

**La extorsión en Medellín:
un parásito criminal sin solución desde las políticas públicas
(Análisis del periodo 2008 – 2011, durante la alcaldía de Alonso Salazar)**

Fernando Mauricio Galeano Quiroz

Trabajo de investigación para optar al título de
Magíster en Ciencias Políticas

Asesor:

Hernando León Londoño Berrío
Doctor en Derechos Humanos y Desarrollo

Instituto de Estudios Políticos
Universidad de Antioquia
Medellín
2015

*“La policía te está extorsionando (dinero),
pero ellos viven de lo que tú estás pagando,
y si te tratan como a un delincuente (ladrón),
no es tu culpa, dale gracias al regente.*

*Hay que arrancar el problema de raíz (aha),
y cambiar al gobierno de nuestro país,
a la gente que está en la burocracia,
a esa gente que le gustan las migajas.*

*Yo por eso me quejo y me quejo,
porque aquí es donde vivo, yo ya no soy un pendejo,
el que no wachas, los puestos del gobierno,
hay personas que se están enriqueciendo.*

*Gente que vive en la pobreza,
nadie hace nada porque a nadie le interesa,
es la gente de arriba te detesta,
hay más gente que quiere que caigan sus cabezas.*

*Si le das más poder al poder,
más duro te van a venir a coger,
porque fuimos potencia mundial,
somos pobres, nos manejan mal...”*

**Fragmento de la canción “Gimme Tha Power”,
de la banda mexicana Molotov**

Agradecimientos:

A mi mamá: Doña Fanny, y a mi papá: Don Fernando, por inculcarme los valores y el interés por la educación; por su dedicación y esmero para encaminarme en el rumbo del mundo académico. Por estar pendientes de mí desde el momento mismo en que me dieron la vida y hasta los pasos actuales de querer aspirar a un título de posgrado.

A Sara por su apoyo, amor y por estar siempre en las buenas y en las malas; y a mis hijas Kelly Tatiana y Anasol por soportar mis despistes, mis alejamientos, el ensimismamiento y el estrés que genera el rigor de una investigación. Ellas, desde el momento en que nacieron, han sido el motor que me mueve para salir adelante y llegar hasta los niveles profesionales que hoy he alcanzado.

Al profesor Hernando Londoño Berrío por hacerme ver mis desaciertos, por llenar los vacíos y calmar la incertidumbre que tenía en el momento en que me acogió como su estudiante. Además por sus apuntes certeros, sus recomendaciones y la paciencia que tuvo conmigo en casi cinco semestres académicos de trabajo.

A mis compañeros de la Unidad de Comunicaciones de la Facultad de Ingeniería: Leidy Quintero, Carlos Betancur, Jaime Osorio, “Carlitos” Gómez, Kelly “Vanesia”, Daiana, Paulina y Catalina, por soportar mis ausencias y cambios de temperamento en el afán de realizar y culminar este trabajo de investigación. Y por compartir esta aventura casi utópica.

A las directivas de la Facultad de Ingeniería y de la Universidad de Antioquia por otorgarme la oportunidad de escalar en mi preparación académica, y a los incentivos (económicos y de tiempo), que me brindaron como empleado administrativo para realizar una maestría.

A Luis Martínez por ayudarme a comprender y recorrer el mundo criminal de Medellín. Y gracias a las personas que me concedieron parte de su tiempo para contarme sus experiencias y ayudarme a conocer y entender cómo afecta a la comunidad un problema público que se les salió de las manos a las autoridades.

Indice

1. Capítulo 1: ¿Qué son las políticas públicas?	10
1.1. ¿SE HA DISEÑADO UNA POLÍTICA PÚBLICA PARA ATACAR EL DELITO?.....	13
1.2. ¿QUÉ SON LAS POLÍTICAS PÚBLICAS?	14
1.3. ¿PARA QUÉ SIRVEN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS?	19
1.4. ACTORES EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	21
1.5. IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	24
1.5.1. Enfoques de la implementación	25
1.5.2. El proceso de implementación.....	30
1.6. OTROS CONCEPTOS TEÓRICOS.....	34
1.7. CONCEPCIÓN SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN	35
1.8. EL CONCEPTO DE LA SEGURIDAD EN LAS POLÍTICAS	36
1.8.1. Enfoques o modelos de seguridad.....	36
1.8.2. El enfoque de análisis para el caso de la extorsión	45
1.8.3. La seguridad ciudadana	49
1.9. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD EN MEDELLÍN	53
1.9.1. A manera de crítica y reflexión.....	62
2. Capítulo 2: La extorsión.....	64
2.1. DESCRIPCIÓN DE LA EXTORSIÓN	64
2.2. ORÍGENES DE LA EXTORSIÓN	68
2.3. ACTORES Y VÍCTIMAS DE LA DELINCUENCIA EN LA CIUDAD	74
2.4. LA PROPUESTA EN SEGURIDAD DEL ALCALDE SALAZAR.....	82
2.5. ¿Y CUÁLES FUERON LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN SEGURIDAD PARA MEDELLÍN?	93
3. Capítulo 3: ¿Cómo se extorsiona en Medellín?	104
4. Capítulo 4: Extorsión, un parásito criminal sin remedio	130
4.1. CONTEXTO NACIONAL	132
4.2. CIFRAS Y ESTADÍSTICAS	134
4.2.1. Policía.....	134
4.2.2. Fiscalía General de la Nación.....	137
4.2.3. Departamento Administrativo de Seguridad (DAS)	141
4.3. LA “POLÍTICA” DE ALONSO SALAZAR.....	143
4.4. LA SESIONES DEL CONCEJO DE MEDELLÍN.....	149
4.5. A MANERA DE ANÁLISIS Y OPINIÓN	159
Conclusiones	168
Anexos.....	172
Bandas que tenían acción en la ciudad en 2010.....	172
Bibliografía:	177

Introducción

A inicios del año 2011 estuve a punto de ser víctima de un combo del nororiente de Medellín cuando me querían cobrar, por error de una llamada telefónica que hice, una alta suma de dinero y el pago de un vehículo que fue confiscado por la Policía en un operativo por hurto. En esa época estuve en el “momento y el lugar equivocados”. Gracias a mi trabajo como comunicador social-periodista y a relaciones establecidas en el año 1999 con líderes de los procesos de paz y reconciliación de Medellín, pude salir ileso y sin pagar un céntimo por aquel intento de extorsión.

Al final del mismo año, cuando presenté las diferentes pruebas para aspirar a la Maestría en Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia, tenía la intención de aprovechar las historias y la experiencia ganada al trabajar con los líderes de combos del área metropolitana en los procesos de paz que se realizaron en diferentes barrios de Medellín entre 1999 y 2001. A pesar de que mi iniciativa fue mostrar y develar cómo se cometían diferentes delitos como el secuestro, la estafa y la extorsión, el camino académico y la asesoría del profesor William Fredy Pérez Toro me mostraron que el tema no podía ser tan amplio para desarrollar un trabajo investigativo que sirviera para aspirar al título de magíster; de ahí que con base en las recomendaciones del profesor Pérez —y por la experiencia narrada al principio de este texto— me enfoqué en el delito de la extorsión.

Cuando precisé el tema de trabajo recibí muchas críticas y sugerencias de cambio de tópico, pues hablar de un delito tan complejo podía “pisar callos” o poner en riesgo mi vida, además de que la extorsión es como una enfermedad silenciosa, de la que se sufre y a la cual no se quiere referir. Y eso pasa en las calles de los barrios y de los centros urbanos y rurales de las ciudades de Colombia: la extorsión es un flagelo que afecta a todos los sectores de la economía, a todos los estratos sociales, pero a las víctimas y a los que toman las decisiones no les gusta —o les da miedo— hablar del tema, porque es un delito que tiene tanta fuerza y tantos brazos que a la fecha (2015) ha sido difícil de diezmar. Uno de los factores que generan que el delito crezca es el bajo índice de denuncias ante las autoridades, aunque la desconfianza en éstas también es otro aspecto que aumenta la expansión de ese fenómeno.

Precisamente esa situación en el 2011 fue la que me inquietó: un delito que está ahí, presente en la cotidianidad, cometido por grupos delincuenciales y que exprime económicamente desde el vendedor informal del semáforo hasta a los grandes empresarios, pero que nadie denuncia y al que no se le ha diseñado una estrategia efectiva para erradicarlo del panorama cotidiano de las finanzas de los colombianos, especialmente de los medellinenses.

A través de la asesoría del trabajo de grado me di cuenta de que una de las perspectivas desde la ciencia política para aprehender el tema fue las políticas públicas; para ello debí leer y aprender un poco sobre su definición, para qué sirven, cómo se implementan y evalúan, con el propósito de entender su impacto en la sociedad en la cual se desarrollan para dar solución a diferentes problemáticas tanto en el sector público como en el privado.

Con base en una revisión de artículos de prensa en el periódico *La Chiva* (que hoy en día se llama *Q'hubo*) se pudo constatar que desde el año 2005 el delito de la extorsión es ejecutado por los combos o bandas delincuenciales para intimidar a los ciudadanos, y que toma fuerza después de los procesos de desmovilización en Antioquia de los grupos paramilitares Bloque Cacique Nutibara, Bloque Metro y Bloque Héroe de Granada durante el año 2003 y meses después. A finales de 2007, y en adelante, comienza a ser mucho más evidente el delito de la extorsión en todas las zonas de la ciudad y es por ello que se decide analizar el periodo de gobierno de Alonso Salazar y las acciones que la Alcaldía tomó frente al fenómeno delictivo de la extorsión, en parte también porque es la administración municipal que acababa de finalizar su gestión en el momento de comenzar con este estudio de maestría y porque también en esa época, entre 2008 y 2011, se da un fortalecimiento de las “bandas criminales” las cuales surgen como nuevos grupos delictivos que entre sus estrategias de financiamiento ilegal utilizan el delito de la extorsión con diversas modalidades.

De ahí que el primer capítulo de este trabajo ofrece una breve explicación de lo que son las políticas públicas con el propósito de que el lector comprenda de qué se habla cuando en las propuestas de un gobierno se habla de trazar o formular políticas públicas; cabe anotar que en este caso se trata del tema de seguridad. En este apartado se exponen las teorías y conceptos de

dos autores que han estudiado el tema de las políticas públicas: André-Noël Roth Deubel y Luis Fernando Aguilar Villanueva, y se presentan las fases de una política pública para saber cómo analizar su desarrollo en las determinaciones que toma la administración pública. Adicionalmente, se revisa el eje de este trabajo dedicando un acápite al concepto de la seguridad tratando de aclarar definiciones, porque generalmente ese concepto es asumido por la comunidad como un asunto de “orden público” más no de la seguridad de los derechos que debe tener todo ciudadano.

Luego en el segundo capítulo se hace una breve descripción del delito de la extorsión en Colombia y se mencionan algunas modalidades utilizadas por los delincuentes en la ciudad de Medellín como parte de las rentas ilegales para su actividad delictiva. También se presenta un corto recuento histórico de los antecedentes y orígenes de la extorsión a partir de su estrategia delincencial en la mafia italiana y cómo se han adoptado diferentes *modus operandi* en nuestra sociedad. Posteriormente, se realiza una caracterización de los grupos ilegales relacionados con la extorsión en Medellín y de los grupos poblacionales que han sido clasificados como víctimas, y cómo ha sido el impacto del delito en los diferentes barrios y en el centro de la ciudad, para luego pasar a un análisis de la propuesta o política de seguridad desarrollada por la administración de Alonso Salazar durante su gestión como alcalde y el replanteamiento de su política pública de seguridad acorde con la complejidad del fenómeno delictivo en la ciudad.

El tercer capítulo de este libro se refiere a describir algunas modalidades ilegales que utilizan los delincuentes para extorsionar a los pobladores de los diferentes puntos de Medellín; así mismo se presentan testimonios del Director de Corpades con una visión diferente de la ciudad que rompe paradigmas. Adicional a ello se exponen los puntos de vista de un integrante de un combo de la ciudad que ha utilizado la estrategia de la intimidación para obtener buenos réditos de la extorsión, y confiesa algunos puntos estratégicos de cómo funcionan los combos y qué destinos tiene el dinero que recogen las bandas producto de las extorsiones.

Aunque este es un trabajo de investigación cualitativa¹, en el cuarto capítulo se realiza un breve análisis de las políticas públicas de seguridad en el contexto nacional que contemplaron algunas medidas para indicar que en el tema de la extorsión es muy pobre el trabajo realizado en el sentido de tomar determinaciones útiles para contrarrestar el delito y de proteger el patrimonio de los ciudadanos. Además, en esa misma dirección se presentan algunas cifras que dan cuenta del impacto del delito y de su crecimiento en los diferentes espacios del territorio colombiano, indicadores que se consiguen con base en los informes de instituciones y entidades del gobierno a cargo del orden público en Colombia. Y con el fin de aclarar el contexto se realiza un análisis a la entrevista con el actor principal de este trabajo: el ex alcalde Fabio Alonso Salazar Jaramillo, quien da sus conceptos y explicaciones de cómo se manejó el tema de la seguridad mientras estuvo al frente de las decisiones más importantes de la capital de los antioqueños.

El último capítulo se cierra con un análisis e interpretación sobre la problemática de las políticas públicas que se han definido sobre el asunto de la seguridad en la ciudad de Medellín, las cuales han sido decisiones dirigidas principalmente a mantener el control del orden público que a generar un ambiente de seguridad integral para los ciudadanos. Pero fundamentalmente ese análisis se dedica a revisar con una óptica crítica el descuido que han tenido las administraciones frente al delito de la extorsión y la indiferencia de la sociedad para aplacar una renta ilegal que día a día genera miles de millones de pesos para los grupos delincuenciales de Medellín y Colombia.

De otro lado, mi formación de Comunicador Social-Periodista me ha permitido tener una estrategia de trabajo desde la reportería con entrevistas a personajes relacionados con los sucesos, y también mediante la búsqueda de fuentes documentales pude hallar datos y cifras

¹ Galeano Marín, María Eumelia, Estrategias de investigación social cualitativa: el giro de la mirada, Medellín, La carreta, 2004, 239 p. En la introducción la investigadora María Teresa Uribe de Hincapié con el texto "*El giro en la mirada*" se refiere a una investigación cualitativa que se ocupa de "situar la mirada en el sujeto de la acción, en sus contextos particulares con sus determinaciones históricas, sus singularidades culturales, sus diferencias y las distintas maneras de vivir y pensar sobre los grandes y los pequeños acontecimientos y situaciones por las que han cruzado las historias personales". Las personas y sus costumbres, su cotidianidad, sus palabras, las tradiciones, las vivencias también hacen parte de un elemento importante a la hora de tener en cuenta en los procesos investigativos; al igual que "las prácticas culturales, las pequeñas historias, los procesos locales, los mundos cotidianos".

que ayudan a ilustrar los hechos que se quieren narrar y mostrar al público lector, es decir, a la comunidad.

Por eso en este trabajo se buscó e indagó a más de 10 fuentes humanas para que dieran su concepto y experiencia sobre el trabajo realizado desde el sector gubernamental y los organismos de seguridad acerca del delito de la extorsión en el cuatrienio de Alonso Salazar. Se consultaron diversos informes de organismos y entidades que en sus páginas se refirieron al delito y a los actores, así como otros documentos de índole nacional relacionados con el aspecto de la seguridad ciudadana. Y también se llevó a cabo la búsqueda y rastreo de prensa en medios impresos como *La Chiva*, *El Colombiano*, *Semana* y *El Tiempo*, los cuales fueron útiles para entender y saber cómo funciona el delito y al mismo tiempo conocer si hubo algún planteamiento o esbozo de política pública exclusiva para tratar la extorsión. Otros documentos importantes fueron las actas del Concejo de Medellín en los cuales se refirió al tema como un problema de orden público, aunque las propuestas de los participantes en esas sesiones siempre apuntaban a la denuncia de los ciudadanos afectados por el flagelo.

No se puede dejar de lado que fue muy relevante la revisión de una bibliografía teórica fundamental sobre las políticas públicas, la seguridad y de algunos textos que ilustraron y enseñaron otras ópticas sobre cómo analizar el problema, como por ejemplo el libro *Ensayos sobre conflicto, violencia y seguridad ciudadana en Medellín, 1997-2007*, del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia.

Aunque este es un trabajo de investigación con un componente primordialmente teórico, no pude abandonar mi vena periodística y mi estilo de contar algunos apartes en un lenguaje sencillo y amable para el común de los lectores. Considero que este tipo de informes deben ser escritos con claridad y de una manera entendible, contrario a los informes densos y con lenguaje especializado que sirven para engrosar anaqueles de bibliotecas los cuales solo consultarán de manera obligada aquellas personas que por casualidad busquen referencias que coincidan con el tema trabajado; textos que en últimas lo que pretenden es agrandar a pares académicos que se complacen con ver citados sus trabajos o que simplemente se alegran al

cerciorarse de que sus temas de interés son compartidos o consultados por otras personas dedicadas a la academia.

Si bien el intento de construir un texto totalmente ameno y fácil de digerir no se logra en un ciento por ciento, sí me parece que se hace el intento y que a eso debe conducir la literatura científica o investigativa, dado que los resultados deben ser aprendidos y aprehendidos por la gente del común, lo cual permite que los proyectos de investigación generen una inquietud y promuevan otro tipo de comportamientos en la comunidad a la que se deben estas experiencias de carácter netamente académico.

Se derivan de esta experiencia diversas conclusiones sobre una problemática que parece no tener una solución cercana en el contexto local; una de las conclusiones que más puede inquietar es el concepto real y veraz que las administraciones públicas puedan tener de lo que es una política pública bien diseñada, implementada y evaluada, porque al parecer los gobernantes y sus equipos de trabajo llaman o denominan política pública a cualquier determinación o intento de decisión que toman sobre cualquier problemática cotidiana. Por otra parte, la confusión o la imagen que se tiene del concepto de “seguridad de los derechos” y el “derecho a la seguridad” permite que las personas generalmente se preocupen y les exijan a sus gobernantes un permanente control del orden público, sin tener en cuenta esa seguridad integral de la que deben gozar todos los individuos de la sociedad.

Queda como tarea pendiente de este trabajo conocer a fondo y de primera mano cómo implementan los organismos de seguridad las propuestas y supuestas políticas públicas relacionadas con el tema, para tener una mejor comprensión del por qué no son efectivas y eficientes las medidas que aplican para contrarrestar un delito que ganó muchísimo terreno en la ciudad y el país. También sería interesante conocer qué opinan altos jerarcas del gobierno como el presidente, los ministros y los senadores y representantes a la cámara sobre un delito que se sabe que existe y que se convierte en un parásito criminal el cual se nutre de todos los bolsillos de esta sociedad indolente y desinteresada de sus propios males.

1. Capítulo 1: ¿Qué son las políticas públicas?

En Medellín (y su área metropolitana) empresarios, comerciantes, transportadores, contratistas, venteros informales e incluso personas de bajos recursos que se ganan la vida en un semáforo son víctimas de la extorsión o ‘vacuna’; delito que se ha masificado en Medellín, el Valle de Aburrá y Colombia, y que tiene ingresos económicos exorbitantes para la delincuencia común y el crimen organizado.

A continuación presento cuatro casos de personas afectadas por el delito en Medellín², el área metropolitana del Valle de Aburrá, y Antioquia, con el propósito de ilustrar el impacto de un negocio ilegal que al parecer se les salió de las manos a autoridades municipales, departamentales y nacionales, y, por supuesto, a los organismos de seguridad del Estado.

Situación 1

Por la casa de Clara Vargas, en el barrio Las Acacias, del municipio de Itagüí, los domingos pasan tres o cuatro jóvenes, entre los 16 y 20 años, tocando las puertas de las casas solicitando una “colaboración” por la supuesta seguridad del sector. “Mientras unos cobran, otros vigilan las esquinas campaneando que no aparezca la policía”, dice Clara con cierta desazón.

Ella expresa: “a veces en mi casa no tenemos plata para dar, pero cuando nos toca damos mil o dos mil pesos. A uno le da susto por la facha de esos muchachos, y porque hace tres años mataron a un señor en su propio negocito porque no quiso pagar la ‘vacuna’, y eso generó mucho miedo en la gente del barrio”.

Los vecinos no saben a qué tienen derecho por ese “impuesto ilegal” que les cobran los combos del sector; sin embargo, Clara supone que es para que no les roben. “No sé a qué tenemos derecho, me imagino que a una supuesta seguridad o tranquilidad”, dice esta habitante del sur del área metropolitana del Valle de Aburrá.

² Se presentan cuatro experiencias reales diferentes y los nombres originales de las personas que narran sus vivencias fueron cambiados por nombres ficticios, debido a la solicitud de las fuentes con el propósito de mantener la confidencialidad de sus identidades.

La Policía Nacional realizó en el 2013 una reunión con los habitantes de Las Acacias y les indicó un número al cual llamar para denunciar a las personas que les cobran ‘vacuna’; “pero a la gente le da miedo hablar”, sentencia Clara Vargas.

Situación 2

Al otro lado de la ciudad Aldemar Pérez montó un negocio en el sector de Boyacá Las Brisas, noroccidente de Medellín. A finales de 2013 llegaron tres jóvenes a su negocio, entre los 16 y los 20 años de edad, a decirle que debía pagar la ‘vacuna’ con el fin de brindarle una supuesta seguridad.

“Les dije que el negocio estaba muy duro para pagarles ‘vacuna’. Ellos insistieron y pedían 100 mil pesos mensuales, pero recateamos y se bajó a 50 mil pesos”. Aldemar no realizó el pago inmediatamente, de ahí que los delincuentes empezaron a atracarlo “con fierro en mano” hasta dos veces por semana, para que cediera a esa presión ilegal.

A los días volvieron los tipos y le dijeron: “¡Vea que es mejor que colabore!, que a usted ya lo atracaron”. Entonces después de eso empezó a pagar. Así pues, al negocio de Aldemar cada mes llegan jóvenes diferentes a cobrar la extorsión.

“Generalmente llegan hasta el mostrador y dicen: ¡Me mandaron a cobrar! No se identifican de qué combo son, no tienen una hora o día fijo y siempre cambian de cobradores, pero entre los comerciantes de la zona se dice que son de Los Mondongueros”, expresa con un tono de desaliento Aldemar, quien reconoce que ya son varios los comerciantes afectados por las extorsiones en ese sector de Medellín.

En esa parte de la ciudad la Policía también se ha reunido con vecinos y comerciantes invitando a denunciar este tipo de actividades ilegales. “Cuando hay denuncias mandan a algunos policías, pero al poco tiempo desaparecen o se ven de vez en cuando. Además desde que estamos pagando ‘vacuna’ no volvieron a atracar”, comenta Aldemar.

Situación 3

Don José Gómez vive en Medellín, ha sido empresario, funcionario público, contratista y directivo de empresas prestantes en Medellín y Antioquia, y en otros lugares del país. Aunque en Medellín no ha sido víctima de las ‘vacunas’, sí lo han intentado extorsionar en tres ocasiones por fuera de la ciudad: dos de ellas las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc) en el Magdalena Medio y el Sur de Antioquia. Le enviaron boletas y le pidieron 100 y 20 millones de pesos en cada uno de los casos, debido a su inversión agropecuaria.

“Encontré a los paramilitares en Puerto Triunfo, les comenté el problema y nunca más me volvieron a llegar boletas mientras estuve en esa región del país; no obstante, después los mismos paramilitares me pidieron dinero, como les dije que no tenía decidieron que cada seis meses se llevaban una ternera de la finca”, cuenta en tono jocoso el hombre que ha batallado en el sector político y en el campo empresarial.

La tercera situación de extorsión fue fortuita, y nuevamente con las Farc en algunos municipios mineros del nordeste de Antioquia cuando se desempeñaba como contratista. Allí manejó con mucha inteligencia cuatro bandos: las Farc, el Ejército, Los Urabeños y Los Rastrojos “que se turnaban las actividades y los operativos a realizar; sin embargo, notifiqué al Ejército de los intentos de extorsión que me querían hacer”, dice Don José Gómez.

Agrega que representantes de esos grupos lo llamaron a su teléfono empresarial para darle órdenes sobre las personas que debía contratar, en qué negocios debía comprar insumos o víveres, en qué estación de servicios debía comprar combustibles y en qué hotel se debía hospedar. “Ellos son los dueños de todos los negocios en esos municipios, fijan los precios y es obligación comprarles. De alguna forma es un tipo de ‘vacuna’ para todo el que llega a esas localidades”, expresa con cierto inconformismo.

Situación 4

A la casa de una familiar de Herminia Sánchez llamaron una mañana de marzo de 2014 a decirle: “Tenemos a su hijo en un retén en Rionegro (Antioquia). Está en un vehículo y en la

guantero le encontramos armas”. Ese fue el argumento de los delincuentes para exigirle dos millones de pesos, y recargas de 200 mil pesos a los números celulares que le indicarían para liberar al joven y a un compañero con el que estaba.

Herminia vive en un barrio del centro oriente de Medellín. Su hijo apenas tiene 13 años y en ese momento estaba estudiando. Pero la zozobra aumentó cuando los malhechores llamaron, 10 minutos más tarde, a la casa de una tía reforzando el cuento.

Mientras todo ocurría Herminia estaba en su oficina. Su esposo en casa se intranquilizó, le notificó la situación y se fue de inmediato para el colegio del niño a verificar su asistencia a las actividades académicas. La familia conmocionó y todos buscaron una solución; una de ellas (que parece la más adecuada) fue informarle a un familiar que es agente de policía.

La zozobra no duró mucho tiempo pues el agente les sugirió buscar primero al niño en el colegio, y efectivamente el esposo de Herminia lo encontró sano y salvo en la institución. Por otro lado, se descubrió que ambas llamadas fueron una treta de los delincuentes para extorsionar a ciudadanos incautos con base en informaciones que suministran vecinos, e incluso familiares. La estrategia que ya es vieja y es reconocida como “La Picalaña”, es realizada por delincuentes internos en diferentes centros penitenciarios del país. A las familias de otros tres amigos del hijo de Herminia les hicieron la misma llamada.

1.1. ¿Se ha diseñado una política pública para atacar el delito?

Historias como las anteriores motivaron que como proyecto de investigación para la Maestría en Ciencia Política el tema a trabajar fuera la “Implementación de las políticas públicas en materia de seguridad frente al delito de extorsión en Medellín, durante la administración de Alonso Salazar Jaramillo (2008 al 2011)”; un fenómeno complejo que se ha convertido en una problemática no solo en Medellín sino en diferentes ciudades y poblaciones de Colombia.

Lo que se quiso mostrar en este trabajo es si durante ese periodo la administración municipal desarrolló una política pública para frenar el impacto del delito de la extorsión en Medellín y

cómo fue su implementación, o si solo se tomaron medidas para atender las denuncias y manifestaciones de algunos sectores sociales que han sido víctimas del delito discriminadamente por su poder y por su influencia económica, política y social; o también si se atendieron las demandas de las personas del común de una manera aparente para cumplir con un deber institucional.

De ahí que como propuesta inicial, en el campo de la ciencia política, se decidió analizar el problema de la extorsión desde el referente teórico de las políticas públicas, las cuales sirven como herramienta para revisar cuál fue el tratamiento y la atención de este delito desde la administración municipal de la ciudad de Medellín entre los años 2008 y 2011, periodo en el que estuvo al frente de la ciudad como alcalde Fabio Alonso Salazar Jaramillo. Cabe aclarar que para analizar las políticas públicas hay que entender cómo funcionan; es decir: ¿qué son?, ¿para qué sirven?, ¿cómo se formulan e implementan?, ¿quiénes las desarrollan y aplican? y ¿a quiénes afectan o se benefician de ellas?

Con el propósito de que el lector entienda de qué se tratan las políticas públicas y sus efectos en decisiones que afectan a la comunidad, se esbozará una breve explicación de este tema.

1.2. ¿Qué son las políticas públicas?

Al revisar los autores que trabajan el análisis de políticas públicas se abre el panorama de cómo se pueden tomar decisiones sobre problemas o conflictos que afectan a una comunidad. Por ello, de la amplia producción teórica que existe sobre políticas públicas para este trabajo fueron seleccionados principalmente dos textos: el primero de ellos es *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*, de André-Noël Roth Deubel (Roth Deubel, 2002: 232); y el segundo libro es *La implementación de las políticas públicas*, de Luis Fernando Aguilar Villanueva (Aguilar Villanueva et al., 1996:472). Con los conceptos de estos autores se entiende de manera clara e integral el análisis de las políticas públicas, y más detalladamente la fase de implementación.

Las sociedades presentan irregularidades, deficiencias o problemáticas que requieren soluciones bien planeadas y ejecutadas, siempre y cuando se respete la ley. *Ferrajoli* entiende por Estado de Derecho al Estado constitucional de Derecho, esto es “aquel que no se limita a programar solo las formas de producción del derecho a través de normas procedimentales sobre la elaboración de las leyes, sino también sus contenidos sustanciales, vinculándolos normativamente a principios de justicia —la igualdad, la paz, la tutela de los derechos fundamentales— positivamente inscritos en las Constituciones” (cit. por Ruíz Valerio, 2004:121). En el caso de Colombia, que según su Constitución Política es un Estado social de derecho, los funcionarios del Gobierno (y aquellos que representan a la población) deben velar por el cumplimiento de la Constitución, las leyes y procurar el bienestar y el respeto de los derechos de los habitantes del territorio nacional³ mediante planes, proyectos y programas que cumplan con el objetivo mencionado (Arango, 2006). Pero no todas estas iniciativas siempre cumplen las características de políticas públicas.

Para que se cumplan dichos beneficios, es decir, hacer valer los derechos y que haya una adecuada convivencia, los funcionarios públicos deben tomar decisiones permanentes o temporales (acciones, decisiones y omisiones), que son conocidas en el ámbito gubernamental como políticas públicas, las cuales tienen diferentes características. Algunas políticas públicas son denominadas programas gubernamentales, normas o medidas (inmediatas, a corto o largo plazo), leyes, ordenanzas administrativas o ejecutivas, que buscan darle respuesta a problemas en los que se requiere una planeación, una ejecución, una implementación y una evaluación de la decisión tomada.

Con el fin de que el lector entienda con mayor claridad de qué se habla cuando en el ámbito administrativo, gubernamental o comunitario mencionan el tema de políticas públicas, se toman como referencia dos definiciones:

³ Véase Constitución política de Colombia. Modificada por el Acto Legislativo 1 de 2008, publicada en el Diario Oficial No. 47.214 de 2008, "Por medio del cual se adiciona el artículo 125 de la Constitución Política". "Artículo 1º: Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general".

1. “Una política pública designa el proceso por el cual se elaboran y se implementan programas de acción pública, es decir dispositivos político-administrativos coordinados, en principio, alrededor de objetivos explícitos”, (Muller y Surel, 1998:13; en Roth-Deubel, 2002:26).
2. “Una política pública existe siempre y cuando instituciones estatales asuman total o parcialmente la tarea de alcanzar objetivos estimados como deseables o necesarios, por medio de un proceso destinado a cambiar un estado de las cosas percibido como problemático”. (Roth-Deubel, 2002:27).

Cabe aclarar que algunos autores (Plano, en Salazar, 1999:45) argumentan que hasta los acuerdos no escritos —pero que se ordena su cumplimiento— pueden ser políticas públicas. De otro lado, se considera que una política pública de un gobierno puede ser omitir actuaciones o no hacer nada frente a un determinado problema, eso significa no abordarlo para esperar qué se genera o cómo se comporta.

En la conferencia “Gobernabilidad y políticas públicas”⁴, el investigador *Roth Deubel* afirmó que “también las decisiones de gobierno pueden ser consideradas como políticas públicas, dado que unas y otras son tareas del Estado”. El investigador también explicó que “la política pública debería definir los proyectos o programas a ejecutar para solucionar un problema, pero se da la situación de que hay instituciones que formulan proyectos para buscar la política” (Roth, 2014).

En fin, son muchas las definiciones de diferentes estudiosos del tema; sin embargo, como dice el profesor *Aguilar*: “Obviamente el análisis teórico-técnico de las políticas no pretende ser una panacea ni una buena nueva social, aunque sí propuesta, exigencia y método de elaboración de políticas racionales: inteligentes, eficientes y públicas” (Aguilar, 1996:6).

⁴ Conferencia que se llevó a cabo el 27 de marzo de 2014 en el Edificio de Extensión de la U. de A, organizada por la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad de Antioquia.

Este postulado puede aplicar para el estudio de las políticas públicas implementadas en la ciudad de Medellín para determinar acciones frente a la seguridad, especialmente al delito de la extorsión y qué impacto tuvieron para reducir las cifras de afectados, o si por el contrario no generaron un efecto positivo.

Es así como se pueden tener en cuenta las etapas propuestas por *Roth y Aguilar* y en nuestro contexto se debe establecer la extorsión como una problemática, a partir de sus efectos negativos, y proceder a diseñar unas estrategias que ayuden a contrarrestar o minimizar el auge del delito, no solamente desde “la reacción de la Policía sino también desde acciones sociales”⁵, en un trabajo mancomunado con las víctimas (y la comunidad en general) para instruirlos en la prevención, denuncia y minimización del delito. En caso de que las estrategias que se implementen no generen un buen resultado, revisar qué está fallando o cuáles son las falencias de la implementación y retomar nuevas alternativas.

Concretamente, la *implementación* de las políticas públicas para algunos autores se trata de que después de proponerla “se debe llevar a cabo un programa o acción que conlleve a su cumplimiento y plenitud” (Aguilar, 1996:15); es decir, tomar decisiones que tienen un objetivo principal: resolver problemáticas o cambiar el rumbo de determinadas situaciones en diferentes campos de la vida social. Cabe anotar que las políticas públicas no solo se dan en las instituciones del Estado, también aplican en entornos y organizaciones privadas.

Para el caso de este trabajo de investigación la posición desde la que se asumirán las políticas públicas es la de *programas y estrategias bien diseñados en los cuales las decisiones que se toman sean bien analizadas y diseñadas, pero lo más importante es que sean implementadas óptimamente y evaluadas con rigor; además en ellas deben participar los diferentes actores — no solo la institucionalidad—, específicamente los sociales (la población que será beneficiada o afectada por las decisiones) y que trabajen en conjunto con los funcionarios públicos (gobernantes, administradores y empleados) que deben velar por el bienestar de la comunidad*

⁵ J. F. Palau Ángel, ex Secretario de Gobierno del Alcalde Alonso Salazar Jaramillo, comunicación personal, marzo 12 de 2014

a la cual se debe su labor. Se debe tener en cuenta una advertencia que hace *Aguilar*: "...toda política es una hipótesis que espera realizar ciertos objetivos mediante ciertas acciones y que en consecuencia es susceptible de error..." (Aguilar, 1996:16).

A través de este capítulo se mostrarán algunas de las razones por las cuales las políticas públicas sirven como marco teórico para revisar el tratamiento, el diseño y, principalmente, la implementación de estrategias de seguridad en Medellín frente al flagelo de la extorsión que afecta a diferentes sectores sociales de la ciudad.

Para analizar el tema de la extorsión en la ciudad se tuvo como referencia el período de la alcaldía de Alonso Salazar Jaramillo entre los años 2008 y 2011; de ahí que para dejarle claro al lector el tema de las políticas públicas se tendrá como base el problema principal que atañe a este trabajo. En otras palabras: en Medellín existe una problemática que viene desde la década de 1990 y es la denominada 'vacuna', que consiste en una extorsión de bajo presupuesto. Dicha 'vacuna' se le aplica a diferentes tipos de ciudadanos por parte de grupos delincuenciales y este fenómeno ha generado inconformidades, quejas y manifestaciones de inseguridad por parte de los afectados tanto hacia la administración municipal como a la fuerza pública.

Para atacar el delito los funcionarios públicos (alcalde, secretarios, concejales) deben proponer unas políticas públicas de seguridad que protejan y enfrenten esta problemática de manera eficaz y efectiva. Sin embargo, el punto fundamental es cómo se han implementado esas decisiones que se proponen desde las altas jerarquías del gobierno municipal con base en las reacciones, solicitudes, necesidades y opiniones de los medellinenses.

Para ello, deben *trabajar* con diferentes actores de la sociedad con el fin de analizar en qué consiste el problema, *formular* y *diseñar* unas soluciones acordes que permitan mejorar la problemática, luego *implementar* la propuesta (que es la fase de mayor cuidado); y finalmente *evaluar* si las medidas que se tomaron fueron las apropiadas y *revisar* si se deben replantear la estrategia.

De esta manera las decisiones que se asumen, es decir las políticas públicas, ameritan un proceso especial y detallado a la hora de buscar la solución a las problemáticas. Por ello es importante para este trabajo analizar, primero que todo, si hubo políticas públicas claras y exclusivas para tratar el delito de la extorsión en la ciudad entre los años 2008 y 2011, pero lo fundamental es mirar cómo se implementaron dichas políticas (si existieron explícitamente y de manera clara).

1.3. ¿Para qué sirven las políticas públicas?

Se debe advertir que las políticas públicas pueden ser efectivas o pueden fracasar, es decir, no siempre son exitosas. En ese sentido, consisten en un proceso para tratar de dar respuesta a problemáticas, inquietudes y necesidades de la comunidad (como dijimos anteriormente). Y si son bien formuladas, sirven para escuchar y dejar participar a los actores sociales con el objetivo de que se involucren en la toma de las decisiones que darían solución al problema que los afecta.

Esas políticas públicas sirven también para evaluar el curso de acción de un conjunto de decisiones y acciones de un gobierno (nacional, departamental o municipal) frente a un problema que aqueja a la ciudadanía; además, son útiles para tratar de alcanzar los objetivos de un plan de desarrollo o de una propuesta que busca mejorar las condiciones sociales, eso significa que con un plan determinado se busca el beneficio público con acciones constantes y sostenidas, no solamente inmediatistas o de choque.

Es de anotar que, adicionalmente, las políticas públicas son una herramienta útil para organizar las sociedades y trazar el rumbo de las diferentes temáticas que atañen al control y a la buena administración de pueblos, ciudades y países. En este sentido, *Salazar* afirma que las políticas públicas son “el conjunto de sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas” (Salazar, 1999:45). Por lo tanto, unas buenas políticas públicas, bien planeadas y ejecutadas (implementadas) pueden conllevar a una satisfacción social y a realizar los objetivos que la sociedad requiere o desea, o de otro lado, fracasar y

generar nuevas problemáticas, a pesar de haber sido bien implementadas con respecto a las directrices de quienes las propusieron.

Pero existe un elemento que se considera esencial en nuestra definición del concepto, y es el de la participación de los diferentes actores sociales. Los ciudadanos debe ser una parte fundamental en el planteamiento de las políticas públicas porque es su derecho en una sociedad que se caracteriza por ser democrática. Una democracia participativa “Requiere de una sociedad civil que participa en los procesos de decisión que conllevarán posteriormente a las decisiones definitivas, lo que supone oportunidades de voz propositivas y garantías para el ejercicio de tales oportunidades” (Perales, 2004). De otro lado *Habermas*, en cuanto a la democracia participativa, expone el argumento de la legitimidad de las decisiones con base en el diálogo activo y el debate de los ciudadanos en espacios públicos; y relaciona la legitimidad de las decisiones con la participación al expresar que: “no existen argumentos racionales para excluir de la participación, en los procesos de toma de decisiones, a todos aquellos grupos o personas interesados en participar en el proceso de construcción social del problema, y de elaboración de respuestas siempre falibles y, por ello, modificables” (cit. por Vergara, 2005:83).

En tal sentido, *Aguilar* expresa que “Una de las principales aportaciones de las políticas públicas es precisamente rescatar el carácter público de las políticas, es decir, la intervención de actores diferentes al gubernamental en las políticas (sindicatos, organizaciones de la sociedad civil, empresas, iglesias, asambleas vecinales, etc). Este ámbito público es el campo en el que los ciudadanos individuales, por sí mismos o por los voceros de sus organizaciones, hacen política y hacen las políticas” (Aguilar Astorga, 2009).

En conclusión, si bien los gobernantes tienen la responsabilidad de crear programas de gobierno y ofrecer soluciones para resolver problemas y necesidades de la población, es importante que tengan en cuenta la opinión, las ideas y la participación de los ciudadanos para orientar las políticas públicas.

1.4. Actores en las políticas públicas

Con base en lo antes descrito, se concluye que las políticas públicas son medidas que sirven como bitácora para el buen gobierno en un Estado nación y para llevar a cabo los propósitos y programas de las autoridades públicas. Según *Roth Deubel*, “las políticas públicas son diseñadas, decididas e implementadas por hombres y mujeres que son afectados por éstas” (Roth, 2002:108); además, son el resultado del “juego de intereses de diversos actores como los gremios, la administración pública y el parlamento” (Roth, 2002:108). Juego de intereses en el que no hay neutralidad, pues se propone que para implementar políticas públicas se debe hacer sin ira y sin pasión, lo cual casi nunca existe entre los actores mencionados.

Para el caso del presente trabajo los actores son definidos por diferentes características. De ahí que a partir de los conceptos teóricos y de la base de esta problemática se expondrá cuáles son los actores que intervienen en esta política relacionada con la seguridad ciudadana. Para ello se tomará como referencia las diferenciaciones que hace (Salazar, 1999:49) en el punto de “Los actores en las políticas públicas”, los actores pueden ser:

- **Actores de tipo político:** es decir, los partidos políticos y los movimientos y organizaciones de idéntica naturaleza.
- **Actores de tipo económico:** se refiere a conglomerados y a los grupos económicos.
- **Actores de tipo social:** se incluye a los movimientos sociales y a las organizaciones gremiales (Salazar, 1999:51)

Sin embargo, dichos actores son tratados por *Thoening* como Empresarios políticos (individuos, grupos o agrupaciones sociales), “que participan de la puesta en una agenda de gobierno” (Salazar, 1999:51); y éstos a su vez se clasifican en dos tipos:

- **Élites:** notables dirigentes de gobierno, personajes influyentes.
- **Movimientos sociales:** las clases no elitistas y organizaciones periféricas en relación con el sistema político y social (Salazar, 1999:51).

Sobre la definición de quiénes son los actores de una política pública, cito una referencia de *Olavarría*, que dice: “La idea de actor de la política pública hace referencia a quienes participan o están involucrados en alguna etapa del proceso que sigue la política pública, desde sus etapas más tempranas —de reconocimiento de un problema— hasta las de decisión e implementación de la intervención. Los actores involucrados en la política pública pueden ser individuales —líderes políticos o de opinión, o personas influyentes— o colectivos, como agrupaciones de ciudadanos u otros grupos de interés” (Olavarría, 2007:50).

A manera de comparación, *Salazar*, *Thoenig* y *Gambi* confluyen en que los actores que participan en las políticas públicas pueden ser grupales o individuales; además todos le dan relevancia a los líderes y movimientos políticos como participantes esenciales en el proceso de la política pública. Y los tres ponen en segundo lugar a los grupos de ciudadanos o movimientos sociales en la participación dentro del proceso. Incluso *Roth Deubel*, que aunque no profundiza en los actores, sí deja ver su posición al mencionar las instancias del gobierno y los gremios, pero poco expresa sobre los ciudadanos del común.

La diferencia que tienen estos tres autores es la manera en la que clasifican a los actores según sus rasgos o actividades, de acuerdo con su posición en la sociedad y la forma en que se vinculan o se clasifican por su nivel social y económico. Sin embargo, entre *Salazar* y *Thoenig*, hay similitudes en los grupos que destacan.

Como se expuso anteriormente, la política pública requiere de la vinculación de los órganos del gobierno, y también es necesaria la opinión de los gremios, pero lo más importante es tener en cuenta la voz y experiencia de la comunidad en general, pues ésta finalmente será la que experimente los aciertos y desaciertos de las medidas que se tomen para controlar una situación social. Aunque en nuestro sistema de gobierno (el colombiano) se sustenta que cuando se toman decisiones en el Congreso, las asambleas departamentales y concejos municipales se debe a la representatividad de quienes fueron elegidos para orientar la vida política, social y económica, esos funcionarios deben escuchar las necesidades y los deseos de sus electores para que sean decisiones públicas y no de una aspiración o interés particular.

Desde este punto de vista, los actores que pueden participar en la política pública son todos los ciudadanos que se ven afectados o involucrados en ella; pero en el caso de la política que analizamos en el caso de Medellín existen unos grupos determinados que se benefician o que participan directamente en ella, como por ejemplo los comerciantes, empresarios, transportadores y el comercio informal, además de las juntas de acción comunal, las corporaciones barriales o vecinales, las urbanizaciones de determinados sectores, y los habitantes que poseen una vivienda o vehículo. A todos ellos les interesa que se establezcan unas condiciones y unas soluciones integrales al problema que los aqueja.

De ahí pues que los actores que generalmente participan en la toma de decisiones son los dirigentes de un gobierno, los funcionarios públicos y personajes influyentes; pocas veces se le da voz o participación a la base de la sociedad; es decir, a quienes sufren más directamente las problemáticas y se ven mayormente afectados por las decisiones (buenas o malas) que toman los gobiernos de turno.

En el caso de la extorsión, un tipo de actor fundamental que debe participar en la elaboración de la política pública son las víctimas, pero no representadas solo por los gremios (Fenalco o asociaciones de transportadores) o dirigentes políticos, sino también por las amas de casa, los trabajadores, vendedores informales, conductores, entre otras personas que la viven en carne propia sacando dinero de su sustento para nutrir las arcas de grupos ilegales. Ellos como víctimas pueden aportar ideas, sugerencias y hacer parte de la estrategia para proponer una solución a esta problemática. Además, se sugiere que en estas políticas sobre temas de seguridad se debe tener en cuenta la experiencia y opinión de los delincuentes que practican esta modalidad delincencial, o que conocen cómo funciona y cómo se puede contrarrestar para aportar ideas o estrategias de cómo reducir el impacto de la extorsión (a manera de colaboración con las autoridades o a partir de una negociación de rebajas de penas), así como de otros delitos que son problema en la seguridad de la ciudad.

1.5. Implementación de las políticas públicas

En ese sentido, *Roth* propone para el estudio y análisis de las políticas públicas tres etapas: la formulación, la implementación y la evaluación. Por su parte, *Aguilar* propone cuatro fases: análisis del problema, diseño, puesta en práctica y evaluación. Fases o etapas que son útiles para analizar la implementación de las políticas públicas en contextos políticos complejos como el que atañe al tema de la extorsión (y por ende a la seguridad) en Medellín. En el caso de *Aguilar*, se tiene en cuenta una etapa adicional “análisis y diseño” que resume *Roth* con el concepto de “formulación”. Ambos autores coinciden en el proceso de estudio y análisis de las políticas públicas, sin embargo, los dos citan a diferentes estudiosos para tratar el tema de la implementación de las políticas públicas⁶.

La implementación es una etapa fundamental de una política pública, es un punto importante teniendo en cuenta la perspectiva del análisis de las políticas, puesto que es el cómo se procederá para ejecutar una decisión que se ha tomado frente a una problemática. La implementación es la que determina el resultado de una política (Roth, 2002:107). Por ello, para el tema que compete, se abordó el problema de la extorsión desde las políticas públicas pero a partir de la implementación con un enfoque politológico sin dejar de lado mi visión como comunicador social y periodista.

No obstante, se puede mirar la implementación desde un enfoque de capacidad administrativa (Roth, 2002:108) en que dicha etapa tiene ciertos obstáculos o irregularidades a la hora de ver el resultado efectivo de las políticas públicas que se diseñan, puesto que todo depende de la administración política de turno, del interés de los mandatarios de atacar efectivamente el

⁶ Aclaro que con base en recomendaciones fueron definidos estos dos autores como insumo principal para tratar el tema de las políticas públicas con referencia a la implementación de decisiones y medidas sobre la extorsión. Ambos me parecen claros a la hora de exponer sus postulados sobre el análisis de políticas públicas y considero que con base en lo visto hasta el momento, las políticas públicas requieren de un estudio o análisis del problema para formular o proponer soluciones las cuales luego deben ser implementadas (con mucho cuidado y analizando si las estrategias son efectivas), para después evaluarlas y corregir los aspectos que no han generado el efecto esperado. Además, en mi criterio, esas políticas públicas deben ser propuestas a largo plazo para que se puedan ver efectos o resultados concretos (buenos o malos), y no cambiarlas cada que llega un nuevo gobernante a imponer sus ideas y proyectos.

problema o simplemente de generar resultados e imagen ante la ciudadanía, o de tratar el problema como un indicador más de inseguridad.

La implementación es la política palpable; sin embargo, está ausente a la hora de discutir la política pública puesto que en el momento de diseñarla se miran más las estrategias y se le pone poco cuidado al proceso de implementación; esto es debido a que la gestión pública se desarrolla con base en el control, la especialización, el manual de funciones y el tipo de mando. De ahí que se hable de *Implementation gap* (o sea la deficiencia e ineficiencia en esta etapa).

En el *Implementation gap* se precisa que “es diferente tomar una decisión a aplicar la norma”; por tal razón, la decisión es la teoría y la aplicación es la parte práctica. De esto surge una manifestación de que “la implementación perfecta es perfectamente inalcanzable”. Dicha etapa tiene unos enfoques que se constituyen en modelos normativos de implementación, los cuales son los lazos entre “decisión” y “ejecución”. Para la implementación de los enfoques se tienen en cuenta dos concepciones: *Top down* y *Bottom-up*.

1.5.1. Enfoques de la implementación

A partir de las explicaciones de *Roth Deubel* (Roth, 2002:109) existen dos concepciones o categorías de la implementación: la primera (*Top down*) es una concepción administrativa y jerárquica que se trabaja de arriba hacia abajo o del centro a la periferia, en ella hay una separación entre la formulación y la decisión, y luego, por otro lado, está la implementación; esto quiere decir que esta concepción trabaja las políticas públicas desde las directrices que toma la autoridad o los encargados del poder. Entre tanto, la segunda concepción (*Bottom-up*) trabaja las políticas públicas de abajo hacia arriba, por tanto es un enfoque crítico o alternativo al anterior y que construye o implementa las políticas con base en reglas, procedimientos y estructuras organizativas y se tiene en cuenta la opinión de la población, de la base.

En conclusión, la concepción del *Top Down* utiliza las estrategias de: control, planeación, jerarquía y responsabilidad. La concepción del *Bottom-up* se basa en las estrategias de

espontaneidad, capacidad de aprendizaje, adaptación y concertación; o sea que hay negociación. Estas concepciones dejan abierto el interrogante de si “la implementación de una política gana al quedar firme ante la oposición que suscita, y en qué medida gana al negociar su implementación con los destinatarios, con los opositores, o con ambos” (Roth, 2002:110). De ambas, considero que en la implementación de una política pública se debe seguir el camino del *Bottom-up*, y tener en cuenta la participación de los destinatarios de las políticas.

Según Roth Deubel (Roth, 2002:110) existen cuatro tipos de enfoque⁷. Al revisar estos enfoques se encuentra que tradicionalmente (desde la teoría) para la implementación de las políticas públicas en nuestro medio se emplea el *Enfoque del Buen Gobierno* que consiste en la renovación de los procesos y generación de resultados con la interacción de una multitud de actores sociales y políticos que se influyen mutuamente. El Enfoque del buen Gobierno desarrolla propuestas teóricas y prácticas con el fin de crear las condiciones para que un gobierno logre los objetivos propuestos. Es un enfoque que se centra más en los procesos que en los resultados, porque en el “¿cómo se hace?” es dónde está la clave, para que la política alcance resultados.

Aunque también se puede decir que en la mayoría de las ocasiones se utiliza el *Enfoque Clásico de la Administración Racional*, debido a que cumple y hace cumplir órdenes, pues no busca la participación o el diálogo con los destinatarios de la política. Con este enfoque se trata de hacer respetar una norma y punto. En la actualidad es un modelo de gestión poco apoyado —aunque muy utilizado, en mi opinión—. Además en este enfoque se trabaja más desde el paradigma de la “eficiencia”; en él los administradores se convierten en gerentes que

⁷ Otros enfoques tenidos en cuenta en la implementación son: el *Enfoque Clásico de la Administración Racional*, que consiste en que la administración pública ejecuta decisiones políticas (*Top down*) y emplea recursos ilimitados. Este enfoque transforma los objetivos en medios, la política en técnica y los conflictos en realidades gestionarias. El *Enfoque de Gestión Pública* es un enfoque ideal, considerado una guía y que contempla que una política se debe fundamentar en una teoría sólida, que no sea ambigua y sea probable, que los responsables de implementarla tengan capacidades políticas y estén comprometidos, que tenga apoyo de los electores y de algunos legisladores y que tenga permanencia en el futuro para que no sea afectada por conflictos o condiciones socioeconómicas que atenten contra sus fundamentos técnicos. Y el *Enfoque Contingente*, el cual considera la implementación como un proceso difícilmente previsible y se preocupa por la efectividad de las políticas públicas, dado que este último aspecto no es importante para la actividad política; esa efectividad depende principalmente de las características de los destinatarios de la política, de los entes de implementación y de las condiciones externas a la política. (Roth: 2002, p.110-123).

deben entregar (obtener) resultados y deben satisfacer a los clientes o consumidores (es decir a la comunidad).

Por su parte, *O'toole, Jr.*, quien hace unas “Recomendaciones prácticas para la implementación de las políticas que involucran a múltiples actores: una evaluación del campo”, plantea la implementación —sugiriendo una combinación de los enfoques *Top-down* y *Bottom-up*, apuntando a una estrategia de teoría empírica de la implementación— como una “acción conjunta de varias organizaciones que enfrentan problemas públicos complicados” (Aguilar et. al., 1996:414), y para tratar de resolverlos se basan en unos interrogantes en los que se tienen en cuenta recomendaciones, coherencia de las propuestas, ¿cómo se aplican éstas? y ¿cómo surgen los hallazgos?

Sin embargo, *O'toole, Jr.* (cit. por Aguilar, 1996:413), asegura que la implementación requiere de un análisis empírico más una elaboración teórica, los cuales son los instrumentos metodológicos del análisis de la implementación. Pero *O'toole* va más allá y manifiesta que “las políticas de seguridad y defensa nacionales son ignoradas por los académicos que investigan la implementación de las políticas públicas” (cit. por Aguilar, 1996:416); argumento que se constituye en uno de los factores para asegurar que el estudio o la investigación de temas como el de la extorsión se vuelven más complejos en un contexto como el latinoamericano, y más precisamente en el colombiano, dado que las políticas de seguridad son diseñadas e implementadas por representantes de los organismos de gobierno, de la fuerza pública y de las instituciones judiciales⁸.

Pero el panorama se vuelve más complejo cuando *O'toole, Jr.* (cit. por Aguilar, 1996:416) también advierte que “los investigadores de la implementación no han llegado a acuerdos sobre lo que constituye el objeto común de sus estudios”, esto se debe a que algunos investigadores se refieren al proceso desde “la declaración inicial de una política y el último de

⁸ J. F. Palau Ángel, ex secretario de Gobierno de la Alcaldía de Alonso Salazar, quien manifestó que para analizar la situación del conflicto en la ciudad se hacía mediante un Consejo de Seguridad en el que participaba el Secretario de Gobierno, el comandante de la Policía, y la Directora Seccional de Fiscalías.

sus impactos en el mundo circundante. Otros restringen la noción de implementación a las acciones de quienes son los responsables formales de la ejecución de una política”.

Uno de los planteamientos de *O’toole Jr.* advierte que “Generalmente, la implementación requiere la acción conjunta de diversas organizaciones. Desde la perspectiva de los investigadores de la implementación, los problemas analíticos y prácticos más interesantes son los que se refieren a la implementación cuando ésta tiene lugar en contextos que involucran a diversos actores y, habitualmente, a distintas organizaciones y no los que se refieren a una única entidad responsable de la implementación” (cit. por Aguilar, 1996:414) .

A partir de la anterior premisa, se podría pensar que para el contexto medellinense aplica este postulado a la hora de pensar, diseñar e implementar políticas de seguridad que tengan en cuenta la problemática de la extorsión, debido a que en la respuesta deben participar entidades o actores como la administración municipal, la fuerza pública, los movimientos comunitarios, el sector comercial (dada su estrecha relación con los políticos), las organizaciones sociales, entre otros; de ahí que se comparte a *O’toole Jr.* cuando propone que “En los espacios políticos densos, la regla es que participen en la implementación múltiples organizaciones; esta misma regla también quiere seguirse en el caso de problemas públicos complicados, a menudo imbricados con otros problemas adicionales...” (cit. por Aguilar, 1996:414).

Sobre los múltiples actores, *O’toole Jr.* se refiere a unas variables en la implementación de las políticas que incluyen:

- Los actores responsables de la implementación.
- El número de actores involucrados.
- Las actitudes y percepciones del personal responsable de la implementación
- Las simpatías políticas del electorado, y
- La oportunidad con la que se realiza el proceso

Además, señala que aunque haya unas variables y se realicen investigaciones con resultados valiosos, no siempre son productivos, dada la respuesta o el uso que hacen de ellas los actores que diseñan e implementan las políticas. Los resultados de esas investigaciones también traen

consigo unas recomendaciones que propone el investigador, pero no se garantiza que éstas sean atendidas por quienes participan en los procesos políticos para que tengan mayor utilidad.

De las consideraciones precedentes, se puede concluir que en esta parte uno puede tomar conciencia de que el trabajo que se realice en la investigación puede tener unos postulados interesantes y arrojar resultados importantes sobre la problemática tratada (para nuestro caso la extorsión en Medellín), pero esto no significa que pueda ser una investigación tenida en cuenta por las autoridades municipales o por quienes tienen a su cargo la difícil tarea de mantener la seguridad en la ciudad, o como dice el texto “no parece haber bibliografía alguna relacionada con el problema del uso de la investigación sobre implementación”.

Sin embargo, reitero lo que expuse anteriormente, para analizar la implementación de políticas públicas en el tema de la extorsión como enfoque acogeré el “Enfoque Clásico de la Administración Racional” (concebido por *Weber* y *Fayol*), el cual es explicado por Roth Deubel (Roth, 2002:110), dado que a la hora de tomar decisiones o implementar políticas públicas en nuestro entorno es el modelo que más se acopla a la forma de proceder de nuestros gobernantes. Aunque parezca que en la ciudad, a través de diversos mecanismos y actividades, se tengan en cuenta las quejas y necesidades de la gente, los encargados de decidir e implementar las políticas públicas tienden a hacer cumplir órdenes y tratan de hacer respetar una norma (cabe anotar que es un modelo en desuso, pero que en nuestra realidad política todavía es muy utilizado).

Y para ratificar esta idea me acojo a lo que explica el investigador *Aguilar* cuando expresa que “Entender, definir y explicar el proceso decisorio de las políticas, así como prescribir mejores acercamientos a su diseño y desarrollo, es innegablemente una tarea teórica (pura y aplicada) tan básica y crucial como complicada” (cit. por Aguilar, 1996:6). Este enunciado invita a reflexionar, como estudiante de maestría, si al buscar cómo se implementan políticas públicas claras y definidas para atacar problemas que afectan a una comunidad, tendría como resultado un hallazgo efectivo que genere eco en los funcionarios públicos y representantes de la fuerza pública encargados de atender las problemáticas con base en las recomendaciones de un estudio académico.

Luego de esta exposición de conceptos de la implementación de las políticas públicas, mi enfoque para analizar esta fase en una política pública lo asumo desde la concepción del *Bottom-up* que tiene en cuenta los procedimientos y la opinión de la población con base en una hipótesis teórica de cambio social (la forma sería si hago *tal cosa* entonces ocurre *esto*). Eso significa que para plantear una política pública se debe tener claro qué se quiere obtener generando un cambio en los destinatarios de la política y, lo más fundamental, indicando cómo se va a hacer, es decir, planteando una estrategia clara y unos funcionarios que estén convencidos de que la propuesta es la más adecuada para resolver el problema.

1.5.2. El proceso de implementación

Con relación a los enunciados anteriores, los profesores *Van Meter* y *Van Horn* (Aguilar et. al, 1996:97 y ss.) hablan sobre “un modelo sistémico de la ejecución de las políticas”; y en la explicación del mismo se refieren a cómo es esa relación entre los resultados de las investigaciones sobre los factores determinantes y las consecuencias de las políticas públicas. Según los autores “Más recientemente los analistas políticos han dirigido su atención a los impactos o efectos que tienen las políticas en la gente y en los problemas que pretendían resolver”; es decir, que los académicos han tratado de explicar cómo se diseñan e implementan las políticas que afectan a la gente, solo que los gobernantes toman otras decisiones políticas de acuerdo con los compromisos o los efectos que desean generar en la comunidad.

Ese modelo sistémico al que se refieren *Van Meter* y *Van Horn* plantea que se ha dicho muy poco sobre la implementación de las políticas públicas. “No han prestado atención suficiente al vínculo entre la política y su realización”, pero ellos definen que “la implementación de las políticas abarca aquellas acciones efectuadas por individuos (o grupos) públicos y privados, con miras a la realización de objetivos previamente decididos. A estas acciones pertenecen tanto los esfuerzos momentáneos por traducir las decisiones en propuestas operativas, como los esfuerzos prolongados para realizar los cambios, grandes y pequeños, ordenados por las decisiones políticas” (Aguilar et. al., 1996:100).

Los autores hacen referencia a los factores determinantes y a las consecuencias de las políticas públicas, pero insisten en que los enfoques no ahondan en la aplicación o implementación de éstas, lo cual refuerza la idea de que se pueden hacer estudios muy concienzudos y profundos sobre una problemática que aqueja a un territorio o grupo poblacional. Pero de poco sirve un trabajo académico bien hecho si los actores que determinan el cómo se van a aplicar (implementar) las políticas no hacen caso de las recomendaciones de los investigadores o las aplican mal. De ahí que se debe mirar de nuevo cuáles fueron los efectos de esas acciones equívocas y redefinir nuevas políticas para las situaciones que surgen⁹.

Para explicar definiciones y significados de la implementación de políticas públicas, se refiere que éstas son desarrolladas por grupos o individuos públicos o privados (tal como se explicaba antes en este texto por parte de *Roth Deubel*) con el propósito de alcanzar unos objetivos y así realizar cambios grandes y pequeños. Pero advierte Roth Deubel que para que haya implementación es fundamental tener unos objetivos y metas políticas establecidas (Roth, 2002:115); además esta etapa se debe adelantar luego de tener una legislación aprobada y unos fondos asignados (recursos económicos) para llevar a cabo la política pública.

No obstante, se aclaran cuatro conceptos que tienen relación, pero distintos significados; estos son: implementación, ejecución o desempeño, e impacto.

Implementación: ¿por qué ocurrió de tal manera?

Impacto: consecuencias de las decisiones políticas. ¿Qué ocurrió?

Desempeño: grado de cumplimiento real de la prestación de los servicios propuestos.

Se acepta por parte de *Van Meter* y *Van Horn* (cit. por Aguilar et. al., 1996:102) que el proceso de implementación es desconocido y que esto puede ocasionar conclusiones desafortunadas. La implementación ofrece un punto de vista diferente al estudioso y a los

⁹ W. Williams expresa: "Una investigación sobre la implementación pretende establecer si una organización es capaz de conjuntar recursos humanos y materiales en una unidad organizativa coherente y si puede motivar a los operadores de manera tal, que sean capaces de llevar a cabo los objetivos explícitos de la organización" (cit. por Aguilar et. al.: 1996, p. 100).

responsables de las políticas sobre cómo el sistema logra convertir los objetivos de las políticas en servicios públicos.¹⁰

De ahí pues que según lo explicado existe un concepto equivocado sobre la sencillez del proceso de la implementación, del cual no se hacen cargo los investigadores, y que las decisiones que lo anteceden son las que resuelven los problemas sociales. Otro factor relacionado con el desconocimiento del proceso de la implementación es la “Presupuestación por Programas” (*sic*) que se concentra “en la selección de los métodos más adecuados para lograr objetivos y metas previamente establecidas, al poner el mayor énfasis en las decisiones de la cúpula del gobierno” y hacer a un lado a las dependencias encargadas de la implementación (lo cual todavía es evidente en nuestro entorno) (cit. por Aguilar et. al., 1996: 103); esto quiere decir que presta mayor atención a los objetivos y los medios que a la implementación.

También por su complejidad, el proceso mismo de la implementación de las políticas genera que los investigadores no profundicen en él. En éste es difícil identificar los actores más relevantes, su difícil medición, y la multiplicidad de acciones en períodos prolongados; todo esto requiere tiempo y recursos. Frente al complejo desarrollo de la implementación, resulta interesante una afirmación de *Smith* para nuestro contexto, y es la siguiente: “La implementación constituye un problema exclusivo para las naciones del Tercer Mundo, en las que los intereses privados pretenden impedir que una burocracia asediada implemente las políticas públicas” (cit. por Aguilar et. al., 1996: 105). Considero que esta afirmación vale para muchas situaciones problemáticas de Colombia y de Medellín, no obstante me parece que para el tema investigado, la extorsión, valdría refutarla, dado que los capitales privados hacen parte de las víctimas afectadas por el conflicto. Por eso me atrevo a proponer que en la implementación, en el diseño y en la ejecución de las políticas públicas para diezmar el delito deben participar los diferentes sectores, incluso los empresarios.

¹⁰ Pero ese desconocimiento de la implementación obedece “a que existe una suposición ingenua de que una vez una política ha sido adoptada por un gobierno, ésta será llevada a cabo y sus resultados coincidirán en gran medida con las expectativas de quienes elaboraron la política”, explica *Smith* (cit. por Aguilar et. al.: 1996, p. 102).

Pero al revisar las teorías de la implementación en organizaciones complejas, planteadas por *Scheff, Crozier, Sykes, Mechanic y Baum* (según se explica en el texto), resulta importante tener en consideración un factor importante sobre el tema de políticas públicas, el cual consiste en que en las organizaciones —para nuestro caso la administración municipal y la fuerza pública— los altos mandos de la jerarquía pueden proponer, agendar y formular políticas públicas que busquen un buen efecto o resultados positivos para contrarrestar el problema que aqueja a la población; no obstante, falta revisar cuál es el compromiso y la aplicación que llevan a cabo los funcionarios o empleados de nivel inferior, dependiendo del interés o del sentido de pertenencia con la organización y con el problema.

De acuerdo con lo que explican los teóricos, en la implementación de las políticas públicas o de las decisiones, los altos mandos poco se ocupan de las funciones operativas, mientras que en esta etapa, en ocasiones, los funcionarios de rangos inferiores pueden ganar mucho poder (pues son los que directamente ejecutan la política pública); es por ello que en muchas situaciones el objetivo y la implementación de la política pública puede perder su efecto o no alcanzar el resultado deseado debido a los giros que les pueden dar los subalternos.

Para ilustrar esta situación en nuestro tema de investigación, propongo un ejemplo: Si desde la administración municipal en Medellín se decreta que la policía debe atender con prontitud todas las denuncias sobre extorsión que sean realizadas a través de la Línea 123, y el comandante de la policía así se lo ordena a sus patrulleros, hay que esperar que los agentes de policía encargados de las líneas den el reporte y que los efectivos que se encuentran en los barrios ejecuten las visitas a los sectores en los que ha sido denunciado el delito; posteriormente, se debe verificar si la fuerza encargada realiza las investigaciones profundas para dar con los delincuentes que atentan contra el patrimonio de la comunidad. Lo que trato de esbozar con este ejemplo es cómo los agentes (que son los funcionarios de nivel inferior) pueden darle un buen desarrollo a esa política o estrategia implementada desde los altos mandos de la administración municipal y de los organismos de seguridad. Esto significa: el papel de los diferentes actores que, además, estarán sujetos a la posibilidad que tienen de implementar esas acciones.

Sin embargo, según el anterior ejemplo, y con base en las teorías, hay que mirar la otra cara de la moneda: los funcionarios de niveles bajos pueden estar comprometidos con una buena implementación de la política pública, pero los altos mandos no se interesan por las acciones operativas y solo se preocupan de los resultados o simplemente por aparentar que tomaron tal decisión frente a una determinada problemática social.

1.6. Otros conceptos teóricos

Al mirar un concepto que comparten *Bailey y Mosher, Sundquist, Derthick, Pressman y Wildavsky* (Aguilar et. al, 1996:112), se descubre también que en la implementación de las políticas en organizaciones complejas como las entidades gubernamentales, cabe revisar las relaciones y conflictos entre funcionarios de las altas jerarquías y sugieren la autonomía de los subordinados. Para nuestro caso, cabe resaltar las afinidades o diferencias entre funcionarios de uno y otro partido político, pero también las envidias y rencillas entre funcionarios por tener un cargo más alto en programas diseñados para implementar una política.

Adicionalmente, los autores exponen que en la implementación de las políticas se deben tener en cuenta dos características: “la magnitud del cambio requerido y el grado de consenso entorno de las metas por parte de los participantes en el proceso de implementación” (Aguilar et. al, 1996:112). Esto se refiere a cambios graduales de acuerdo con políticas anteriores que hayan sido implementadas y con los cambios en los procedimientos administrativos que se puedan dar en la organización en el momento de implementar la política, así mismo se puede referir al compromiso y cooperación entre los integrantes de los diferentes organismos administrativos, judiciales y fuerzas de seguridad para desarrollar estrategias que contribuyan a lograr un propósito.

A manera de conclusión de este básico análisis sobre la implementación de las políticas “públicas”, se debe cambiar la concepción de los ciudadanos sobre la idea equívoca o acostumbrada de que el gobierno es el que toma las decisiones sobre las políticas públicas y cómo ejecutarlas, y que los funcionarios públicos han sido los encargados de obedecer, es decir, de ejecutarlas. Lo importante no es cumplir con un mandato de los gobernantes o de los

encargados de hacer cumplir una política pública; “lo esencial es saber cómo implementarla y llevar la propuesta o posible solución a su cumplimiento y plenitud” (Aguilar et. al, 1996:15).

De ahí pues que implementar una política es tratar de llevarla a un feliz término y de generar cambios o lograr los resultados propuestos en sus objetivos. Para el tema que atañe esta investigación sobre extorsión en Medellín, es interesante conocer qué políticas públicas se implementaron para enfrentar al delito —si es que hubo una política detallada o precisa para afrontar el asunto en cuestión— y cómo se llevaron a cabo en el periodo 2008-2011, es decir, analizar ese proceso, quiénes las diseñaron, quiénes las implementaron y qué efectos han tenido (aunque en esta parte me atrevo a decir que no han tenido efecto), pero esto es tema de otra investigación que contribuye a complementar el presente proyecto.

1.7. Concepción sobre la implementación

A partir de la lectura de los diferentes autores comprendo que la implementación de una política pública no se trata solo de un problema técnico, dado que se debe considerar la dimensión política de dicha fase, lo cual quiere decir que no solo es cumplir al pie de la letra una norma sino que es importante escuchar las quejas, ideas y/o necesidades de múltiples actores. La implementación se debe concebir como la política transformada en hechos concretos; es decir, es una realidad palpable de la política pública.

Con base en una buena implementación se pueden ejecutar bien las decisiones, siempre y cuando se planteen unos procesos o estrategias claros para resolver un problema o cambiar una situación; pero si una política no se implementa bien, o sea que no se define el ¿cómo se hace?, puede generar mayores problemas y ocasionar que una política pública sea fallida a pesar de estar bien propuesta.

La implementación en muchos casos (desde la teoría) ha sido olvidada, dejada de lado o vista con un bajo perfil dentro de la discusión de las políticas públicas. Sin embargo, hay algo que queda claro: la implementación es la etapa durante la cual se realizan actos y efectos a partir de un marco normativo (eso quiere decir, luego de la formulación y diseño de la política) en la

que deben participar múltiples actores y debe ser implementada por funcionarios o personas que tengan la convicción de que la solución propuesta es la debida para cambiar el rumbo de las situaciones problemáticas.

1.8. El concepto de la seguridad en las políticas

En este análisis cabe precisar un elemento importante si se trata de revisar una política pública concerniente al tema de la seguridad; de ahí pues que se hace necesario precisar y aclarar qué tipo de seguridad conciben las autoridades y la comunidad cuando solicitan protección, minimización de los índices de delincuencia y cuando reclamar una mejor calidad de vida en sus entornos urbanos y rurales.

“La seguridad como necesidad humana y como función general del sistema jurídico carece de sentido propio” (Baratta, 2001:1), se trata de la seguridad como la “certeza del derecho”; es decir que cuando se cumple, los individuos tienen la percepción de que sí existen normas que la respalden o la generen; mientras que la teoría normativa considera la seguridad del derecho como “certeza”.

En Medellín durante las tres últimas décadas han persistido las quejas, denuncias y solicitudes sobre el tema de la inseguridad en la ciudad por diferentes motivos: homicidio, hurtos, narcotráfico, conflictos entre bandas, desplazamientos forzados, desaparición forzada, entre otros delitos. Y siempre se habla de la falta de seguridad en la ciudad, de qué hacen las administraciones municipales y la fuerza pública para mantener la ciudad en paz. Por eso es importante definir ¿de qué tipo de seguridad habla el ciudadano del común, o cuál seguridad es la que requiere?

1.8.1. Enfoques o modelos de seguridad

El interés de este trabajo de investigación es indagar por la implementación de políticas públicas en materia de seguridad, específicamente frente al delito de la extorsión. Por ello, un aspecto importante para aclarar es el de los modelos de seguridad o más bien los enfoques

aplicados para disminuir la delincuencia y la criminalidad, pues conociendo algunos de estos enfoques se podrá comprender cómo el tema de la seguridad ha sido asumido desde las instancias del gobierno local, es decir desde la Alcaldía de Medellín entre los años 2008 y 2011.

En el tema de seguridad se han planteado diferentes modelos de política para hacerle frente a la delincuencia, y en la revisión bibliográfica para este trabajo coinciden tres autores que analizan las políticas de seguridad implementadas en Estados Unidos e Inglaterra, pero también en América Latina.

Cuando a una persona, comunidad o empresa la extorsionan se siente la inseguridad, la falta de seguridad, o la ausencia de seguridad. La seguridad es una necesidad humana que debería ser garantizada por el Estado. Según *Alessandro Baratta*, uno de los autores que han analizado el tema a profundidad, los gobiernos locales generan políticas de seguridad, pensando en el “derecho a la seguridad” y no en la “seguridad de los derechos”.

a. Enfoques según Alessandro Baratta

Las políticas de seguridad en *Baratta* se analizan desde dos direcciones: “el derecho a la seguridad” y la “seguridad de los derechos”. En los países desarrollados domina el primer modelo. Sin embargo, la seguridad de los derechos es considerada en algunos países como política de ciudad y el autor se refiere a ella como un modelo legítimo, dado que puede ser una opción posible que “corresponde a una política integral de protección y satisfacción de todos los derechos fundamentales y humanos” (Baratta, 2001:4).

El modelo de la seguridad de los derechos se estima como legítimo (e improbable) debido a que “corresponde a la validez ideal de las normas contenidas en la Constitución del Estado social de derecho, al derecho internacional de derechos humanos y a la demanda social de implementación de estas normas. Es decir, que se trata de un modelo diferente donde la prevención del delito y el derecho penal no constituyen la esencia de una política integral de derechos, sino que por el contrario es una parte complementaria de la política de seguridad de los derechos” (Baratta, 2001:4).

También se resalta la *política criminal actuarial*, un modelo peligroso porque estigmatiza a determinados grupos sociales, al punto que los caracteriza como colectivos en los cuales la delincuencia prevalece y es difícil de ser reducida y controlada en corto tiempo. Se constituye en un modelo represivo que se ensaña con los individuos o grupos poblacionales débiles restringiéndolos en general por culpa de alguno ciudadanos que actúan en contra vía del orden social.

También existe la alternativa de la *tolerancia cero* como respuesta a la criminalidad y al desorden social (Teoría de las ventanas rotas), modelo expuesto y contemplado también por *Juanjo Medina Ariza*.

Las características de los modelos de la seguridad de los derechos y del derecho a la seguridad son definidas por *Baratta* de la siguiente forma:

Modelo de seguridad de los derechos

El modelo legítimo que indica *Baratta* en una política de seguridad de los derechos (el cual comparto) tiene en cuenta aspectos como: inclusión social; seguridad de todos los derechos de todas las personas; una política democrática, dirigida al empoderamiento de los débiles y de los excluidos; una política local, participativa, en la que haya una deconstrucción de la demanda de pena en la opinión pública y reconstrucción de la demanda de seguridad de todos los derechos (no se trata de criminalizar y castigar). Además, la política criminal es un elemento subsidiario en el interior de una política integral de seguridad de los derechos.

En este modelo la política pública de seguridad debe considerar la seguridad como un servicio público; en ella los policías se convierten en ciudadanos (policía comunitaria). En ese sentido, debe tener una afirmación de la igualdad y uso ilimitado de los espacios públicos por parte de todas las personas, una seguridad en el marco de la Constitución y de los derechos fundamentales (“derecho penal mínimo”, seguridad de los derechos); y se tiene en cuenta la seguridad como política de una "sociedad abierta", dirigida al desarrollo humano en el mundo.

Modelo del derecho a la seguridad

El modelo que predomina en la mayoría de las naciones no es el anteriormente descrito sino el modelo ilegítimo, es decir, el excluyente. A partir de este tipo de políticas la distancia entre ricos y pobres aumenta considerablemente en algunos países; eso significa la inclusión en el desarrollo y la exclusión, pues este tipo de modelos son impuestos por el neoliberalismo económico desde el cual se trazan políticas de gobierno internacionales. Estas diferencias establecen categorías y señalamientos de unos grupos diferentes y otros peligrosos, y que haya grupos que se sientan inseguros porque supuestamente están asegurados gracias a esas diferencias en las que algunos grupos sociales solamente hacen parte del proceso productivo o que no cumplen ningún papel en la sociedad (es decir los obreros, aquellos que no tienen ninguna ocupación y otros que se encuentran en situación de marginalidad).

De ahí que en las políticas de seguridad ilegítimas se aumenta la exclusión pero también el control del riesgo, por ende se incrementa el riesgo y disminuye la seguridad de los que tienen privilegios; en conclusión: crece la inseguridad de todos los individuos de esa sociedad.

Lo que debería buscar una política pública de seguridad es la seguridad de los derechos de todos, dado que la seguridad de los grupos sociales fuertes depende de los riesgos que provienen de la carencia del disfrute de derechos fundamentales de los grupos sociales excluidos. Y esto último es, al parecer, lo que no han querido entender los grandes monopolios económicos y políticos mundiales.

b. Enfoques según Juanjo Medina Ariza

Medina Ariza presenta varios modelos de la prevención comunitaria del delito en Estados Unidos y en Inglaterra en diferentes décadas del siglo XX, en un contexto que trata las teorías ecológicas y delincuencia urbana. En los modelos analiza la implicación de los residentes y la movilización de recursos económicos para la prevención del delito en los diferentes sectores menos favorecidos de las ciudades. En la época de la Ciudad asustada explica en que consistieron los esquemas de vigilancia comunitaria y el uso del diseño arquitectónico. Y en el periodo de la Ciudad desordenada ofrece una descripción de estrategias como la policía de calidad de vida, la tolerancia cero y la video vigilancia.

Para *Medina*, en las zonas urbanas la seguridad tiene una relación también con los derechos humanos de los sectores sociales más desfavorecidos, al igual que lo plantea *Baratta*; de ahí que la delincuencia es un serio problema que afecta a las ciudades de forma global (Medina, 2010:2).

Hay una serie de teorías criminológicas que no se preocupan por explicar la comisión de actos delictivos por individuos, sino que se centran en tratar de explicar por qué determinadas comunidades o lugares dentro de los espacios urbanos exhiben una mayor tasa de delitos y que proponen de qué forma el desarrollo urbano puede contribuir a la delincuencia. Se trata de teorías que no analizan el individuo sino el entorno en el que viven dado que su comportamiento delictivo es una respuesta a las condiciones sociales en las que vive en el contexto urbano.

Modelos ecológicos

La delincuencia urbana en las ciudades de Estados Unidos en los años 60 se debe a diversos factores como la desindustrialización por los nuevos modelos urbanos. Estos modelos ecológicos (teóricos) de la delincuencia tratan de entender de qué forma estos cambios urbanos y condiciones sociales generan la geografía social del delito:

- La “nueva escuela de la desorganización social” alude a factores como falta de capital social, dificultad para definir y alcanzar objetivos comunitarios comunes y ejercer formas informales de control social, la segregación espacial de minorías fundadas en prácticas privadas y políticas públicas, y la falta de inversiones privadas en determinadas comunidades (tal y como sucede en las comunas nororiental y noroccidental de Medellín donde el capital privado no expande sus negocios por miedo).
- Las “teorías anómicas o de la presión estructural” destacan la ausencia de oportunidades legítimas para el desarrollo de identidades positivas y prosociales para jóvenes en comunidades marginales.
- Las “teorías de la oportunidad” destacan la distribución no aleatoria en espacio y tiempo de las oportunidades delictivas, así como ir más allá de las explicaciones

ecológicas tradicionales que asocian lo malo: el delito con la pobreza, dado que la distribución del delito responde a otros factores.

Modelos de prevención comunitaria del delito en el siglo XX

En este enfoque el primer modelo es la prevención comunitaria del delito en la que los residentes desarrollan acciones que propenden por cambiar las condiciones sociales que conducen al delito en las comunidades residenciales (para el caso nuestro en los barrios y comunas).

Se aplicaron varios modelos de prevención comunitaria desde los años 60 y 70 hasta los 90 con diferentes estrategias y tácticas en las que participan los vecinos colaborando con la policía, iniciativas que se dieron tanto en Estados Unidos como en Gran Bretaña. Esos modelos apuntan principalmente a mantener el control del orden público en el espacio urbano, especialmente de las comunidades y sectores más vulnerables de la sociedad.

- **Proyecto de las Áreas de Chicago:** modelo utilizado en Gran Bretaña y en Estados Unidos entre 1940 y 1970, que se trataba de políticas orientadas a fortalecer la capacidad organizativa de los barrios con recursos para atender problemas delincuenciales, como política social para mejorar la calidad de vida de las personas menos favorecidas.
- **Movilización de recursos:** surge como un modelo que busca generar oportunidades en los sectores más desfavorecidos como una iniciativa de la Guerra a la pobreza del presidente de EE.UU Lyndon B. Johnson. El propósito era reducir la delincuencia con medidas como trabajo para los adolescentes, centros de atención comunitarios, emplear a los residentes locales como líderes de la organización para tomar acciones sobre temas de interés común. El modelo buscó que los sectores marginales participaran al máximo en las propuestas y programas que afectaban sus vidas.
- **Los programas de vigilancia comunitaria:** los objetivos de los programas de prevención comunitaria pretenden demostrar que están diseñados arquitectónicamente para garantizar la vigilancia natural por parte de los residentes; además implicar a los vecinos en los programas de vigilancia comunitaria. Consisten en una colaboración

entre la policía y los vecinos residenciales a partir de programas determinados para tal fin (control social informal).

- **El espacio defendible:** Se trata de planificar espacios en el diseño arquitectónico para la vigilancia natural en edificios, urbanizaciones y proyectos de vivienda pública para que sean más seguros y habitables. Esto debido a que este tipo de proyectos se construyen para habitantes de barrios pobres. Lo que busca este modelo es reestructurar el espacio urbano para que los residentes controlen las áreas alrededor de sus viviendas y las áreas públicas a través de las ventanas.
- **Policía “de calidad de vida”, mantenimiento del orden y “tolerancia cero”:** es la concesión de nuevos poderes a la policía y a las autoridades locales para combatir el desorden social. Surge de la teoría de los cristales rotos, la cual plantea que el desorden social crea sensación de abandono estatal y social en las zonas en las que es latente y genera un mensaje de que “todo está permitido y nadie hace nada al respecto”. La situación genera una sensación de inseguridad ciudadana, limita la participación comunitaria y la gente evita salir a la calle. De ahí que se disminuyen los controles sociales en la calle, lo cual atrae a los delincuentes dando como resultado el aumento de las tasas delictivas. En Nueva York, en los años 90 se utilizó el modelo con el objetivo era perseguir agresivamente actos de desorden social incluyendo infracciones administrativas o delictivas de tipo menor. El propósito principal era restablecer el orden social por ofensas menores tal y como acercarse a un coche en los semáforos para lavar las ventanillas, arrojar basura a la calle, pedir limosna, prostitución, beber alcohol en la calle, orinar en espacios públicos, vandalismo y una variedad de actos semejantes. Así mismo se implementó la medida de detectar la posesión ilegal de armas de fuego.
- **Video vigilancia:** consiste en el empleo de cámaras de vigilancia enlazadas con circuitos cerrados de televisión y se constituye en una tecnología de control social en espacios abiertos y cerrados, públicos y privados. Incrementa el nivel de vigilancia formal y sirve para disuadir a los delincuentes de que pueden ser identificados y detenidos. Es un modelo que puede aumentar el nivel de seguridad ciudadana y fomentar el uso de los espacios, le recuerda al ciudadano tomar precauciones, y puede

ser utilizado por la policía y servicios de seguridad privada. Su uso masivo es un instrumento de prevención comunitaria del delito.

c. Enfoques según Elías Carranza

En América Latina se han dado diferentes respuestas a la criminalidad y el delito y diversas formas de prevención de éstos, también se han evidenciado unas correlaciones interesantes que pueden generar condiciones para que aumente el delito en los países de la región, y se han mostrado unas causas estructurales de la realidad delictiva. Para las diferentes razones que generan conflicto social se presentan evidencias de que “cuando se toman medidas que actúan sobre las causas de la violencia y la criminalidad se producen resultados positivos medibles” (Carranza, 2004:53). Es así como se propone adoptar políticas verdaderamente eficaces.

En la región, y en otros países del mundo, al alto incremento del delito “se responde con más delitos, más justicia penal y penas más drásticas, y también más prevención directa (defensa personal armada, custodias), sin lograr reducir la actividad criminal” (Carranza, 2004:57).

El mayor uso de la prisión, que conlleva al incremento del hacinamiento, y de la justicia penal no reduce de manera representativa los índices de delincuencia en los países del mundo donde aplica este modelo. Para enfrentar el delito, cada vez más países invierten grandes recursos en policías, tribunales, cárceles, pero son medidas que no repercuten significativamente en la reducción de la delincuencia.

Una variable que ayuda a mejorar las condiciones de marginalidad y la disminución de las tasas de delincuencia es la generación de empleo, tal y como sucedió en Estados Unidos entre 1980 y 2000. Otro modelo que puede ayudar es el de desarrollar programas que propendan por la ocupación de la población joven, segmento que tiene estrecha relación con la actividad delincuencia en los países latinoamericanos.

De ahí que medidas de prevención situacional y directa como evitar el porte de armas de fuego —elementos que sirven de herramienta al delincuente para asesinar, hurtar, secuestrar (y en el caso de nuestro tema para intimidar y extorsionar) —, es una propuesta que se ha utilizado en

diversas sociedades. Un enfoque de prevención de la delincuencia es actuar o atacar las condiciones que inciden en determinados delitos, solo que es importante reflexionar hasta qué punto sea válido un exceso en el control que impida la interacción de los ciudadanos llevándola al punto de que la comunicación sea solamente por aparatos y sistemas de telecomunicación que no permiten el contacto personal.

Otra forma de prevención es limitar el uso exclusivo de armas de fuego a la policía con el fin de reducir las tasas de homicidio. *Carranza* sugiere un uso moderado de la justicia penal y de las formas de prevención situacional y prevención armada.¹¹

La propuesta que se hace también es la prevención primaria, o sea medidas a largo plazo, que requieren la implementación de políticas públicas en otros sectores del Estado. No es aconsejable formular respuestas de corto plazo porque dificultan el avance en la prevención de la criminalidad.

Con respecto a los altos índices de delincuencia en los países en vías de desarrollo y también los desarrollados, se demuestran unas correlaciones o factores que dan cuenta de las variables a través de las cuales se pueden formular propuestas o políticas que ayuden a plantear ideas eficaces en la prevención de la delincuencia, las cuales se han utilizado en Norteamérica y en países de América Latina. Estas correlaciones son:

- A mayor población juvenil se incrementa el delito.
- Mientras más ocio tiene la población joven y más tiempo sin contacto con la familia o en las escuelas, existe más delito.
- A mayores índices de desempleo, más tendencia tienen los habitantes al delito.
- Si hay más inequidad en el ingreso, hay más delitos.
- Menor consumo e ingreso *per capita*, motiva al delito.
- Si hay una mayor concentración urbana, hay más delitos.

¹¹ La justicia penal interviene *a posteriori* del delito, para castigar a los culpables. Las formas de prevención situacional, sin actuar sobre las condiciones que generan el delito, impiden la comisión de delitos específicos; similar es el caso de las formas de prevención directa y el uso de armas. Las formas de prevención primaria contribuyen a crear condiciones sociales generadoras de menos delitos (Carranza, 2010).

Frente a las anteriores correlaciones se crítica el modelo de utilizar el modelo de pena de prisión extrema; no obstante, se recomienda utilizar programas de capacitación para padres de familia, y generar incentivos para los jóvenes. Además, se propone un modelo de la prevención por medio de la gestión municipal, con políticas integrales. Carranza se refiere a modelos como:

- La tolerancia cero para la marginación
- Respuestas y sanciones eficaces que favorecen la integración a través de la prevención primaria.

Finalmente se sugiere para América Latina el modelo de la prevención social del delito en vez de la prevención por justicia penal, acompañada de dosis prudentes de prevención situacional, y dosis prudentes de justicia penal y justicia social para una equitativa distribución del ingreso.

1.8.2. El enfoque de análisis para el caso de la extorsión

Luego de presentar los enfoques que analizan *Baratta, Medina y Carranza*, existe un modelo que llama la atención y que se toma como eje para este trabajo con el propósito de analizar las políticas públicas en materia de seguridad implementadas en Medellín durante el gobierno de Alonso Salazar. Se trata del modelo de la “seguridad de los derechos” que propone Baratta pues tiene en cuenta la participación de la base de la sociedad, las comunidades desfavorecidas y excluidas quienes en nuestra región presentan una mayor exposición como víctimas a las diferentes modalidades de delincuencia.

La seguridad de los derechos es un modelo que plantea una política de seguridad integral, que es como se debería pensar una política pública en materia de seguridad. De ahí pues que la seguridad de los derechos significa el “derecho a los derechos” de todos los ciudadanos, sin excepción para ningún individuo¹². No obstante, existen modelos en los que los derechos son

¹² Por su parte, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en el Artículo 3 indica: “Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”.

exclusivos para algunos grupos de personas o para funcionarios públicos y administrativos privilegiados (aunque también se puede dar una mezcla de ambos tipos). La segunda opción, que implica la discriminación de determinados grupos poblacionales excluidos genera un sentimiento de inseguridad y limita los derechos fundamentales de toda la población. Es así como algunas personas en nuestro contexto son tratadas de manera preferencial, con privilegios, cuando cometen conductas irregulares o atentan contra las normas de la Constitución¹³.

Al analizar lo que se concibe en Colombia y en Medellín por política de seguridad, considero que el modelo aplicado por nuestras administraciones públicas es el del “derecho a la seguridad”. Mientras que el modelo de seguridad de los derechos consiste en una línea alternativa de programa de seguridad “dirigido hacia una política integral de protección y de implementación de derechos”¹⁴

Un aspecto que es interesante y se debe tener en cuenta es que en algunas sociedades se ha tratado de prevenir la marginación social trabajando con diversos actores del Estado y de la comunidad en programas multiagenciales (una estrategia acorde con el modelo acogido). Se ha trabajado también a partir de redes nacionales e internacionales de gobiernos locales para tratar los crímenes callejeros tales como el hurto y el robo con violencia e intimidación (éste último podría ser una buena referencia del tipo de extorsión que se ve en Medellín desde los años 90), además de otros problemas como la delincuencia juvenil y la drogadicción. Se da un enlace entre la política criminal y la política social, dado que si bien es importante prevenir también es fundamental darle un tratamiento a los comportamientos ilegales de ciertos individuos en las comunidades (Baratta, 2001:6).

¹³ En nuestro entorno se puede ver como algunos dirigentes políticos, empresarios y hasta familiares de éstos son beneficiarios de prebendas o tratamientos especiales a la hora de ser tratados por conductas irregulares. Se ve como los primos Nule, el exministro de Agricultura Andrés Felipe Arias o el ex alcalde de Bogotá Samuel Moreno son conducidos a sitios de reclusión confortables (a mi juicio) mientras el ciudadano del común debe ingresar a calabozos o centros de reclusión con pocas garantías de salud, aseo y seguridad personal (Estado de casos inconstitucional) .

¹⁴ Baratta, Alessandro, Seguridad, publicado en "Capítulo Criminológico", vol. 29, n° 1, junio 2001 pág. 7

Lo ideal sería entonces ciudades más justas e igualitarias en cuanto a derechos se refiere, en las que la política sea un modelo de proyecto democrático donde los ciudadanos sean los políticos, aumente el poder social de los grupos débiles y en las que la condición sea la inclusión social de los excluidos. Ese proceso democrático sería tal, siempre y cuando la base social participe en mecanismos comunicativos y de decisión, al tiempo que promueve el proyecto. “Sólo el proceso democrático puede permitir el proyecto de una política de seguridad entendida como política de derechos” (Baratta: 2001), lo cual significa un proyecto de seguridad de la ciudad, de comunicación política y de sociedad.

Este tipo de proyectos democráticos de seguridad busca la reintegración del ciudadano en la política desde la comunidad local, el barrio o el municipio (que en este tipo de proyectos se constituyen en escenarios locales ideales para experimentar) generando una discusión política de base, eso quiere decir que se deja de lado la discusión tecnocrática donde solo se hace tradicionalmente por parte de los políticos o de los gobernantes, y el ciudadano entra a ser un actor fundamental en las propuestas de políticas de seguridad de los derechos. En este proceso la participación activa del ciudadano es el alimento fundamental para que sea real; sus efectos deben ser visibles para que al evaluar estos proyectos se conviertan en “objeto de la comunicación pública de base”.

La formación de actores políticos en los contextos locales va de la mano con los agentes de organismos públicos y privados, y esta interacción “asegura a la política pública de prevención y de seguridad no solo la participación de la comunidad local, sino también la multidisciplinariedad en la construcción de los problemas y la multiagencialidad de la respuesta a ellos a través de diferentes saberes académicos y de diferentes profesiones” (Baratta, 2001:6).

En consecuencia con el tema de la seguridad, la inseguridad y la demanda de pena para los asuntos criminales, según estudios sociológicos, éstos derivan de la percepción del riesgo de criminalidad al que se ve expuesto un grupo social fuerte o débil, y surgen de la insatisfacción de otras necesidades y derechos. Por eso, en esencia, lo que generalmente demanda una comunidad es la seguridad de todos sus derechos: salud, vivienda, educación, recreación,

vestido, comida, etc.; y no solo la protección o la exclusión de determinados individuos para que sean confinados en una prisión, puesto que esta acción represiva no dará una solución efectiva a sus necesidades.

Existe una estrategia y es la de insertar a la policía en la comunidad, eso significa hacerla más cercana a través de la “policía comunitaria”, contrario al modelo estadounidense de la tolerancia cero en la que la policía actúa con extrema dureza. También *Baratta* refiere una forma de autodefensa no violenta y es aquella en la que la víctima renuncia a espacios de disfrute, y se da con base en consejos de autolimitación: “no salga, no socialice, no vaya a determinados lugares”, lo cual quiere decir que la persona renuncia a una parte de sus derechos, y eso es ilógico; el Estado y la autoridad local debería garantizarle al individuo el disfrute y desarrollo de sus derechos con “políticas estructurales y culturales”, no trabajar o proponer una política de seguridad con base en la desigualdad, por el contrario, se debe hacer es a partir de la igualdad de derechos.

A manera de conclusión, es importante reseñar que en el modelo legítimo, el de la seguridad de los derechos está inmersa la seguridad contra los delitos, no solo contra los delitos de los individuos de los grupos marginados sino también contra los grupos poderosos y contra todo tipo de distorsiones delictivas.

Un último aspecto sobre el que cuestiona *Baratta* es que “La política de seguridad y la política asistencial en países del “primer” mundo tienen en común entre ellas que son casi siempre emergenciales; pues son políticas de prevención y seguridad sin futuro”. Yo diría que se trata de medidas inmediatistas sin planificación y sin proyección que no pretenden resolver el problema de la seguridad de los derechos, sino de proteger a unos grupos selectos o de aplacar el comportamiento delictivo de los integrantes de los grupos marginados.

Baratta es muy puntual cuando expresa que “El riesgo de la ilegalidad y de la súper explotación resultará, para los habitantes del tercer y del cuarto mundo, siempre menor que la propia expectativa existencial de pobres, sin trabajo, sin tierra, de sujetos sin futuro, producidos por una economía que odia el futuro” (*Baratta*, 2001:12). Para él las desigualdades

y los modelos ilegítimos de seguridad son desarrollados o propuestos por políticas que buscan generar ganancias para los grupos poderosos y mayor explotación y desigualdad para los individuos de los grupos marginados.

La opinión pública se queja por la inseguridad, las comunidades en sus sectores y en sus barrios manifiestan que se sienten inseguras en ciudades como Medellín, pero lo importante es que las personas entiendan la esencia de las políticas de seguridad y empiecen a demandar seguridad desde un terreno político (en el buen y correcto sentido de la palabra). Para Baratta no se trata de prevenir los delitos y fomentar el derecho penal. No se trata solo de aumentar las penas por uno u otro hecho delictivo, o de capturar delincuentes; ¡la visión de los ciudadanos y de los gobernantes debe ir más allá en cuanto a exigir la seguridad de sus derechos! Una política de prevención y de seguridad es más amplia que tratarla tan solo como una lucha contra la criminalidad “una lucha directa sobre todo o solamente hacia el control de los excluidos” (Baratta, 2001:12). En ese sentido, a las políticas de seguridad —o lo que se ha tratado de mostrar como tal en nuestra sociedad— les falta una concepción más amplia y definida de su objetivo primordial. Los gobiernos y los líderes deben tratar de que las políticas de seguridad cubran al total de la población.

1.8.3. La seguridad ciudadana

Los ciudadanos suelen confundir los conceptos de seguridad pública, seguridad ciudadana y seguridad urbana: la seguridad pública y la seguridad ciudadana son productos recientes, ligados a procesos geopolíticos, regionales y nacionales. En ambos casos se trata de enfoques que de manera distinta —y aunque en la práctica no siempre de forma exitosa— buscan distanciarse del manejo exclusivamente militar de la seguridad para abordar este tema de manera más integral (Rivas, A. 2005:86-87).

A pesar de tener estos puntos comunes, la seguridad pública y la seguridad ciudadana se diferencian en aspectos fundamentales. La primera se remite a la idea de orden público. Su esfera de acción, en este sentido, se restringe al mantenimiento de dicho orden a través de mecanismos de control y reacción que buscan contrarrestar el crimen y la violencia frente a

hechos puntuales, así como contrarrestar los efectos de la delincuencia y la criminalidad. La segunda, se remite a la noción de calidad de vida en el día a día de los ciudadanos y propende a su mejoramiento, por lo que abarca un campo más amplio de acción. La seguridad ciudadana privilegia la prevención aunque no excluye acciones policivas de control. En ella, la contención del crimen y la violencia es un aspecto fundamental pero no único.

De acuerdo con el enfoque de la seguridad de los derechos, se acoge en esta investigación que lo que se debe buscar desde las políticas públicas es generar un entorno de seguridad ciudadana para sus habitantes, tanto en el sector urbano como en el rural.

En el caso colombiano la violencia tiene unos antecedentes políticos; sin embargo, en los últimos años el conflicto armado interno, en ciudades y áreas rurales tiene también un origen en “el narcotráfico como amenaza a la estabilidad” (Vargas et. al., 2008:38). Por ello la seguridad interna es considerada la principal prioridad para las Fuerzas Militares y de Policía. En el contexto colombiano no hay una diferenciación entre ambas fuerzas, en la práctica, pues “las instituciones militares y de policía confluyen en espacios y funciones” (Vargas et. al., 2008:39) tratando de enfrentar ese conflicto interno.

Y lo más importante es que “no hay una institución del orden nacional que esté explícitamente dedicada a la formulación de políticas en materia de seguridad ciudadana, por lo que diversas instancias desarrollan políticas y programas en el ámbito nacional y local” (Vargas et. al., 2008:39).

En la Constitución de 1991 aparecen los conceptos de estabilidad institucional, convivencia ciudadana y seguridad ciudadana dirigidos a la seguridad de los ciudadanos y no solo a la de las instituciones (Acero: 2005: 6). Es así como desde las leyes colombianas (leyes 4 de 1991 y 62 de 1993) se estipula que el presidente, los alcaldes y gobernadores deben establecer planes integrales de seguridad “que den cuenta de las necesidades y problemáticas propias de sus comunidades” (Acero: 2005: 39).

También la Ley 148 de 1997 crea el Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana para el orden público y la seguridad ciudadana. Ese Fondo debe ser administrado por el Ministerio del Interior y de Justicia, y debe existir el Consejo Superior de Seguridad y Defensa Nacional y el Consejo Técnico Nacional de Inteligencia, que pertenecen al Ministerio de Defensa y coordinan la ejecución de los recursos del Fondo (Acero: 2005: 39). Así mismo, el Decreto 2.170 de 2004 crea los Fondos de Seguridad de las Entidades Territoriales y los Comités de Orden Público coordinado por comandantes de organismos de seguridad con el fin de coordinar el empleo de la Fuerza Pública y del funcionamiento de los planes de seguridad.

En ese sentido Hugo Acero llama la atención sobre la responsabilidad de las Fuerzas Armadas en la seguridad del país, la cual debería ser del Estado para garantizar la seguridad ciudadana. Eso permite identificar que la lucha contra la violencia y la delincuencia se siguen tratando como asuntos militares y policiales.

“La responsabilidad de velar por la seguridad y el orden público está a cargo del presidente, gobernadores y alcaldes en sus respectivas jurisdicciones. Para ello cuentan con espacios de coordinación institucional como los Comités de Orden Público y los Consejos de Seguridad, creados por el Decreto 2.615 de 1991, los cuales son reuniones mensuales presididas por el alcalde, con la asistencia de los representantes de las Fuerzas Armadas, organismos de justicia y de derechos humanos” (Acero: 2005: 39). Al parecer la Alcaldía de Alonso Salazar trataba de aplicar este modelo, pero según los testimonios del Ex Secretario de Gobierno Felipe Palau¹⁵, en el Consejo de Seguridad de ese momento los organismos de derechos humanos fueron invitados ocasionales.

El Gobierno Nacional manejó el tema de la seguridad apoyado en los Consejos de Seguridad, sustentado en la participación de policías, pero no hubo una verdadera política pública de seguridad ciudadana. “Han sido pocos los mandatarios nacionales y locales que han asumido de manera directa la dirección de la seguridad y el orden público del país, de los

¹⁵ Entrevista con Juan Felipe Palau Ángel, ex secretario de gobierno de Alonso Salazar, el miércoles 12 de marzo de 2014, a las 11:00 a.m. en las oficinas del Bienestar Familiar en Medellín.

departamentos y los municipios” (Acero, 2005). A las autoridades locales les falta liderazgo para asumir el tema de la seguridad ciudadana y dejan la tarea a las Fuerzas Armadas, además en el panorama nacional no se establecen directrices claras para afrontar el tema.

Una conclusión interesante es que se necesita en el país y en las ciudades una política de seguridad ciudadana amplia que brinde protección y bienestar a la población, debido a que existe una política de defensa y seguridad nacional con la intención “contrainsurgente” de combatir el narcotráfico y los grupos armados ilegales, pero que no contempla “el crimen organizado, la delincuencia común y demás problemáticas que afectan el bienestar ciudadano y la convivencia pacífica” (Vargas et. al., 2008:40).

Es clara la diferencia o el énfasis de seguridad pública, seguridad ciudadana y seguridad urbana. La urbana está integrada por las dos primeras, en tanto que la seguridad pública es el orden público en ciudades y áreas rurales y trata de mantenerlo mediante el control y la reacción ante la criminalidad y la violencia, el conflicto armado y el narcotráfico. Mientras que la seguridad ciudadana es más integral para la población y trata de ofrecer alternativas de bienestar y garantizar de los derechos de los individuos a partir de la prevención, sin dejar de lado acciones policivas que contengan el crimen y la violencia (Rivas, 2005:86-87)

Para la época del alcalde Alonso Salazar estaba como presidente Álvaro Uribe Vélez, quien en su primer mandato crea la Política de Defensa y Seguridad Democrática¹⁶ con el fin de hacerle la guerra al terrorismo y a los movimientos guerrilleros. Fue un modelo contrainsurgente con el propósito de diezmar el control territorial de los grupos al margen de la ley. Esta política se apoyó en el auge del combate del terrorismo en el plano internacional luego de la tragedia del 11 de septiembre de 2001, en Estados Unidos. Y también sirvió para que los grupos armados ilegales del país fueran etiquetados con el rótulo de terroristas.

¹⁶ Véase Colombia, Presidencia de la República, Dirección Nacional de Planeación (DNP). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2002 – 2006. Hacia un Estado comunitario, Bogotá D.C., 2002. Se convirtió luego en la Ley 813 de 2003 en el “Plan Nacional de Desarrollo 2003 – 2006. Hacia un Estado comunitario”. Diario oficial, N° 45.231, del 27 de junio de 2003.

La Política de Defensa y Seguridad Democrática consideró como amenaza el secuestro y la extorsión, y estuvo enfocada a combatir el terrorismo, las drogas ilícitas, las finanzas ilícitas, el tráfico de armas, municiones y explosivos y también el homicidio; todas estas amenazas consideradas como un problema de seguridad pública.

Sin embargo, cuando se posesiona Alonso Salazar, en el segundo mandato de Álvaro Uribe Vélez, la política tuvo una reestructuración y fue denominada “Política de Consolidación de la Seguridad Democrática”¹⁷ todavía enfocada a los grupos armados ilegales y arremete contra las emergentes bandas criminales que surgieron luego del proceso de desmovilización de los grupos paramilitares, los narcotraficantes y la delincuencia común en las ciudades (Vargas et. al, 2008:43).

Uno de los objetivos primordiales para enfrentar el delito de la extorsión fue “proteger a la población, manteniendo la iniciativa estratégica en contra de todas las amenazas a la seguridad de los ciudadanos. Se asume que la seguridad ciudadana se reduce a la desarticulación de grupos y bandas que cometen crímenes de alto impacto en las ciudades, lo que implica una confusión conceptual que tiene serias implicaciones en el desarrollo de una verdadera política de seguridad ciudadana” (Vargas et. al, 2008:43).

En los últimos años en Colombia se ha invertido más en el gasto de defensa y seguridad en cuanto a las políticas para fortalecer las Fuerzas Armadas que en mejorar el entorno social.

1.9. Las políticas públicas de seguridad en Medellín

La preocupación de las autoridades por analizar y dar soluciones al tema de la seguridad se debe a la inseguridad que existía en diferentes zonas de la ciudad y a las desigualdades

¹⁷ Ministerio de Defensa Nacional, *Política de Consolidación de la Seguridad Democrática*, 2007, Colombia. “La PCSD incluye elementos novedosos como la puesta en práctica de la estrategia de consolidación territorial en tres fases, aplicables a las diferentes zonas del país, según las características de seguridad de cada una. De acuerdo al grado de presencia y amenaza de los grupos armados ilegales, narcotraficantes y bandas criminales, habrá mayor o menor intensidad en la realización de operaciones militares o en la presencia de la Policía, hasta que pueda garantizarse la normal actividad de todas las entidades del Estado”.

sociales en aspectos como el económico, el delincencial y a la “cultura del dinero fácil” que se vivió desde los años 80 derivada del narcotráfico y de otros fenómenos delincuenciales en Medellín y el área metropolitana.

El incremento de muertes violentas de jóvenes en los años 80, masacres en los barrios, conflictos entre pandillas, ajustes de cuentas, entre otras acciones delictivas, no eran vistas como un factor de violencia que atentara contra el Estado; los dirigentes políticos y gobernantes se hicieron los de la vista gorda y el problema se incrementó. Ese desdén político generó otras conductas violentas y criminales en una guerra del narcotráfico contra el Estado en la que las víctimas ya fueron jueces, policías, funcionarios del Estado, entre otros, que visibilizaron la crisis de violencia que vivió Medellín en diferentes espacios y sectores de la sociedad paisa, lo cual preocupó a los representantes del gobierno local y nacional para poner en marcha el diseño de una política de seguridad (Restrepo et. al., 2012:200).

En 1991, la Secretaría de Gobierno Municipal “reconocía que no había una política definida de seguridad para la ciudad, lo que ponía en evidencia la inexistencia de unos “criterios mínimos”, de unas “orientaciones”, de una “guía ilustrada” para tomar acciones concretas frente a las diversas circunstancias que generaban violencia en la ciudad” (Restrepo et. al., 2012:200). O sea que no había claridad de cómo enfrentar y dar una solución adecuada a la violencia que se asentó en las diferentes comunas de Medellín, especialmente en la Nororiental y la Noroccidental, y a la delincuencia organizada que empezaba a gestarse en la Ciudad de la Eterna Primavera con delitos como el homicidio, el hurto de automotores, robo de bancos y narcotráfico.

La guerra contra el narcotráfico fue el detonante para que el gobierno local de Medellín se preocupara por una política de seguridad —principalmente por la afectación de los delitos a personas diferentes a las de las mal llamadas “comunidades”— que ayudara a evitar o prevenir la violencia en el sector urbano. El propósito entonces fue “formular una política de seguridad que, por la índole de la situación, se planteó como una estrategia de seguridad singular, en tanto resultaba inspirada en el riesgo del Estado, de sus agentes directos y de sectores sociales específicos de la ciudad” (Restrepo et. al., 2012:202); se pensó en una política de seguridad

exclusiva para proteger a aquellos que se sintieron inseguros en los lugares que se creyó que no afectaría la violencia. Pero también fue una política de seguridad excluyente dado que atentaba, estigmatizaba y desprotegía a las personas que habitaban los sectores y barrios en los que tenían dominio las bandas y pandillas que estaban al servicio del narcotráfico.

La seguridad entonces se ideó como una estrategia para darle atención a un problema de violencia urbana sin dejar de lado factores sociales, económicos, políticos y culturales, pero utilizando estrategias de represión legal e ilegal por parte de organismos del Estado con acciones represivas cuyo único fin era ganar una guerra al narcotráfico. Fue una política de seguridad diseñada para conservar el orden social, propuesta y diseñada por actores gubernamentales y oficiales, que generó mayor inseguridad, confrontación y afectación de víctimas inocentes ajenas al conflicto y a los grupos narcotraficantes.

Los fenómenos delincuenciales ubicaron en su momento (finales de los años 80 y principios de los 90) a Medellín como una de las ciudades más violentas del mundo debido a los altos índices de homicidios, al “incremento en el hurto de vehículos, secuestros, chantajes, lesiones personales y atentados diversos contra la propiedad” (Restrepo et. al., 2012:194).

Una de las causales de la violencia en los años 90, en plena guerra entre el Estado y el narcotráfico, fueron las acciones legales e ilegales de los organismos de seguridad, las operaciones de “limpieza” de grupos ilegales y las acciones de individuos armados. Esto generó un debate frente al fenómeno de violencia urbana pero no había explicaciones claras sobre por qué sucedía esa situación, quiénes lo ocasionaban y por qué tipo de razones; además de que el gobierno local no sabía qué decisión tomar sobre estos hechos desde una política de seguridad.

Aunque los gobiernos locales en la década de los 90¹⁸ argumentaban que ellos no eran los generadores de la situación de violencia, sí se pusieron en la tarea de buscar los factores que la ocasionaban y que no tuvieran relación con los entes administrativos municipales. A pesar de esos esfuerzos se encontraba que en parte la violencia se debía a las medidas restrictivas y al incumplimiento de propuestas por parte del gobierno local y nacional. Además las políticas públicas en materia de seguridad se formulaban desde el Estado central.

A finales de los años 90, en Medellín se comenzó a discutir el tema de la seguridad ciudadana al punto de empezar a pensar en políticas públicas de seguridad ciudadana, o por lo menos en propuestas denominadas con ese título dentro de los planes de desarrollo de los alcaldes.

Para enfrentar esas situaciones sociales no se analizó a profundidad sino que se tomaron medidas desde la administración municipal en conjunto con los organismos de defensa y seguridad para ejecutar acciones coercitivas; esto se hizo la mayoría de las veces unilateralmente sin tener en cuenta los motivos y las razones de la población, y sin consultar con ese actor que es la mayoría de los ciudadanos.

Cuando se propone el diseño de una política de seguridad en Medellín, en los años 90, se le agrega el concepto de “ciudadana”, lo cual genera inquietudes sobre lo que significa, y si se refiere a la seguridad de los habitantes de la ciudad o la del Estado, además deja abierta la incertidumbre de si los ciudadanos participan en la formulación de esa política de seguridad, o si éstos son los que asumen la responsabilidad de las tareas del Estado para contrarrestar la inseguridad.

Las políticas de seguridad ciudadana en el decenio de los 90 buscaban mantener el orden público, la seguridad, la tranquilidad y la paz, la moralidad y la salubridad pública, mediante el control de la policía como organismo estatal.

¹⁸ Los alcaldes al frente de la ciudad de Medellín en esa época de los años 90 fueron Juan Gómez Martínez (1988 – 1990 y 1998 – 2000), Omar Flórez Vélez (1990 – 1992), Luis Alfredo Ramos Botero (1992 – 1994) y Sergio Gabriel Naranjo Pérez (1995 – 1997).

Para tomar decisiones en el tema de seguridad se expide el Decreto 2615 de 1991 con el cual se crean los Consejos Municipales de Seguridad, encargados del asunto, donde participan los encargados de la seguridad local: el alcalde, comandantes de la Policía, el Ejército y el DAS (ya extinto), Fiscalía, Procuraduría, Personería y un delegado del Plan Nacional de Rehabilitación (PNR) con el fin de restablecer el orden público.

El tratamiento del menor delincuente es otro de los aspectos que se propuso fortalecer dado el incremento de la participación de menores de edad en delitos y las limitaciones para judicializarlos. De otro lado, se plantea que la comunidad participe en la definición de la política de seguridad (un actor fundamental), para que el Estado tenga más clara su intervención, dado que las situaciones de violencia e inseguridad eran diferentes y particulares en cada sector de la ciudad y se requerían medidas específicas. Los ciudadanos entonces pueden participar a través de los Comités Comunales de Convivencia.

En 1993 el Plan General de Desarrollo para Medellín plantea en el tema de seguridad que ésta también “es responsabilidad de la comunidad” y por ende “los funcionarios y servidores debían concertar con la comunidad los planes, los programas y las acciones orientadas a estimular la normalidad de la vida en la sociedad” (Restrepo et. al., 2012:212)

Sin embargo, en esta formulación de nuevas políticas se presentan confusiones por las responsabilidades en minimizar los índices de inseguridad, dado que a la comunidad se le generan compromisos que le corresponden al Estado, es decir, la comunidad debía proponer y ejecutar soluciones y el Estado actuaba si las condiciones del orden público se salían de control.

Luego en 1994 surge el Plan Estratégico de Seguridad para Medellín y para el área metropolitana en el que se le da al individuo cabida para participar, concertar, conciliar, convivir y rechazar soluciones violentas con el fin de fortalecer la autoridad civil. En este plan se definía el orden público como aquel que resultaba de “la eliminación de las perturbaciones de la seguridad, de la tranquilidad, de la salubridad, de la moral pública” (Restrepo et. al., 2012:214).

En este documento la seguridad tiene varias definiciones, una de ellas es: “el ejercicio de la vida ciudadana con riesgos de perturbación minimizados; un ideal de convivencia pacífica compatible con el libre desarrollo de la personalidad y la conciencia colectiva y el retorno a niveles normales de tranquilidad y, por ende, el mejoramiento del nivel de vida de sus habitantes y visitantes” (Restrepo et. al., 2012:214).

Desde el año 1994 el Plan estratégico tenía como meta “la minimización de los riesgos naturales y de las manifestaciones de desorden social como riñas, atracos, homicidios, robos de cualquier tipo, extorsiones, secuestros, acciones terroristas, y todas las demás que afecten o puedan afectar la tranquilidad ciudadana”. Dicho plan también contemplaba un componente social para mejorar las condiciones de empleo, educación, vivienda, bienestar y nutrición en algunos sectores; o sea que tenía un frente de acción diferente al represivo.

No obstante, ese plan también proponía un control de manera coercitiva a la indisciplina social con el propósito de mantener la tranquilidad y velar por el cuidado del patrimonio y bienes de la comunidad. Por otro lado, se propusieron medidas como el aumento de agentes de policía y el control de la corrupción en esa institución dada la desconfianza que genera en los ciudadanos. El Plan también contenía otras estrategias como el fortalecimiento de la Secretaría de Gobierno como entidad encargada de regular el orden público y el establecimiento de campañas sociales para disminuir el índice de delitos de mayor impacto.

Con la ciudadanía se establecieron redes de vecinos para denunciar delitos y trabajar de la mano de las autoridades en la prevención del desorden social. En este último aspecto también se vinculó a las empresas de vigilancia privada como ayuda para mantener el orden en la seguridad, pero con el cuidado de que no se convirtieran en ejércitos privados.

El Plan de Desarrollo de Medellín 1995-1997 establecía la inseguridad como un fenómeno socio-económico que surgía de la “acción de grupos delincuenciales organizados, milicias y guerrilla, en la actitud violenta de la población y en los accidentes de tránsito” (Restrepo et. al., 2012:218). Además entre los principales delitos se tiene en cuenta en el plan los delitos

contra el patrimonio (en el cual se caracteriza la extorsión). En esta época si bien el homicidio era uno de los principales delitos, se tenía conciencia de que había otro tipo de conductas delictivas que también eran graves en el tema de seguridad ciudadana.

Reducción, represión y prevención eran los objetivos frente a la delincuencia y la criminalidad. “Para enfrentar delitos como la extorsión y el secuestro se propuso el aumento del personal de inteligencia, la instalación de equipos de alta tecnología (vigilancia satelital, vigilancia por video y red radial), la pronta respuesta a las denuncias y solicitudes de la comunidad, operaciones masivas de cateo, rastreo de delitos por medio de videos y la recuperación del espacio público por sectores. También se propuso reforzar, agilizar y moralizar el sistema judicial y de policía” (Restrepo et. al., 2012:219). Otra de las iniciativas fue crear comités municipales de vigilancia para supervisar las acciones de la policía y de otras entidades del gobierno para evaluar los resultados de las mismas.

En un informe de la Veeduría del Plan de Desarrollo para Medellín (1995 – 1997) se destaca que la extorsión incrementó en un 313% entre 1996 y 1997 (Restrepo et. al., 2012:224). Y se expresa que no existe una institucionalidad para la participación ciudadana en asuntos de seguridad, puesto que no se ha conformado la Comisión Municipal Ciudadana en Asuntos de Seguridad, establecida por la Ley 62 de 1993 (Restrepo et. al., 2012:218).

En el Plan Estratégico de Medellín y el área metropolitana surgió una noción de definición de la seguridad pública que la asumía como: “Un ambiente de bienestar colectivo y de calidad de vida, resultado de un conjunto de actividades dirigidas a la protección de las personas, los bienes de una comunidad, sus relaciones con el espacio público y la consecución de lazos de vecindad y tranquilidad colectivas”¹⁹.

También resalta que debe existir un observatorio de la violencia para medir las políticas de seguridad, transformación cultural de la policía, concertación con la comunidad de las

¹⁹ Plan Estratégico para Medellín y el área metropolitana, Proyecto de seguridad pública. Informe final. Medellín, agosto de 1997.

políticas de seguridad y convivencia, ausencia de una política definida por el Estado para la reinserción.

En el contexto local y nacional el concepto de la seguridad ciudadana se ha visto como un tema relacionado con la criminalidad y no como un problema social y político; lo que se busca en nuestra sociedad es castigar al delincuente e incrementar las penas desde la justicia criminal con el fin de mantener el orden social, evitar y controlar los delitos, pero no atacando la raíz de los problemas que son causales de los comportamientos delictivos de los individuos en la sociedad.

La inseguridad en el contexto colombiano también tiene orígenes en la insatisfacción y en la limitación de algunos derechos de los ciudadanos que hacen parte de los sectores menos favorecidos; por ello la seguridad ciudadana o proponer políticas en este sentido debe tener como objetivo ser “un instrumento público para integrar social, económica, política y culturalmente a los habitantes, a los individuos, a las personas de la ciudad” (Restrepo et. al., 2010:195).

De ahí que una persona segura es aquella que puede disfrutar del ejercicio de sus derechos fundamentales universales en un lugar público o en una ciudad, sin que sean agredidos por otras personas ni por funcionarios públicos o privados, como afirma *Alessandro Baratta*²⁰.

A partir de esa explicación sobre la seguridad ciudadana, en Medellín se revisaron los factores que generaban la inseguridad, las causas sociales que aportaban a que el entorno se viera afectado por actos violentos y los actores que participaban en los fenómenos delincuenciales, para plantear y diseñar unas propuestas de política de seguridad ciudadana que dejaron inquietudes sobre quiénes participaron en su diseño, qué actores se tuvieron en cuenta, qué

²⁰ Alessandro Baratta. “Política criminal. Entre la política de seguridad y la política social en países con grandes conflictos sociales y políticos”. Foro de política criminal. Santafé de Bogotá, agosto de 1996. p. 8.

instrumento se utilizó para evaluarlas y luego corregirlas, y si implementaron efectivamente esa política²¹.

Un punto importante que sirve para descubrir si se han implementado políticas públicas sobre la seguridad en la ciudad es analizar cómo se ha concebido la seguridad ciudadana, por qué se preocupan las administraciones por el tema, las acciones y medidas que han tomado y qué resultados han obtenido.

De otro lado se hablaba en el Medellín de finales del siglo XX de analizar la violencia urbana que se presentaba en el área metropolitana, la cual se debía a enfrentamientos entre grupos de narcotraficantes, y el delito de mayor impacto era el homicidio. Si bien las administraciones municipales tuvieron que hacerle frente al fenómeno criminal, no tenían claro cómo actuar ni por donde asir el problema que tenía la ciudad, puesto que no había claridad y había “restricciones normativas para los alcaldes en el plano de la definición de políticas de seguridad y de orden público” (Restrepo et. al., 2010:195). En la primera década del siglo XXI pareciera que los mandatarios locales (las administraciones de Sergio Fajardo, Alonso Salazar y Aníbal Gaviria) todavía no supieran cómo afrontar el tema de la inseguridad, y en el caso de este trabajo cómo resolver la problemática de delitos contra el patrimonio como la extorsión a diferentes sectores sociales.

Otro de los factores que permitía ese incremento de la violencia urbana era la debilidad estatal en cuanto al tema de justicia y las falencias de los cuerpos de seguridad en dotación técnica y logística, y por motivos de corrupción. En la primera década del siglo XXI en Medellín, la Policía Nacional contó con el respaldo del Concejo Municipal para recibir vehículos, equipos tecnológicos y apoyo logístico para desarrollar su trabajo, no obstante la comunidad reclamaba mayores resultados y disminución en los índices de delincuencia.

²¹ En el caso de la administración de Alonso Salazar persiste ese hermetismo entre las fuentes consultadas en revelar quién o quiénes propusieron las políticas de seguridad y el mejoramiento de las mismas.

Es así como las administraciones municipales de los años 90 y principios del siglo XXI empezaron a realizar un diagnóstico de los factores internos y externos a la ciudad, de orden social, que generaban síntomas de violencia e inseguridad, lo cual servía como excusa para esquivar la responsabilidad política que tenía el gobierno local en la búsqueda de soluciones claras al conflicto violento en el terreno urbano de Medellín.

En los planes de desarrollo y en las políticas de seguridad no está claro el concepto de seguridad ciudadana y su aplicación, al igual que el de políticas públicas de seguridad; esto debido a que se planteaban políticas restrictivas con acciones represivas. La seguridad ciudadana no es solo el control del orden público, tiene que ver también con la falta de acceso a servicios de salud, educación, vivienda, empleo, entre otros. Además esas políticas fueron formuladas unilateralmente y de manera excluyente para beneficiar o proteger a determinados sectores o estratos sociales. Un aspecto que incrementa la inseguridad es la falta de prevención del delito y la represión o castigo de la delincuencia por parte del Estado.

Así las cosas, lo que la comunidad generalmente demanda de sus gobernantes o de la administración municipal es una mejor seguridad pública, para controlar o mantener el orden público, con el propósito de disfrutar e integrarse en los espacios abiertos: el centro, las calles, los barrios. La sociedad pide constantemente una vida social tranquila, “en paz” sin miedo a salir o a compartir. Todavía falta conciencia para asumir la seguridad integral como aquella en la que los individuos tienen acceso a unos factores mínimos de bienestar como salud, vivienda, empleo, recreación, entre otros. No obstante, lo que inquieta a muchos individuos de Medellín es poder desarrollarse pacíficamente en los espacios urbanos y rurales sin temor a una intimidación y sin la presión de los grupos sociales privilegiados o fortalecidos económicamente.

1.9.1. A manera de crítica y reflexión

Implementar medidas de contención y choque ha sido la estrategia de las administraciones nacionales y locales para cumplir con unas supuestas políticas de seguridad, que buscan la prevención del delito. Se podría decir que para formular políticas parten de los diferentes

modelos teóricos tomando elementos para redactar unas propuestas que simplemente pretenden mostrar que sí se ha pensado en el tema de la seguridad ciudadana.

En los planes de desarrollo, políticas de seguridad y propuestas de gobierno, la alternativa que se utiliza es la de prevención del delito con el fin de reducir los altos márgenes de delincuencia en las ciudades. Por ejemplo, en las estadísticas de delincuencia en la ciudad de Medellín prevalecen el homicidio, el hurto y el narcotráfico como los principales delitos con mayores casos; no obstante, la extorsión y otro tipo de rentas ilegales ni se mencionan. Las políticas o las medidas de seguridad que se diseñan e implementan son para minimizar el impacto de esos males que agobian a la sociedad colombiana. Los gobiernos proponen planes de trabajo para remediar los males que aquejan a la sociedad, pero al parecer en el tema de la seguridad integral de los ciudadanos se quedan cortos dado que en nuestra ciudad el conflicto urbano, la falta de oportunidades y la creación de espacios para debatir el tema se quedan en el tintero.

La visión de Carranza parece utópica pero es alentadora puesto que si se atacan las causas que generan las condiciones para los diferentes tipos de delincuencia que se da en los barrios de bajos recursos, en las altas esferas del poder político, y también en los vecindarios de familias con poder adquisitivo, se podrán plantear políticas públicas de seguridad que vayan en pro de generar un convivencia más tranquila buscando mejores niveles de vida para los ciudadanos.

Combatir fuego con fuego es una estrategia de seguridad que no ha ofrecido unos buenos resultados. La represión, la brutalidad y el aumento de penas no son una solución lógica puesto que lo único que se pretende con ello es confinar personas en recintos donde en vez de resocializarse, aprenden más y peores modalidades de delincuencia.

En el tema de la seguridad integral, hace falta educar e informar a los ciudadanos sobre lo que significa la seguridad de los derechos para que al momento de reclamar vigilancia, penalidades para delincuentes y criminales o castigos ejemplares para quienes infringen la ley, sepan que su bienestar, la sana convivencia y la tranquilidad van más allá de las simples capturas de aquellas personas que cometen actos en contravía del orden social.

2. Capítulo 2: La extorsión

En el capítulo anterior se dio una breve explicación de lo que significan las políticas públicas, de qué se trata la fase de implementación para atender y tratar de solucionar problemas de interés público con la participación de diferentes actores, del concepto de seguridad y cómo se ha planteado en la ciudad de Medellín en otras administraciones. Ahora en este capítulo, y como parte fundamental del trabajo de investigación, es importante que el lector entienda qué es la extorsión, una breve descripción de sus orígenes a partir de las estrategias de la mafia siciliana, algunas modalidades que se aplican en la ciudad, quiénes la llevan a cabo y qué se ha hecho para contrarrestar un delito que genera un gran impacto negativo en la capital antioqueña.

2.1. Descripción de la extorsión

Según el Título VII de la Ley 599 de 2000 del Código Penal colombiano, la extorsión es considerada un delito contra el patrimonio económico. En el Capítulo II, De la extorsión, el Artículo 244: Extorsión, dice: “El que constriña a otro a hacer, tolerar u omitir alguna cosa, con el propósito de obtener provecho ilícito o cualquier utilidad ilícita o beneficio ilícito, para sí o para un tercero, incurrirá en prisión de 192 meses (16 años) a 288 meses (24 años) y multa de ochocientos (800) a mil ochocientos (1.800) salarios mínimos legales mensuales vigentes”. Este artículo fue modificado en la Ley 733 de 2002²² “Por medio de la cual se dictan medidas tendientes a erradicar los delitos de secuestro, terrorismo y extorsión, y se expiden otras disposiciones”.

Para el caso de la ciudad de Medellín, y de otras ciudades de Colombia, se ha acuñado el término de “vacuna”²³ para referirse al eufemismo de “microextorsión”²⁴ usado por las

²² Véase República de Colombia Diario Oficial N° 44.693, del 31 de enero de 2002, Bogotá D.C.

²³ En una entrevista con Luis Fernando Quijano éste explica la “vacuna” de la siguiente forma: “Vemos que la ‘microextorsión’ está masificada porque desde el que vende tintos hasta el que tiene una ‘chacita’ —o está viviendo en su casita— está pagando, y entonces puede pagar un promedio de cuatro mil pesos diarios (los de las chazas y los tintos), los de las casas pagarán mil o dos mil pesos semanales [en Medellín]. Y digamos que lo llaman la ‘vacuna’ porque pareciera no sentirse, es rápida y como que sin dolor, pero eso hace mella también en el bolsillo. Le voy a dar un ejemplo: calcúlese 30

autoridades con el propósito de referirse a pagos de dinero de poca cuantía (y, en mi opinión, para minimizar el impacto social del delito).

Para Luis Fernando Quijano Moreno, presidente de la Corporación para la paz y el desarrollo social (Corpades), “hay delitos que parecieran no impactar, pero digamos que se masifican; uno de ellos es la llamada extorsión, que se divide en: la ‘microextorsión’ (conocida como la ‘vacuna’) que es la del diario”, que puede ir de cinco mil a 50 mil pesos semanales y así cierta cifra; y la extorsión [en cifras millonarias] “que mucha gente paga y no lo reconoce”²⁵.

Para los tiempos actuales que se viven en Colombia con el auge desde hace cincuenta años de movimientos insurgentes como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia —FARC-EP— y el Ejército de Liberación Nacional —ELN— (aún vigentes); el surgimiento en Medellín a finales del siglo XX con los grupos de delincuencia común denominados “combos” en los barrios y los grupos delincuenciales integrados por desmovilizados (que se hacen llamar “Convivir”²⁶ en el centro de Medellín); y en el siglo XXI con las denominadas bandas criminales —Bacrim— (entre las que se cuentan Los Urabeños, La Oficina de Envigado, Los Rastrojos, Las Águilas Negras, entre otras), el delito de la extorsión se ha convertido en una de las estrategias para financiar el funcionamiento de las estructuras ilegales; es decir, la extorsión hace parte de las llamadas rentas ilegales de los grupos al margen de la ley,

mil comerciantes legales (legalizados en Medellín) y unos 25 mil informales (lo que llaman venteros informales o ambulantes, y demás), es decir 55 mil comerciantes, que si fuera cierto que ellos pagaran microextorsión o ‘vacuna’ de 40 mil pesos semanales ¿usted se puede imaginar cuánto es la dimensión de la ‘vacuna’? Pero digamos que eso no es cierto, porque aquí, en el caso del centro, hay unos que pagan 40 mil, otros 50 mil, otros 60 mil, otros 100 mil y de acuerdo con el negocio tiende a incrementarse más el pago”, expresa con cierta inquietud el presidente de Corpades.

²⁴ Entrevista con Martha Cecilia Penagos Penagos, Ex Directora Seccional de Fiscalías en Medellín en el período administrativo del alcalde Alonso Salazar, el lunes 31 de marzo a las 4:30 p.m. en la Gobernación de Antioquia. Ella explicó que la extorsión “es solo una, la que define el Código Penal y que se hace bajo amenaza de un mal mayor. Es un mal repentino sobre tu vida y sobre tu familia en el que debes pagar plata porque siempre hay amenaza de muerte. En estricto sentido, el delito de extorsión es el pago de dinero debido a la amenaza de un mal futuro, porque te están sacando plata”

²⁵ Entrevista con Luis Fernando Quijano Moreno, Presidente de la Corporación para el Desarrollo y la Paz (Corpades), el jueves 30 de enero a las 8:30 a.m. en la sede de la Corporación.

²⁶ Las Convivir fueron cooperativas de seguridad que funcionaban en Medellín y que establecieron alianzas con algunas bandas de la ciudad para combatir a las milicias de la guerrilla en los sectores donde estas últimas hacían presencia, según el Informe de riesgo por conflicto armado de 2010 de la Defensoría del Pueblo.

acompañada también de la minería ilegal, los juegos de azar (casinos), la prostitución, el microtráfico, la trata de personas, entre otras actividades ilícitas y delictivas²⁷.

En el Informe de Derechos Humanos de la Personería de Medellín del año 2009 se indica que en el año 2003 se da la consolidación de los grupos paramilitares como actores hegemónicos del mundo criminal, luego de una cruenta guerra que se inició desde el año 1997 (Personería de Medellín, 2009:4). En el comienzo de la administración de Alonso Salazar hay un debilitamiento de la Oficina de Envigado, dado que el 13 de mayo de 2008 el Gobierno colombiano extradita a 14 jefes detenidos hacia los Estados Unidos²⁸. Se da entonces un recrudecimiento de la violencia en abril del mismo año a cargo de 141 combos (grupos armados ilegales), según el Departamento Administrativo de Seguridad —DAS—, pero en julio de 2008 la Policía Metropolitana del Valle de Aburrá manifiesta la identificación de 123 estructuras criminales con 3.600 integrantes. Luego, en octubre del mismo año el periódico *El Colombiano* indica que en Medellín operan al menos 300 combos, mientras que el periódico *El Tiempo* refiere entre 140 y 160 bandas, y a su vez las organizaciones de derechos humanos hablan de 400 grupos ilegales.

“No obstante, es evidente que en Medellín hay un serio problema de gobernabilidad, ocasionado por estos grupos armados que desafían el orden legal, y mediante la combinación de acciones delictivas y prácticas de sometimiento territorial y poblacional, instauran micro-órdenes paralelos que constituyen espacios de soberanías parciales e híbridas, generando en una buena parte de la ciudad un orden múltiple en el cual conviven legalidad e ilegalidad” (Personería de Medellín, 2009:4).

Juan Felipe Palau fue Secretario de Gobierno de Medellín durante la alcaldía de Alonso Salazar entre 2010 y 2011, y conoce los antecedentes de los otros funcionarios que ocuparon ese cargo. Él asegura que en esa época “se presentó una gran crisis de un proceso de

²⁷ F. A. Gutiérrez Zuluaga, Ex Concejal de Medellín y Asesor en Seguridad Urbana, comunicación personal, marzo 18 de 2014.

²⁸ “A raíz de las denuncias de la comunidad se da la extradición de las dos terceras partes de los jefes de esos grupos de autodefensas que estaban supuestamente en un proceso de reintegración, y que realmente habían seguido delinquiendo”, dice Juan Felipe Palau, Ex secretario de Gobierno de Medellín, en entrevista realizada el 12 de marzo de 2014.

reinserción y de integración social y económica, cuando en la época del anterior alcalde [Sergio Fajardo] se presentó una serie de denuncias que resultaron totalmente claras y además reflejadas en decisiones judiciales sobre un contubernio entre algunas cabezas institucionales, algunos agentes del empresariado y algunos líderes políticos con la red criminal mafiosa de la ciudad que ya se había escondido detrás de ese proceso de reinserción. Eso ocasionó no solo denuncias sino decisiones como la extradición de las dos terceras partes de los jefes de esos grupos de autodefensas que estaban supuestamente en un proceso de reintegración, y que realmente habían seguido delinquiendo”.²⁹

Para dar una descripción de lo que se conoce en Colombia como extorsión —en nuestro entorno actual—, el documento de la Fundación País Libre *La extorsión: un secreto a voces. Los últimos cinco años de extorsión en Colombia (2006-2010)* explica que: “La extorsión está formando parte de la vida cotidiana, de comerciantes, profesores, transportadores, agricultores, ingenieros, etc. En diferentes regiones del país, se “sabe” que barrios o zonas enteras pagan periódicamente la “vacuna” o el “boleteo” a grupos armados y a bandas de delincuencia común, las actualmente llamadas bandas criminales” (Llano et. al., 2011:4)

En el mismo documento la Fundación País Libre expone que: “la extorsión es “un delito que está adquiriendo connotaciones de “normal”, de “costumbre”, no solo por lo frecuente sino por lo extendido en el territorio nacional; es una aterradora práctica que busca a través de la intimidación y el constreñimiento de la voluntad obtener algún provecho ilícito que generalmente se traduce en beneficio económico. Es además una perversa transformación de delitos que vulneran la libertad personal como el secuestro” (Llano et. al., 2011:4).

Según el Informe de Desarrollo Humano de 2004, las rentas extorsivas son “impuestos ilegítimos sobre ingresos lícitos o ilícitos del extorsionado, que habitualmente se cobran bajo amenazas de muerte”; para justificarles se suele hablar de “contribuciones forzosas”,

²⁹ Entrevista con Juan Felipe Palau Ángel, ex secretario de gobierno de Alonso Salazar, el miércoles 12 de marzo de 2014, a las 11:00 a.m. en las oficinas del Bienestar Familiar en Medellín.

“impuestos revolucionarios” o “cuota de seguridad”; estas justificaciones dependen del tipo de organización delincriminal que haga el cobro de la extorsión (Llano et. al., 2011:4).

En la explicación que presenta Luis Fernando Quijano se presentan modalidades frente a la definición del fenómeno, pues como lo expone el investigador *Jairo Bedoya* la estrategia de recoger dinero ofreciendo una supuesta seguridad cumple con las características de la protección forzada (Bedoya: 2010, p. 19) que busca un lucro mediante el cobro de unas cuotas por el supuesto servicio ofrecido por grupos delincriminales para mantener la calma y la tranquilidad en sitios que se han caracterizado por los altos índices de violencia o inseguridad.

En este trabajo la extorsión se asumirá a partir de las modalidades de constreñimiento que hoy utilizan los integrantes de los grupos armados ilegales de Medellín para conseguir dinero con el fin de financiar sus actividades y obtener recursos económicos para su propio beneficio a través de la protección violenta, el servicio ilegal de seguridad (en los barrios, el centro de la ciudad y en zonas empresariales), y de otras estrategias en las que se obliga a las personas a pagar por servicios o productos ilegales mediante amenazas e intimidación de los delincriminales, advirtiendo a los ciudadanos que de no aceptar sus cobros o adquirir sus ofrecimientos serán víctimas de lesiones personales, daño o usurpación de su patrimonio, o, en última instancia, la muerte del individuo o de sus allegados.

2.2. Orígenes de la extorsión

El negocio ilegal de la extorsión en Colombia tiene sus raíces en los grupos de comportamiento mafioso³⁰. A partir del entorno colombiano se ha definido como mafia o mafiosos a aquellos grupos de personas que tienen relación con el delito del narcotráfico. También se ha señalado a estos grupos como organizaciones criminales o protagonistas del

³⁰ El fenómeno de Puerto Boyacá, donde se articularon narcotraficantes y mafia con contrainsurgencia, es, más que tributario, central en la conformación de enclaves y redes paramilitares en el país. Representa el primer escenario nacional de incubación de la protección mafiosa (Medina, 1990:184). La vinculación de narcotraficantes en la financiación de esta experiencia, alentada y conducida desde instituciones estatales, le dará también la otra cara de empresa privada de protección violenta, e inspirará este nuevo campo criminal que no muchos años después tendrá su bautizo urbano en Medellín (Bedoya: 2010, p. 136).

crimen organizado. Sin embargo, cabe aclarar que “las historias sobre mafiosos son en lo fundamental, ilustraciones sobre la mecánica de un poder que no tiene otro objeto que el reforzamiento de su propia capacidad de dominación (éste es un rasgo esencial de lo que los expertos en ciencia política denominan Estado depredador)” (Linde, 2006:1).

En esta parte trataré de esbozar algunas definiciones del significado de la mafia, su origen y su relación con el crimen organizado o con las organizaciones criminales, según la búsqueda en diferentes textos acerca del tema, con el propósito de que —a grandes rasgos— el lector entienda la naturaleza del fenómeno delictivo de la extorsión.

La cultura o el significado de la mafia tienen su origen en la isla de Sicilia, al sur de Italia. “La mafia era un honorable tribunal que resolvía diferencias y pleitos que no se ponían en conocimiento de las autoridades nombradas por Italia. Eran hombres de honor los que juzgaban, pero también los que se sometían al juicio y aceptaban en silencio el veredicto, cualquiera que fuera”³¹.

Acerca del origen de la mafia, *Jacques Kermoal* (Kermoal, 1973:13-14) explica cómo este movimiento de hombres honorables surge a partir de invasiones que afectaron durante la historia a la isla de Sicilia. Así describe el autor estos inicios “La cólera siciliana es como un volcán; se prepara en silencio durante mucho tiempo y no se desencadena más que contra *lu stranieru*, el extranjero. Hizo explosión contra los atenienses en el 413 a.J.C., contra los cartagineses en el 241 a.J.C. y contra los franceses en el 1242. En 1739 les tocó el turno a los calabreses”.

Los sicilianos en vista de esta invasión y de los atropellos de los cuales fueron víctimas empezaron a conformar grupos de autodefensa los cuales evolucionaron y se dieron cuenta del poder y la influencia que tenían con base en su comportamiento de honor, respeto y lealtad. Kermoal describe esta evolución de la siguiente forma: “Como Nápoles no hacía, o no quería

³¹ Molano, Alfredo, (Octubre de 2000) Sicilia: testimonio en el artículo *La cuna de la mafia*; en revista Gatopardo. Nº 007, pág 148-156, 174.

hacer nada, Sicilia decidió ocuparse de sus asuntos. Frente a los calabreses, la isla organizó el orden siciliano. Pueblo por pueblo, región por región, se organizaron grupos de protección. Cada grupo fue denominado *cosca* (el “muslo”). Las *cosche* (muslos) establecieron entre sí una red de conexión y de información que abarcaba toda la isla. Había nacido la infraestructura de una organización que, unos doscientos años más tarde, haría temblar a los Estados Unidos de América. Los *scacciapagliari* habían alumbrado, sin saberlo, la mafia” (Kermoal, 1973:14).

La mafia, o ser mafioso, consiste en respetar un código de honor, ser fiel y leal a un grupo o comunidad que tiene unos principios y administran o manejan negocios que benefician a todos sus integrantes. Generalmente la mafia tiene que ver con negocios ilícitos, sin embargo, tratan de camuflar sus utilidades (lavar dinero) en empresas y negocios legales. Las actividades ilícitas más reconocidas son el narcotráfico, la prostitución, el lavado de dinero, el tráfico de armas, tráfico de material nuclear, trata de personas, entre otras. No obstante, el negocio ilegal de la extorsión ha sido uno de sus ingresos más fuertes para mantener sus estructuras financieras y organizacionales.

“Hoy en día las oficinas de inteligencia de Estados Unidos como la *Drug Enforcement Administration* (DEA), el *Federal Bureau of Investigation* (FBI) y la *Central Intelligence Agency* (CIA) trabajan en el desmantelamiento de diferentes grupos u organizaciones criminales que son definidas como grupos mafiosos”³².

³² En una descripción que hace Phil Williams en su trabajo *Organizaciones criminales transnacionales*, se explica que:

Mafia siciliana en Estados Unidos e Italia: Años 20 hasta la actualidad. Dedicada a protección de mercados legales e ilegales.
Mafia colombiana y mexicana (carteles): Finales de los 70 hasta la actualidad. Dedicada al narcotráfico (marihuana, cocaína y heroína).

Mafia japonesa (Yakuza): La Yakuza moderna ha extendido sus actividades a la corrupción bancaria y política.

Mafia china: Se dedica al tráfico ilegal de personas, la falsificación de tarjetas de crédito, los talleres clandestinos (generalmente del textil), la falsificación, venta y distribución de todo tipo de productos, la prostitución, las clínicas ilegales, muertes por encargo, etc. (O.C.)

Mafia rusa: son también activos internacionalmente en el comercio ilegal de petróleo, tráfico de personas, narcotráfico, tráfico de armas y de materiales nucleares y en el lavado de dinero. (O.C.)

Williams, Phil; *Organizaciones criminales transnacionales: alianzas estratégicas*; en la revista *Ciencia Política*, del Instituto de Ciencia Política de Bogotá. N° 44 IV trimestre, 1996. Pág. 89 – 111.

Las organizaciones criminales son grupos que amenazan la seguridad nacional y/o internacional, violan la soberanía nacional, socavan las instituciones democráticas, ponen en peligro los procesos de democratización y privatización, agravan problemas como la proliferación nuclear y el terrorismo, según el análisis de *Phil Williams*³³.

A diferencia de la mafia, las organizaciones criminales o el crimen organizado no tienen como principio el honor o la lealtad, no obstante manejan códigos y leyes de comportamiento. Su interés es principalmente el económico, es decir, obtener utilidades de las actividades delictivas como el hurto, el homicidio, la estafa, la extorsión, incluso el terrorismo.

Los bandidos o mafiosos, se independizan como una industria, ya no están pendientes de los trabajos que les encarguen los nobles y latifundistas y tienen gran influencia en la vida política de Sicilia. Y acá viene la esencia del tema que trata esta investigación: esos mafiosos o bandidos ofrecían protección a los propietarios agrarios inicialmente en el campo, pero luego se le ofreció el servicio a comerciantes e industriales en la ciudad. Siempre servían al mejor postor. Muchos en la ciudad utilizaron los servicios de la mafia, y quedaba en entre dicho esa imagen de que los mafiosos eran hombres de honor, no solo criminales, que defendían desinteresadamente a los ciudadanos honrados.

A partir de esa historia, de esos orígenes y de esas clasificaciones, autores como *Leopoldo Franchetti* definen a la mafia siciliana como “una industria de la violencia”, mientras que *Gambetta* manifiesta que la violencia es un medio y no un fin, es un factor de protección, eso significa que la verdadera mercancía que ofrece la mafia siciliana es protección (y se debe reiterar que protección al mejor postor). Al unirse a la mafia se recibe una licencia para ofrecer protección. Pero esa protección se debe diferenciar del significado de la extorsión (*pizzu* o *pizzo* en la jerga mafiosa siciliana). La protección (violenta o no) va de la mano de la extorsión dado que el “comerciante paga una extorsión para evitar los daños que pueda causarle el

³³ Williams, Phil; Organizaciones criminales transnacionales: alianzas estratégicas; en la revista Ciencia Política, del Instituto de Ciencia Política de Bogotá. Nº 44 IV trimestre, 1996. Pág. 89 – 111.

mismo protector u otros delincuentes” (Linde, 2006:6-7); otra característica de la protección es cuando un contratista paga comisiones para recibir adjudicaciones³⁴.

Si en un sector o actividad económica algunos participantes compran protección, los que no lo hacen tienen la necesidad de comprarla, de lo contrario serán extorsionados (una consecuencia negativa), mientras que en otros casos, existen calles en las que algunos negocios pagan protección a los mafiosos en Estados Unidos y la delincuencia no se acerca ni a esos ni a los demás locales por miedo a represalias; es decir, los que no pagan se benefician de esa protección. Lo que se concluye de estas situaciones de protección es que los medios y procedimientos para proporcionar protección pueden utilizarse para explotar a los protegidos (extorsionarlos). Además, en ese medio mafioso se presentan competencias de protectores por el control del mercado mediante luchas por el control del territorio donde se ubican sus clientes potenciales³⁵. Y, como se puede ver en la realidad, la protección mafiosa suele incluir entre sus instrumentos la amenaza de violencia o la violencia efectiva (Linde, 2006:6).

A manera de conclusión sobre esta relación de protección y extorsión, se asocia a la actividad mafiosa “la venta de protección-extorsión, donde podemos incluir la imposición de acuerdos de cártel en los que reciben protección terceros, clientes del mafioso protector, y el tráfico de influencias a cambio de comisiones ilegales, una vía fundamental, en Sicilia y en todas partes, en la búsqueda parasitaria de rentas” (Linde, 2006:7)³⁶.

Anteriormente se mencionó que algunos mafiosos nacientes o grupos pequeños que comienzan su carrera delictiva en la mafia reciben licencias para ofrecer protección, es decir, están respaldados por grandes organizaciones criminales. De ahí que cuando los pequeños actúan y reciben beneficios económicos o en especie de los protegidos y de los extorsionados, éstos a su vez (los mafiosos pequeños) deben entregar un aporte de lo ganado a la organización

³⁴ Muy cotidiano en nuestro país, pero esto se debe considerar como sobornos.

³⁵ Similar a los conflictos que se dan entre los combos en Medellín por obtener esas rentas ilícitas.

³⁶ Cabe anotar que no siempre la protección llega por imposición de los grupos mafiosos o de comportamiento mafioso, en ocasiones algunos comerciantes o industriales solicitan su intervención para eliminar o bloquear competidores, o también para imponer precios, cuotas o tarifas. También sirve para imponer colusiones, es decir, acuerdos entre dos o más competidores de un mercado para eliminar del negocio a otro rival. Lo que genera que la protección mafiosa amedrente o utilice la violencia contra el competidor objetivo de la colusión; pero esta definición sería un tema para otra investigación.

criminal, es decir, también son extorsionados, y si no pagan el tributo podrán ser víctimas de violencia de sus protectores. Se podría decir que es una jerarquía tributaria del crimen. Y todo desemboca, en ocasiones, a una protección de la policía a las grandes organizaciones criminales, las cuales también deben entregar un porcentaje a los integrantes del orden público. Así mismo, se ha visto como algunos gobiernos en la historia del siglo XX utilizaron el apoyo de las mafias para acabar a sus contendores o para eliminar grupos o sectores de la población que no eran adeptos a sus políticas y programas de gobierno.

Pues bien, si comparamos esas realidades y actividades de la mafia italiana y norteamericana con el panorama colombiano, se pueden encontrar similitudes del impacto del delito mafioso de la extorsión en diferentes sectores de la sociedad y bajo diversas modalidades.

Vadim Volkov define la extorsión como “actividades dirigidas a la apropiación de la propiedad de alguien o de sus derechos de propiedad, bajo amenaza de violencia o daño a la propiedad del sujeto o bajo amenaza de difusión de información dañina o difamadora” (cit. por Bedoya, 2010:14)³⁷.

Si nos acercamos al caso colombiano podemos hablar de organizaciones criminales que han tenido influencia de comportamientos mafiosos pero que por su accionar calan mejor en el molde de organizaciones criminales o crimen organizado. En la caracterización de los actores del conflicto en la ciudad se reconoce que los grupos armados ilegales actúan en Medellín desde antes del proceso de paramilitarización. Algunos grupos están ligados a dinámicas criminales nacionales y estructuras urbanas como la Oficina de Envigado, la banda Los Paisas, el grupo de alias “Comba” del cartel del Norte del Valle, el grupo de Urabá (hoy Los Urabeños, Clan Úsuga o Gaitanistas) y el grupo de alias Cuchillo y Chepe Barrera de los Llanos Orientales. Dichos grupos desarrollan actividades de control territorial y poblacional imitando el modelo paramilitar “basado en el dominio coercitivo del territorio y la oferta de

³⁷ Volkov, V. (2000b), *The political economy of protection rackets in the past and the present*. *Social Research* 67(3): 709-44., citado por Jairo Bedoya.

seguridad como mecanismo de legitimación, asociado a prácticas de intermediación política y social de recursos públicos” (Personería de Medellín, 2009:4).

En la publicación *Desde la Región*, de la Corporación Región, el experto en seguridad *Gerard Martin* asegura por ejemplo que en el Valle de Aburrá existe crimen organizado y que éste tiene relación con el tráfico de cocaína. Entre los aspectos más importantes que han generado estas organizaciones se encuentran la desmovilización, desarme y reinserción de las AUC, las milicias de las Farc y del ELN que han sido golpeadas y expulsadas de los barrios, y la extradición de capos como Don Berna, Mancuso, ente otros. Esto conllevó a que el crimen organizado en Medellín establezca estructuras criminales que se benefician de actividades y rentas ilegales (Martin, 2010:17-22).

Según *Gerard Martin*, “el crimen organizado sigue proliferando y traduciéndose en expresiones mafiosas de penetración de sectores legales públicos y privados” (Martin, 2010:17-22). En nuestro país, desde las épocas del comienzo del narcotráfico en los años 80 y 90, los capos de las drogas asumieron un comportamiento mafioso, es decir, “como una forma de poder criminal que reproduce o remeda elementos del poder estatal y trata de recibir compensaciones que pueden considerarse análogas a las que, normalmente, están reservadas al Estado” (Linde, 2006:1).

2.3. Actores y víctimas de la delincuencia en la ciudad

Medellín³⁸ ha sido una ciudad que desde los años 80 ha vivido un conflicto en el que participan diferentes actores armados entre los que se cuentan milicias urbanas, delincuencia común y bandas delincuenciales integradas por grupos denominados ‘combos’ que han sido permeados por la cultura del narcotráfico. Esos grupos ilegales han sido protagonistas de las actividades criminales y delincuenciales en la ciudad; por ello es necesario caracterizarlos y saber cómo han operado y qué acciones realizan para generar miedo y zozobra en la

³⁸ La ciudad está compuesta por 16 comunas y cinco (5) corregimientos, y en el año 2010 tenía una población de 2’316.853 habitantes, según se registra en el informe de alertas tempranas de la Defensoría del Pueblo. (Defensoría: 2010, p. 6).

comunidad. Cabe decir que en los años 90 y en la primera década del siglo XXI dichos grupos han tenido transformaciones y configuraciones en su manera de delinquir de acuerdo con la evolución del conflicto.

Una de las principales características delincuenciales es que algunos de estos grupos realizan operaciones por encargo como la eliminación de personas (sicariato), al estilo de la banda La Terraza a finales de los años 90. Se destaca que los grupos armados ilegales en esa época, tenían un factor de poder indiscutible, lo cual se relaciona con lo político (Personería, 2009:4). Pero también se destaca que protagonizaron enfrentamientos entre ellos con el propósito de disputarse el control territorial y el manejo de rentas ilegales como la extorsión en las diferentes zonas de la ciudad.

Por ejemplo, para el periodo que se analiza (2008-2011), no se puede dejar pasar por alto que las acciones de violencia en la ciudad en el primer semestre de 2010 se debieron a la reorganización del mercado del narcotráfico y a la disputa por el control de todo tipo de rentas legales e ilegales mediante la utilización de la fuerza.

Según la Policía y la Secretaría de Gobierno en Medellín, en el año 2010 el número de agrupaciones ilegales se acercaba a 227 y se caracterizaban por su permanencia y origen desde los años 80 y 90 del siglo XX, las cuales cambiaron según la evolución del conflicto, pues surgen del Cartel de Medellín, pasan a trabajar con la Oficina de Envigado y luego se identifican como facciones paramilitares de grupos como el Bloque Cacique Nutibara y el de Héroes de Granada (aunque también cabe recordar que hubo un grupo que no se desmovilizó pero sí actuó en el conflicto: se trata del Bloque Metro, enemigo acérrimo del Cacique Nutibara). Estos grupos se desmovilizan y posteriormente establecen alianzas con grupos de narcotraficantes que se disputan negocios ilícitos en la ciudad (Personería, 2010:5). El dato del número de combos contrasta con el del año 2009, cuando se hablaba de 308 bandas, combos y organizaciones armadas ilegales en las que participan alrededor de 4.190 jóvenes y desmovilizados, que son uno de los factores principales de la violencia que produjo 1.432 homicidios ese año (Defensoría, 2010:11).

Los grupos armados ilegales que actuaban en 2010, un año antes de culminar la alcaldía de Alonso Salazar, provenían de una reconfiguración originada después del controversial proceso de desmovilización de los bloques Cacique Nutibara y Héroes de Granada, ambos de las AUC. Después de la desmovilización debido a los vacíos de poder, al debilitamiento de la ideología y a la extradición de cabecillas, algunos de sus integrantes se reacomodaron e integraron las facciones de Maximiliano Bonilla “Valenciano” y Erick Vargas “Sebastián”. Estos grupos eran bandas delincuenciales denominadas por la Policía como Organizaciones delincuenciales integradas al narcotráfico (Odin), entre ellas se encuentran la Oficina de Envigado y Los Paisas, pero en el escenario del año 2009 también entran a disputar territorios las Águilas Negras o Urabeños y Los Rastrojos, que provienen de otros lugares del departamento y del país.

Esa confrontación entre bandas se da por el control y el dominio de las actividades ilícitas y delincuenciales de los grupos de seguridad privada ilegal que se financian adicionalmente con el narcotráfico, el hurto, el contrabando de combustible, además de las extorsiones al comercio y al sector transportador, a parqueaderos, estaciones de cambio de aceite, lavaderos de carros y familias en los barrios (Defensoría, 2010:4-5).

Esos grupos ilegales operan reclutando menores de edad, jóvenes y desmovilizados de las AUC prometiéndoles dinero y otros beneficios (Defensoría, 2010:13), y se dedican a eliminar delincuentes comunes y a cobrar deudas del narcotráfico. Sus acciones delincuenciales generan hechos de violencia como aumento de homicidios selectivos y masacres, retenciones ilegales, desplazamientos forzados (a veces por no pagar extorsión), despojo de inmuebles y otros bienes, lavado de activos, violencia y explotación sexual de niñas y adolescentes (Defensoría, 2010:13).

Los grupos ilegales mencionados tienen motivos políticos para las disputas y unos movimientos clave en ese sentido, debido a la relación con los movimientos paramilitares entre 1997 y 2005. Como se mencionó anteriormente, a partir de 2008 estos grupos los integran paramilitares que no se desmovilizaron, desmovilizados reincidentes y menores de 18 años que fueron reclutados o atraídos por esa vida de bandidaje y la cultura del acceso al

dinero de manera delictiva. Se evidencia entonces la presunta participación de personas desmovilizadas en acciones y conductas delictivas que lesionan los derechos humanos de los ciudadanos.

De ahí que estos grupos ilegales han aprendido de tácticas militares para controlar la población y el territorio a partir de la extorsión generalizada a pobladores, comerciantes, transportadores, contratistas de obras públicas, entre otros (Defensoría, 2010:5). Además continúan con la imposición de normas de comportamiento en diferentes zonas y el establecimiento de fronteras invisibles para dominar la seguridad de sus integrantes.

De sus relaciones con el paramilitarismo aprendieron la importancia del manejo de las emociones, la generación del miedo colectivo y el uso del terror, mediante la implementación masiva de modalidades criminales como la desaparición forzada, la tortura y el desmembramiento de sus víctimas. Además han controlado el ingreso de nuevos habitantes al territorio, la actividad y movimientos políticos y han eliminado a los líderes que amenazaban su permanencia y dominio.

Estos grupos ilegales han tenido una capacidad destructiva pero también de infiltración en las instituciones estatales, y adicionalmente algunos han sido legitimados por parte de los pobladores de los territorios que dominan. Así mismo, han cooptado líderes y organizaciones sociales que les rinden cuentas y les permiten participar en actividades comunitarias.

En ese sentido, se dijo en su momento que: “la Administración municipal ha llevado a cabo acciones para enfrentar este desafío, reconociéndose que en este tema muchas de las tareas escapan a su órbita y se encuentran en manos de otros poderes y autoridades nacionales. En un balance general el saldo hasta ahora es favorable a los grupos armados ilegales que han logrado momentos de desestabilización de la ciudad y han generado acciones de violencia en el Valle de Aburrá, logrando crear zozobra, miedo y sensación de inseguridad entre los habitantes de los territorios” (Defensoría, 2010:5).

En estos grupos se vincula y utiliza a niños, niñas y adolescentes en actividades delictivas e ilegales. Por si fuera poco, debido al trazado de fronteras invisibles o artificiales, los menores tienen restricciones de movilidad o toques de queda y son víctimas de violencia sexual; y es común el señalamiento de ser informantes a quienes no son partidarios de esos bandos. Cabe destacar que “mujeres, hombres, adolescentes y niños han sido víctimas de ataques indiscriminados por las relaciones de parentesco o cercanía con integrantes de los grupos ilegales o al ser confundidos con miembros de un grupo rival, negarse a cooperar o por ser habitante de una zona determinada” (Personería, 2011:11).

Otra cifra relacionada con los niños y adolescentes en el delito da cuenta de que del 1° de abril de 2008 a noviembre de 2011, en el distrito judicial de Medellín la población entre los 14 y los 18 años incurrió en delitos considerados muy graves por la Ley 1098 de 2006 (homicidio, secuestro y extorsión) con un indicador de 158 casos por extorsiones, mientras que a nivel nacional fueron 440 casos (Personería, 2011:40).

En Medellín la acción criminal de los grupos armados somete a cientos de pobladores mediante el control ilegal y la dominación violenta. Por ejemplo, en 2010 aumentaron los homicidios en Medellín con respecto a 2009, con un crecimiento de la cifra de 726 a 884 homicidios en los primeros cinco meses del año. La población joven adulta es la principal víctima de la violencia homicida, el otro grupo son los niños y adolescentes entre 11 y 17 años, quienes también son vinculados al conflicto en acciones criminales. En estas cifras resalta que según informes de la Alcaldía de Medellín, un 63% de los homicidios en la ciudad entre 2008 y 2011, están relacionados con actividades ilegales ligadas al narcotráfico, pero de ese porcentaje hay víctimas que eran ciudadanos ajenos al crimen y “que terminan asesinados ya sea por factores como el control social o por la extorsión de la cual son víctimas” (Medellín cómo vamos, 2011:2).

En el conflicto que vivía Medellín en la época de análisis, durante la administración del Alcalde Alonso Salazar, se refiere que la población en situación de riesgo es de unas “298.436 personas que habitan en los 54 barrios de las 11 comunas de Medellín y los corregimientos San Antonio de Prado, San Cristóbal y Altavista” que pueden estar expuestas a “restricciones

de movilidad que afectan la libertad de circulación, o el desplazamiento forzado intraurbano, tienen un grado de afectación mayor sobre ciertos núcleos poblacionales de la geografía local, si estos van ligados a situaciones de amenazas, intimidaciones, extorsiones, reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes y violencia sexual”, según el Informe de riesgo de la Defensoría del Pueblo (Defensoría, 2010:2).

Los grupos de ciudadanos en riesgo de ser afectados por las acciones de los grupos ilegales armados en Medellín son: niños, niñas y adolescentes, jóvenes, mujeres, estudiantes, miembros de organizaciones no gubernamentales, defensores de Derechos Humanos, sindicalistas, docentes y directivos, líderes comunitarios y de población desplazada; así mismo están como objetivo los comerciantes, transportadores (conductores), empresarios y trabajadores del sector del transporte, líderes de juntas de acción comunal y directivos de las instituciones educativas y los líderes religiosos de las diversas comunas y corregimientos.

Según el informe de la Defensoría del Pueblo, los grupos ilegales les amenazan a estas personas varios derechos fundamentales como: a la vida, la integridad personal, libertades como la personal, a no ser desplazados, a la libre circulación, la libertad de residencia, la libre asociación y a poder reunirse y manifestarse pública y pacíficamente (Defensoría, 2010:6).

“En Medellín se configuró un escenario de violencia indiscriminada y generalizada por dos tipos de conflictos violentos. Uno entre bandas y combos por el control territorial de barrios y población y otro generado por la pugna entre estructuras derivadas del paramilitarismo y el narcotráfico por obtener el control de los recursos ilícitos de la ciudad y otras regiones del Departamento” (Personería, 2010:7). En el primero, los grupos armados ilegales defienden y expanden sus territorios de influencia y el monto de sus utilidades ilícitas. El segundo conflicto comenzó a manifestarse desde mediados de 2007, cuando el gran núcleo de poder de “La Oficina de Envigado” se fractura en dos vertientes y se dispersa en múltiples grupos enfrentados.

Ese recrudecimiento de enfrentamientos entre organizaciones criminales genera que los grupos ilegales y de delincuencia común de todo tipo cometan delitos comunes y acciones en contra

de la convivencia ciudadana. (Personería, 2010:3). Es así como en el primer semestre de 2010 se presentan 884 homicidios en Medellín y “se multiplicaron los eventos en que personas de diferentes sectores de la ciudad ven restringidos sus derechos por el accionar creciente de grupos armados ilegales, que por medio de sus acciones criminales generan una grave afectación a los derechos humanos de miles de personas en Medellín” (Personería, 2010:4).

En el mismo año, en Medellín algunas conductas ilegales han crecido en proporciones preocupantes; tal es el caso del desplazamiento forzado intraurbano, el homicidio, la extorsión y las amenazas. “La amenaza es una práctica de destierro y control ejercida por los actores armados, los cuales consolidan su poder territorial, económico y social a través de formas diversas de intimidar o causar alarma, terror y zozobra entre las personas, comunidades e instituciones, que ponen en riesgo de vulneración y/o violación sus derechos a la vida, integridad personal, seguridad y libertad” (Personería, 2010:8).

Adicionalmente, las zonas más pobres de la ciudad fueron tomadas por actores armados ilegales que dominan territorios y realizan control social por medio de la fuerza y la intimidación. Medellín presenta un índice alto de desplazamiento forzado, y una de las causas es que los ciudadanos son extorsionados (cobro de vacunas) o despojados de sus viviendas bajo amenazas. En ese prontuario delictivo de los grupos armados ilegales también se deben inventariar otros delitos como torturas, ejecuciones y desmembramiento de cuerpos.

Debido al incremento de la violencia en Medellín durante 2010, la Personería de Medellín advierte que “las acciones delincuenciales se agudizaron este año por el control del territorio entre los grupos al margen de la ley, que se disputan el dominio de estos escenarios incrementando su accionar criminal y que utilizan acciones como extorsiones, homicidios, desapariciones forzadas, desplazamientos forzados, entre otras acciones contra la población civil” (Personería de Medellín, 2010:21).

Las expresiones del conflicto armado de Medellín en esa época son de diferentes organizaciones delincuenciales como narcotráfico, guerrilla, paramilitarismo y organizaciones

mafiosas que tienen intereses en el control de las rentas ilegales producto de la extorsión, la vigilancia ilegal, la trata de personas, la prostitución, entre otras.

Es así como en 2011 se da el asesinato de cuatro trabajadores del transporte público por negarse a pagar extorsiones, denominadas “vacunas”, a los grupos ilegales; este gremio es víctima de amenazas y cobro de extorsiones sistemáticas y múltiples por los actores mencionados. Al mismo tiempo las víctimas son presionadas por las autoridades de gobierno y de Policía para realizar denuncias de las extorsiones, sin una garantía de protección efectiva a sus vidas (Personería, 2011:11). Por esta situación, en el 2011 fueron asesinadas ocho (8) personas: tres (3) de la Comuna 13; dos (2) en la Comuna 6; una (1) de la comuna 8; una (1) en la 15; y una (1) en San Cristóbal. “Negarse a pagar las extorsiones realizadas por los grupos ilegales se castiga con el asesinato, sin que las autoridades puedan brindar una real garantía de sus vidas, motivo por el cual han recurrido en diferentes ocasiones a acciones de protesta a través del paro o cese de actividades del servicio público” (Personería, 2011-2:18).

A partir de estas evidencias de ataques a la comunidad se percibe la falta de estrategias por parte de las autoridades para atacar el delito y el accionar de los grupos armados ilegales. “Ante esta situación se observa una impotencia de las autoridades y falta de políticas integrales en el mediano y largo plazo, para poner fin a las extorsiones del sector transportador urbano desde hace varios años, que tiende a convertirse en factor estructural de la conflictividad armada y que sigue cobrando las vidas de sus trabajadores”, según informes de la Personería de Medellín en el segundo semestre de 2011. He aquí un primer indicio que atiende al objetivo de la presente investigación y es que frente al delito de la extorsión en la ciudad de Medellín, durante la alcaldía de Alonso Salazar (ni en las anteriores), no se formuló e implementó una verdadera política pública para atender directamente el delito de la extorsión³⁹.

³⁹ El ex mandatario Alonso Salazar, en un breve encuentro que sostuvimos el 7 de mayo de 2014, antes de iniciar el Conversatorio: Día mundial de la libertad de expresión, en el Paraninfo de la Universidad de Antioquia, reconoció: “La extorsión es un problema que nos cogió ventaja, en esta [la suya] y en otras administraciones. No hubo una política exclusiva para ese delito. Creo que se debe trabajar más para enfrentarla. Sí tuvimos una política pública de seguridad, pero en ese tema no es mucho lo que tenemos que decir”.

En ese sentido, una de las recomendaciones de la Personería de Medellín a la administración municipal de alcalde Salazar fue: “Generar una política integral local de seguridad que parta del reconocimiento integral del problema, con estrategias a mediano y largo plazo, en la que se incluya una estrategia integral contra la extorsión” (Personería, 2011:12).

2.4. La propuesta en seguridad del alcalde Salazar

Fabio Alonso Salazar Jaramillo es un periodista colombiano de origen caldense que ha desarrollado gran parte de su trabajo profesional en las ciudades de Medellín y Bogotá. Su título profesional es comunicador social-periodista, egresado de la Universidad de Antioquia; quien a partir de trabajos y proyectos de investigación ha escrito varios libros y artículos periodísticos sobre el conflicto en la “Ciudad de la eterna primavera”, entre ellos se cuentan sus dos obras más reconocidas *No nacimos pa’ semilla* y *La parábola de Pablo*, las cuales muestran a partir de historias reales de diferentes ciudadanos el conflicto en los barrios y comunas (en mi opinión, así se deben contar los resultados de las investigaciones).

En los inicios del siglo XXI Alonso Salazar comienza a participar en el movimiento político Compromiso ciudadano, respaldando a Sergio Fajardo Valderrama como candidato a la Alcaldía de Medellín. Fajardo gana las elecciones en 2003 y nombra a Salazar como Secretario de Gobierno desde el año 2004 hasta el 2006. Al año siguiente, 2007, Salazar es postulado también como candidato a la Alcaldía de Medellín por el partido Alianza Social Indígena y le gana la contienda electoral a Luis Pérez Gutiérrez. Fabio Alonso Salazar Jaramillo se posesionó ante el Concejo de Medellín como alcalde de la ciudad el 1° de enero de 2008 y desarrolló su gestión hasta el 31 de diciembre de 2011.

Para ejercer su cargo como primer mandatario de los medellinenses Alonso Salazar y su equipo de trabajo presentaron a la ciudadanía el Plan de Desarrollo 2008-2011 denominado “Medellín es solidaria y competitiva”, el cual fue adoptado por el Concejo de Medellín mediante el Acuerdo Municipal N° 16 de junio 16 de 2008 (Salazar et. al., 2008:168).

Al revisar y analizar el citado documento que trazaría el camino a seguir por el burgomaestre durante tres años y medio, se revisó particularmente el aspecto de la seguridad en la ciudad. Se debe tener en cuenta que dicho Plan estaba compuesto por tres partes: Fundamentos, Líneas estratégicas, e Inversiones y financiación.

En los Fundamentos de la propuesta se promueven los valores de honradez, respeto por la vida y justicia social, valores que no son respetados por quienes cometen el delito de extorsión. Esos valores se sustentaron en dos pilares fundamentales: Transparencia y Seguridad y Convivencia (Salazar et. al., 2008). Sin embargo —como veremos más adelante— en cuanto a seguridad faltó una política pública que contrarrestara el delito en cuestión, debido a que la gente convive con los delincuentes pero la zozobra y el temor por las retaliaciones de no pagar una ‘vacuna’ no permiten que la gente tenga tranquilidad.

El Objetivo superior del Plan de Desarrollo del alcalde Alonso Salazar tiene bases en el Desarrollo Humano Integral (Salazar et. al., 2008:3), el cual promueve las intenciones de gobernabilidad; pero a partir del análisis es importante preguntar por el aspecto de la seguridad eficiente y efectiva para los ciudadanos, garantizando el libre desarrollo de su economía sin el constreñimiento de los grupos delincuenciales. De ahí que durante esa administración se debería haber planteado una política pública que contrarrestara los efectos del delito de la extorsión en la ciudad, pues no se debe esperar a que la gente denuncie, sino que los funcionarios de la administración municipal deben analizar el panorama de la ciudad y tomar las acciones pertinentes. Según el ex concejal Federico Gutiérrez: “Hay que entender que mientras en unas zonas el gran problema es el homicidio, en otras zonas el problema es la extorsión, el hurto, las desapariciones, el desplazamiento forzado intraurbano. Hay que entender que cada zona tiene su particularidad y así es que hay que entender el tema de la seguridad”⁴⁰.

⁴⁰ F. A. Gutiérrez Zuluaga, Ex Concejal de Medellín y Asesor en Seguridad Urbana, comunicación personal, marzo 18 de 2014.

En este punto es interesante el concepto del ex concejal Federico Gutiérrez, cuando explica: “Lo que se mostraba en el Concejo [2008-2011] era lo que estaba ocurriendo en ese momento y lo que se le pedía a la administración era que aceptara la realidad. Primero, para poder solucionar el tema; y segundo, que definiera acciones y mecanismos de acuerdo con la realidad de la ciudad. Porque en las visitas que hacíamos a la comunidad las quejas siempre eran las mismas: las fronteras invisibles, el microtráfico, la trata de personas, la venta de armas, el juego ilegal, la extorsión, que no es nada diferente a lo que se ve hoy, solo que ha aumentado mucho más”⁴¹.

Además, en el Plan de Desarrollo del ex alcalde Salazar se consideran otras dimensiones como “la inclusión social, política, económica y cultural; la garantía y promoción de los Derechos Humanos; la participación, la seguridad ciudadana y la convivencia...”. Estos principios quedaron en vilo pues los índices de seguridad no fueron los mejores y el delito de la extorsión tuvo una fuerte evidencia en la ciudad durante el periodo 2008-2011, especialmente en sectores como el comercio y el transporte; además la participación de los ciudadanos de los diferentes sectores en el planteamiento de las políticas de seguridad queda en entredicho.

Frente a las dimensiones de participación e inclusión, el Ex Secretario de Gobierno Juan Felipe Palau Ángel, reconoce que en los asuntos de emergencia o no previstos esa administración tenía comités sobre el tema, y que frente a unas realidades, expectativas o requerimientos en el territorio por parte de las comunidades, la Alcaldía (Secretaría de Gobierno) realizó diálogos ciudadanos, diálogos sociales, consultas, y talleres en los cuales se perfilaron los diagnósticos y los compromisos. Con base en ese contacto con la comunidad el equipo técnico de la Secretaría de Gobierno realizaba un perfil de análisis y de propuestas respectivas. “Esa información llegaba al Consejo de Gobierno ya como una propuesta de política pública y en el caso de nosotros se llamó “Medellín más segura ¡Juntos sí podemos!” Y con base en el aval institucional interno del organismo de máxima dirección de la alcaldía y del señor alcalde se presenta a los organismos de coordinación; es decir, al Consejo de

⁴¹ F. A. Gutiérrez Zuluaga, Ex Concejal de Medellín y Asesor en Seguridad Urbana, comunicación personal, marzo 18 de 2014.

Seguridad y allí se asume como compromiso o mecanismo de articulación esa política de seguridad mencionada. Ese es el tipo de decisión para establecer el marco de política, que ya establecida se vuelve una plataforma, una estructura de agenda sobre la cual en las reuniones se hacía seguimiento al avance de lo que allí se dijo”⁴².

Adicionalmente, se argumenta en el Plan de desarrollo que en el periodo anterior (el del alcalde Sergio Fajardo Valderrama) “la ciudad alcanzó un gran logro al pasar del miedo a la esperanza”, con base en “dos ejes fundamentales: 1. Seguridad y convivencia y 2. Transparencia, a través de los cuales se impactaron dos de los problemas más sentidos por la comunidad: la violencia y la corrupción que por décadas afectaron la ciudad” (Salazar 2008: p. 3 y 4). Parecería que, según los lineamientos del Plan, después de la alcaldía de Sergio Fajardo la ciudad no sufre problemas de seguridad y convivencia y solamente se dedicaría a establecer las bases para una mejor estabilidad económica y social, a partir de la solidaridad de los ciudadanos. Pero y ¿dónde quedaban los conflictos en los barrios, las fronteras invisibles, los cobros de ‘vacunas’ en diferentes tipos de negocios legales e ilegales? Una muestra de ello, para el caso de la extorsión, según un informe del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) del 1° de abril de 2008 al 30 de junio de 2011, es que solo en el distrito judicial de Medellín se presentaron 110 casos de extorsión en los que participaron niños y adolescentes (Personería, 2011).

El Plan de Desarrollo tuvo unos énfasis especiales, entre los que cabe resaltar el de “Medellín es joven”, en el que se enfatiza la inclusión de los jóvenes, quienes tradicionalmente han sido excluidos de las políticas públicas. Este punto fue importante debido a que la administración tuvo conciencia de que “se ha dejado el camino abierto para que los grupos ilegales aprovechen sus capacidades y potencialidades en favor de la violencia y el crimen, situación que ha sido particularmente crítica en Medellín por la utilización que ha hecho el narcotráfico de este grupo poblacional” (Salazar et. al., 2008:4).

⁴² Entrevista con Juan Felipe Palau Ángel, op. cit.

De otro lado el Enfoque de Derechos del Plan expone que los ciudadanos pueden participar en la gestión y control social, lo que permite una inclusión y participación de la comunidad en la planeación y desarrollo de políticas públicas que los beneficien. A pesar de que la administración es consciente de escuchar la voz de los diferentes actores, es extraño que los ciudadanos del común tengan una participación limitada en las políticas de seguridad que los afectan o benefician.

Lo que explica el Ex Secretario de Gobierno Juan Felipe Palau Ángel es que esa dependencia, que estuvo a su cargo durante dos años de la gestión de Alonso Salazar, tenía un Consejo de Seguridad y un Comité técnico que eran “espacios muy reglados, muy formales, en los cuales participaban instituciones del Estado”⁴³. En esas dos instancias se permitía la participación ocasional de sectores sociales, líderes, académicos, entidades, entre otros, de acuerdo con los temas que se presentaban en el campo de la seguridad, así como eventualidades y emergencias.

En ese momento los participantes en el Consejo de seguridad eran: el Secretario de Gobierno, el Director Seccional de Fiscalías, el Comandante de la Policía, el Comandante de la Cuarta Brigada, un representante del Cuerpo Técnico Investigativo de la Fiscalía, el Director de Medicina Legal, también estaba invitado el Director local del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), el Director de Acción Social (ahora Prosperidad Social) y el director regional del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) cuando existía.

Es contradictorio que en un Consejo de Seguridad aparezcan solo representantes institucionales cuando en el mismo documento refiere que “es necesario implementar las políticas públicas con un enfoque diferencial, de tal manera que incorporen las necesidades prácticas e intereses estratégicos de los diferentes grupos poblacionales tradicionalmente discriminados, tales como las mujeres, quienes a pesar de constituir más de la mitad de la población, son tratadas como minoría. Implica también un nuevo paradigma de participación ciudadana, cuando hace a la ciudadanía participe y corresponsable de su propio desarrollo,

⁴³ Entrevista con Juan Felipe Palau Ángel, op. cit.

para que además de ejercer a conciencia sus derechos, libertades y deberes, también esté sujeta a rendición de cuentas” (Salazar et. al., 2008:5). Se ve cómo el Enfoque Clásico de la Administración Racional es el modelo a seguir en la formulación de las políticas públicas en seguridad por la administración municipal de esa época, donde las decisiones quedan a cargo de funcionarios institucionales.

Más adelante en la “Línea 1: Medellín Ciudad Solidaria y Equitativa”, en uno de los apartes se reconoce que la criminalidad deteriora la calidad de vida de los ciudadanos, golpea de manera severa a los sectores más pobres de la población, se pierden oportunidades urbanas de desarrollo, recursos humanos, capital social, oportunidades de inversión y espacios democráticos. Se reconoce adicionalmente que el “conflicto armado y las violencias en sus múltiples manifestaciones han golpeado a la ciudad y a sus habitantes dejando un gran número de víctimas”. (Salazar et. al., 2008:7).

En esta línea, se plantea un “Problema”, se trata de algunos obstáculos para el acceso a las oportunidades, entre ellos “la pobreza extrema, las consecuencias del conflicto armado y otras violencias y la vulnerabilidad social de hogares y grupos que habitan la ciudad”. Así pues se señala que en las estadísticas nacionales arrojadas por la Misión MERPD [estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad], se demuestra que el 4,0% de la población en zonas rurales y el 3,1% en zonas urbanas están expuestas en mayor medida a riesgos sociales; igualmente, la Encuesta de Calidad de Vida de 2006 en Medellín demuestra que el 3,03% de la población pobre ha sido víctima de un hecho violento, y sólo el 1,12% denuncia el hecho ante un organismo oficial, frente a un 1,6% que no acude a la autoridades competentes para la denuncia del hecho, accediendo de manera desigual a la justicia” (Salazar et. al., 2008:8); cifras muy dicientes y preocupantes, en especial el escaso nivel de denuncias porque eso aumenta la impunidad de los grupos armados ilegales, pero la comunidad no se atreve a denunciar debido a la falta de garantías por parte de las autoridades, a la desconfianza en las mismas y al temor por las represalias de los delincuentes.

Con base en esto, cabe recalcar que frente al delito de la extorsión son todos los estratos socioeconómicos de la ciudad los que se ven afectados y atemorizados para denunciar a los delincuentes que perpetran este acto violento e intimidatorio.

Sin embargo, en un principio se nota la preocupación por parte de la administración pública frente al panorama de la violencia en la ciudad y en su Plan de Desarrollo indica que: “La población víctima de las diferentes violencias, debe recibir atención especializada, que permita promover el restablecimiento de sus derechos y el reconocimiento de su dignidad, mediante estrategias que contribuyan a la reconstrucción de las relaciones sociales rotas, a la interrupción del ciclo violento y a la reconciliación en la ciudad de Medellín. El prolongado conflicto armado y las violencias que pelean a su sombra, ha dejado secuelas que afectan especialmente a la población civil, generando su desplazamiento y produciendo en las víctimas impactos sociales, económicos, políticos y psicológicos”.

En el Problema, el Plan de Desarrollo contempla a la población desplazada, la cual también en ocasiones se ve afectada o se desplaza por motivos de la extorsión, según Marta Penagos, Directora de Fiscalías durante la administración de Alfonso Salazar. El Plan hace hincapié en que: “Una particularidad del desplazamiento lo constituye el intraurbano, fenómeno que se presentó en la ciudad como una estrategia de los grupos vinculados al conflicto armado que incluyó muchas veces el despojo de viviendas. Según datos del Programa de atención a víctimas del conflicto armado de la Secretaría de Gobierno, el número de desplazados intraurbanos con despojo de vivienda en la ciudad de Medellín asciende a 261 familias en el período comprendido de 1991 al año 2007” (Salazar et. al., 2008:9).

El Plan de Desarrollo del alcalde Alonso Salazar contempla en el componente: “Reconciliación, Restablecimiento de Derechos y Reintegración Social y Económica” acciones como “prevenir la vinculación de jóvenes a grupos al margen de la ley y apoyar la reintegración social y económica de los desmovilizados de los grupos armados ilegales que han suscrito acuerdos con el Gobierno Nacional”. Una propuesta que aporta a la reducción del número de integrantes de combos y grupos delincuenciales y que “tal vez”, ayude a reducir los hombres que ejecutan el delito de extorsión. Sin embargo, no se percibe una política pública

directa sobre el particular que interesa en este trabajo sobre el delito mencionado. No obstante, pretendió esa administración vincular a por lo menos 2695 hombres (jóvenes y adultos) en estrategias como Jóvenes vulnerables con proyecto de vida (guías ciudadanos para la convivencia), Jóvenes en alto riesgo de pertenecer a grupos armados al margen de la ley integrados socialmente, y Pospensados y excarcelados egresados del programa que se han reincorporado al tejido social (Salazar et. al., 2008:20).

Con respecto a este tema el Ex Secretario de Gobierno Juan Felipe Palau Ángel expresó que la solución no era dejar que los criminales siguieran controlando la ciudad, porque para esa administración no era una opción válida. “Preferimos arriesgarlo todo con el respeto a la ley para garantizar que la red mafiosa no siguiera en la ciudad y logramos reducir los homicidios, entregamos con una tendencia a la baja, que hoy aún los críticos de la actual administración lo tienen que reconocer, se ha profundizado; y yo diría que para este año (2014) es muy probable que volvamos a esa tasa de homicidios alrededor de 24 por cada cien mil habitantes, que es aceptable dentro de esa tasa del promedio nacional. No obstante, y es claro, cuando se logra controlar el tema de los homicidios porque le ha quitado rentas ilegales y poder a las bandas ¿qué sucede? Hay una reacción de esa entidad criminal para buscar nuevas formas de financiación. Entonces ¿qué aparece?: la extorsión y el hurto común. En ese sentido, veo muy lógico lo que ha hecho la actual administración: mantener unas políticas claras que le han permitido dejar la tendencia a la reducción del homicidio y reforzar lo que nosotros comenzamos: fortalecer organismos represivos y de control de autoridad como los Grupos Gaula, generar oportunidades para la población de más riesgo para que no ingrese en ese circuito del delito y fomentar una cultura del rechazo a la ilegalidad y al enriquecimiento ilícito que fue lo que de alguna manera iniciamos”, explicó con convicción el ex funcionario.

Además, otra estrategia propuesta en el Plan de Desarrollo del alcalde Alonso Salazar fue la Atención a jóvenes en alto riesgo (Salazar et. al., 2008:24) con la que se pretendió “prevenir la vinculación de jóvenes a grupos armados al margen de la ley mediante la aplicación del modelo “Regreso a la Legalidad”, mediante la formación, la capacitación e integración social y económica en la legalidad”. La meta era la vinculación de al menos 1.740 jóvenes.

Siguiendo con la revisión de ese Plan de Desarrollo formulado en el año 2008, la “Línea 2: Desarrollo y Bienestar para toda la población” (Salazar et. al., 2008:35) es quizá el ítem en el que la administración municipal del alcalde Alonso Salazar tiene clara la situación de atención de necesidades de la ciudadanía en materia de seguridad. En este punto se enfatiza en que “La ciudad continúa apostándole a su desarrollo a partir de la generación de oportunidades sociales para todos y todas con los mayores estándares, que les permita potenciar las capacidades y habilidades individuales, en un ambiente de confianza, libertad, seguridad y convivencia para participar como ciudadanos productivos, creativos, respetuosos de la diversidad y del entorno”.

Y es así como se propone una política de desarrollo y bienestar pensando en las comunidades desprotegidas y vulnerables, en la que se promueve la inclusión. Entre tanto, se propone que el Estado haga presencia en los diferentes rincones de la ciudad con el fin de que los habitantes de Medellín tomen conciencia de las ventajas de la legalidad. Es válido recordar que a estas alturas todavía no se ven luces de una política pública sobre el tema de la extorsión, aunque se promete trabajar en un enfoque de derechos humanos y seguridad integral, unido al propósito de convivencia ciudadana y seguridad humana. (Salazar et. al., 2008:35)

A pesar de que no se ha hablado de una política pública para contrarrestar el delito de la extorsión, la administración de Alonso Salazar reconoce en su Plan de Desarrollo que: “Seguridad y convivencia ciudadana son elementos esenciales para la construcción de gobernabilidad democrática. La seguridad es un derecho en tanto es exigible al Estado y constituye un deber, ya que demanda la participación activa de la ciudadanía para alcanzarla. Con la seguridad ciudadana se alcanzan las condiciones de tranquilidad para el pleno disfrute de todos los derechos bajo la condición de respeto a éstos y se favorece la convivencia ciudadana en tanto apuesta colectiva por la construcción de vida en comunidad”. (Salazar et. al., 2008:36)

Si se mira desde una política pública ideal el Plan busca que los niveles de seguridad óptimos sean “con concurrencia de la ciudadanía, la Administración Municipal, la Policía y los demás organismos de seguridad y justicia, para que desde una perspectiva de corresponsabilidad, se

orienten los recursos y esfuerzos en el propósito de construir entornos seguros y convivientes en todos los ámbitos territoriales, de servicios, educación, recreación y de espacio público en general. El urbanismo social incluye como componente fundamental de la intervención, la generación de un hábitat que además de sostenible sea seguro y conviviente” (Salazar et. al., 2008:37). El Plan de Desarrollo pretende alcanzar mejores niveles de seguridad en la ciudad pues en esa administración se tiene claro el ideal de ofrecerle al ciudadano unas mejores condiciones para la sana convivencia; no obstante, se ve muy bien en el papel, pero en la realidad la gestión se queda corta.

También en el ítem de Seguridad y convivencia, el Plan de Desarrollo del alcalde Salazar menciona que hay una buena percepción de la ciudadanía frente al tema y que se han dado unos avances significativos (por parte de la administración de Sergio Fajardo), sin embargo, le preocupan los movimientos de las organizaciones delincuenciales integradas al narcotráfico y su accionar en los diferentes sectores y comunas de la ciudad. Hay que recordar que entre esas acciones se encuentra la extorsión, pero es un delito que se ataca desde una política integral de seguridad.

Para interés de este trabajo, en los delitos de alto impacto en 2007, según cifras de la Policía Metropolitana, se tienen en cuenta en primer lugar el homicidio, las lesiones y el hurto, aunque es extraño que se considere delito las muertes en accidentes de tránsito y no se tenga en cuenta la extorsión o delitos como la venta de estupefacientes (Salazar et. al., 2008:41). Adicionalmente, se enfatiza en que la justicia debe estar cercana al ciudadano, especialmente mediante las inspecciones y comisarías de familia y en este aspecto llama la atención el siguiente enunciado: “La violencia intrafamiliar, los problemas entre vecinos, el control urbanístico, son los conflictos que más aquejan la vida en comunidad”, nuevamente se deja de lado el tema de la inseguridad como principal motivo de descontento de los habitantes de Medellín. En el caso de la extorsión es entendible que no aparezca en los indicadores dada la baja demanda de denuncias, o mejor dicho, por el miedo de la gente a denunciar.

En el componente de Seguridad y convivencia, no se percibe entre los planes y proyectos propuestos en el Plan de Desarrollo una política pública o estrategia explícita dirigida a

combatir el problema de la inseguridad y en especial el delito de la extorsión (Salazar et. al., 2008:69). Aunque el propósito del componente es: “Promover la convivencia ciudadana facilitando el acceso a los servicios de justicia para la solución de las indisciplinas sociales, la atención de los conflictos familiares y el uso de los mecanismos alternativos de solución de conflictos”, no se menciona siquiera el tema de la extorsión ni las rentas ilegales como problemáticas a combatir por parte de la administración municipal del alcalde Alonso Salazar.

En ese sentido, el Plan de Desarrollo establece un programa denominado: Política Municipal de Seguridad y Convivencia Ciudadana el cual buscó “brindar apoyo a la modernización, capacitación, fortalecimiento institucional e infraestructura tecnológica y logística a los organismos de seguridad y de justicia con asiento en la Ciudad de Medellín, con el fin de lograr mayor eficacia y oportunidad en la atención de la ciudadanía en lo concerniente a la prevención y/o corrección de las actividades delictivas y a la promoción de la convivencia”.

Dicho programa estaba constituido por varios proyectos como “Construcción y mejoramiento de la infraestructura de seguridad y corresponsabilidad ciudadana”, para mejorar el equipamiento de la Policía. En ese programa los indicadores conducen a establecer más instalaciones policiales como estaciones de policía, frentes de seguridad, redes de cooperantes, crear zonas seguras y suscribir pactos de seguridad. Además se diseñó el Sistema de Información para la seguridad y la convivencia con el fin de generar datos oficiales para formular una política pública en materia de seguridad y convivencia ciudadana; sus indicadores tuvieron como objetivo realizar investigaciones sobre seguridad y convivencia, articulación con el Observatorio de políticas públicas, manejo de información sobre desplazamiento intraurbano y relación con la publicación del Libro Blanco de Medellín (Salazar et. al., 2008:74).

Otro de los proyectos fue el de Fortalecimiento de la seguridad ciudadana con el que se buscó “incrementar el pie de fuerza de la policía comunitaria y apoyar el funcionamiento operativo de los organismos de seguridad y justicia”, el proyecto pretendió fortalecer el accionar de la fuerza pública con dotación y transporte. Adicionalmente, se presentó el proyecto Comités Locales de Gobierno en los cuales se estrechó el vínculo con la administración municipal a

través de Técnicos Sociales que tenían relación directa con la comunidad y se enlazaban con inspectores, comisarios y comandantes en las diferentes comunas.

Sin embargo, la Política Municipal de Seguridad y Convivencia Ciudadana prevista en el Plan de Desarrollo del alcalde Alonso Salazar Jaramillo tuvo que ser reformulada en el año 2009 a través la propuesta “Medellín más Segura, Juntos Sí Podemos”.

2.5. ¿Y cuáles fueron las políticas públicas en seguridad para Medellín?

Debido entonces al conflicto entre las organizaciones criminales que se tomaron el control territorial de la ciudad desde finales de 2008 y durante 2009, la política de seguridad y convivencia en Medellín tuvo que ser replanteada por la administración municipal. Desde la Secretaría de Gobierno se generó la política pública de seguridad y convivencia ciudadana “Medellín más segura. Juntos sí podemos”⁴⁴.

Una explicación sobre el manejo de las políticas públicas en materia de seguridad la dio el ex Secretario de Gobierno Juan Felipe Palau Ángel, quien afirmó que las decisiones político administrativas recaen en cabeza del alcalde en el ámbito municipal; pero en el contexto nacional todas las políticas, específicamente las de defensa y seguridad, se enmarcan en decisiones desde la Presidencia de la República con el Ministerio de Defensa, articulado con el Ministerio del Interior y el de Justicia, y a la vez con el Departamento de Antioquia con la Secretaría de Gobierno, y obviamente con el municipio con el alcalde y su secretario de gobierno.

“En ese momento la orientación política la daba el alcalde con base en lo que recogió su Plan de Gobierno, en cuanto a una política de seguridad y convivencia, articulada con el

⁴⁴ En este punto es importante anotar que para esta investigación la única persona que aceptó hablar sobre el tema de las políticas públicas durante la administración de Alonso Salazar fue el Ex Secretario de Gobierno Juan Felipe Palau Ángel, quién explicó cómo se tomaban las decisiones y que propuestas se adelantaron para enfrentar la seguridad en la ciudad en ese momento.

departamento y la nación, porque en estos temas de seguridad el concepto de orden público es de exclusiva gestión del Presidente de la República”, argumenta el Ex Secretario de Gobierno.

Como se explicó antes en este mismo capítulo, al interior de la Alcaldía de Medellín, específicamente en la Secretaría de Gobierno existía un mecanismo colegiado denominado Consejo de Seguridad en el que concurrían otras entidades del sector defensa y seguridad, gobernabilidad y justicia, que con base en los lineamientos de los planes de desarrollo y en las responsabilidades y jurisdicciones de cada entidad configuraban decisiones de política⁴⁵.

En ese Consejo de Seguridad de la Alcaldía de Medellín, encabezada por el periodista Alonso Salazar, se coordinaban y articulaban las decisiones y acciones que tenían que ver con la protección de la vida, honra y bienes de los ciudadanos. Era un organismo en el que se definían los lineamientos de política pública, el cual también contaba con un Comité técnico⁴⁶. Eso significaba que desde ese Comité se coordinaba parte de la implementación de la política pública para el tema de seguridad en la ciudad.

En ese momento la administración municipal, desde el Consejo de Seguridad, trabajó en tres frentes o vertientes: gobernabilidad, seguridad y justicia. El propósito fue generar políticas organizando comités de coordinación con la judicatura y Fiscalía y con los organismos de promoción de la convivencia. El Ex Secretario de Gobierno manifestó que “aunque es muy fuerte el acento en el sector defensa y seguridad en la definición de políticas de convivencia y seguridad, había que entender que asisten los sectores de justicia y gobierno como promotores de la pedagogía y la convivencia; porque no podemos entender el asunto de la seguridad como un tema solamente policivo o represivo de control, también incluye unos aspectos de resocialización y justicia y sobre todo de prevención que van relacionados con la educación y la comunicación pública”.

⁴⁵ “Las decisiones en un tema tan sensible como la seguridad no recaen exclusivamente en una persona o en una entidad. En el Municipio de Medellín obviamente responde el señor alcalde, delega al Secretario de Gobierno, pero en la configuración de una política concurren otras entidades y organismos de seguridad como la Policía, el Ejército, la Fuerza Pública hasta los organismos de justicia como la Fiscalía, la Judicatura y otros”, describe Juan Felipe Palau Ángel.

⁴⁶ “En el Comité se articulaban los organismos de gestión de la acción de policía, de la defensa y de gobernabilidad en el cual estaba el comandante de la Policía, el comandante militar, el Secretario de Gobierno (como delegado del alcalde), y ahí ya se articulan los planes operativos. Acá no participa la Fiscalía”, dijo Juan Felipe Palau Ángel.

Con base en esas explicaciones se percibe el interés y empeño de la Alcaldía de Medellín por generar mejores niveles de seguridad y convivencia para los habitantes de la ciudad. De ahí que inicialmente el Consejo de Seguridad propuso una política de seguridad que trabajaba con base en tres componentes:

Movilidad ciudadana: dirigido a la prevención y al trabajo socio cultural.

Oportunidades: con el propósito de generar las condiciones para la resocialización de población vulnerable.

Autoridad: en el que se articulaban las acciones de justicia.

“En cada uno de esos comités o componentes, de acuerdo con la situación y el avance en cada uno de los logros, se iban tomando decisiones sobre dónde acentuar una u otra acción de una u otra institución, o donde aplicar recursos con el objetivo básico de garantizar los derechos básicos a la vida, a la libertad de la integridad y como tal todos los derechos humanos contemplados en nuestra condición”, sustenta el Ex Secretario de Gobierno.

Eso quiere decir que los componentes eran generales a todo lo que era concerniente al tema de la seguridad en la ciudad, pero el tema de la extorsión —al parecer— no era visto como prioritario. Sin embargo, en la política pública “Medellín más segura. Juntos sí podemos”, en el ítem de Seguridad ciudadana y convivencia dentro del marco institucional, se plantea la “carencia de seguridad como un bien público” y se referencia la insatisfacción e insuficiencia de la oferta institucional en el tema; por ello en el tema central de esta investigación la política pública expone que la seguridad urbana ha sido tomada y manejada por múltiples actores (grupos armados ilegales) y se genera un contexto en el que la sociedad civil queda expuesta y sometida a vías extralegales de esos actores “como el pago de extorsiones, vacunas y la vigilancia ilegal para asegurarse ciertas condiciones de seguridad que terminan generando situaciones de permisividad con el delito y la ilegalidad” (Medellín más segura, 2010:16-17).

Y ratificando en parte lo expuesto por el Ex Secretario de Gobierno, Juan Felipe Palau Ángel, el documento argumenta: “Como expresión de la voluntad política de la administración municipal por acabar estos fenómenos, se contempló en las líneas 1, 2 y 6 del plan de

desarrollo municipal vigente una serie de programas y proyectos que pretenden, desde el punto de vista de la prevención, la pedagogía social y la cultura ciudadana, y desde la óptica complementaria del fortalecimiento de la justicia administrativa, la regulación y el control en la ocupación del espacio público y el fortalecimiento de los organismos de seguridad y justicia con dotación tecnológica, logística y de infraestructura, solventar las problemáticas de seguridad y convivencia presentes en la ciudad, dando vida a lo que se denominó el Plan de Seguridad y Convivencia para Medellín”.

Pero para el caso de la extorsión, una de las acciones desde el Consejo de Seguridad fue realizar Consejos temáticos, en los cuales se hablaba con el sector transportador porque fue un sector muy afectado (y sigue siendo a 2014) por el tema de la extorsión. Desde el punto de vista de la participación de los actores en la formulación de las políticas para atacar el tema de la extorsión, el Ex Secretario de Gobierno indicó que: “[los transportadores] sí podían participar; pero por así decirlo dentro de un criterio de eficiencia y lógica y de marco lógico en el diálogo hay unas preparaciones, unos espacios de consulta ciudadana, que son más de coordinación institucional, y otros que son más de definición de política. Lo que no significa que en un taller con la comunidad no pudiera estar un coronel, o los representantes de la Fiscalía, o que en el máximo Consejo de Seguridad no pudieran estar representantes de la comunidad”.

El tema de la extorsión, por lo que se ha percibido en las entrevistas con los diferentes actores, es de cuidado y pareciera que le hicieran el quite a un delito que está ahí en la sociedad pero que nadie quiere enfrentarlo. En ese sentido, es importante analizar cómo fue la política pública de seguridad ciudadana y convivencia en Medellín a finales de 2009 cuyo propósito fue realizar “intervenciones más proactivas, especializadas y concertadas con todos los actores de la vida pública para fortalecer el tejido social” (Medellín más segura, 2009:2); para aclarar que la política era dirigida a todos los problemas de seguridad de Medellín, mas no se consideró puntualmente para el fenómeno de la extorsión.

La nueva política pública maneja un enfoque de seguridad ciudadana en la que las actividades policivas tradicionales se complementan con prevención y rehabilitación y con los ciudadanos

como sujetos encargados de su propia seguridad. El ciudadano es el protagonista de la seguridad; pero ¿hasta qué punto esto puede generar la mala interpretación de que el ciudadano toma la seguridad por su propia cuenta y riesgo?

Esta política pública se planteó con base en la percepción ciudadana y no solo en las estadísticas de delitos, con la intención de generar confianza en los ciudadanos para que no se vean afectados en actos de violencia. “Estas consideraciones llevan a concluir un papel preeminente a las autoridades locales en cuanto a la implementación de estrategias de seguridad plasmadas en políticas públicas, en tanto son ellas las llamadas en primera instancia a dar respuesta a las situaciones que atentan el estado de seguridad social” (Medellín más segura, 2009:5).

De ahí pues que en “Medellín más segura. Juntos sí podemos”, como actores en esta política se involucran el sector privado y la sociedad civil en el tema de seguridad; donde hay una corresponsabilidad para brindar calidad y cantidad en los servicios de seguridad a la ciudadanía. Es decir, se trata de una cooperación intersectorial.

Al revisar el documento se puede encontrar que entre los actores de las políticas públicas de seguridad en Medellín que se tienen en cuenta por parte de la administración municipal, están: los residentes, líderes y organizaciones sociales, de la mano de la policía y la alcaldía.

Es decir, que se invita a participar a los actores de tipo social, pero siempre invitados o bajo la influencia de los actores de tipo político (que son los gobernantes y sus funcionarios encargados de diseñar e implementar la política).

De ahí que la formulación, diseño, implementación y evaluación de la política pública de seguridad está a cargo de las autoridades municipales, los organismos de seguridad y algunos representantes de determinados sectores económicos o políticos. Y dentro de la fase de implementación, se tiene en cuenta a la comunidad en general para desarrollar diferentes estrategias que pueden contribuir al logro del objetivo principal de la política: mejorar la seguridad ciudadana en la ciudad de Medellín.

En esta política pública también participan como actores los Consejos Comunitarios de seguridad, en los que participan la Secretaría de Gobierno, Metroseguridad, la Policía, los integrantes y representantes de las Juntas de Acción Comunal y de las Juntas Administradoras Locales, los líderes, empresarios y comerciantes. Esto significa que confluyen los tres tipos de actores: de tipo político, económico y social para exponer o plantear problemáticas y necesidades que ayuden a vislumbrar soluciones al tema de seguridad en la ciudad.

“La idea de actor de la política pública hace referencia a quienes participan o están involucrados en alguna etapa del proceso que sigue la política pública, desde sus etapas más tempranas –de reconocimiento de un problema– hasta las de decisión e implementación de la intervención. Los actores involucrados en la política pública pueden ser individuales –líderes políticos o de opinión, o personas influyentes– o colectivos, como agrupaciones de ciudadanos u otros grupos de interés” (Olavarría, 2007:50).

Desde este punto de vista, los actores que pueden participar en la política pública son todos los ciudadanos que se ven afectados o involucrados en ella; pero en el caso de la política que analizamos existen unos grupos determinados que se benefician o que participan directamente en ella.

De ahí que al convocar a todos actores lo que busca la política pública es una alianza entre ellos para fortalecer las acciones y la estrategia de seguridad, con base en propuestas planteadas por ellos mismos pero asesorados y acompañados por los organismos de seguridad y la administración municipal.

Lo anterior se evidencia en un aparte inicial del documento en el que se indica: “Se busca la integración, la convergencia y la articulación social mediante el impulso de sinergias entre la administración municipal, los organismos de seguridad y justicia, la empresa privada y la sociedad civil organizada que permitan trabajar en forma mancomunada por la seguridad y la convivencia ciudadanas bajo la premisa de: “Juntos Sí Podemos” como eje articulador de la política” (Medellín más segura, 2009).

En esta política pública se implementaron estrategias de participación de la comunidad como el Consejo Ciudadano de Convivencia y Seguridad, los Encuentros por la vida y hacer parte del Desarme ciudadano. Además, según datos de la Alcaldía de Medellín en su portal web⁴⁷, se desarrollaron estrategias para llevar a cabo la política con la comunidad y las oportunidades generadas fueron:

- 1000 Jóvenes más con futuro (total 3.560)
- 380 guías ciudadanos más, en total 500
- 500 muchachos más en Fuerza Joven
- Formación de Red de Madres por la vida
- Fortalecimiento de la Policía Cívica Juvenil
- 100 clubes juveniles más, para un total de 300 clubes y 1.500 jóvenes más.

Cabe destacar que los individuos o actores sociales, es decir la comunidad en general, participaron en mesas de trabajo para la convivencia y controles en el entorno escolar de 55 instituciones educativas en las que hubo formación de personeros, consejos de convivencia, consejos estudiantiles y asociación de padres de familia. Además, los ciudadanos pudieron hacer parte de estrategias como las Comunidades seguras y Zonas seguras; así mismo se conformaron 1.000 alarmas comunitarias donde hay frentes de seguridad ciudadana.

Si bien, la política está bien planteada, reitero que se concentra en el campo general de la seguridad ciudadana y no en el delito de la extorsión. Pero ¿a qué se debe que no haya una política pública que se haya encargado exclusivamente del delito central de este trabajo? El Ex Secretario de Gobierno Juan Felipe Palau Ángel argumenta: “en el enfoque que he trabajado durante mi vida laboral es el enfoque de gestión prospectiva territorial. Tenemos claro de que los problemas no se solucionan, se transforman, y es parte del ser humano la existencia de conflictos, y en ese sentido los criterios de focalización, territorialización y priorización van acompañados del proceso de evolución. En ese momento —y lo veo en la actualidad— para

⁴⁷ Página web de la Alcaldía de Medellín sobre Medellín más segura. Juntos sí podemos: <http://www.medellin.gov.co/irj/portal/ciudadanos?NavigationTarget=navurl://b3c2cc42be4c4605e2d1426c2a6b1bcf>

un alcalde, secretario de gobierno o un secretario de seguridad: uno no escoge proteger un derecho o atacar más un problema de delincuencia que otro. Realmente hay que atacarlos en su conjunto, pero la realidad va mostrando que hay unas situaciones que son más críticas en un momento que otras”.

Por su parte, la Ex Directora seccional de Fiscalías, Martha Cecilia Penagos, señaló: “que yo sepa y acordándome en mi ejercicio por 37 años en la rama judicial, la política pública, casi única es la creación de los Gaulas (Grupos de Acción Unificada por la Libertad Personal), que se hizo por medio de decreto presidencial, fue la Ley 282 de 1996⁴⁸, Resolución 001 de 2000 como entidades casi con autonomía e independencia presupuestal para tratar de manera exclusiva y excluyente los delitos de extorsión y de secuestro”. Igualmente la Fiscalía General de la Nación cuenta con las Unidades contra las Bandas Criminales y la Unidad Nacional contra el Secuestro y la Extorsión (CNMH, 2014:93).

Ella explica que desde esa época, para contrarrestar más el secuestro, se crearon esas dependencias en sedes militares y policiales. Cada sede militar (por ejemplo Cuarta Brigada) tiene dependencia de Gaula con una jurisdicción, un componente militar para prevención y un componente administrativo. Si es una sede policial, tiene jurisdicción y un componente militar que se ocupa de la prevención, un componente administrativo para la atención de las personas y la interceptación, y el componente judicial que es una Fiscalía y su policía judicial. “Todo esto compone un Gaula”⁴⁹, dice la ex funcionaria.

⁴⁸ La Ley 282 de 1996 es por la cual se dictan medidas tendientes a erradicar algunos delitos contra la libertad personal, especialmente el secuestro y la extorsión, y se expiden otras disposiciones como la creación del Consejo Nacional de Lucha contra el Secuestro (Conase) y demás atentados contra la libertad personal.

⁴⁹ Los Grupos de Acción Unificada por la Libertad Personal, Gaula, para el cumplimiento de su misión se organizarán así:

- a) Una Dirección Unificada a cargo del Fiscal respectivo y el Comandante Militar o Policial correspondiente, en lo de su propia competencia;
- b) Una unidad de inteligencia y evaluación compuesta por analistas de inteligencia, técnicos en comunicaciones y operación de bases de datos, encargados de recolectar y procesar la información y proponer a la Dirección Unificada las diferentes alternativas de acción;
- c) Una Unidad Operativa compuesta por personal de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional o el Departamento Administrativo de Seguridad. Cada Unidad actúa bajo el mando de un Oficial y se encarga del planeamiento y la ejecución de las operaciones necesarias para el rescate y la protección de las víctimas y la captura de los responsables;
- d) Una Unidad Investigativa compuesta por agentes, detectives y técnicos con funciones de Policía Judicial. Cada unidad actúa bajo la dirección del fiscal competente y se encargará de adelantar las investigaciones penales.

En Antioquia se tiene un Gaula militar ubicado en la Cuarta Brigada, que se llama Gaula Antioquia debido a que le toca todo el departamento, excepto Medellín y el área metropolitana. Y un Gaula policial que se encarga de Medellín y el área metropolitana, cada uno con los componentes antes mencionados. Pero el devenir en Oriente cercano y lejano generó que existiera un Gaula Oriente (militar) para esa región y exclusivamente cercano a predios importantes (los de Álvaro Uribe Vélez) con una jurisdicción más pequeña.

En cuanto a la solicitud de estadísticas a la Policía Metropolitana del Valle de Aburrá⁵⁰, la Ex Directora de Fiscalías es contundente al afirmar: “¡No te los dan, con seguridad que no te los dan!”. Lo cual tiene un carácter de restricción que muestra con otra frase el Ex Secretario de Gobierno, al preguntarle por las actas⁵¹ del Consejo de Seguridad: “Oficialmente, deben estar en la Secretaría de Gobierno o en la Secretaría de Seguridad. No estoy seguro si tienen alguna restricción, pero eso es un documento público”. Las estadísticas sobre extorsión en la ciudad han sido un secreto al consultar por ellas en los diferentes organismos.

Con referencia entonces al delito de la extorsión en la ciudad de Medellín, la Ex directora de Fiscalías es la única de los entrevistados que reconoce abiertamente que no se ha desarrollado una política pública contra el delito de la extorsión desde la Alcaldía de Medellín durante la gestión de Alonso Salazar, ni en ninguna otra administración, “porque una alcaldía que puede, incluso más que una gobernación, proponer políticas públicas no lo ha hecho. Sí han acompañado al Gaula, que instruye y trabaja con las víctimas, pero desde el gobierno local no se hizo nada en ese sentido”.

⁵⁰ Después de enviar dos cartas (marzo 7 de 2013, mayo 8 de 2014) y un derecho de petición (julio 12 de 2014) al general José Ángel Mendoza solicitando una entrevista y cifras y datos sobre el delito de extorsión; se logró una respuesta por parte de la Dirección de Investigación Criminal e Interpol (Sijín) el 25 de septiembre de 2014 con una carta y unas estadísticas en un CD.

⁵¹ La Secretaría de Gobierno no tiene registros de las actas del Consejo de Seguridad durante la alcaldía de Alonso Salazar, respondieron funcionarios de la administración de Aníbal Gaviria. Luego me remitieron a la Vicealcaldía de Seguridad donde tampoco me entregaron información.

En el contexto nacional entonces cabe anotar que en ese momento se realizaron reformas legislativas y se generaron políticas estatales como la Ley de Seguridad Ciudadana⁵². También se instituyó la política pública para la defensa de la libertad personal 2011-2014 del Ministerio de Defensa, la cual se circunscribe a la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad y la Política de Seguridad y Convivencia Ciudadana del gobierno de Juan Manuel Santos, orientada a la salvaguarda de la libertad personal. La política asume la extorsión como uno de los delitos contra la libertad personal así como el secuestro, la desaparición forzada y la trata de personas; pero esta política surge después del periodo analizado en este trabajo (2008-2011); sin embargo, es un avance importante en la lucha contra el delito. (CNMH, 2014:43).

Es importante resaltar que el objetivo general de la política es “Garantizar el derecho fundamental a la libertad personal mediante la coordinación y sincronización de esfuerzos interinstitucionales que permitan enfrentar con eficacia todas las modalidades delincuenciales que la vulneran, así como desarrollar nuevas capacidades y concentrar esfuerzos para desarticular las organizaciones criminales responsables de secuestro, extorsión, trata de personas y desaparición forzada” (Mindefensa, 2011:45).

“Se encuentra entonces que como política pública se endurecieron las penas, al mínimo y al máximo tiempo, y se puede encontrar que [la de la extorsión] es de las más altas. Como política pública también, en caso de aceptación del victimario si lo capturan y acepta cargos, no habrá rebaja de pena; y también como política pública están exentos los extorsionistas de cualquier beneficio de ley. Además el nuevo régimen penitencial y carcelario se endurece hasta tal punto que quien haya extorsionado tampoco puede ser beneficiado con las supuestas libertades que ahora solicitan para reducir el hacinamiento de las cárceles, ¿eso es otra política pública! Y ese régimen penitenciario y carcelario trae también algo importante: se supone que ayudará a que las cárceles tengan un presupuesto autónomo, independiente, etc.; y obliga a que cada cárcel tenga el manejo e impida el uso de celulares y que salgan las señales, para eso deben poner bloqueadores de señal, evento en el cual sí es una política pública para ayudar a

⁵² Esta fue la Ley 1453 de 2011 por medio de la cual se reforma el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y Adolescencia, las reglas sobre extinción de dominio y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad.

que termine la extorsión carcelaria”, sentenció con mucha seguridad la Ex Directora de Fiscalías de Medellín Martha Penagos.

Queda claro pues en este proceso de búsqueda por las políticas públicas sobre el tema de extorsión que sí se hicieron esfuerzos desde la administración municipal del alcalde Alonso Salazar para manejar el conflicto, reducir los índices de criminalidad y establecer un contacto con la comunidad para generar estrategias que atacaran el desborde de violencia y de violación de los derechos humanos de los ciudadanos por parte de los integrantes de los grupos armados ilegales; pero frente al delito de la extorsión como tal no se plantearon estrategias puntuales desde el punto de vista de la formulación, el diseño, la implementación y evaluación de una política pública exclusiva para atacar el delito.

3. Capítulo 3: ¿Cómo se extorsiona en Medellín?

La extorsión en Medellín es un fenómeno delincriminal que se ha masificado como una de las estrategias de los grupos armados en cuanto a rentas ilegales se refiere, debido a que produce mejores dividendos y es un delito fácil de realizar.

3.1 La visión desde Corpades

Según Luis Fernando Quijano Moreno, Presidente de la Corporación para la paz y el desarrollo social (Corpades)⁵³, en Medellín desde hace más de cinco años se clasifica la extorsión “en ‘microextorsión’ (conocida como la ‘vacuna’) que es la del diario, la de los cinco mil, diez mil, veinte mil, treinta mil, cincuenta mil pesos y así cierta cifra; y la extorsión a gran escala que es donde mucha gente está pagando grandes sumas de dinero y no lo reconoce”, explica.

Agrega Quijano que la llaman la ‘vacuna’ porque pareciera no sentirse, es rápida y como sin dolor, pero esas cuotas de dinero hacen mella también en el bolsillo. “Le voy a dar un ejemplo: calcúlese 30 mil comerciantes legales (legalizados en Medellín) y unos 25 mil informales (lo que llaman venteros ambulantes y demás), es decir 55 mil comerciantes. Si fuera cierto que ellos pagan microextorsión o ‘vacuna’ de 40 mil pesos semanales ¿usted se puede imaginar cuánta es la dimensión de la ‘vacuna’? Pero digamos que eso no es cierto, porque aquí, en el caso del centro, hay unos que pagan 40 mil, otros 50 mil, otros 60 mil, otros 100 mil y de acuerdo con el negocio tiende a incrementarse más el pago de la extorsión”, dice con seguridad.

Para el Presidente de Corpades la microextorsión está masificada en la ciudad; y de acuerdo con lo que se pague indica que, directa o indirectamente, “todos los medellinenses pagamos ‘vacuna’. “La pagamos por varias razones: directamente por tener un negocito o porque pasan por la casa pidiendo plata por el servicio de seguridad. O indirectamente porque al de la tienda

⁵³ Entrevista con Luis Fernando Quijano Moreno, Presidente de la Corporación para el Desarrollo y la Paz (Corpades), el jueves 30 de enero a las 8:30 a.m. en la sede de la Corporación.

le cobran, y él obligatoriamente tiene que buscar un método para recuperar esa ‘vacuna’. Si paga el de la tienda, paga el que transporta los víveres (o sea los proveedores); si pagan los proveedores de alguna forma recuperan esa ‘vacuna’ en los precios. Entonces yo diría que directa o indirectamente estamos pagando todos por cualquier razón en donde esté desplegada la llamada microextorsión”, explica este dirigente de una corporación que constantemente incomoda a las autoridades y al gobierno municipal con los datos y cifras que presenta a la opinión pública.

La masificación de la “microextorsión” se percibe en los pagos que deben hacer las personas por una supuesta seguridad en el centro de Medellín a las denominadas Convivir. Las personas que venden minutos de celular en las aceras o los que venden tintos recorriendo las calles del centro, y hasta el que tiene una ‘chacita’; igualmente lo hacen aquellas personas que se rebuscan dinero en un semáforo vendiendo productos, limpiando parabrisas o haciendo malabares, quienes pagan un promedio de cuatro mil pesos diarios a las bandas criminales, según revela el director de Corpades.

En los barrios existe otra modalidad de extorsión que es aquella que se realiza aduciendo la contraprestación por una supuesta vigilancia (protección violenta) que realizan los combos o pandillas, y se trata de brindar un servicio de seguridad ilegal a los vecinos y comerciantes. Es así como las personas de las casas pagan mil o dos mil pesos semanales y los dueños de los locales comerciales como tiendas, peluquerías, licoreras, carnicerías, restaurantes, misceláneas, talleres, entre muchos otros, tienen una tarifa de acuerdo con el movimiento comercial de sus locales.

Con base en las indagaciones que ha realizado Corpades, se reporta que pagan extorsión los comerciantes en la Plaza Minorista desde el que vende plátanos hasta el ‘duro’ de las salsamentarías, y pagan los camiones que llegan con mercancía como yuca, tomate, plátano y demás productos. La misma situación sucede en la Central Mayorista, donde pueden ser unos 2.500 comerciantes, además de empleados, coteros y otras personas que trabajan en ese lugar. “¡Digamos que todos pagan a niveles diferentes! Pagan la ‘vacuna’ y otros tienen una cuota establecida que es bastante onerosa, pero de acuerdo con su capacidad. Hay gente que puede

estar pagando 200 millones de pesos mensuales (los grandes negocios). Yo le diría una cosa, y esto llama mucho la atención: ¿cómo hacen las grandes empresas para enviar productos a los barrios sin que sean tocados? Estoy hablando de las grandes empresas —las grandes son las grandes— Yo no diría los nombres porque acá hasta demandan a las personas por decirlo, pero productos como las gaseosas, los huevos, los aceites, las carnes... ¡Todo eso tiene establecidas unas cuotas! Si no, sería imposible que ingresaran a los barrios”, describe en un tono fuerte Quijano.

Y agrega en tono de denuncia: “Ahora hay una modalidad que se inventaron... Se inventaron ¡no!, están afinando los criminales de La Oficina (y me imagino que Los Urabeños en cualquier momento lo van a hacer con sus bandas) y es la de coger ellos directamente la mercancía, ser los mediadores, los intermediarios del producto; o sea: ellos los reciben y los distribuyen. Ya hay experimentos de esos: hay un centro de acopio en la [comuna] Nororiental donde ellos distribuyen huevos, arepas, aceites. Hay otros sectores donde también distribuyen los jabones y los productos antes mencionados. ¿Qué significa eso? Que hay una tendencia a encontrar en las comunas un peaje, que se volverá un centro de acopio y de ahí se distribuirá todo. La pregunta es: ¿Qué le dicen a las empresas? “Pues nosotros le recibimos y le entregamos, si no es así pues no los dejamos ingresar, o les volvemos la vida un poco aburridora, se las dañamos: les quemamos los vehículos, les pinchamos las llantas, les matamos dos o tres [trabajadores] y verán que sí se puede”. Eso en principio, ¿y después qué más será? Yo pensaría que van más allá y podrían ir masificando la entrega de las cosas que van a las personas que viven en los barrios. ¡Eso podría pasar! Hay barrios en los que controlan el lavado de vehículos, el cambio de aceites, y así sucesivo de sucesivo (*sic*). Van cogiendo mucho vuelo”⁵⁴.

El Director de Corpades también hace énfasis en otra modalidad y se trata del comercio de licores: “En Medellín se manejan dos fábricas de licores: la Fábrica de Licores de Antioquia y la fábrica de licores del crimen. Hay zonas de la ciudad y del Valle de Aburrá donde se

⁵⁴ Entrevista con Luis Fernando Quijano Moreno, Presidente de la Corporación para el Desarrollo y la Paz (Corpades), el jueves 30 de enero a las 8:30 a.m. en la sede de la Corporación.

distribuyen los de la última [los de la del crimen]. Entonces distribuyen alcohol adulterado y de contrabando. Uno se pregunta si todo el alcohol es de contrabando o los grandes también pagarán. Hay cosas que se ven en la ciudad y de acuerdo con la dinámica del crimen uno diría: cómo hacen la Fábrica de Licores de Antioquia y la cervecería. No sé, sobre eso habría que ponerle un signo de interrogación porque la verdad ahí algo está pasando... Volviendo al tema de ‘vacunas’, los licores también hacen parte de otra modalidad: por cada 10 cajas de aguardiente que compre un negocio legal, tiene que comprar cinco de las de ellos [de las de la fábrica del crimen] y el propietario les tiene que mostrar la factura de lo que compró legalmente. Si la factura dice tres cajas de aguardiente, dos de ron y una de brandy, en esa medida [el comerciante] tiene que comprar una y media de aguardiente, una de ron, y media de brandy a ellos [los delincuentes]. ¡Esa es la ‘vacuna’! Y hay negocios donde obligatoriamente tienen que comprar el licor del crimen: en Bello, en Itagüí, en las comunas de Medellín exactamente esa es la lógica. En Medellín sucede en cualquier parte. A mí que me vengan a decir que se salvan algunos sitios, pero esa dinámica se está generalizando y eso significaría que estamos consumiendo alcohol muy adulterado, que ellos dicen que es de gran calidad (podría ser). El año pasado encontraron una fábrica de gaseosas en Bello, ¡nada que envidiarle a la Coca-Cola! Esa gente va avanzando en el tema”, explica con gran detalle Luis Fernando Quijano.

A partir de las denuncias que llegan a Corpades, se ha detectado otra modalidad en las urbanizaciones y unidades residenciales, donde le entregan al administrador paquetes de bolsas de basura, y el administrador se encarga de entregarle un paquete a cada apartamento. “¡Ahí va implícita la ‘vacuna’. Esas bolsas son la ‘vacuna’! Mejor dicho, al administrador le dicen: “vea son 200 apartamentos, tenga 200 paquetes de bolsas de basura”, o sea, ahí debe estar el pago, y las tiene que comprar o los amenazan y toman represalias contra los habitantes del conjunto”, explica Quijano.

En resumen, Luis Fernando Quijano comenta que son muchas las modalidades que se van implementando. Y reseña que en el caso de las urbanizaciones del centro de Medellín donde no hay parqueadero, los carros que se quedan afuera tienen que pagar. “La administración

tiene que pagar la estadia de esos carros en la calle. Dos mil pesos por la moto, cinco mil pesos semanales por el carro. Hasta esos límites está llegando la cosa”.

Para Fernando Quijano el negocio de las ‘vacunas’ comenzó a mediados de los 90 en Medellín como un cobro por supuestos servicios de vigilancia en los barrios “y fue cogiendo fuerza en los últimos 20 años hasta llegar a este momento en que es de gran dimensión”, afirma. Insiste en que donde hay dinero en la ciudad allí llegará un combo a vacunar. “Le doy un ejemplo: conozco denuncias, casos que me han llegado de gente que incluso ha iniciado pagando en El Poblado con restaurantes y otros negocios, en lugares que uno no cree, y terminan entregando el negocio”, comenta.

Y frente a la estrategia de denunciar a los combos, bandas criminales y Convivir es escéptico porque dice que la gente no sabe denunciar ni tiene las garantías para hacerlo, porque ha recibido denuncias de que los mismos agentes que hacen parte de los cuadrantes informan quién es el delator. Es decir que las autoridades trabajan con las bandas, según los reportes de víctimas, como cuenta Quijano.

Acerca del incremento de las extorsiones o vacunas en Medellín el Presidente de Corpades explica que hay un negocio grande que es el del narcotráfico y está a cargo de los grandes capos o jefes de oficina, quienes siguen enviando cargamentos al extranjero, y quienes tuvieron que invertir grandes cantidades de dinero en las guerras o vendettas que hubo en Medellín. Pero para ayudarse a mantener a los combos, los grandes capos dejaron que los delincuentes en los barrios se rebuscaran otras formas de financiación para mantener las estructuras “y es ahí cuando se generan rentas ilegales como el halado de vehículos, ‘vacunas’, ‘pagadiario’, prostitución, microtráfico y todo ese tipo de cosas”, expone Quijano. Y asegura que esos grupos ilegales son ejércitos bastante grandes de los que se calcula que solo en Medellín los pueden integrar cerca de 13 mil hombres, “aunque la institucionalidad habla de dos mil; ¿dos mil para dos millones de habitantes? No creo, no da, es una realidad de mentiras que no da”, dice en tono sarcástico.

A partir del análisis urbano que hace Corpades del conflicto en la ciudad, se habla desde el año 2013 de un “Pacto del fusil” entre las organizaciones delincuenciales como La Oficina de Envigado y la banda criminal Los Urabeños, que se trata de una especie de pacto de no agresión en el que se acordó que no había recursos y por lo tanto cada banda o combo debería rebuscarse la financiación de sus hombres. “Un indicador de este pacto fueron los incrementos de robos, atracos, fleteos, ‘vacunas’ y otro tipo de delitos después de julio de 2013” manifiesta Fernando Quijano. Con base en las renuncias que recibe a diario en su oficina se ha dado cuenta de que los combos en tiempos de paz no reciben dinero para la guerra por tanto deben frenar los homicidios pero deben vacunar para generar recursos. Además es una forma de decirle al Gobierno: “ustedes nos necesitan. Nosotros somos capaces de ayudar a reducir la tasa de homicidios, les vamos a ayudar a la reducción de criminalidad”, expresa con ironía Fernando Quijano.

Esas estrategias han generado que la institucionalidad se desespere y que maquillen cifras o que entreguen partes de no agresión y reducción de homicidios en los barrios, pero no hablan del incremento en las cifras de otros delitos como las extorsiones. Para Corpades la criminalidad aumentó su poderío en diferentes sectores “el día en que el Estado empezó a entregar la legitimidad y empezó a desentenderse de los barrios y el día en que el Estado pactó con el crimen en administraciones pasadas. Desde que nosotros tengamos una nómina paralela, el crimen va a crecer y va a mandar”, asevera el dirigente social.

Como una forma coloquial de explicar por qué los combos y Convivir optan por el delito de la extorsión, Quijano describe que la vacuna es una forma rápida y poco dolorosa de generar rentas ilegales que se puede masificar. “¿Qué es más fácil: cobrar una ‘vacuna’ de 10 millones de pesos o cobrar una ‘vacuna’ de 50 mil pesos? ¿Cuál es menos dolorosa? ¿Y cuál es más fácil de pagar? ¿Y cuál es la que menos denuncias trae? La de 50 mil pesos. Es muy sencillo: yo le cobro a usted: “deme un millón de pesos...”; mejor dicho: ¡le causo un infarto! Pero yo le digo: “deme 50 mil pesitos semanales...”, usted dice: “maldita sea, yo que voy a pelear con esos pendejos”. Es así de simple. Si yo sé que trabajo en el centro, en una chacita, ahí están todos los días: me van a cobrar 4.500 pesos [de vacuna]. Me toca trabajar una horita más, pero

¡pago mejor! Además me cuidan pa' que otro chacero no se me haga al lado. Eso se vuelve una cadena de conveniencias”.

Y pone ejemplos de la cruda realidad de la ciudad: “A nosotros nos llegó un caso que vamos a ver si lo denunciemos, por ahí salió creo que en un medio, pero lo vamos a profundizar. Aquí en el centro hay un señor que tiene 50 carritos —de esos carritos de supermercado— de tinto y cobra 30 mil pesos diarios, le paga un porcentaje a las Convivir, tiene ruta y se gana 43 millones de pesos mensuales. No necesita ser bachiller, ni maestría en Ciencias Políticas, ni doctorado. Son 50 carritos. Hay otro que tiene 120 carretillas para transportar cosas y se gana 48 millones de pesos mensuales, y nadie se mete por donde va él, porque él paga la seguridad. Entonces yo le pregunto a usted: al que vende la carnita y las cositas nadie se le hace al lado ¿no es mejor pagar la ‘vacunita’ y no tener competencia... Seguridad y sin competencia, y que no me roben? Por favor: ¡eso se llama seguridad! Suena burdo, pero es verdad”.

Y expone más casos: “Mire, esto es como el capitalismo, el capitalismo es así: venda barato pero venda mucho; ‘vacune’ poquito, pero ¡‘vacúnelos’ a todos y gane hartito! Aquí en el centro se calcula que la vacuna puede dejarles a los delincuentes cerca de 10 mil millones de pesos mensuales, eso si todo fuera a 40 mil pesitos. Tenemos unos datos sobre el transporte de 510 buses de la comuna 13 que al año pagan 3 mil millones de pesos. Como le digo, así sobre 510 buses, integrados, los del Metro... ¡todo el mundo paga! Y cuando le digo todo mundo digo que no solo los buses, ese transporte masivo paga. El Metro tiene que dar su cuota. ¿Cómo la dará? Me imagino que dando tiqueticos. Una pregunta: ¿cómo hacen para vender Los Triana los tiquetes 200 pesos más baratos? ¿Atracan todos los días las taquillas de Metroplús? Si un criminal está vendiendo 200 pesos más barato un tiquete del Metro es porque ese verraco tiquete viene de algún lado. ¡Así de simple! O sea que la ‘vacuna’ sirve para algo”, enfatiza en tono airoso.

Otro caso es el que mencionó antes con los acopios de productos, pero esta vez se trata de cómo pagan los proveedores la vacuna. Y explica conoce el caso de los vendedores de huevos que pagan la vacuna entregando parte de su producto en concesión o se los dejan a un precio más barato a los delincuentes en vez de pagarles dinero. Los combos a su vez los distribuyen

en las tiendas del barrio y generan ganancias. Así funciona con otros productos como las arepas o los aceites.

Adicional a esto Quijano también se refiere a una estrategia de vacuna que utilizan los jefes de los combos con las construcciones que se realizan en sus zonas de influencia. Dice que se ha puesto de moda que cuando alguna empresa o un particular va a construir un edificio o un conjunto, el combo pide como retribución un apartamento. Es una vacuna millonaria y si no cede el constructor no puede desarrollar el proyecto.

Las actividades ilegales no escapan a la vacuna en los barrios y en el centro, de ahí que se ofrecen plazas de vicio a manera de franquicias. Si una persona paga entre 25 y 30 millones de pesos puede empezar con su negocio de droga y nadie puede vender en su sector. Con dos condiciones: se le compra la droga al combo y se le paga por la vigilancia. “Pero hay una tercera que no la sabe el cliente (el que montó la plaza) y es que como el criminal trabaja con un sector de la institucionalidad, el día que necesiten una plaza de vicio entrega esa. ¡No pierde nada! Entrega esa y viene otro [cliente] y le dice lo mismo. El que compra esa franquicia no sabe lo que está haciendo. El día que lo llamen y le digan: “Hermano, entregue pues algo que nos están presionando”. Él dice: “allá está”. Es un negocio redondo por donde quiera que usted lo mire, por donde usted la coja es un súper negocio”, explica con detalles Quijano.

También se refiere a otra actividad que ya es cotidiana en la ciudad y se trata de los muy utilizados pagadarios, en los que la persona que necesita dinero solicita un préstamo inmediato pagando intereses de 20, 30 o 40 por ciento mensual sobre la cifra inicial desembolsada. “Le pregunto: ¿eso no es una ‘vacuna’? ¡Es una ‘súpervacuna’! Entonces todas las modalidades están montadas para el negocio de la criminalidad. Porque ellos también pagan por protección y les ayudan a cobrar las deudas”, explica Quijano

A manera de resumen Quijano reitera que la extorsión afecta a todos los ciudadanos. Opina que la extorsión afecta a la institucionalidad y la legitimidad del Estado, al presupuesto público y obviamente a la sociedad. Asegura que nadie puede decir que no es afectado por el

delito, pero la gente lo niega porque de lo contrario se crea una percepción de que hay una inseguridad plena, y porque se genera la imagen de una “ciudad de miedo”. Pero para él es claro que todos los estratos sociales paga extorsión por algo: “porque hay patrón, porque hay gente armada, porque me pueden hacer daño, pago y pago y pago...O sea ¡eso es vivir bajo miedo!”, insiste con una mirada de preocupación.

Frente al tema de las políticas públicas en materia de seguridad para enfrentar el delito de la extorsión, Quijano expresa que las últimas administraciones de la ciudad han sido como un “carro apagaincendios, con medidas cortoplacistas y mediáticas”. Considera que no sirven porque plantean políticas de gobierno y no políticas públicas. Argumenta que “las políticas públicas se construyen con la sociedad ¡eso es lo ideal! Estas administraciones no consultan la realidad y elaboran las políticas de acuerdo con sus intereses, y basan su estrategia en decomisos y capturas. Obviamente tenga la plena seguridad de que ningún tipo de política así va a funcionar en el tema contra la extorsión”, asevera este hombre que mira a diario el contexto del orden público en la ciudad y el país.

3.2 Lo que se dijo en el Concejo de Medellín

Al revisar actas del Concejo de Medellín se puede encontrar que en el periodo de análisis de este trabajo se debatió el tema de la seguridad en la ciudad, especialmente en el centro, pero también en las diferentes comunas.

Es así como la Directora seccional de fiscalías, Martha Cecilia Penagos, expuso en esa época ante los concejales cómo los integrantes de la banda La Unión, del corregimiento de San Antonio de Prado tenían extorsionados a 44 jueces del departamento de Antioquia⁵⁵; además ese mismo grupo tenía una facción que denominaban “minuteros” los cuales extorsionaban a los vendedores de minutos en el centro de la ciudad⁵⁶.

⁵⁵ Concejo de Medellín, Acta 449 de junio 9 de 2010, pág. 23

⁵⁶ibid, pág. 24

En la misma sesión, el Coronel Luis Eduardo Martínez Guzmán, comandante de la Policía Metropolitana del Valle de Aburrá en ese momento, reconoce que la extorsión es un delito que azota constantemente a las empresas de transporte y que para ello se desarrolló una estrategia con los empresarios para minimizar el impacto de ese flagelo con la propuesta de taquillas electrónicas con el fin de que los conductores no reciban efectivo⁵⁷. “Ellos son conscientes, los propietarios y los gerentes, de que la extorsión se da por el dinero en efectivo que hay porque ellos [los delincuentes] extorsionan al conductor. No extorsionan ni al dueño del vehículo, ni a la empresa que los tiene afiliados como tal”⁵⁸, explicaba ante los concejales el oficial.

También en ese espacio el concejal de Medellín Federico Gutiérrez ratificaba el problema de la extorsión al transporte público, al igual que sobre los comerciantes y proponía crear grupos especiales para combatir la extorsión que se daba en los barrios⁵⁹. Además Zuluaga hace énfasis en que en la ciudad hay más de 227 bandas delincuenciales (ver recuadro) integradas por 4.190 hombres, según las cifras de la Policía, “y eso muestra que hay un conflicto donde se da una gran atomización, donde hay diferentes jefes que buscan simplemente su nicho y cómo arañar esas estructuras delictivas, cómo ir posesionándose de esas rentas ilegales para poderse sostener ellos”⁶⁰.

Es decir que el Concejo Municipal conoce el tema crítico de las ‘vacunas’, llama a rendir cuentas a los funcionarios que están al frente de las dependencias administrativas y de los organismos de seguridad que tienen a cargo velar por la seguridad de la ciudad. No obstante, al mirar las iniciativas y las propuestas se puede percibir que se queda corta la institucionalidad a la hora de combatir el delito y a los actores que lo cometen.

⁵⁷Concejo de Medellín, Acta 449 de junio 9 de 2010, pág. 30

⁵⁸Íbid, pág. 30

⁵⁹Íbid, pág. 40

⁶⁰Íbid, pág. 41

COMUNAS	# de grupos delincuenciales
Popular	20
Santa Cruz	9
Manrique	15
Aranjuez	20
Castilla	23
Doce de octubre	22
Robledo	14
Villa Hermosa	15
Buenos Aires	17
Candelaria	19
Laureles	2
La América	1
San Javier	19
Guayaval	15
Belén	3
San Antonio de Prado	7
Total ciudad	227

En la sesión el concejal Nicolás Albeiro Echeverri Alvarán, interpela a Federico Gutiérrez y al Comandante de la policía presentando una lista de precios de actividades delictivas de los combos en la ciudad a las que “no le falta sino el sello de Espacio Público”, expresa Echeverri. En dicha lista, leída a los asistentes, decía:

“Actividades delictivas generadoras del lucro para organizaciones delictivas, vacunas, casa por casa, por prestación de supuesta seguridad: \$1.000 pesos; negocios cobros según actividad económica: \$50.000; terminales de buses, cobro a cada ruta de automotor y buses colectivos: \$50.000; máquinas tragamonedas, juegos de monopolio: \$80.000; sistema de pago diario, gota a gota, entre 40, 50: \$50.000; sobre el crédito, ejemplo: préstamo de \$100.000: \$40.000; tráfico de drogas; cigarrillos de marihuana: \$1.000; papeleta dosis de cocaína: \$2.000; papeleta de bazuco, pastillas Ribotril – Roche: \$1.000; pastillas éxtasis: \$15.000 (sic). Casi

una lista de precios oficiales de cómo opera el negocio⁶¹, pregunta el concejal Nicolás Albeiro Echeverri Alvarán.

Adicional a lo anterior otro de los concejales expresa en tono de reclamo al Coronel Martínez por la actitud de complicidad de algunos integrantes de la policía con la delincuencia: “Póngale cuidado a sus agentes, a sus policías, porque es muy duro que uno vaya a un barrio y le digan que el policía X come con el bandido, va y acompaña y cobra la ‘vacuna’ con el bandido, así tampoco puede usted”⁶², dice el concejal Jesús Aníbal Echeverri, quien se compromete a pasar información de los policías que delinquen en conjunto con los bandidos.

En el mismo espacio el concejal Fabio Humberto Rivera Rivera advierte que “Lo que hay que desmontar son las estructuras. Cuando se coge a un cabecilla de cualquier estructura, llámelo “Valenciano”, al otro día está “perico Pérez”, porque no se desmonta la estructura, que es financiada por la vacuna que pagan muchos y que pagan por temor y miedo porque muchas veces no se le garantiza a ese sector económico la seguridad para que pueda denunciar o se pueda negar a pagar la ‘vacuna’; llámelo sector transporte, juegos de suerte, tráfico de armas, de coca, casas de vicio”⁶³.

Los diferentes ediles tienen información de cómo se delinque en la ciudad a partir de las quejas y reclamos que reciben de la comunidad. Sin embargo, están lejos de generar propuestas efectivas que aporten a minimizar o a eliminar el flagelo de la extorsión en los diferentes lugares de Medellín.

3.3. Caso Noroccidente de Medellín

Al noroccidente de la ciudad de Medellín, en los límites con el municipio de Bello un docente universitario cuenta que en ese sector los integrantes de los combos utilizan diferentes estrategias para acumular dinero a través de las rentas ilegales. Una de ellas es pasar

⁶¹Concejo de Medellín, Acta 449 de junio 9 de 2010, pág. 68

⁶²Ibid, pág. 75

⁶³Ibid, pág. 95

semanalmente, sábados o domingos, casa por casa solicitando una cuota de colaboración por la vigilancia o servicio de supuesta seguridad en el sector. De ahí que en cada casa pueden entregar entre mil y cinco mil pesos a los jóvenes que recorren las calles del barrio solicitando la cuota. Los negocios deben pagar cuotas más altas, de acuerdo con la actividad comercial que realicen.

“Lo cierto del caso es que en ese sector nunca pasa nada: no roban ni atracan, no se ven problemas entre vecinos y no se sienten tensiones por enfrentamientos entre pandillas. Uno se siente seguro, pero sabe que las razones son por el dominio de ciertos grupos delincuenciales”⁶⁴, describe el profesor.

Otra forma de recolectar dinero en ese sector limítrofe entre Medellín y Bello es cobrarles a los propietarios de los vehículos particulares o públicos por estacionar sus automotores en la vía pública. “Los dueños de los carros que los dejan en la calle, así sea en su acera o al lado de su casa, también deben pagar una cuota por seguridad para que no les pase nada a los vehículos. Lo que no sé es si les responden cuando tiene algún incidente”⁶⁵, describe el profesor universitario.

Los integrantes de los grupos son organizados y a cada casa, comerciante o propietario de vehículo que paga su cuota, le entregan como comprobante un recibo en el que se indica la fecha, la dirección del ‘contribuyente’ y el código del cobrador del combo. Lo paradójico de estos recibos es que tienen un mensaje en el que dicen: “Su donación es voluntaria ya qu (sic) genera empleo para la comunidad – Gracias (sic)”, pero la gente sabe que aquellos que no colaboren sufrirán la represalias de los grupos armados ilegales. Ellos tiene una razón social llamada “Grupo juvenil del Mirador, La Selva y Los Ángeles” identificados con el NIT 800034724-2, que es la que aparece en los recibos (ver imagen en la página siguiente).

⁶⁴Entrevista con un profesor de cátedra del área de Sociohumanísticas de la Universidad de Antioquia, el 3 de junio de 2015, a la 1:30 p.m. en Ciudad Universitaria.

⁶⁵Íbid

EL ASEO Y EL ORDEN SON RESPONSABILIDAD DE TODOS
GRUPO JUVENIL DEL MIRADOR, LA SELVA Y LOS ANGELES
CONSEJO COMUNAL NIT: 800 034 724 - 2

FECHA _____ VALOR 1000

DIR: _____

COBRADOR: _____

SU DONACION ES VOLUNTARIA YA QU GENERA EMPLEO
PARA LA COMUNIDAD - GRACIAS

EL ASEO Y EL ORDEN SON RESPONSABILIDAD DE TODOS
GRUPO JUVENIL DEL MIRADOR, LA SELVA Y LOS ANGELES
CONSEJO COMUNAL NIT: 800 034 724 - 2

FECHA _____ VALOR 1000

DIR: _____

COBRADOR: _____

SU DONACION ES VOLUNTARIA YA QU GENERA EMPLEO
PARA LA COMUNIDAD - GRACIAS



PARQUEADERO

GRUPO JUVENIL - MIRADOR - LA SELVA - LOS ANGELES
CONSEJO COMUNAL NIT: 800 034 724 - 2

FECHA: _____ VALOR: 1000

DIRECCION: _____

COBRADOR: _____

SU DONACION ES VOLUNTARIA Y GENERA
EMPLEO PARA LA COMUNIDAD- GRACIAS

0626

3.4 Confesiones de un extorsionista

Con el propósito de ilustrar con más detalles cómo se realiza la extorsión o vacuna a diferentes escalas, considero que en este trabajo es importante tener el punto de vista de todos los actores que hacen parte del problema, o del delito en este caso. Por ello me parece importante la voz de un líder de combo que imparte órdenes, crea y genera estrategias y toma decisiones en un grupo delincencial de la ciudad que entre sus rentas ilegales se nutre de la extorsión.

Álvaro*⁶⁶ es un hombre de más de 50 años de edad que ha hecho una carrera delictiva en el mundo del hampa en Medellín y en otras ciudades del país como Bogotá, Barranquilla y Cali. En ese mundo del crimen en el que ha sorteado decenas de atentados y ha salvado su pellejo en muchas ocasiones, su prontuario cuenta con delitos como asesinato, narcotráfico, fraude y estafa, soborno, secuestro, hurto y extorsión, ente otros.

De este último delito Álvaro dice que se empezó a fortalecer en la ciudad de Medellín hace unos 20 años, pero que en la última década (después de la extradición de los líderes de las Autodefensas Unidas de Colombia a Estados Unidos en 2008) los combos han echado mano de esa herramienta delictiva para generar ingresos ilegales y sostener sus estructuras delictivas.

Álvaro es un hombre frío y calculador que, mientras fuma cigarrillo y se toma una cerveza, relata y describe el delito de la extorsión o ‘vacuna’ de una forma clara y explica con detalles cómo se ejecuta cada una de las modalidades que utilizan los delincuentes en Medellín.

3.4.1 ¿Cómo se selecciona a la víctima?

Según Álvaro, en los barrios deprimidos o de clase baja y media, los clientes potenciales son todos los habitantes del sector que se dejen intimidar. Quienes tengan un negocio, una casa, o un carro pueden ser objetivo de los extorsionistas que hacen parte de los diferentes combos de Medellín. “La persona que tenga una fuente de entrada y que uno sabe que le puede sacar unos pesitos, puede ser el cliente”, asegura Álvaro.

⁶⁶Nombre ficticio por solicitud de la fuente. El personaje fue entrevistado en uno de los barrios cercanos a la Comuna 13, el 24 de junio de 2015 a las 10:00 p.m.

A las personas se les mandan “los muchachos” para que les hablen y les pidan una colaboración para el combo, y acuerdan a la fuerza con el extorsionado una tarifa semanal. “Si una persona es difícil, entonces se le envía gente de otros sectores (que pertenecen al combo) para que le roben en el ‘chuzo’ (negocio), le hagan un daño al carro, le atraquen a alguien de la familia o le quiten el celular. Lo que se busca es que la víctima tenga que ‘pedir cacao’ para brindarle protección”, dice.

En el caso de los transportadores “¡todos saben que tienen que pagar!”, sentencia Álvaro. La estrategia es similar para los conductores de buses, colectivos y taxis. “Si está muy duro se le hace un daño al carro o se le manda a robar. Apenas desaparece el vehículo vienen a buscar ayuda al combo y se le cobra por recuperarlo una plata que va de tres a 10 millones de pesos, según el tipo de vehículo”, explica Álvaro. Después de esta lección criminal, la persona sabe que debe seguir pagando.

Álvaro ha sido integrante de combos mafiosos, de los paramilitares, ha trabajado con ‘traquetos’ y ha sido gatillero (sicario). En los últimos años ha integrado diferentes combos de Aranjuez, El Poblado, Laureles, y la Comuna 13. Su larga experiencia delincriminal le permite identificar y describir estrategias de extorsión muy utilizadas en Medellín y el área metropolitana en la última década.

3.4.2 Extorsión por seguridad en las viviendas

A las personas que viven en sus casas ubicadas en diferentes barrios los delincuentes les llegan pidiendo una colaboración por vigilancia, y si la gente se opone son amenazados e intimidados; “paga o paga”, asevera Álvaro, quien ha implementado esta estrategia en la Comuna 13 y en el sector de Aranjuez en diferentes épocas. Para él esta modalidad es más fácil de ejecutar porque a la gente le da miedo, y al que no colabore le hacen un daño: “se les mata un ‘cucho’ (persona mayor) o un ‘pelao’ (persona joven) para que aprendan. Eso deja un mensaje claro a la comunidad. La gente dice: “¡Vea, fulano no quiso pagar y le mataron un hijo... O le mataron al papá!” Es un efecto de intimidación muy fuerte y la gente se baja de plata (entrega dinero) de una”, explica fríamente Álvaro.

Las cuotas que piden en los barrios de estrato bajo por cada casa van desde mil (\$1.000) a tres mil pesos (\$3.000) semanales. Cuando es un barrio de mejores condiciones se cobra en cada vivienda hasta cinco mil pesos semanales, “o más, si se puede”. Adicional a estas cuotas semanales, los combos piden colaboraciones extras para hacer eventos como sancochos comunitarios, asados y festejos especiales. “Y la gente aporta”, expresa con ironía Álvaro.

Una modalidad que se ha utilizado es entregarle animales, como gallinas o cerdos, a la gente para que los tengan en los solares de las casas o en los patios, o también la ponen a criar perros de raza. Luego el combo vende los huevos, la carne y las mascotas. Es decir, “montamos granjas y la gente sabe que nos tiene que comprar los productos a nosotros y no a los proveedores que llegan normalmente a surtir los barrios”, explica.

“La gente se acostumbra y colabora con el negocio, y saben que nos entregan los productos a medida que se necesitan”, expresa Álvaro describiendo la forma de negocio forzado que tienen en los barrios, en el que la gente se intimida para que preste espacios de sus lugares de vivienda para el lucro de los grupos armados ilegales. “La ventaja para nosotros es que la gente no puede decir que ¡no! No tiene derecho a hablar porque la gente está desprotegida”, manifiesta Álvaro con seguridad y explica por qué.

“Los policías que suben a los barrios altos o periféricos vienen es por la plata de ellos, porque ellos también nos ‘vacunan’. Dicen que tienen que llevarles plata a sus comandantes para que no los molesten por operativos. ¡Eso viene de arriba pa’ abajo! Y la tarifa depende de los negocios ilícitos que se tengan. Por ejemplo, si es una plaza de vicio se llevan un millón de pesos semanales, porque comen el patrullero y los comandantes. Y hay una condición en esta complicidad entre la delincuencia y la policía: si el ‘tombo’ (policía) coge mal ubicado al jíbaro (expendedor de drogas) y le coge mercancía, es otra plata extra para el ‘tombo’. Por eso se mantienen pendientes de las entradas y salidas de los jíbaros en los barrios”, narra Álvaro. Y asegura que: “en el negocio de la ‘vacuna’ los que más ganan son los policías, porque comen de todas las rentas ilegales que manejamos los combos. Por ejemplo de las ‘vacunas’, ellos suben por ‘ligas’ (comisiones) de 200 mil pesos o 300 mil pesos semanales o

quincenales. Pero si empiezan a comer mucho también hay que calmarlos y se les quiebra (asesina) un agente para que dejen de ser ‘garosos’ (ambiciosos)”.

3.4.3 Extorsión por seguridad en negocios y locales comerciales

Los locales comerciales deben entregar una cuota semanal de ‘vacuna’ acorde al tamaño y el movimiento del negocio; son sumas que van de 50 mil pesos a 100 mil pesos mensuales o más. Además les exigen dinero o cuotas extras para las fiestas que organizan los combos. “Por ejemplo a las licoreras les manda uno a decir que envíen dos cajas de aguardiente (dos litros). Pero cuando la cosa va a ser grande, como en navidad, se les pide una caja de medias de aguardiente. Si no aportan, ellos saben que se les hace el daño en el negocio y es más lo que pierden en surtido o en instalaciones del local”, cuenta Álvaro, quien reitera que los comerciantes saben que “tienen que pagar ‘vacuna’. ¡Hoy en día no hay nadie que se rebele!”.

Álvaro rememora y recuerda que cuando empezó el auge de las extorsiones, o la mal llamada vigilancia, sí había que hacer mucho daño (secuestros, asesinatos, hurtos), pero reconoce que ahora la gente se acostumbró este delito en Medellín y en otros municipios y no pone tanto problema.

Cuenta que la estrategia de la vigilancia en los barrios consiste en tener ‘pelaos’ toda la noche y todo el día ‘enpistolados’ (armados) andando en motos para que los combos enemigos de otros barrios no se les metan y les quiten el dominio del territorio que han ganado. “Realmente se trata de una vigilancia para el combo para que no nos quiten el poderío, y se disfraza de una supuesta vigilancia para el barrio. Entonces la gente los ve rondando y se comen ese cuento y pagan”, dice con tono sarcástico Álvaro.

3.4.4 Extorsión por la seguridad de los automotores

A la personas que dejan afuera de sus casas los vehículos, en la calle o en las aceras, los integrantes de los combos también les cobran una cuota semanal entre cinco mil y diez mil pesos por la seguridad del carro particular, el taxi, el camión, el bus o la moto. Si no pagan “le robamos un retrovisor que vale 100 mil pesos o más”, comenta Álvaro. Lo paradójico e injusto de esta modalidad es que si la persona está pagando la cuota y el vehículo sufre cualquier daño

o percance mientras está parqueado, el combo no le reconoce nada. El cliente está “¡de malas! Si uno se da cuenta quién le robó un lujo o repuesto o le hizo un daño, se busca al culpable y tiene que pagar. Si no paga, se mata. Y si no se sabe quién fue, el dueño del carro perdió”, dice con sinceridad Álvaro, refiriéndose a un cobro en el que no hay certeza ni garantía de un buen cuidado o responsabilidad por los daños ocasionados a los vehículos.

Lo más irónico del asunto es que los propietarios de los vehículos saben que no se pueden oponer contra el pago de esa ‘vacuna’ porque el poderío de los combos en los barrios es fuerte. “Antes la gente en los barrios preguntaba: ¿Y si me roban ustedes me pagan? Entonces uno respondía, es que estamos vigilando para que no roben. A usted la Policía no le paga si le roban. O sea que si les roban, ¡de malas! ¡Perdió! Y si no pagan, entonces les robamos para que sepan que no estamos charlando. Se le hace el daño, o se va del barrio, o se muere”, sentencia con crueldad Álvaro, y cuenta que anteriormente los que se quejaban y se rebelaban ya están muertos, “por ejemplo los carniceros, que eran muy paraos y eran los que mantenían plata desde temprano en un barrio”.

3.4.5 Extorsión a los transportadores

Álvaro reitera e insiste que los transportadores de buses y colectivos saben que “tienen que pagar extorsión”, porque si no les roban o les queman el carro; o también les paran la ruta. “Hasta el Metro de Medellín tiene que pagar en muchos sectores, porque si no se les queman los buses integrados. Eso lo disfrazan porque el Metro nunca va a aceptar que la empresa paga, y que le giró un cheque o le entregó plata en efectivo a ‘fulano’, ‘perano’ o a tal combo. Pero los choferes sí saben que hay que dar una cuota y el jefe sabe. Uno presiona a los choferes y se va la cadena hasta llegar a la empresa. El que lleva del bulto es el chofer y la empresa sabe que tiene que cuidar su vida”, narra Álvaro de una manera descriptiva.

Las empresas, incluido el Metro, también deben cuidar la ruta y, según Álvaro, por eso deben pagar la extorsión. Además los choferes siguen recibiendo plata en efectivo de los pasajeros que montan ‘pirateados’. Esto se da más que todo en los barrios altos o periféricos. Adicionalmente, los buses les deben prestar servicios o viajes extraordinarios a los combos

para suplir sus necesidades; “es decir, llevar los ‘pelaos’ a un partido, de un sector a otro, a un entierro... En fin, lo que se ocurra, sin pagar un peso por ese transporte”, afirma Álvaro.

3.4.6 Extorsión al comercio informal

En cuanto a las ventas informales Álvaro narra que los vendedores ambulantes, la gente que se ubica en los semáforos, los que limpian parabrisas, los que venden minutos a celular, tintos y todo tipo de chaza o negocio en la calle debe contribuir con cuotas para la seguridad. Los ‘pagadarios’ o prestamistas de dinero extorsionan con altos intereses y también nos pagan por protección. Ellos trabajan intimidando, es decir, prestan plata y luego le dicen al cliente “me pagás o te mato”.

A manera de ilustración cuenta que en 2014 se presentó en Barrio Triste (Barrio Corazón de Jesús) en el centro de Medellín una guerra por las extorsiones a comerciantes. “Hubo más de 30 muertos que no fueron reportados en las noticias. Allá llegó el combo de negros y cogió la zona cobrando a los jíbaros, luego mataban al jíbaro y ponían uno de ellos. Después empezaron a vacunar a los almacenes, transportadores, mecánicos, restaurantes, entre otros. La guerra la ocasionó el cobro de ‘vacunas’ a los trabajadores informales en la calle, porque por cualquier arreglito o servicio de mecánica se llevaban un porcentaje para la supuesta Convivir”, comenta Álvaro, quien tiene nexos con ese sector. El conflicto también se ocasionó por el cobro de altas extorsiones a comerciantes fuertes de la zona, lo cual fue el detonante para que esos negociantes decidieran tomar represalias y juntaran sumas de dinero grandes para arrasar con el combo que pretendió infundir el terror en Barrio Triste.

3.4.7 ¿En qué se invierten las ‘vacunas’?

En cuanto a las ganancias por extorsión Álvaro refiere que hay barrios y sectores muy buenos como hay otros que son muy deprimidos. Entre los buenos incluye la comuna de Belén o Aranjuez que tienen mucho comercio y entra mucho dinero. En cuanto a los barrios flojos reseña a Robledo Kennedy, o la parte alta de Santo Domingo, que tienen poco movimiento comercial, pero sí tiene transporte. Y hay barrios periféricos donde los ingresos ilegales provienen de la extorsión a tiendas y locales comerciales y al transporte porque la gente es muy pobre y no tiene ni siquiera mil pesos para sostener la ‘vacuna’. Álvaro referencia que un

lugar en Medellín al que pocos se han atrevido a ingresar con extorsiones es El Poblado, debido al poder económico y político que se mueve en esa zona de la ciudad. “Y cuando se han hecho son extorsiones selectivas y de bastante dinero, con buena información”, aclara y dice “si uno se mete allá a cobrar cuotas sabe que a los ocho o 15 días ya tiene contratados dos o tres pistoleros que lo matan a uno. En los estratos altos los delincuentes hacían el secuestro extorsivo, pero se ha acabado mucho porque ahora los delincuentes no lo saben hacer”.

Álvaro afirma que ese dinero de las ‘vacunas’ o extorsiones es para el combo. “Se les paga a los muchachos, y a mí que soy el jefe. Ellos me traen la plata y las listas en papel, o en computador, para saber cuánto dio la gente. Si nos recogemos 20 o 30 millones de pesos en el mes, a los ‘pelaos’ que cumplen labores de gatilleros, campaneros y carritos, se les entregan 200 o 300 mil pesos semanales a cada uno”, explica Álvaro mientras se fuma otro cigarrillo.

Este líder de combo además agrega que: “Esa plata también se utiliza para negociar, comprar propiedades en los barrios, se compran algunos kilos de cocaína y los patrones le colaboran a uno llevándolo en algunos embarques, y esas ganancias del narcotráfico se invierten en armas y munición y en vehículos. Y también queda un poquito para las farras del combo”.

Álvaro reconoce que por cuenta del miedo de la comunidad un pequeño grupo de delincuentes vive bien a expensas de las contribuciones que les entregan por la supuesta seguridad. “Por eso son tan apetecidos los cargos de liderazgo en los combos, y por eso hay tanta traición y caen muchos caciques de barrio. Eso es porque los de abajo vienen con ganas de plata fácil, se tuercen. Estos reinados no duran mucho”, reconoce.

Para este delincuente es claro que a la ley y a las oficinas o bandas criminales no les convienen los jefes muy eternos. Sabe que ese cacicazgo dura uno o dos años porque los mismos jefes los entregan cuando los ven muy posicionados, muy bravos o muy independientes de las órdenes de la oficina o banda criminal. “Ahora no hay carteles mafiosos con jefes que duran largo tiempo. Y lo que pasa es que los mafiosos de antes no extorsionaban a la comunidad, solo enviaban droga para el extranjero y patrocinaban negocios grandes de delincuencia como el robo a bancos o un secuestro de alguien adinerado”, explica el delincuente, insistiendo en que

ahora el negocio del narcotráfico lo mueven las Farc y los jefes de las bandas criminales. Y que a los combos les dejan rebuscarse con extorsiones, hurtos, fleteos y asesinatos.

Este líder de uno de los combos delincuenciales de Medellín indica que la extorsión se convirtió en una renta ilegal de los grupos armados ilegales en la ciudad y el país porque es una modalidad fácil de ejecutar y porque los ‘traquetos’ duros que patrocinaban los combos se han caído (murieron, están presos o han negociado con los Estados Unidos). “Los paramilitares, los guerrilleros y los políticos absorbieron esas mafias y hoy en día son los grupos que manejan el negocio a gran escala. Por eso se recurre a la extorsión como negocio ilegal”, explica Álvaro.

Para Álvaro en el mundo del hampa ya no resulta tanto ‘trabajo’ delincuencial con la mafia: son muy pocos los cobros de deudas por narcotráfico en los que se llevaba el 30 por ciento de la deuda (hoy en día cobran el 50 por ciento), y ya no hay tantos encargos de sicariato.

3.4.8 La comunidad sin protección

En cuanto a la facilidad para extorsionar a cualquier ciudadano Álvaro define que hay varias modalidades como la “llamada millonaria”, que se hace desde las cárceles con la ayuda de la delincuencia común que hace inteligencia afuera y consigue los datos y la información de las víctimas. Los presos se hacen pasar por comandantes guerrilleros y exigen el pago de ciertas sumas por no atentar contra la persona a la que llaman o contra su familia. “Esta modalidad es fácil de realizar porque la gente se caga del miedo y paga, pero si se rebelan ganan y el que pierde es el delincuente. Con ese cuento empezaron los milicianos”, aclara Álvaro.

Y a pesar de que se han endurecido las penas frente a la comisión del delito, Álvaro afirma que no les da miedo cometerlo, supone que no ha afectado su actividad ilegal y que por el contrario cada día toma más auge entre los bandidos de la ciudad con diversas modalidades a través de internet, celulares, teléfonos fijos o públicos, oficinas de giros como las de Apuestas Gana, para no recibir la plata de una extorsión personalmente.

Otra debilidad que los delincuentes encuentran en la lucha contra la extorsión es que la gente no denuncia. “Esa es la mejor arma, pero la gente no la utiliza. Aquí los combos duramos y somos caciques hasta que a la gente le dé la gana, lo que pasa es que la gente no se ha dado cuenta de eso. El día que la gente se pare en la raya, se nos acaba la vuelta. Si la gente denuncia y no vuelve a entregar plata, ahí no hay nada qué hacer. ¡Perdimos!”, revela con una sonrisa burlona Álvaro.

Insiste en que la gente es poco solidaria porque si una persona denuncia, al vecino le da miedo, pero si una cuadra completa lo hace, “¡se cae la vuelta!”, asevera con convicción. Y refuerza diciendo: “Eso es peligroso para el combo porque la misma gente sabe quiénes son, dónde están, cómo se mueven y qué hacen. Pero eso requiere de una reacción de inteligencia inmediata de las autoridades, es decir, de la policía. Debe ser una operación muy bien organizada entre la gente y las autoridades. Eso pasó cuando los milicianos estaban apoderados de los morros en las zonas periféricas de la ciudad. Si no es así, al combo le dan tiempo de organizarse, averiguar y matar o expulsar a los sapos del barrio o de la zona”.

Expone que ha sucedido que la gente se aburre y se cansa de los abusos, se envalentona y dice “no más”. “Si un grupo se descontrola en un sector y se aprovecha del poderío, la gente le pone precio a la cabeza del jefe del combo y los acaban”, dice Álvaro.

Álvaro confiesa que el miedo de un extorsionista es a que otro combo lo desplace de su zona de influencia o lo asesine para quedarse con su plaza de negocios. Y afirma que no le tiene miedo a las denuncias de la gente porque surten poco efecto. En los barrios donde actúan las señoras no denuncian porque los hijos o familiares están metidos en los combos, o porque hay parceros de la infancia o del colegio y les da pesar hacerlos ‘encanar’ (encerrar en la cárcel). Por lo regular esas filiaciones ayudan a que se fortalezca el combo.

Comenta a manera de consejo que la extorsión existe en los barrios y en el centro de la ciudad porque la gente no sabe que es un delito fácil de acabar, y porque al gobierno le conviene por la plata que se mueve y por los problemas que hay. “Por eso les favorece que vengan los

Europeos, los canadienses y otros a poner plata para proyectos sociales. Creo que nunca la delincuencia ni la guerrilla ni los paramilitares se van a acabar”, argumenta.

“Además todo el mundo sabe que eso pasa en los barrios y en el centro de la ciudad. Sabe el mayor de la policía, el comandante de la estación, el alcalde. Todo el mundo sabe que eso está pasando y saben en cuáles barrios y en cuáles cuadradas se cobra ‘vacuna’, pero eso se volvió costumbre. Saben que todos los buses de Conducciones América y de Circular Coonatra pagan. ¡Pero eso es bueno para el delincuente porque no pasa nada!”, explica.

Dice que hay sectores en la ciudad donde no se paga extorsión, lugares en los que la gente se impone desde la primera vez y no ceden a las intimidaciones. Para el delincuente eso es una mala señal y prefiere dejar quieta a la gente porque no sabe en qué se está metiendo. “¡A los pelaos les da miedo! porque están fuera de su área de influencia o porque no conocen a la gente que allí vive. Uno sabe que es caída fija”, dice en tono discreto.

Las situaciones mencionadas ayudan al accionar de los combos con la extorsión y con otras rentas ilegales. Y él comenta que “eso dura hasta que también el Gobierno se ponga las pilas y acabe con todos los combos y que la Policía actúe de verdad. No se ha acabado o no se ha combatido como es, porque está la sirvengüenzura (sic) y la corrupción de la policía, porque si los patrulleros y los comandantes no fueran corruptos, la extorsión y las ‘vacunas’ se acabarían en la ciudad”, manifiesta con vehemencia Álvaro.

Explica también que la cadena de corrupción de las organizaciones delincuenciales contempla a jueces y fiscales que reciben plata para que los procesos judiciales contra los delincuentes no sean efectivos. Adicionalmente reprocha el sistema y dice que lo que cambian son los políticos, los comandantes de policía, los jefes de las organizaciones criminales, los caciques de barrio, los nombres de los actores armados, pero el sistema sigue igual.

A partir de su experiencia delictiva indica que los combos en los barrios le convienen a la Policía y al Gobierno. A la policía porque les dan sus ligas (sobornos en dinero en efectivo) y a las instituciones porque les permiten intervenir con obras civiles y sociales en los barrios.

“Aunque a veces también tienen que dar su tajada, o sea que también los ‘vacunamos’”, reconoce Álvaro.

3.4.9 Diferencia entre los combos y las Convivir

El accionar de ambos grupos ilegales es similar en la estrategia de extorsión. La diferencia según Álvaro, es que el centro es más fácil de manejar porque “toda la población es flotante y nadie vive ahí. Todo el mundo llega al centro y luego se va. Es más fácil de ‘vacunar’ a la gente porque no saben quién es el que les llega a cobrar. Mientras que en el barrio los comerciantes identifican o relacionan a los integrantes de los combos”, dice al referirse en tono despectivo a los Convivir. Complementa diciendo que “también es difícil controlar la zona por la misma situación. Además el centro está muy dividido entre muchos grupos de Convivir, que nunca han dejado de existir”.

Explica que las Convivir se diferencian de los combos en los barrios porque los primeros le piden cuota hasta a los ‘emboladores’ de zapatos (lustrabotas). Son más gamines y sus integrantes provienen de diferentes barrios. De alguna forma las Convivir están legalizadas, a pesar de que se acabaron en el escritorio, en los papeles; pero son respaldadas por la gente y el gobierno y siguen actuando igual.

“Los Convivir han tenido una flaqueza y es que sus miembros no viven en el centro, son de diferentes barrios, y llega el momento en la noche en que se tienen que dividir; ahí es donde pierden el año y se les hace el atentado. Lo que no pasa en un barrio. Nosotros nos sentamos en la esquina de la casa y nos entramos, pero estamos en nuestro territorio”, resume como si se tratara de una estrategia de guerra.

También expone que los Convivir aprendieron y algunos se radicaron en el centro para no dividirse. Ahora actúan día y noche para no dejarse quitar los territorios donde ‘vacunan’ y manejan sus negocios ilícitos. “En el bajo mundo consideramos a los Convivir unos gamines porque le dan pata y garrote a los venteros ambulantes (vendedores de CD, chazas, tintos, minuteritos) por cualquier pendejada o porque no pagan. Son mal vestidos, mal hablados, dan

una puñalada por 10 mil pesos. Su trabajo es cuidar el orden público”, advierte con tono de reproche.

En conclusión, Álvaro asegura que la ‘vacuna’ lo único que hace es enriquecer al cabecilla del combo o de la Convivir. Y el respaldo que reciben de las organizaciones delincuenciales lo pagan a cambio de favores o de trabajos ilegales como cobros, servicios de seguridad, servicios de sicariato, y les compran la droga. “El respaldo se paga con rendirle pleitesía al duro de la oficina o de la Bacrim”, dice.

3.4.10 Alternativas y posibles salidas

Manifiesta que la solución a las extorsiones está en manos de la gente, que se debe plantar. E indica que también se necesita una autoridad y unas leyes de verdad, sin corrupción. “Le garantizo que si la gente se planta uno no puede matar a todo un barrio, pero todo un barrio sí lo mata a uno. Lo bueno para nosotros es que la gente no sabe lo fácil que es acabar con eso. Por ejemplo, si se hiciera el Día del No pago Extorsión, así como el Día sin carro, o las marchas por la paz y todas esas ‘güevonadas’, esto se acaba; que se hiciera una campaña verraca respaldada por el Gobierno haciendo el Día del No pago más vacuna, pero con todo el mundo apoyando y participando y convocados a tal día y a tal hora. Y ese mismo día las autoridades tienen que apoderarse de las zonas”, dice como quien brinda una respuesta para no continuar en una vida de delincuencia.

Álvaro concluye sus respuestas recomendando: “si la gente se para así, los delincuentes tendríamos que acudir al terrorismo, y eso no paga porque se ‘cartelea’ el combo, ¡y eso no conviene! Y si la gente así sigue plantada, perdimos. La autoridad tiene que implantar su mando, pero le apuesto a que esos ‘hijueputas’ llegan pidiendo la de ellos, porque son muy torcidos y ‘sapean’ a los delatores. Ellos son los informantes de los combos. Y cuando un comandante es muy operativo y pide resultados, los agentes o subordinados le corren la silla porque no los deja trabajar. Por eso nunca se va a acabar el delito de la extorsión o ‘vacuna’ en las ciudades”.

4. Capítulo 4: Extorsión, un parásito criminal sin remedio

Entre 2008 y 2011 la Alcaldía de Medellín, el Concejo Municipal, la Policía Metropolitana, la Fiscalía General y los ciudadanos tienen en común dos cosas frente al delito de la extorsión: 1. no tienen políticas públicas claras y exclusivas para tratarlo y, 2. A las personas que estuvieron al frente de estas entidades o que son víctimas no les agrada hablar del tema.

Durante el cuatrienio del gobierno de Alonso Salazar la extorsión en Medellín fue un delito que afectó a personas naturales, familias enteras, negocios, empresas y sectores económicos de todos los estratos sociales, y tomó fuerza (hoy en 2014 el delito está más fortalecido) debido a la entrada de diferentes grupos ilegales como las bandas criminales y el accionar de las Convivir. Desde las estadísticas es difícil establecer cifras de víctimas y de las sumas de dinero que mueve esta actividad ilegal, pero lo que sí está claro en este breve recorrido académico investigativo es que el delito se les salió de las manos a las autoridades de la ciudad, los ciudadanos no saben cómo asumirlo y la fuerza pública no sabe qué respuesta darle a la comunidad que reclama resultados.

A lo largo de la búsqueda sobre qué políticas públicas se diseñaron desde la administración municipal, en cabeza de Alonso Salazar Jaramillo, para enfrentar la extorsión, empíricamente se descubre que los funcionarios son reacios para hablar del tema, que los organismos de seguridad como la Policía y el Gauda esquivan este tópico por no tener respuestas claras y contundentes sobre las medidas y las estrategias implementadas, pues la idea que más se difundió en la época es la invitación a denunciar a través de diferentes campañas. Además a la hora de pedir una entrevista o documentos que demuestren cómo se abordó el delito, la colaboración es incipiente⁶⁷.

⁶⁷ Como se reseñó en el capítulo anterior se le solicitó entrevista al general José Ángel Mendoza, pero nunca respondió para una entrevista. La institución dio respuesta a un derecho de petición y entregó un CD con algunas cifras sobre capturas. También se envió un derecho de petición a la Fiscalía General de la Nación el 2 de julio de 2014 y la respuesta, en tres oficios diferentes, fue negativa.

Se solicitó entrevista a Jesús María Ramírez Cano, quien fue uno de los secretarios de Gobierno de Salazar desde enero de 2008 hasta septiembre de 2009, pero nunca concedió una cita para el encuentro, a pesar de que en dos encuentros (septiembre de 2013 y marzo de 2014) expresó que no tenía problema en hablar sobre el tema de la extorsión.

Es preciso reiterar que en este trabajo se definen las políticas públicas como programas y estrategias debidamente diseñados en los cuales las decisiones que se toman sean bien analizadas y pensadas, pero lo más importante es que sean implementadas óptimamente y evaluadas con rigor; además en ellas deben participar los diferentes actores —no solo la institucionalidad—, específicamente los sociales (la población que será beneficiada o afectada por las decisiones) y que trabajen en conjunto con los funcionarios públicos (gobernantes, administradores y empleados) que deben velar por el bienestar de la comunidad a la cual se debe su labor.

En ese sentido, se destaca que en Medellín el delito de extorsión que interesa en esta investigación principalmente es a partir de las modalidades de constreñimiento que hoy utilizan los integrantes de los grupos armados ilegales de Medellín para conseguir dinero con el fin de financiar sus actividades y obtener recursos económicos para su propio beneficio a través de la protección violenta, el servicio ilegal de seguridad (en los barrios, el centro de la ciudad y en zonas empresariales), y de otras estrategias en las que se obliga a las personas a pagar por servicios o productos ilegales mediante amenazas e intimidación de los delincuentes, advirtiéndoles a los ciudadanos que de no aceptar sus cobros o adquirir sus ofrecimientos serán víctimas de lesiones personales, daño o usurpación de su patrimonio, o, en última instancia, la muerte del individuo o de sus allegados.

A partir de estos dos conceptos, el análisis de las entrevistas a personajes como el alcalde Alonso Salazar, la revisión de textos que documentan la gestión administrativa de esa alcaldía

El Director de Fenalco Antioquia, Sergio Ignacio Soto Mejía, fue otra de las personas a quien en tres ocasiones se le solicitó entrevista y nunca dio respuesta. Se le enviaron dos correos electrónicos a su dirección institucional: 6 de febrero de 2014 y 26 de septiembre del mismo año, pero nunca respondieron. También se hicieron por esas mismas fechas varias llamadas, en las que respondieron las comunicadoras de la federación prometiendo reservar una cita para la entrevista, pero nunca hubo un espacio en la agenda.

Otra de las personas contactadas fue el señor Efraín Galeano Luján, quien en el periodo de análisis de esta investigación fue representante de la Mesa de transportadores. A través de Twitter su respuesta fue “este tema se direcciona es con las autoridades correspondientes”.

Se tuvo una conversación con el periodista Juan Diego Restrepo sobre este tema y aceptó dar una entrevista acerca de la percepción que tiene como conocedor de la ciudad, pero después de eso no volvió a responder correos ni celular.

Al investigador Max Yuri Gil se le llamó en dos ocasiones y se le solicitó entrevista a través de la Corporación Región, pero nunca hubo respuesta alguna.

y los informes de organismos de seguridad se puede deducir que el problema de la extorsión en su momento no fue abordado con la seriedad e importancia que se debía y no se percibió la magnitud del flagelo que hoy en día sufren los medellinenses y también muchos colombianos.

4.1. Contexto nacional

El periodo de administración de Alonso Salazar entre 2008 y 2011, se desarrolló en medio de la política de Seguridad Democrática del expresidente Álvaro Uribe Vélez. Al revisar documentos de índole nacional sobre una política pública contra el secuestro, se encuentra la Política para la defensa de la libertad personal del Ministerio de Defensa, que se circunscribe a la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad y la Política de Seguridad y Convivencia Ciudadana del gobierno de Juan Manuel Santos, orientada a la salvaguarda de la libertad personal. La política asume la extorsión como uno de los delitos contra la libertad personal así como el secuestro, la desaparición forzada y la trata de personas; pero esta política surge después del periodo analizado en este trabajo (CNMH, 2014:43); sin embargo, es un avance importante en la lucha contra el delito.

Es importante aclarar que el objetivo general de la política es “Garantizar el derecho fundamental a la libertad personal mediante la coordinación y sincronización de esfuerzos interinstitucionales que permitan enfrentar con eficacia todas las modalidades delincuenciales que la vulneran, así como desarrollar nuevas capacidades y concentrar esfuerzos para desarticular las organizaciones criminales responsables de secuestro, extorsión, trata de personas y desaparición forzada (CNMH, 2014:45).

La *Política Nacional de Defensa de la Libertad Personal 2011-2014* señala cinco (5) ejes estratégicos: Prevención, Disuasión, Desarticulación, Judicialización y Asistencia. El documento sustenta que “La evolución de la lucha contra el secuestro en Colombia es la historia de un éxito estratégico en la defensa de la libertad personal. En el 2000, Colombia era el país con mayor número de secuestros en el mundo con un total de 3.572, de los cuales 2.091 correspondían a la modalidad de extorsivo. Una década después, la cifra de secuestros en el país ha caído a 220 casos de los cuales solo 138 son extorsivos”. Uno de los grupos que

contempla la política de defensa es la Dirección Anti Secuestro y Extorsión (DIASE) cuya misión es generar estrategias contra grupos que cometen el delito del secuestro: grupos al margen de la ley y la criminalidad organizada (CNMH, 2014:44).

El secuestro y la extorsión son delitos conexos, por ello la política indica que fueron atendidos por la Unidad Nacional de Fiscalías Delegadas contra el Secuestro y la Extorsión, también en las Fiscalías seccionales y especializadas y en la Unidad Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.

“En desarrollo de una política decidida para enfrentar el secuestro se promulgó la ley 40 de 1993 o “Estatuto Contra el Secuestro”, mediante la cual se incrementaron de forma drástica las penas del delito en sus diversas modalidades y se reguló toda la acción del Estado para enfrentar apropiadamente esta conducta delictiva. En particular, autorizó reforzar la estructura del ente de investigación y dispuso los recursos necesarios para viabilizar el alcance de los objetivos” (CNMH, 2014:89). La autorización otorgada por la Ley se convertiría en la Unidad Nacional Delegada contra el Secuestro y la Extorsión, la cual tendría el conocimiento de las investigaciones seguidas por este tipo de delitos.

En ese sentido hubo una “voluntad y decisión jurídica, política y pública del Estado para enfrentar el secuestro y la extorsión en 1993, en vigencia de la Constitución Política de 1991”. Cabe anotar que la Fiscalía General de la Nación cuenta con las unidades contra las Bandas Criminales y la Unidad Nacional contra el Secuestro y la Extorsión, las cuales se encargan de ejecutar acciones como capturas, indagatorias entre otras acciones para enfrentar los delitos.

De otro lado, los comerciantes o gremio económico ha tratado de generar propuestas con el propósito de enfrentar el delito que los aqueja. En ese tema desarrollaron el proyecto “Desarrollo de una estrategia de trabajo en construcción de paz desde el sector empresarial en Colombia” cuyo objetivo central fue el desarrollo de una estrategia de trabajo desde el sector empresarial nacional e internacional que opera en el país, orientada a la construcción de una paz sostenible en Colombia.

Del proyecto surgió la *Guía práctica para enfrentar el delito de extorsión desde la empresa privada*,⁶⁸ como resultado de un acuerdo entre la Asociación Nacional de Empresarios – ANDI–, el Consejo Internacional de Industria Sueca –NIR– y la Fundación Ideas para la Paz – FIP–; debido a que la extorsión en el sector privado se percibe como una preocupación central teniendo en cuenta las principales dificultades que enfrentan los empresarios en sus zonas de operación. Estas son medidas de protección que toma la comunidad, en este caso un sector representativo de la sociedad como son los empresarios, quienes se constituyen en un actor que ha sido vulnerado por la astucia y la ambición de los grupos delincuenciales y que se ven desprotegidos o inseguros a la hora de ser víctimas del fenómeno.

En este caso, la guía es una orientación a los empresarios del país en la cual se dan indicaciones sobre cómo actuar o manejar la situación en caso de ser víctima del delito de extorsión; el documento que surge como una estrategia de autoprotección que no llega a cumplir con las condiciones de una política pública como tal.

4.2. Cifras y estadísticas

4.2.1. Policía

a. Metropolitana del Valle de Aburrá

Para indicar la magnitud del problema de la extorsión en Medellín se hace necesario presentar cifras que den cuenta del impacto del delito en cuanto a víctimas, capturas, sindicatos y denuncias.

Al consultar de forma personal al comandante del Gaula en enero de 2014, la respuesta fue “seguir el conducto regular”; por eso en marzo de 2014 se solicitó al General José Ángel Mendoza, comandante de la Policía Metropolitana del Valle de Aburrá, una entrevista y estadísticas sobre el comportamiento del delito, modalidades y grupos sindicados en la época

⁶⁸ Asociación Nacional de Empresarios -ANDI-, el Consejo Internacional de Industria Sueca -NIR- y la Fundación Ideas para la Paz –FIP-, “Guía Práctica para Enfrentar el Delito de Extorsión desde la Empresa Privada”, 2012, pág. 50

de análisis del problema, pero no hubo respuesta. Luego en mayo se remitió de nuevo la carta y se repitió un mutismo hermético por parte de la institución; hasta que en julio de 2014 se redactó un derecho de petición para romper el silencio de las autoridades frente a inquietudes de carácter académico. En el oficio S-2014-077953, enviado por el General José Ángel Mendoza Guzmán, se le asigna la solicitud al Mayor Héctor Gutiérrez, Jefe Seccional de Investigación Criminal, quien después de varias llamadas y visitas a su oficina entregó un CD a través de sus subalternos del que se obtuvieron algunas cifras sobre las acciones adelantadas por la Policía Metropolitana del Valle de Aburrá en las fechas indicadas, sin embargo, con el oficial no hubo contacto ni la posibilidad de una entrevista.

En el CD suministrado por la Dijín (Sijín Meval) se detalla que con respecto a capturas por el delito de extorsión en Medellín en el año de inicio de la administración de Alonso Salazar: 2008, hubo 76 capturas, y el número incrementó cada año así: 2009: 138 capturas; 2010: 209 capturas y cierra en el 2011 con 353 capturas⁶⁹. Indicadores que pueden tener varias interpretaciones: una de ellas, la comunidad denuncia cada vez más el delito del cual es víctima; otra explicación podría ser la exigencia de resultados a los organismos de seguridad para enfrentar a los delincuentes; o también que el alto impacto del delito y de personas que lo perpetran permite que sean más los casos en que son capturados los delincuentes en flagrancia o por denuncia.

RELACIÓN DE CAPTURAS POR EL DELITO DE EXTORSIÓN EN MEDELLÍN					
Ciudad	Delito involucrado	2.008	2.009	2.010	2.011
Medellín (CT)	ARTÍCULO 244. EXTORSIÓN	76	138	209	353

FUENTE: DIJIN (SIJÍN-MEVAL)- Policía Nacional, datos extraídos el 25 de septiembre de 2014 a las 18:00 horas. Sujetos a variaciones.

⁶⁹ Cifras suministradas en septiembre 25 de 2014 por Dirección de Investigación Criminal e Interpol, Seccional Medellín de la Policía Nacional. “Los datos son extraídos del Sistema de Información Estadística, Delincuencial, Contravencional y Operativo de la Policía Nacional (Siedco)”, según se indicó en un oficio firmado por el intendente Edison Mauricio Marín Marín, Responsable del Centro de Investigaciones Criminológicas.

Cabe destacar que entre las modalidades de extorsión definidas por la Policía Metropolitana del Valle de Aburrá, en los 505 casos registrados durante el cuatrienio se encuentran las siguientes: intimidación física, llamada telefónica, boleteo, carta extorsiva, mensaje de texto, por internet (*sic*), directa, llamada a [teléfono] celular, llamada a [teléfono] fijo, y mixta. Estos delitos fueron cometidos en su mayoría por delincuencia común, Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP), Farc Frente 34, bandas criminales (Bacrim), Eco-estructuras de crimen organizado, Banda Criminal Los Rastrojos, y Banda Criminal de Urabá. Los casos fueron atendidos por las estaciones de Policía de: Villa Hermosa, Belén, Candelaria, Buenos Aires, Doce de Octubre, Aranjuez, Poblado, San Javier, Laureles, San Antonio de Prado, Manrique, y por fuera de Medellín en Itagüí y Girardota, según se registra en el informe del Siedco.

b. Policía Nacional

Por otro lado, en el Informe de Policía Nacional al Congreso 2008 – 2009, se registra en el ítem “Mantener la tendencia decreciente de todos los indicadores de criminalidad en los centros urbanos del país” que la extorsión es un delito que afecta la seguridad democrática pues del 1 de junio de 2007 al 31 de mayo de 2008 se presentaron 1021 casos de extorsión en Colombia, y del 1 de junio de 2008 al 31 de mayo de 2009 fueron reportados 809 casos⁷⁰, lo cual se presenta como una reducción en el delito y se expresa que: “se observan los resultados de una dinámica operativa basada en la planificación y coordinación que conllevan a fortalecer la confianza en la Policía” en el país, dado que del 1 de junio de 2008 al 1 de junio de 2009 se dan resultados como 1278 capturas, 3 bajas, 621 casos resueltos y más de 23 mil millones de pesos en cuantías evitadas por extorsión, según datos del Centro de Investigaciones Criminológicas y la Dirección de Antisecuestro y Antiextorsión⁷¹. Se debe aclarar que en estas cifras se habla del delito de extorsión y se diferencia del secuestro extorsivo que tiene un largo historial entre los grupos subversivos y delincuenciales de Colombia.

⁷⁰ Policía Nacional, Informe al Congreso 2008 – 2009, pág. 52, en:
http://www.policia.gov.co/portal/page/portal/INSTITUCION/balance_gestion

⁷¹ *Íbid*, pág.58

A pesar de que en el informe se presentan cifras de casos y capturas que evidencian el trabajo de la autoridad frente al delito en el país, no se encuentra un apartado que trate de la estrategia o política implementada o definida para afrontar la extorsión. En cuanto a la seguridad ciudadana, o control del orden público, se detalla en el informe 2009-2010 que la Policía Nacional fortaleció la Fuerza de Control Urbano en la estrategia de Incremento de Grupos Operativos con medidas como “Ejecutar operaciones urbanas en prevención de homicidios, porte y tráfico de armas, hurtos, antinarcóticos, microtráfico, terrorismo, extorsión, piratería y secuestro, propiciando el restablecimiento del orden público”, pero son medidas dirigidas a eso: controlar y mantener el orden público, aunque se desarrolle una medida adicional que es la de “Desarrollar los procesos de vigilancia comunitaria y aplicación de los mecanismos de participación ciudadana como método de enseñanza y aprendizaje a las unidades policiales apoyadas, de acuerdo con los lineamientos de la Dirección de Seguridad Ciudadana, buscando mejorar la percepción de seguridad”⁷². Cabe anotar que en Colombia entre el 31 de mayo de 2008 y el 31 de mayo de 2010 se presentaron 2265 casos de extorsión; y del 1 de junio de 2010 al 31 de mayo de 2011 se presentaron en el país 1143 casos⁷³.

4.2.2. Fiscalía General de la Nación

Otra de las entidades en las que se buscó alguna información que diera cuenta de políticas públicas o estrategias y medidas implementadas contra la extorsión fue la Fiscalía General de la Nación, a la cual también se le hizo un derecho de petición para acceder a información que aportara al trabajo de investigación.

De la Fiscalía se recibieron tres oficios. En el primero de ellos el Fiscal 30 Seccional responde que fue trasladada la solicitud a la Fiscalía 48 Gaula Rural “para los fines legales pertinentes y darle el debido trámite”⁷⁴.

⁷² Policía Nacional Memorias al Congreso 2009-2010, pág. 32, en: http://www.policia.gov.co/portal/page/portal/INSTITUCION/balance_gestion

⁷³ Policía Nacional Memorias al Congreso 2009-2010, pág. 18 en http://www.policia.gov.co/portal/page/portal/INSTITUCION/balance_gestion

⁷⁴ Fiscalía General de la Nación, Oficio Nro 5960-F-17 del 19 de agosto de 2014. Radicado ventanilla 20140370677972, firmado por el Fiscal 30 Seccional Hernán Alberto Ruíz Ceballos.

Dos días después, el 21 de agosto de 2014, se recibe otro oficio proveniente de la misma entidad⁷⁵ en la que se da una respuesta sobre la función los Grupos de Atención Unificadas para la Libertad Personal (GAULA) y su operación en Antioquia, el significado del Conase y el motivo de su creación. Y por último en dicha misiva se informa que se remite el caso al “despacho fiscal 47 especializado de Medellín (GAULA URBANO), a quien se remitirá su solicitud para que evacúe sus pretensiones”.

Finalmente, el 1 de septiembre de 2014 se recibe el oficio 00008094⁷⁶ en el que el Fiscal 47 primero que todo aclara que sus labores iniciaron en agosto de 2014 y que por lo tanto no cuenta “con el conocimiento necesario para informar sobre la Participación (sic) de la Fiscalía en el diseño de dichas políticas”; además de reconocer que su despacho no tiene información de procesos realizados, capturas y casos acerca de este delito (la extorsión), dado que los “Fiscales GAULA solo conocen hasta la presentación del Escrito de Acusación”.

En conclusión, de tantas respuestas ofrecidas por la Fiscalía no se extrae información sobre el tema de interés lo que despierta varias inquietudes, pero la más importante es si la Fiscalía maneja mayor confidencialidad con la información de un tema espinoso y que pisa callos, o no les interesa tratar el tema o no saben qué hacer con la actividad criminal que origina este trabajo.

Aunque con las respuestas de los diferentes fiscales no se logró establecer datos fidedignos es importante aclarar que la Fiscalía General de la Nación sí cuenta con una Unidad Nacional contra el Secuestro y la Extorsión⁷⁷; además en los diferentes informes de rendición de cuentas entre el 2008 y el 2011 se presentan resultados de capturas en diferentes municipios del

⁷⁵ Fiscalía General de la Nación, Oficio N° 573 del 21 de agosto de 2014, con la referencia “Respuesta a petición”, firmada por el Fiscal 26 Especializado adscrito a la Fiscalía 48 especializada delegada ante Gaula Rural – Antioquia. Unidad de Fiscalías especializadas de Medellín.

⁷⁶ Fiscalía General de la Nación, Oficio No 00008094 del 1 de septiembre de 2014 con la referencia Derecho de petición firmado por Daniel Tapias Ocampo, Fiscal 47 Especializado destacado ante el Gaula Regional Medellín

⁷⁷ Fiscalía General de la Nación, Informe de rendición de cuentas 2008-2009, pág. 150.

territorio nacional a ciudadanos del común y funcionarios públicos implicados en el delito en diferentes tipos de casos y modalidades.

Por ejemplo, entre agosto de 2009 y noviembre de 2010 esta Unidad realizó diligencias en el país por los delitos de secuestro y extorsión entre las que se presentaron 85 inhibitorios, 68 órdenes de captura, 52 resoluciones de acusación y 113 condenas⁷⁸. En el mismo informe se dedica un reporte al tema del secuestro y la extorsión, en el que se indica que en el último trimestre de 2009 la extorsión en Colombia evidenció un aumento de 48% debido a que “diferentes grupos al margen de la ley han encontrado en la práctica de este delito una rentabilidad alta”⁷⁹. También se precisa que la mayoría de esas extorsiones son realizadas por organizaciones criminales que se hacen pasar por las Farc, cuyo eje fundamental son las “vacunas” a los comerciantes de todo el país. El informe de la Fiscalía expone que existe una “dificultad para controlar las extorsiones realizadas desde los establecimientos penitenciarios a través de las llamadas telefónicas y de las simcard de diferentes empresas de telefonía celular que no cuentan con controles. Esto facilita a los delincuentes llevar a cabo sus actividades ilícitas, encontrando en ellas un bienestar económico fácil”⁸⁰.

Se reporta adicionalmente en el informe mencionado que en el último trimestre de 2009 se reportaron 29 casos en Cúcuta y 26 en Manizales, y en el primer trimestre de 2010 se presentaron 141 casos, con un mayor porcentaje en Bogotá con 60 casos, Medellín con 56 y Pereira con 39 casos. Adicionalmente, se informó que en el último trimestre de 2009 la mayor ocurrencia del delito se presentó en Medellín.

En 2011 la Unidad Nacional de Fiscalías contra el Secuestro y la Extorsión desarrolló investigaciones por el delito de extorsión dado que “con aplicación de la política criminal, se estableció el elevado incremento de la extorsión en el último año y de la cual fueron víctimas empresas nacionales e internacionales. De conformidad con la información recibida de los Gula militares y de Policía, se estableció que la extorsión no solo se presenta en Bogotá, sino

⁷⁸ Fiscalía General de la Nación, Informe de Gestión 2009-2010, Bogotá, diciembre de 2010, pág. 141.

⁷⁹ *Ibid*, pág. 226

⁸⁰ *Ibid*, pág. 226

que también se extiende desde la provincia del Sumapaz, en el suroccidente de la ciudad, hasta Fusagasugá y Villavicencio”⁸¹.

En el Informe de rendición de cuentas 2008-2009 de la Fiscalía General de la Nación llama la atención que en el apartado Cooperación técnica⁸² se informe que en mayo de 2009 “la Dirección de Asuntos Internacionales participó en la Reunión Preparatoria de la Comisión Mixta con Guatemala, pues este país presentó una solicitud de cooperación que involucraba a la Fiscalía General de la Nación, relacionada con el tema de extorsión y secuestro. Así las cosas, un funcionario de esta Dirección acompañó al Jefe de la Unidad Nacional de Secuestro y Extorsión de esta Entidad al encuentro mencionado y este expuso la posición de la Fiscalía con relación a la solicitud”, lo cual da indicios de que la entidad tiene conocimientos de cómo tratar el delito y una experiencia que permite que otros países soliciten asesoría en el tema a organismos del nuestro, aunque es válido aclarar que en muchos casos se consulta debido a que la extorsión es un delito conexo al secuestro o secuestro extorsivo.

La Fiscalía General de la Nación también cuenta con una Unidad Nacional contra Bandas Emergentes⁸³ sindicadas, entre otros, de delitos contra el patrimonio como la extorsión. Su accionar ha permitido que su origen se dé con el trabajo en Medellín indagando estructuras delincuenciales como Los Mondongueros, que actúa en el noroccidente de Medellín y en otras ciudades del país con actividades delincuenciales como narcotráfico, homicidio y extorsión⁸⁴. Además, la Unidad también hizo efectivas 17 órdenes de captura contra la banda Los Paisas, también dedicada a la extorsión y el sicariato. Es importante precisar que entre 2008 y 2009 la Unidad mencionada, solo en Medellín, tenía 60 órdenes de captura a integrantes de Los Paisas y otras bandas, de las cuales fueron efectivas 38 órdenes. Ya en el año 2011, esta Unidad Nacional de Fiscalías contra las Bandas Emergentes (Bacrim) aplica una política criminal de Estado para coordinar esfuerzos con otros organismos de seguridad e institucionales con el

⁸¹ Fiscalía General de la Nación, Informe de Gestión 2011, pág. 65

⁸² *Ibid* pág. 231.

⁸³ Fiscalía General de la Nación, Informe de Gestión 2009-2010, pág. 80. “Ante la dimensión que adquirió el fenómeno de las organizaciones criminales posteriores a la desmovilización de los grupos de autodefensas, el grupo de tareas especiales que operaba desde el año 2008 fue transformado el 30 de agosto de 2010 en la Unidad Nacional de Fiscalías Delegadas contra las Bandas Emergentes. Es dirigida desde el Nivel Central y cuenta con sedes en Montería, Cali, Medellín y Cartagena.

⁸⁴ *Ibid*, pág. 80.

propósito de desarticular todas las organizaciones criminales mediante la identificación, captura, judicialización y condena de los integrantes, en especial cabecillas y servidores públicos vinculados a estas bandas⁸⁵.

La Unidad en 2011 tiene como casos connotados el de Los Urabeños con acción en Antioquia y Córdoba, donde realizan extorsiones y otras actividades delincuenciales a comerciantes y comunidades de esas regiones

La Fiscalía también cuenta con la Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz, la cual entre sus logros presentó la rendición de diligencia en versión libre de 2431 desmovilizados y ex comandantes de las Autodefensas Unidas de Colombia. Según el informe de gestión uno de los delitos en dónde inició la confesión fue la extorsión, que a 31 de julio de 2009 era de 1566 casos y el 1 de noviembre de 2010 aumentó a 1768 casos⁸⁶.

En conclusión, la Fiscalía ha planteado estrategias y políticas criminales para contrarrestar a los delincuentes que cometen el delito de la extorsión a través de sus unidades y grupos especiales (al menos eso es lo que dejan ver sus informes de gestión), solo que a la hora de atender la solicitud del autor, ofrecen respuestas superficiales, desinteresadas y sin fundamento. Vale la pena reiterar que estas medidas conducentes a capturas, indagatorias, procesos judiciales, entre otros, son acciones que pretenden mantener y preservar el orden público, teniendo en cuenta las teorías de seguridad planteadas en el primer capítulo de este trabajo.

4.2.3. Departamento Administrativo de Seguridad (DAS)

El Departamento Administrativo de Seguridad fue otro de los organismos que trabajó con el fin de “preservar la Seguridad nacional” y en ese sentido generó varios informes que sirvieron

⁸⁵ Fiscalía General de la Nación, Informe de Gestión 2011, pág. 51.

⁸⁶ *ibid*, pág. 87.

a las Fuerzas Militares y Policía a tomar decisiones y formular políticas de seguridad⁸⁷. En el caso de la extorsión, es un delito que el Departamento clasifica en los documentos de información preventiva y es calificada como un delito de impacto estratégico⁸⁸.

De julio de 2009 a junio de 2010 el DAS realizó 407 capturas por delitos contra el patrimonio económico, un indicador que permite ver que ese organismo enfrentó el delito tanto desde las estructuras de delincuencia común, como de las extorsiones realizadas por las Bandas Criminales y también por las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN) en diferentes departamentos del país.

Muestra de lo anterior, y de las estrategias o políticas criminales de la entidad, es que en el periodo de julio de 2010 a junio de 2011 en cuanto a capturas por los delitos de secuestro y extorsión el incremento en el primer semestre de 2011 fue de 52,5% respecto al segundo semestre de 2010, pues se pasó de 141 a 215 casos. En estas cifras se tiene en cuenta que “por la obligación de cancelar dinero para evitar una acción violenta o intimidación (extorsión)”⁸⁹ los valores exigidos y dejados de pagar aumentaron de once mil a 19 mil millones de pesos (de \$11.776.780.000 a \$ 19.257.250.000).

Las cifras de la Subdirección Antisecuestro del extinto DAS explican que “Con referencia al delito de extorsión, el monto [de dinero] registrado es la exigencia inicial a las víctimas por parte de los delincuentes antes de instaurar la denuncia”. Por ello las organizaciones criminales exigen un dinero que aumentó en un 80,4%, pasando de \$9.136.780.000 a \$16.485.450.000 (miles de millones de pesos). Así pues el DAS, a través de su Subdirección Antisecuestro, presentó unos indicadores en los cuales entre el segundo semestre de 2010 y el primer semestre de 2011, en Colombia, realizó 287 capturas por el delito de extorsión generando que las víctimas dejaran de pagar a los extorsionistas cuantías por un valor de \$25.622.230.000 (miles de millones de pesos)⁹⁰.

⁸⁷ Departamento Administrativo de Seguridad, Informe al Congreso 2010, pág. 17.

⁸⁸ *Íbid* pág. 20.

⁸⁹ Departamento Administrativo de Seguridad, Informe al Congreso 2010-2011, pág. 35

⁹⁰ *Íbid*, pág. 35.

El DAS también adelantó una estrategia de “Desarticulación de estructuras financieras de los grupos armados al margen de la ley” para la cual realizó en 2010 la campaña “Una llamada basta para dejar de ser víctima de la extorsión” con el fin de convocar a la ciudadanía a que denunciara el fenómeno que, entre otros, afecta a comerciantes y transportadores en diferentes regiones del país⁹¹. Al parecer es una política interesante y que va en la dirección de proteger y mantener la tranquilidad del orden público pero que de alguna forma incluye e invita a la comunidad a protegerse contra el delito.

El informe del DAS también presenta unos indicadores que generó la campaña a partir del trabajo de 19 grupos Guala con componente DAS los cuales produjeron diferentes resultados en el país; de éstos destacan 11 casos, cinco de ellos en Antioquia, tres de ellos en Medellín contra la delincuencia común.

4.3. La “política” de Alonso Salazar

Al entrevistar al personaje directamente implicado en la toma de las decisiones municipales en Medellín entre 2008 y 2011, el ex alcalde Alonso Salazar Jaramillo⁹², se encuentra una visión del gobernante que debió enfrentar diferentes situaciones en el tema de seguridad, pero también surge la voz de un hombre que como profesional de las ciencias sociales ha recorrido la ciudad y la ha contado a través de diversos trabajos periodísticos e investigativos. Sin embargo, en su testimonio sobre el delito de la extorsión y las estrategias, medidas o políticas para contrarrestarlo, sus argumentos parecen justificaciones de por qué no se diseñó una política expresa contra el flagelo.

Alonso Salazar fue un burgomaestre controversial en las decisiones que tomó como alcalde de Medellín y en las opiniones que expresó frente a diversos temas. En el caso de la extorsión él manifestó que no es fácil hacer un trabajo específico sobre ese tipo de acciones y asegura que

⁹¹ Departamento Administrativo de Seguridad, Informe al Congreso 2010-2011, pág. 46

⁹² F. A. Salazar Jaramillo, ex alcalde del municipio de Medellín, comunicación personal, julio 28 de 2014, en Medellín.

es muy difícil encontrar una política pública detallada sobre el delito en particular. Eso sí, sustenta que en su administración se concentraron en intentar hacer una política pública sobre seguridad ciudadana que pretendía ocupar los territorios vacíos donde estaba ausente el Estado para trabajar y establecer unas relaciones con la comunidad.

Esa política de seguridad ciudadana propuesta estuvo antecedida y afectada por un “supuesto coletazo del paramilitarismo en la ciudad”, el cual el ex alcalde cataloga como un movimiento de bandas delincuenciales con prácticas criminales muy activas que no participaron en un real proceso de desmovilización en el año 2003, en la alcaldía de Sergio Fajardo. Pero por encima de ese fenómeno, se deja ver un asomo de inconformidad pues uno de los reclamos de Alonso Salazar es que era muy difícil en ese momento plantear una política de seguridad local, puesto que los instrumentos los tenía el Gobierno nacional para crear grupos o fuerzas especiales. Según el testimonio del exalcalde, existió en su momento mucha debilidad institucional y mucha dependencia de las herramientas de nivel nacional.

La política de seguridad que propuso el ex alcalde y su equipo de gobierno fue una idea que tuvo el componente de territorialización, con el cual se buscaba hacer presencia en los diferentes sectores de la ciudad presentando a los directivos de los diferentes organismos encargados de mantener el orden público, y también generar infraestructura para que la Policía estuviera más cerca de la gente. La estrategia fue pensada en ese momento para cortar y achicar los dominios de los grupos delincuenciales en diferentes barrios de Medellín; eso significa que lo importante era que el grupo no tuviera control de la zona, así tuviera una cierta influencia con actividades delictivas, según la explicación del ex alcalde.

Otro componente fue el de involucrar a los ciudadanos en el tema de seguridad con ideas como la construcción de rutas de seguridad para generar y permitir la movilidad de las personas de las diferentes edades en sus barrios, propuesta que estuvo apoyada en la participación de la empresa privada, los colegios y la clase media de la ciudad, “porque la seguridad en un sentido amplio es un tema colectivo y no solo de Estado. El Estado debe tener otras funciones especializadas como el control de armas”, justificó Salazar sobre esta iniciativa que desarrolló durante su mandato.

Un tercer componente fue articular y coordinar a las entidades encargadas del tema de la seguridad dado que las armas que adquirían los integrantes de los grupos delincuenciales “a veces eran obtenidas por la vía de unos focos de corrupción del Ejército, institución en la que un alcalde no tiene influencia, a pesar de estar muy vinculada con la ciudad. En la Policía también se presentaba la misma situación pero fue más fácil de controlar. En este componente se tuvo una buena alianza con la Policía, y al mismo tiempo relaciones complicadas con la Fiscalía y un poco con el Ejército”, manifestó el ex funcionario.

En cuanto al tema de la Fiscalía el ex alcalde dijo que fue difícil porque le tocó enfrentar el proceso de corrupción desde la dirección local de la entidad con el caso de Guillermo Valencia Cossio, quien fue destituido y condenado por sus relaciones con cabecillas de las bandas criminales en Antioquia⁹³, pero también de otros fiscales.

Para minimizar el impacto de la corrupción en las entidades y organismos que tenían en su misión el tema de la seguridad se desarrollaron varias ideas; una de ellas fue con la Policía, ya que a algunos de sus integrantes se les fortaleció con procesos de formación en ética y derechos humanos en instituciones universitarias. Por otro lado, se modernizó el parque automotor del organismo, se construyeron nuevos Centros de Atención Inmediata (CAI) en zonas periféricas y en barrios estratégicos de la ciudad con el propósito de que la comunidad sintiera la fuerza del Estado y a la Policía como una entidad cercana y confiable. Es válido insistir y recalcar que si bien la estrategia de que la fuerza pública estreche lazos con la comunidad sea reconocida, no deja de ser una propuesta cuyo fin es mantener el orden público y el control territorial, lo que no significa totalmente una estrategia integral de seguridad para los ciudadanos.

Frente al aspecto de la desconfianza de las personas en las autoridades, es decir, en sus integrantes, Alonso Salazar afirmó que la gente sí denunciaba y que gracias a esas acciones se

⁹³ Véase Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, sentencia del 9 de marzo de 2011, Magistrado ponente Jorge Luis Quintero Milanés, Radicado 30.690

judicializaron varios líderes y cabecillas de bandas delincuenciales como La Oficina de Envigado. Para el ex alcalde, en Colombia no existe una legislación acorde para castigar el delito de la extorsión y las múltiples modalidades que ha adoptado la delincuencia para ejecutarlo. A pesar de esas falencias, en el momento de su administración optaron por desarrollar programas de protección a testigos que contenían medidas como sacar a las víctimas que denunciaban de los territorios donde podían ser vulnerables y llevarlos a otras zonas de la ciudad bajo el amparo y protección de la administración municipal, con el fin de que las denuncias fueran más efectivas y minimizar el grado de miedo de las víctimas.

Esa medida de la protección de testigos fue llevada a cabo por la Alcaldía por causa de una relación problemática con la Fiscalía General de la Nación en Medellín, debido a que los funcionarios del ente mencionado no brindaban el servicio a algunas personas. En este punto se cumple lo que se decía en el primer capítulo en la implementación de las políticas públicas y los conflictos⁹⁴ entre las altas jerarquías o entre los subalternos: puede que haya una propuesta o política bien planteada, pero los intereses de quienes deben hacerla cumplir, implementarla, no apuntan al buen desarrollo de ésta.

En Medellín existen dos gremios importantes en la economía local que han sido fuertemente afectados por las extorsiones o “vacunas” de las bandas delincuenciales, se trata de los comerciantes y los transportadores. Los primeros están representados o respaldados en diferentes situaciones por la Federación Nacional de Comerciantes (Fenalco)⁹⁵ y los segundos por la Mesa de transportadores⁹⁶. Se esperaría que los gremios participen en la toma de

⁹⁴ En ese conflicto de intereses con la Fiscalía en Medellín, el ex alcalde Alonso Salazar hace un señalamiento de la época en el que argumenta que en la protección de testigos y denunciantes no hubo un buen trabajo por parte de la Fiscalía debido a que existía una infiltración de La Oficina de Envigado, a través de alias “Rogelio”, cuya hermana Luz Elena Aguilar trabajaba en la entidad y eso generaba unas relaciones non sanctas y el pago de una nómina de la mafia que ponía la estructura de la Fiscalía al servicio de la mafia. “Por ejemplo, si un pelado está detenido o se está investigando en la zona, inmediatamente la información llega a La Oficina y sus integrantes —gracias a las relaciones descritas— ubican dónde está la denuncia, quién la interpuso y qué fiscal la tiene a cargo”, describió Alonso Salazar.

⁹⁵ En dos veces se solicitó, telefónicamente y por correo electrónico, una entrevista con Sergio Ignacio Soto Mejía, el director ejecutivo de Fenalco Antioquia pero no hubo respuesta positiva. Incluso se pidió la encuesta de agosto de 2014 sobre extorsiones a tenderos en el área metropolitana y tampoco suministraron la información.

⁹⁶ Se solicitó, en julio 8 de 2014, una entrevista a Efraín Galeano Luján, quien fue vocero por esa época de la Mesa de transportadores, para conocer su opinión y experiencia frente al tema de la extorsión, pero el señor Galeano respondió que “este tema se direcciona es con las autoridades correspondientes”.

decisiones o en la propuesta de soluciones para acabar con el problema que afecta su economía desde una actividad delincencial; pero al parecer estos gremios tampoco tuvieron una buena relación con la administración del alcalde Alonso Salazar Jaramillo, pues en su opinión estos gremios no denunciaban ni tenían una actitud de seguridad, dado que algunas empresas de transportes de la época y diferentes actividades comerciales eran controladas por delincuentes, contrabandistas y piratas, lo cual genera una complejidad al momento de invitar a denunciar cualquier tipo de acción delincencial que los afecta. Además de que el exalcalde indica cómo algunos comerciantes fueron los que auspiciaron el funcionamiento y financiación de las “Convivir”, a tal punto que se les salió de las manos y estas organizaciones ilegales se convierten en sus victimarios.

Alonso Salazar demuestra que conoce bien el tema de la delincuencia en Medellín, tan es así que en el caso de las extorsiones durante su mandato explicó que en la ciudad extorsionaban a las empresas, a los propietarios de los vehículos y a los conductores, hablando solo del sector transporte. En este punto indicó que los conductores a veces se asociaban con las bandas y en el caso de que la vacuna fuera de 20 mil pesos, la mitad era para el conductor. De ahí que una de las medidas que desarrollaron en la alcaldía fue la de vigilar por video determinadas zonas con el fin de mostrar cómo los delincuentes cambiaban los puntos de cobro de las vacunas para establecer bien la estrategia, luego con esas pruebas se procedió a judicializar a una persona que delinquía, pero en este caso después (no se sabe si obligado o por voluntad propia) los conductores se acercaron a declarar que esos dineros correspondían al pago de rifas y préstamos, lo cual dio al traste con la investigación.

Este tipo de artimañas utilizadas por las bandas le dan pie al ex alcalde para reiterar que la legislación colombiana no está preparada para enfrentar las diferentes modalidades del delito. Y coincide con Luis Fernando Quijano, el director de Corpades, en que cuando en diferentes territorios las familias y los negocios pagan cantidades mínimas por supuestos servicios de seguridad ilegal, la comunidad no se quejaba o no denunciaba por entregar cantidades irrisorias de mil o dos mil pesos semanales, que tienen un gran efecto y generan cantidades importantes de dinero en extorsiones, dependiendo del tamaño del territorio que controlaba el

grupo ilegal. “La gente interioriza eso como algo normal, cotidiano; eso se vuelve rutinario”, expresó con cierta desazón el ex funcionario.

Pero en esas narraciones y en esa descripción del conocimiento del delito en la ciudad, da una luz de una posible solución al problema de la extorsión en la ciudad: “entonces luchar contra la extorsión no es un objetivo válido en sí mismo (eso lo he ido descubriendo). Lo que hay es que luchar contra las estructuras de las que depende esa extorsión; y creo que hasta el día de hoy no hay mecanismos para judicializarlos por extorsión, entonces hay que judicializarlos por otras razones y seguir desbaratando estructuras hasta tratar de cortar el circuito de la renovación”, indicó con seguridad el ex alcalde⁹⁷.

Entre 2008 y 2011 otra medida para luchar contra la delincuencia en la ciudad fue la de romper rutinas y empezar a tocar y remover las actividades de las organizaciones delincuenciales, mencionando y dando a conocer los nombres de los grandes capos y tratando de frenar el proceso de relevos en los grupos. Además se judicializó a la estructura delincencial y no solo a los individuos. No obstante, sentencia que es muy duro trabajar contra un delito de esta especie porque la comunidad siente temor y rabia cuando es víctima del delito pero aprenden a convivir con esas prácticas.

Una de las justificaciones de Alonso Salazar para no haber creado una política exclusiva que combatiera el delito de la extorsión es que las estructuras delincuenciales no se financian solamente con la extorsión, dado que ésta se constituye solo en una de las fuentes de ingresos para mantener esas agrupaciones ilegales, y también porque que es uno de los delitos más complejos para judicializar (según el concepto del ex funcionario). Salazar asegura que una de las posibilidades para contrarrestar y judicializar a los delincuentes que cometen el delito es garantizarles protección a las víctimas para invitarlas a que denuncien a fondo “hasta las últimas consecuencias”, pero con el fin de que denuncien a los delincuentes también por homicidio o por desplazamiento forzado; estos dos últimos delitos también muy cometidos por

⁹⁷ F. A. Salazar Jaramillo, ex alcalde de Medellín, comunicación personal, en julio 28 de 2014, en Medellín.

los individuos de esos grupos delincuenciales y que tienen relación con la extorsión en diferentes sectores de la ciudad.

La propuesta de Alonso Salazar para trabajar contra la delincuencia en Medellín durante su administración fue la de golpear continuamente esas estructuras ilegales sin parar, porque el problema no se supera apenas se judicializa un delincuente sino que hay que interrumpir los relevos y “eso lleva años”. Esta idea fue acompañada de una agenda social para dignificar la vida de las personas y tratar de superar las grandes inequidades que se dan en el contexto de la ciudad; aclarando que así no se solucionen las desigualdades se debe enfrentar la delincuencia, porque también en esa administración se trató de borrar la idea de que la violencia está en las zonas pobres.

Por último, si bien reconoce que la vida es un derecho fundamental y valor supremo de la sociedad, considera que la medición de las estadísticas de la seguridad en Colombia no solo puede tener como base el homicidio como el delito que más afecta el orden público, sino que se deben tener otros indicadores de victimización entre los que cabe insertar la extorsión. Por otro lado el exalcalde propone un modelo cultural de formar una sociedad resistente al delito, porque en ese sentido Medellín y Colombia han sido frágiles, demasiado tolerantes con algunas conductas ilegales como el contrabando y las apuestas, al igual que la extorsión se está volviendo parte del panorama cotidiano. Por eso sustenta que a los ciudadanos hay que inculcarles la cultura y el credo de la legalidad para que se más difícil la adopción de conductas ilegales.

4.4. La sesiones del Concejo de Medellín

Al revisar las actas de las sesiones del Concejo de Medellín⁹⁸ frente al tema de seguridad, pero expresamente sobre el delito de la extorsión, se encuentra que desde 2007 la Policía escogió en la ciudad 40 zonas sensibles en el tema de seguridad entre las que se indica que el delito de

⁹⁸ Concejo de Medellín, Acta 11 del 16 de enero de 2008, Medellín, pág. 30.

extorsión y el cobro de “vacunas” a transportadores y comerciantes son temas sensibles a trabajar por la institución.

El cobro de “vacunas” a transportadores y comerciantes en la ciudad es una actividad realizada por los combos, quienes también se dedican a otras conductas como la venta de estupefacientes y el desplazamiento forzado. Relacionado con esta situación el Comandante (E) de la Policía Metropolitana indica que la institución estableció en 2007 unos compromisos con la Administración Municipal en materia de seguridad, gracias al apoyo de la Alcaldía, el Concejo y la Fiscalía General de la Nación.

Llama la atención la corta visión de las autoridades frente al tema de seguridad dado que el principal indicador es el homicidio y las muertes por accidentes. De ahí que se trabaja la prevención de la delincuencia desde la desarticulación de combos capturando a los cabecillas y a la totalidad de los integrantes o a algunos de ellos, pero eso no da la certeza de que los combos se extingan o no continúen con sus actividades delictivas.

La Policía identificó 27 zonas sensibles o zonas de miedo en Medellín en las que se cometen diferentes delitos con el fin de convertirlas en “zonas de convivencia”, de las 27 transformaron 10. En las zonas mencionadas preocupa el delito de la extorsión y una de las estrategias frente a éste y otros delitos es la instalación de CAI móviles en esos lugares, con medidas como la Policía Comunitaria y operaciones de inteligencia para acercarse a la comunidad, que es muy escéptica frente a las iniciativas de la Policía.

Entre los compromisos que asume la Policía es la reducción de homicidios y el incremento de capturas de delincuentes en flagrancia y por orden judicial; así mismo, otra de las metas es el incremento de la incautación de armas de fuego, la disminución del hurto de vehículos, igualmente tienen el propósito de combatir el fleteo, hurto de residencias y venta de estupefacientes.

En las intervenciones de los participantes el concejal Luis Bernardo Vélez Montoya hace una acotación interesante: “Cuando hablan de combos a qué se refieren y qué tipo de combos, si

son de guerrilla, AUC o combos de delincuencia. En los últimos días veo que hacen persecución sobre un tema que hay en esta ciudad y son las llamadas Convivir, en especial del centro de la ciudad, que pareciera que tiene dueño y ejercen por cuadradas y sectores unos poderes, y lo preocupante es que hay sectores de la ciudad que siguen ejerciendo algunos sectores armados el dominio sobre territorios, entidades y personas”⁹⁹.

Iniciando la administración de Alonso Salazar en el Concejo de Medellín se insiste en el tema de la seguridad y se debate en ese recinto invitando a la Secretaría de Gobierno, la Personería de Medellín, la Policía metropolitana y al Instituto Popular de Capacitación (IPC) con motivo de la seguridad ciudadana y la vigilancia privada por parte de grupos ilegales en el Centro de la ciudad.

El debate se da sobre el espacio público y sobre su vigilancia y seguridad, dado que inquieta el tema del control por parte de las Convivir que cobran vacuna a comerciantes formales e informales por un supuesto servicio de vigilancia informal. Sobre el particular el Secretario de Gobierno del momento no dijo nada concreto, solo presentó cifras y resultados de gestión; mientras que el comandante encargado de la Policía Metropolitana, Coronel Jorge Rodríguez, explicó que recibieron denuncias en el 2007 y a partir de este hecho se formuló un plan de trabajo con la Personería¹⁰⁰.

El Comandante de la Policía no se refiere a Convivir (aunque en el centro así se les denomina) sino que habla de grupos delincuenciales que tienen presencia en el centro de la ciudad y que algunos son contratados por dueños de establecimientos comerciales. Explica que esos grupos tienen un jefe y unos trabajadores que se financian con las cuotas semanales que pagan los comerciantes¹⁰¹.

⁹⁹ Inquietud del concejal Luis Bernardo Vélez Montoya durante la sesión ordinaria del Concejo de Medellín del 16 de enero de 2008. Acta 011 del 16 de enero de 2008, Medellín, pág. 30

¹⁰⁰ Concejo de Medellín, Acta 22 del 29 de enero de 2008, Medellín, pág. 16

¹⁰¹ *Ibid*, pág. 29

Esos grupos delincuenciales, explica el representante de la Policía, “tienen injerencia en centros comerciales, supermercados, en venta de minutos por celular, venta de comida rápida. A excepción del sector bancario que tiene su seguridad privada”. Y aclara que los tienen identificados, les hacen seguimiento, les han decomisado armas (herramienta fundamental para su actividad) y han capturado a algunos de sus integrantes. Funcionan en los sectores de San Antonio, El Hueco, La Alhambra, La Veracruz, Rojas Pinilla, Cisneros, Carabobo (entre Ayacucho y Colombia), Plaza de Flórez, viaducto del Metro, Tejelo, Parque Berrío, Parque Bolívar y el Parque del Periodista¹⁰².

Aunque existen datos y personas identificadas “Hay un gran problema con la falta de denuncia, por las extorsiones en que se ven sometidos los habitantes del sector, entendemos que es por miedo, pero en la medida que mostremos efectividad, vamos a ganarnos la confianza de las personas. Hay un problema complicado y es la complacencia de comerciantes que se muestran de acuerdo con estos grupos”, dijo el Coronel Jorge Rodríguez en su presentación ante el Concejo Municipal¹⁰³.

Por su parte, el personero de la época Jairo Herrán Vargas explica el funcionamiento y la actuación de las Convivir y los atropellos y delitos que han cometido en el centro de Medellín. Sobre estos grupos aclara que “las llamadas o conocidas como organizaciones Convivir, que hay que seguirlo aclarando, no son las Convivires de vieja data que se conocieron en el país sino que se trata de organizaciones compuestas por hombres, adolescentes, jóvenes o personas adultas que buscan hacer una regulación del espacio público, muchas veces recibiendo dinero de los mismos comerciantes de los establecimientos públicos quienes alimentan a este tipo de personas con el fin de que les garanticen alguna seguridad o les quiten personas de población vulnerable de diferentes negocios” (*sic*)¹⁰⁴.

Frente a la actuación de las “Convivir” o grupos delincuenciales del centro de Medellín el personero Jairo Herrán menciona algunos casos en los que se tiene información de la

¹⁰² Concejo de Medellín, Acta 22 del 29 de enero de 2008, Medellín, pág. 29, 30 y 31

¹⁰³ *Íbid*, pág. 31

¹⁰⁴ *Íbid*, pág. 23

participación de esos grupos como el asesinato de un joven de 18 años en el Centro Comercial Ayacucho por una deuda de 300 mil pesos, también las “vacunas” por tarifa que les hacen a los vendedores de minutos a celular según el sitio del centro en el que trabajen (de lo cual existen en la época denuncias reiteradas ante la Personería).

El Centro de Medellín se constituye en el eje del debate sobre la seguridad en la ciudad. Entre tanto, el Jefe de la Unidad de Derechos Humanos de la Personería de Medellín, Jorge Ceballos, presenta un dilema en el nombre que se le da a los grupos delincuenciales, pero finalmente se refiere a ellos como “Convivir” y los define así: “cuerpos ilegales de vigilancia privada que controlan algún espacio público en Medellín, no sólo espacio público de la parrilla central sino de las zonas de encuentro de Medellín como el Parque Lleras, algún sector de la 70, otros lugares de la ciudad que son sitios de encuentro. No solamente son financiados a través de la extorsión, porque la vacuna es una extorsión que hacen sobre los comerciantes informales, sino también sobre comerciantes formales. El dueño del bar del centro que les tiene que pagar entre \$35 y \$70 mil semanales no lo hace porque por mutuo propio lo desee, sino porque o los paga o los paga”¹⁰⁵.

El Jefe de la Unidad de Derechos Humanos explica que los grupos delincuenciales llamados Convivir realizan una actividad que ellos llaman de “vigilancia, pero además de control social, alentado por esos comerciantes formales e inclusive por habitantes de complejos residenciales del centro de Medellín”¹⁰⁶.

Además revela que “se llama extorsión cuando la población LGBT son llamados para que algunos travestís que ejercen la prostitución, se les condicione a permanecer en determinados lugares si pagan entre \$70.000 y \$180.000 pesos mensuales”. Y por si fuera poco, esas Convivir “ejercen actividades de agencia oficiosa, son los que se encargan de cobrar algunas deudas, son los que controlan plazas de vicio en algunos sectores”.

¹⁰⁵ Concejo de Medellín, Acta 22 del 29 de enero de 2008, Medellín, pág. 26

¹⁰⁶ *Ibid*, pág. 27

Jorge Ceballos finaliza su exposición invitando a “generar una cultura de la denuncia y reconocimiento del fenómeno, porque en Medellín la cotidianidad la estamos dando como normalidad y confundiéndola con legalidad”¹⁰⁷.

En la sesión del Concejo del 29 de enero de 2008 también estuvo presente Jesús Balvín, del Instituto Popular de Capacitación, quien se refiere a la presencia en los barrios de grupos armados de desmovilizados, rearmados, en diversas zonas de la ciudad con acciones en pequeño volumen y que tienen un efecto importante en la seguridad y la convivencia en la ciudad. Explica que ejercen control social en peleas, controlan maridos infieles, vacunas al transporte, amenazas, y se disputan por el control de la administración de colegios y zonas deportivas.

En ese sentido, Balvín pregunta por qué las Convivir tiene mayor presencia en el centro de la ciudad mientras que los barrios están en manos de grupos armados de presencia ilegal. Y expone que algunos autores empiezan a hablar de empresas de protección violenta, llamadas en Medellín “Oficinas”, las cuales tienen unas funciones básicas:

- Proteger contra la competencia: que no llegue otro actor armado al territorio (una supuesta “oferta de seguridad”).
- Resolver las disputas: hacer cumplir los acuerdos, pactos o contratos. Hacer pagar las rentas y el paga diario.
- Poner a marchar iniciativas de acumulación del capital, empresas legales que funcionen y reinvertir los excedentes¹⁰⁸.

La reflexión de Jesús Balvín es para que esas empresas de protección violenta que funcionan de manera legal e ilegal, con dineros de los ciudadanos, y que operan en territorios donde las comunidades no tienen con qué pagar seguridad privada organizada, no sean promovidas y que no se delegue en ellas la seguridad que corresponde al Estado.¹⁰⁹

¹⁰⁷ Concejo de Medellín, Acta 22 del 29 de enero de 2008, Medellín, pág. 27

¹⁰⁸ *Íbid*, pág. 34

¹⁰⁹ *Íbid*, pág. 35

Por su parte la Gerente del centro, Sonia Vásquez, expone que se han realizado unos pactos ciudadanos que ayudan a estimular a los empresarios, las personas y las organizaciones a no pagar vacuna y trabajar mancomunadamente con la Policía Nacional y con empresas legalizadas de seguridad privada. Los pactos ciudadanos, según la funcionaria, nacen de la ciudadanía y se establecieron desde la administración de Sergio Fajardo en algunos sectores del centro; éstos consisten en “la creación de un espacio permanente de encuentro, unos compromisos y corresponsabilidades de la ciudadanía y una firma pública del pacto ciudadano. Además, una socialización y empezamos a través del pacto a hacer un desarrollo de acciones, de animación urbana, de procesos educativos, de capacitación”¹¹⁰.

Uno de los pactos que expone Sonia Vásquez fue en el sector de Carabobo, tramo 3 (entre San Juan y la Avenida de Greiff), donde se disminuyó el pago de vacunas. A través de los pactos se concientizó a los habitantes y comerciantes para ayudarle a la Policía y a la Secretaría de Gobierno, con el fin de desestimular a los grupos delincuenciales.

Ante el panorama expuesto el concejal Luis Bernardo Vélez propone convertir a los comerciantes y a los ciudadanos que apoyan a los grupos ilegales en protagonistas de una nueva mirada de la seguridad del centro, mediante una estrategia de integrarlos como aliados de la seguridad y de las autoridades legítimamente constituidas¹¹¹. Al mismo tiempo, propone una campaña de deslegitimación de las relaciones entre comerciantes y actores irregulares, por parte de la Policía. Expone que se debe reforzar la autoridad legítima en el centro, controlar y sancionar a las Convivir y a los comerciantes y personas que los apoyen, con el fin de que los actores ilegales sepan que desde la administración municipal no están de acuerdo con sus acciones. Al final, el concejal Vélez confluye en el mismo punto de solución: invitar a la denuncia con campañas de cultura ciudadana estigmatizando a quienes paguen y sean cómplices de los grupos ilegales.

¹¹⁰ Concejo de Medellín, Acta 22 del 29 de enero de 2008, Medellín, pág. 36

¹¹¹ *Ibid*, pág. 43

El concejal Santiago Londoño Uribe hace una presentación del panorama de la delincuencia en los barrios y en el centro, pero llega a la misma solución: hay que denunciar, pero advierte que la comunidad no denuncia por la desconfianza en los miembros de la fuerza pública.

El concejal Federico Gutiérrez por su parte propone reforzar el Plan Desarme y el control del suministro de armas amparadas por parte de la Cuarta Brigada, además conocer el informe de la Policía Metropolitana sobre el número de armas decomisadas e incautadas en la ciudad para tener claro el panorama sobre armas en la ciudad.

El Secretario de Gobierno de la Alcaldía de Medellín, Juan Felipe Palau, en una de las sesiones del Consejo en marzo de 2010, expone que desde la administración se han tenido los instrumentos necesarios “para el mejoramiento de las condiciones de tranquilidad y seguridad en la ciudad”, y a pesar del incremento de la actividad delincencial los organismos de seguridad y de justicia dispusieron todos los “mecanismos para garantizar la persecución, judicialización y condena de las personas que persisten en estas actitudes”¹¹².

En esa sesión el Secretario de Gobierno Felipe Palau sustentó que las decisiones que han tomado para el tema de seguridad han sido con bases científicas y prácticas administrativas. Además en el año 2010, con el apoyo de la Policía, la Secretaría identificó territorios, poblaciones y tipologías del delito con el propósito de plantear iniciativas de una política pública de seguridad y convivencia ciudadana y un enfoque relacionado con la movilización ciudadana, con las oportunidades y el ejercicio legítimo de la autoridad¹¹³. Ese enfoque es lo que recogió la política de seguridad “Medellín más segura. Juntos sí podemos”.

Se propone desde la administración de Alonso Salazar una política de oportunidades para víctimas focalizadas y a la población en riesgo de vinculación a la violencia, como son los reintegrados y los jóvenes, haciendo intervención en los barrios, mejorando la infraestructura de seguridad y conectividad y buscando la cooperación de las comunidades y la fuerza pública

¹¹² Concejo de Medellín, Acta 385 de marzo 9 de 2010, Medellín, pág. 16

¹¹³ *Ibid*, pág. 18

(suena a promover la denuncia) para llegar a los puntos críticos con acciones puntuales y pertinentes para la población excluida.

En la política de seguridad y convivencia ciudadana se plantearon mecanismos como la protección y el acompañamiento de testigos y denunciantes, para ser desarrollados con los organismos de seguridad y la Fiscalía¹¹⁴.

Existe un indicador importante en la presentación que hizo Jesús María Ramírez en el Consejo de Medellín¹¹⁵ cuando pasó a ser el director de Metroseguridad, y es que percibieron en ese momento desconfianza de las comunidades para hacer denuncias a través de la Línea 123¹¹⁶.

Un dato interesante es que en esa misma sesión el Director del Área Metropolitana, Mauricio Faciolince Prada, expone que desde esa entidad “se generaron las políticas públicas para la promoción de convivencia y prevención de la violencia en Valle de Aburrá”, a través de las cuales se desarrollaron actividades como:

- Formación de comités de seguridad y convivencia.
- Participación Plan Desarme.
- Contribución con sistemas de seguridad en municipios del Valle de Aburrá.
- Mesas de trabajo de políticas públicas con asesores extranjeros
- Sistema de información para la acción, con las herramientas e instrumentos necesarios que permitan hacer en cada municipio el seguimiento del comportamiento de la violencia y la agresión.
- Consultas y talleres con expertos de organismos del Gobierno y de la sociedad para analizar las políticas públicas.¹¹⁷

¹¹⁴ Concejo de Medellín, Acta 385 de marzo 9 de 2010, Medellín, pág. 21

¹¹⁵ *Ibid*, pág. 26

¹¹⁶ Luis Fernando Quijano Moreno, Presidente de Corpades, expresó que a la gente le da miedo denunciar personal o telefónicamente por que de inmediato a los delincuentes les avisan agentes de la autoridad que trabajan en alianza con los grupos ilegales.

¹¹⁷ Concejo de Medellín, Acta 385 de marzo 9 de 2010, Medellín, pág. 28 y 29.

Por su parte la Personería de Medellín invita a que el conflicto local se trate de frenar mediante un plan de desmovilización, desarme y reinserción; pues el personero Jairo Herrán considera que el único camino no es la represión para buscar paz y tranquilidad; y también plantea que se deben desarrollar programas con la niñez, la preadolescencia y la adolescencia de la ciudad y oportunidades laborales y de ingresos legales en las comunas más populares con el fin de quitarle integrantes a las agrupaciones ilegales para que cometan sus delitos.

El concejal Federico Gutiérrez presenta cifras en la sesión del Concejo Municipal sobre las rentas criminales de los grupos armados en la ciudad. Hace una reflexión y llamado de atención a la Secretaría de Gobierno que indica desconocer las cifras de delincuencia, lo cual deja en tela de juicio su responsabilidad para generar políticas públicas contra la criminalidad¹¹⁸. Según los datos presentados en esta sesión por el concejal Gutiérrez, el delito de extorsión en 2010 generaba en Medellín ingresos para la delincuencia entre 6 mil 500 y 12 mil millones de pesos mensuales, lo cual califica como uno de los delitos que no se ataca de manera seria en la ciudad. Frente al incremento de violencia y delincuencia en la ciudad se propone inyectar más dinero a la política de seguridad y convivencia, dotar mejor a la Policía y a la Fiscalía para combatir la delincuencia y realizar un cambio de legislación.

Agrega además que el número de extorsiones en 2010 ha aumentado en todas las comunas de la ciudad con respecto al año 2008 cuando inició el periodo de gobierno de Alonso Salazar. Indica que a la fuerza pública le faltan herramientas, porque cuando se detiene a las personas sin pruebas suficientes en 36 horas se debe tener algún indicio o denuncia, de lo contrario es difícil recoger pruebas suficientes para que los fiscales procesen a los delincuentes, por tanto quedan en libertad y siguen cometiendo el delito¹¹⁹.

¹¹⁸ Íbid, pág. 51. Textualmente el concejal dice: “yo me pregunto si un concejal, cualquier ciudadano es capaz de conseguir esta información, por qué la Secretaría de Gobierno dice que no la tiene y que le corresponde a la policía, si el encargado de diseñar la política anticriminal de la ciudad es la Secretaría de Gobierno y no tiene información con base en qué va a generar políticas públicas; sí lo saben, pero por qué no se anexa dentro de estos archivos (sic)”.

¹¹⁹ Íbid, pág. 62: “Los problemas de seguridad en gran medida se deben a la ineficacia del aparato judicial por falta de recursos humanos, técnicos y económicos y muchas veces también por la corrupción, por el miedo, las amenazas y la falta de instrumentos legales claros para judicializar hoy a los delincuentes. Desde el Concejo podemos promover cambios en el sistema judicial para enfrentar de manera más eficiente la delincuencia en la ciudad”, expresó el concejal Federico Gutiérrez.

Los diferentes invitados a este espacio dan una caracterización de lo que son y lo que hacen las Convivir, a su vez los concejales interpretan y hacen intervenciones sobre casos de extorsiones que les han contado acerca del accionar de los grupos, pero al final de las sesiones no se ofrecen propuestas claras y sólidas de cómo actuar sobre una situación que afecta a los ciudadanos que diariamente transitan el centro de Medellín. La propuesta general que la mayoría hace es a que la comunidad denuncie las actividades ilegales, pero no se propone un plan o programa que surja desde la administración municipal para garantizar una seguridad integral a los medellinenses¹²⁰.

4.5. A manera de análisis y opinión

Hoy en día hablar de impuestos y rentas ilegales en la ciudad de Medellín es un tema que genera escozor en diferentes gremios y que incomoda a dirigentes que han estado al frente del tema de la seguridad de los ciudadanos.

Si bien la Constitución Política y las diferentes normas urbanas velan por la protección del individuo y de su patrimonio, las políticas públicas en materia de seguridad en Colombia, y especialmente en Medellín, se quedan cortas para respaldar y garantizarle a los individuos una calidad de vida integral en la que no tenga, problemas con sus propiedades, su dinero y sus negocios.

Las décadas del 80 y el 90 en la ciudad de Medellín tuvieron el auge de los conflictos entre pandillas (denominadas en el argot popular “combos”), y las milicias populares de los grupos guerrilleros que tenían influencia en los barrios periféricos de la ciudad. En esa época se pedía colaboración a los vecinos para financiar el funcionamiento de los pequeños movimientos de autodefensa¹²¹ que surgían en barrios como el Popular 1, en la Comuna Nororiental. Aunque

¹²⁰ Íbid, pág. 58: “La política tiene mucho que ver con lo que hoy está pasando, no hay legislaciones concretas para controlar este tipo de delitos, para darle herramientas suficientes a las ciudades para controlar los delitos”, expresó el concejal Federico Gutiérrez.

¹²¹ Salazar Jaramillo, Alonso, (2002), *No nacimos pa’semilla*. Editorial Planeta, 177 pág.

estas colaboraciones no eran asimiladas o referenciadas como “vacunas”, sí servían para estimular las confrontaciones entre milicianos y pandilleros.

Pero en los 90 cuando se veía la decadencia del nombrado capo antioqueño Pablo Escobar, las colaboraciones económicas también se dieron a conocer en las vendettas entre mafiosos del Valle de Aburrá cuando Escobar les solicitaba de manera obligada apoyo en dinero a otros mafiosos de la ciudad con el propósito de financiar su “guerra contra el Estado”¹²². En ese momento se empieza a acuñar la exigencia de fondos monetarios con el término de “vacuna”, porque cada determinado tiempo surgían esas solicitudes con intimidación.

Esa maña no fue fortuita, como se mencionó en el capítulo dos de este trabajo, fue una estrategia de financiación que provenía de la mafia siciliana. En los inicios del siglo XXI, en Colombia y en Medellín los integrantes de los mal llamados grupos paramilitares acogieron esta medida que heredaron de los narcotraficantes para tomar el control de las zonas rurales, y posteriormente se aplicó en el dominio y cooptación de territorios en las diferentes comunas a través de los Bloques Metro y Cacique Nutibara.

La metodología de intimidar a las comunidades solicitando dinero a cambio de servicios de vigilancia en las calles de los barrios periféricos empieza a ser una manera de conseguir recursos por parte de los reinsertados del supuesto proceso de desmovilización que vivió la ciudad en 2003 cuando se reinsertan más de 800 hombres del Bloque Cacique Nutibara.

Esos hombres que son beneficiados con subsidios económicos del Gobierno Nacional se vinculan a las cooperativas llamadas Convivir, dada su experiencia en el aspecto de vigilancia, seguridad y manejo de armas. Las Convivir en un principio fueron legitimadas por el Decreto 356 de 1994¹²³, en el gobierno de César Gaviria Trujillo, pero a principios de la primera

¹²² Salazar Jaramillo, Alonso, (2013), *La parábola de Pablo*. Editorial Planeta, 352 pág.

¹²³ El Decreto 356 de 1994 es por el cual se expidió el estatuto de vigilancia y seguridad privada, es decir, las actividades que en forma remunerada o en beneficio de una organización pública o privada, desarrollan las personas naturales o jurídicas, tendientes a prevenir o detener perturbaciones a la seguridad y tranquilidad individual en lo relacionado con la vida y los bienes propios o de terceros y la fabricación, instalación, comercialización y utilización de equipos para vigilancia y seguridad privada, blindajes y transportes con este mismo fin.

década del siglo XXI perdieron el respaldo, se salieron de control y empezaron a actuar por cuenta propia en el centro de la ciudad, en los barrios y también en otros municipios de Antioquia.

Su accionar basado en la violencia e intimidación fue tan eficaz que ya las Convivir en los años en que se referencia este trabajo (2008-2011) se independizan y no deben su sustento económico al Gobierno sino a las cuotas económicas que exigen a los comerciantes de las zonas donde tienen influencia.

En Medellín empieza a ser parte de lo cotidiano hablar de “los Convivir” o “los paracos” para referirse a los desmovilizados que se nutren de las rentas ilegales que manejan las cooperativas de vigilancia, y al mismo tiempo de las “vacunas” que se les debe pagar por mantener el control del orden público en diferentes zonas de la ciudad.

El fenómeno de pagar “vacuna” o extorsión a través de pequeñas cantidades de dinero es un modelo que también implementan los combos en los barrios para mantener una supuesta seguridad en los barrios y ofrecer un servicio ilegal de vigilancia a comerciantes y transportadores de sus zonas de influencia.

Esa renta ilegal en un principio no llama la atención de las autoridades municipales ni de los organismos de seguridad, pues desde la administración municipal ni del Gobierno Nacional en cabeza del expresidente Álvaro Uribe se trazó una política pública clara y eficiente (si nos ceñimos a la teoría) con la cual se pudiera contrarrestar el poder y el auge que ganaron los grupos ilegales, combinando las extorsiones con otros delitos como la trata de personas, el narcotráfico, el sicariato, el contrabando y la piratería; pero al mismo tiempo organizando y desarrollando negocios legales como el transporte, la venta de licores, entre otros.

La extorsión, “vacuna”, o microextorsión (eufemismo utilizado por las autoridades) es un delito que hoy en día hace parte de las obligaciones económicas de las familias en los sectores menos favorecidos donde tiene acción los grupos ilegales y del presupuesto de comerciantes

informales, legales y empresarios. Es un delito que no solo afecta a los ciudadanos de Medellín sino también de otros municipios de Antioquia y el resto del país.

De ahí que los mandatarios a nivel local, departamental y nacional se han hecho los de la vista gorda o no saben cómo enfrentar y diezmar un delito que se salió de control. La única opción explícita que se atreven a proponer es que la comunidad se envalentone y denuncie a sus victimarios, pero los ciudadanos temen por su vida y no tienen las garantías dadas para “dar dedo” o “sapiar” a los delincuentes por miedo a las represalias que pueden tomar éstos contra su vida, su patrimonio o lo que es peor: contra su familia.

Cabe anotar, en ese sentido, que en la cultura medellinense también tiene arraigo desde hace varios años la cultura del silencio por conveniencia o por sobrevivir y escapar a las críticas. El que es sapo es señalado y hasta estigmatizado, solo que en el caso de las víctimas ser denunciante es un hecho que puede ser castigado con la muerte.

En este trabajo cuando se les preguntó o se les solicitó una entrevista a las autoridades de la época y a los representantes de los organismos de seguridad, pareciera que el tema pisara callos y les incomodara. Tal vez porque no supieron dar respuesta a una problemática que afecta a toda la ciudadanía, o quizás porque son más fuertes los hilos de las organizaciones delincuenciales que tienen infiltrado el sistema politiquero del país y les ordenan a los líderes gubernamentales no trazar políticas o plantear soluciones a un flagelo que genera miles de millones de pesos en ganancias para la empresa criminal cada mes. O puede que también algunos réditos de estas finanzas ilegales sirvan para apoyar campañas políticas y pagar nóminas paralelas. El nivel de corrupción de este país es tan alto que raya con la ficción —y a veces la sobrepasa—, y no sería increíble descubrir los nexos entre la clase política y los líderes de las organizaciones delincuenciales.

El asunto es que desde el punto de vista teórico al indagar documentos, actas, hacer entrevistas, revisar archivos de prensa y buscar datos palpables sobre el tema no se encuentra una política clara, sólida y exclusiva en Medellín, entre los años 2008 y 2011, para frenar el

impacto del delito de la extorsión cometido por delincuentes de diferentes facciones criminales.

Impacta una de las respuestas del ex concejal Federico Gutiérrez Zuluaga cuando argumenta que el papel del Concejo de Medellín no es trazar políticas públicas sino ser veedores de las políticas que propone la Alcaldía o el alcalde de turno¹²⁴. Surge entonces la inquietud ¿y para qué la comunidad elige a los concejales si acaso no es para que los represente y vele por sus intereses? Ellos también deben gestionar y proponer políticas y soluciones a los problemas que aquejan a la ciudadanía, especialmente en temas de seguridad integral, dado que su misión es “estudiar y generar acuerdos de ciudad y ejercer control político, mediante el debate democrático, cumpliendo la Constitución y las leyes y liderando el desarrollo armónico, equitativo y sostenible de la ciudad de Medellín”¹²⁵.

De otro lado, el tema de las políticas públicas y la implementación de decisiones en temas de seguridad es una coyuntura que se ha dejado a cargo principalmente de Consejos de Seguridad en los que la participación exclusiva es de los directivos y representantes de organismos como la Secretaría de Gobierno, la Policía Nacional, el Ejército Nacional, la Fiscalía General de la Nación, el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) —que existía en el periodo de análisis—, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec), además de entes como la Personería, la Procuraduría General, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, entre otros, que analizan la situación, hacen diagnósticos y proponen soluciones pero sin revisar de cerca las realidades tan complejas de los ciudadanos en las diferentes zonas de Medellín.

El tema de la seguridad no solo se debe proyectar desde el orden público, y en ese sentido tiene razón el ex alcalde Alonso Salazar cuando justifica que se deben trazar políticas sociales, la seguridad también debe mirarse desde las oportunidades equitativas y equilibradas que se ofrecen a los medellinenses en cualquiera de los sectores de la ciudad. Si en un barrio los

¹²⁴ F. A. Gutiérrez, ex concejal de Medellín y Consultor en Seguridad, comunicación personal, en marzo 18 de 2014, en Medellín.

¹²⁵ Concejo de Medellín: http://oppcm.concejodemedellin.gov.co/concejo/concejo/index.php?sub_cat=2502#.VFZN1PmG-So

vecinos se encuentran muy afectados por la extorsión, esas personas deben trabajar de la mano de los funcionarios apoyando en el diagnóstico de la problemática y ofreciendo ideas para brindar soluciones efectivas que no solo vayan desde el incremento del número de policías o de aumentar las penas para los delincuentes.

Esa problemática tiene diferentes aristas y hay que hacer análisis que tengan en cuenta otros puntos de vista como el académico, el comunitario y también la experiencia de los victimarios. Éstos últimos, es decir los delincuentes que han pagado o que purgan penas, se constituyen en un ingrediente fundamental para entender por qué y cómo funciona el delito, a qué le temen, por qué lo hacen y qué factores o motivaciones le haría desistir de cometer ese tipo de actos ilegales.

Sin embargo, un aspecto que llamaría la atención desde el punto de vista histórico y antropológico es que los dueños de la calle y del mercado en este momento son los delincuentes que en su mayoría son de extracción popular, y quienes en la actualidad a través de las extorsiones ponen las condiciones en una ciudad que siempre estuvo a merced de los grupos políticos y de la alta clase social y dirigente. Ahora a los empresarios, políticos y demás comerciantes les toca pagar un impuesto ilegal por desarrollar sus actividades económicas y profesionales a personas que son de estratos socioeconómicos bajos y que traen un rencor de desprestigio y estigmatización desde hace décadas.

Por el lado de la fuerza pública, en el caso de la extorsión, el panorama es todavía más desalentador debido a que la desconfianza que tiene la comunidad en sus integrantes es muy alta. Los altos mandos policiales y los agentes o patrulleros son los encargados de salvaguardar el orden público y proteger los derechos humanos de los ciudadanos; no obstante, no es un secreto para nadie que algunos efectivos tienen relación con integrantes de las organizaciones delincuenciales y que trabajan para ellos reportando datos sobre operativos e incluso, como expone Luis Fernando Quijano, “revelan los nombres de las personas que

denuncian delitos como la extorsión”¹²⁶. El alto nivel de corrupción que corroe a los organismos del país es un factor en contra a la hora de implementar esa supuesta herramienta que tiene eco en los diferentes funcionarios entrevistados: la denuncia.

Debido a esa inacción de la administración municipal, al descontento de la comunidad con el trabajo de la fuerza pública y al desespero ante el atropello de los delincuentes que atentan contra el patrimonio de las personas, en algunos casos se han presentado ajusticiamientos a los integrantes de combos por sobrepasar los límites y rebasar el nivel de tolerancia de los ciudadanos ante la exigencia de las extorsiones; aunque son más las víctimas que fallecen a manos de los delincuentes por el no pago de las vacunas.

La extorsión en Medellín es un flagelo social que está afectando el bolsillo de todos, dado que conlleva a encarecer los precios de productos y servicios que ofrecen los comerciantes de la ciudad. A la fecha no se avizoran soluciones efectivas para acabar con el impacto negativo del delito, y como lo dijo el ex alcalde Salazar “no hay una política exclusiva”. No obstante, la actual administración de la ciudad, en cabeza de Aníbal Gaviria, que inició su periodo de gobierno en 2011, ha planteado propuestas y priorizado problemáticas en el Plan Integral de Seguridad y Convivencia (PISC) en el que las rentas ilícitas es uno de los temas a tratar y en ese ítem se tiene en cuenta el delito de la extorsión¹²⁷. Además una de las políticas fue la reestructuración administrativa para crear una Vicealcaldía dedicada exclusivamente al tema de la seguridad y el orden público.

Las estrategias de la administración Gaviria para atacar el problema de la extorsión han sido la creación de un grupo Gaula exclusivo para atacar el delito de la extorsión, y con el apoyo del Gobierno Nacional y de la Fiscalía General de la Nación en marzo de 2013 se conformó un grupo de fiscales que hacen parte de una unidad especial para atender la problemática, lo cual ha generado capturas de delincuentes. También se continúa, como en la alcaldía de Alonso

¹²⁶ L. F. Quijano Moreno, Presidente de la Corporación para el Desarrollo y la Paz (Corpades), comunicación personal, en enero 30 de 2014, en Medellín.

¹²⁷ A. Serna Giraldo, Secretario de Seguridad de la Alcaldía de Medellín, comunicación personal, en septiembre 4 de 2013, en Medellín.

Salazar, con un programa de Protección a víctimas y testigos de delitos, articulado con la Fiscalía General de la Nación. Y se tienen programas para proteger a niños y adolescentes que ya hacen parte de los grupos delincuenciales con el fin de minimizar el accionar de los bandidos que se escudan en los menores de edad, propuestas que se combinan con iniciativas como Buen Comienzo y Jóvenes por la vida.

Adicionalmente, se propició una campaña educativa y de resistencia para que los ciudadanos sepan cómo proceder en caso de ser víctimas de extorsiones con el lema “Yo no pago, yo denuncio”. El propósito de la campaña es dar a conocer el impacto del delito, el *modus operandi* de los delincuentes y generar una conciencia de defensa para que los ciudadanos no se dobleguen ante el delito, además de invitarlos a abstenerse de pagar extorsiones (vacunas) y así evitar que las estructuras criminales se sigan fortaleciendo. Para ello se han hecho actividades como la repartición de volantes puerta a puerta en los sectores comerciales y en los barrios, ubicación de pendones y pasacalles en diferentes sectores de la ciudad.

Otra idea que se generó en 2013 en un Consejo de Seguridad (en el que participó el Presidente Juan Manuel Santos) fue llevar a cabo un proyecto piloto con la iniciativa de crear un sector de la ciudad libre de extorsión, y para ello se escogió el sector de El Pedregal donde se contó con el apoyo del grupo Gaula. Por parte de la Gobernación de Antioquia se ha realizado una campaña en algunos municipios del departamento en los que se instala una gran valla que dice: “El 95% de las extorsiones denunciadas terminan en captura”, lo cual es una propaganda que tiene influencia de algún modo en los ciudadanos para prevenir el impacto del delito, pero se sigue en la misma idea de denunciar.

A pesar de que se habla del tema de la extorsión en la ciudad y de que “todo el mundo está vacunado” en Medellín, el registro de denuncias es muy bajo, lo cual no permite abrir procesos a los delincuentes y genera registros que no reflejan el impacto real del problema. La alcaldía de Medellín en la administración Gaviria ha pensado en promover una marcha para que la sociedad se pronuncie frente al delito y diga no más a las rentas ilegales con el fin de

reivindicar los derechos fundamentales, porque la idea es que haya una protesta ciudadana contra el fenómeno delincencial¹²⁸. La propuesta está en veremos y el temor ronda a los diferentes sectores para manifestar una incomodidad colectiva sobre la incapacidad para frenar el fenómeno delictivo.

¹²⁸ A. Serna Giraldo, Secretario (E) de Seguridad en la administración de Aníbal Gaviria, comunicación personal, el 4 de septiembre de 2013.

Conclusiones

1. Al preguntar por el delito de extorsión, se nota que es un tema que pisa callos. Los funcionarios que estuvieron en la administración de Alonso Salazar prefieren esquivar el tema o dar explicaciones desde las acciones y estadísticas institucionales (los que respondieron). A varias personas y dependencias, que estuvieron en esa administración, a las que se les consultó por archivos, datos o estadísticas rehuyeron y no brindaron información. Esa actitud deja una sensación de que la administración pasada (y la actual) no saben qué hacer con el delito de la extorsión. Es más, se les hace complejo manejar el tema de la seguridad y la convivencia ciudadana. Además queda en entredicho la imagen de una dependencia como la Secretaría de Gobierno que no da respuestas sobre las actas de los Consejos de Seguridad de la época de Alonso Salazar: lo cual le permite al autor pensar que existe una administración desordenada o que esconde cifras, testimonios, planteamientos o respuestas.

2. Los organismos de seguridad como la Policía, la Fiscalía o el Gaula manejan con mucho hermetismo las cifras y datos sobre el delito. Si bien deben tener confidencialidad con la información, también les debe quedar claro que son datos públicos a los que puede acceder la comunidad. La percepción es que estos organismos simplemente presentan resultados de los operativos realizados a partir de capturas y procesos que llevan a cabo, pero no muestran una propuesta clara sobre cómo trabajan de la mano de la administración municipal para tratar un delito que se les salió de las manos. Un delito que no se ha tratado de manera particular con una propuesta de gran envergadura para devolverle la tranquilidad a la ciudadanía.

3. Si bien la política de seguridad y convivencia ciudadana “Medellín segura. Juntos sí podemos” recoge elementos teóricos de la seguridad de los derechos (o modelo legítimo) y trata de ser más incluyente con las comunidades menos favorecidas (como en la prevención comunitaria y el modelo del bienestar), se queda corta para mostrar resultados en la vida real de la ciudad. Por más que se capturen delincuentes, se pongan en funcionamiento tecnologías de punta y se trabaje con los líderes de los barrios (Programa de Presupuesto Participativo), la ciudad continúa en vilo, a merced de que los delincuentes adelanten actividades que intimidan

a los pobladores en los barrios y en el centro de Medellín para usurpar su patrimonio y sus ínfimos salarios, con el único objetivo de financiar sus actividades ilegales.

4. No hay un hallazgo en este trabajo en el periodo 2008-2011 sobre instrumentos para medir objetivamente la disminución o el incremento de un delito como la extorsión, —posiblemente pueda existir un informe ejecutivo con cifras maquilladas— así como no se detectan medidas puntuales para prevenir y atacar el fenómeno delincencial. Se diseñaron fue medidas para atacar a corto y mediano plazo el delito, principalmente promoviendo entre las víctimas la estrategia de la denuncia, solo que a las víctimas extorsionadas les da miedo echar mano de esa alternativa debido al temor y a la intimidación que siembran en ellas los delincuentes respaldados por las estructuras de grupos armados ilegales.

5. En las estadísticas sobre seguridad se tiene muy en cuenta el ítem de accidentes de tránsito, narcotráfico y porte de armas, con cifras detalladas año por año, pero inquieta que el delito de la extorsión no aparezca en los informes de la Policía, la Secretaría de Gobierno, la Personería o la Fiscalía como un indicador. Al parecer, para las autoridades y para los funcionarios que elaboran los informes, el delito de la extorsión no es de alto impacto en una sociedad que se acostumbró a pagar impuestos ilegales. Es claro que en los años 90 la extorsión era un delito conexo al secuestro, pero ahora es una estrategia de financiamiento ilegal de los grupos armados que se disputan el control territorial en la “Tacita de plata”.

6. La extorsión es una modalidad delincencial que se asentó en la cultura ilegal de los bandidos de la ciudad para quedarse y explotarla al máximo. Al igual que el narcotráfico es una manera fácil de adquirir dinero y difícil de erradicar. Si bien las penas para los delincuentes son altas, no significa que sea un obstáculo para que la desarrollen. Hace falta una relación más estrecha entre la comunidad, las administraciones municipales y los empresarios, con el fin de proponer soluciones eficaces y efectivas para contrarrestar a los grupos ilegales y sus rentas ilegales.

7. Los mandatarios locales y sus equipos de gobierno en una ciudad como Medellín no pueden esperar que las políticas de seguridad se diseñen solamente desde el Gobierno Nacional. La

Alcaldía de Medellín tiene el músculo financiero para brindar soluciones efectivas a las problemáticas de orden público y de índole social a los ciudadanos, pero se deben vincular todos los sectores, no solamente dirigentes empresariales o comisiones de notables sino la comunidad en pleno. Aunque la invitación a la denuncia es la propuesta general entre quienes manejan los destinos de la ciudad, faltan ideas, propuestas y campañas que inviten a la ciudadanía a colaborar con las autoridades. A su vez las autoridades deben hacer mayor difusión de los efectos del delito en la economía del hogar, de los negocios y de la ciudad; y al mismo tiempo mostrar cómo se enriquecen vilmente los delincuentes a costa de los bolsillos de la ciudadanía.

Por otro lado, se deben proponer programas de educación para el trabajo y generar oportunidades de ingresos económicos legales para aquellos jóvenes que se sienten más atraídos por un arte u oficio que por la academia. En ese sentido, es importante la participación del sector empresarial en alianza con el sector público, dado que un combustible para la actividad delincriminal en la ciudad son los bajos salarios que no permiten la realización de los sueños de las personas que deben vivir con un sueldo mínimo mensual.

8. Los gremios afectados como los comerciantes, transportadores, constructores, entre otros temen hablar del tema, y no denuncian porque sospechan que los grupos y organizaciones delincuenciales pueden tomar fuertes represalias en su contra. Si bien Fenalco hizo una encuesta recientemente sobre el tema de la extorsión a tenderos porque el tema les preocupa, a la hora de solicitar la opinión de su Director no hubo respuesta; pero esa acción indica que las diferentes modalidades y los montos económicos de las extorsiones a comerciantes son un tema delicado que necesitan atender.

9. El problema del auge de la extorsión se fortalece porque las víctimas creen que con pagar la cantidad requerida resuelven el asunto, pero no se dan cuenta que ese es el aliciente para que el delincuente reincida en el delito. Y como no hay denuncias por miedo, el efecto es que no se implementan medidas efectivas para contrarrestar el problema. Con un agravante adicional: la gente no confía en los organismos de seguridad estatal debido a los altos niveles de corrupción

y a que se ha comprobado que algunos de sus integrantes trabajan en alianza con los grupos armados ilegales.

10. La sociedad civil no tiene cómo resolver el problema si espera que los organismos de seguridad y la institucionalidad brinden soluciones efectivas. Se necesita una conciencia y una actitud de resistencia civil para buscar alternativas que ayuden a minimizar el impacto del delito, sin recurrir a estrategias militares pero sí a iniciativas de expresión del descontento por la problemática. Se requiere de alguna forma el apoyo de la ciudadanía, dejando claro que no es que deban cumplir con funciones que le competen a la fuerza pública, pero sí de tener una visión y un acuerdo comunitario de resistencia contra los actores armados ilegales en las diferentes zonas de la ciudad.

11. Hay que cambiar en la gente la mentalidad de que hay que pagar extorsiones para no meterse en problemas, pero esa concientización debe partir de las autoridades ofreciendo garantías reales y llevando a cabo programas especiales que permitan ganar la confianza de los ciudadanos. La extorsión es un delito que desbordó la capacidad de la institucionalidad para responder y dar una solución real y eficiente que proteja el patrimonio y los derechos humanos de los ciudadanos. No obstante, todavía hay gobernantes que creen que generando nuevas y más políticas criminales y judiciales se va a acabar con la comisión del delito ¡Eso es un absurdo!

Anexos

Bandas que tenían acción en la ciudad en 2010

Este es un reporte de las bandas que tenían acción delincriminal en la ciudad de Medellín durante el 2010, y que entre sus rentas ilegales se cuenta la extorsión, según el informe de riesgo N° 016-10 de la Defensoría delegada para la evaluación de riesgos de la población civil como consecuencia del conflicto armado. Sistema de Alertas Tempranas – SAT, del 29 de septiembre de 2010.

Zona Nororiental

Comuna 1, Popular: “combos” La Galera, La 38, La 29, La Silla, La Torre, San Pablo, El Chispero, Banda “Regalo de Dios”, Águilas Negras, Las Brisas, Los Triana, Los Pichones, La Avanzada, San Pablo, Terranova, La Agripina, Carpinelo, La Polvorera, Los Sanduches.

Comuna 2, Santa Cruz: Combo Los Triana, Banda de Alias “El Chuki”, “Andrés” y Hernán alias “La Pintada

Comuna 3, Manrique: Bandas La 30, El Desierto, La Terraza, La Cruz, Los Cuajaos, La 35 o La Batea, Los Terribles, La Marina, Águilas Negras, Paramilitares, Las Esmeraldas, La Viña, La Salle, La Montañita, La Provincia, La 40, La 41, El Desierto, La Arboleda, Los Chinchos, Los Cobis, Probien, La Oficina del Cristo, Morro de La Piloto, Balcones, Combo de Luisito, El Chispero

Comuna 4, Aranjuez: Los Paracos (conformado por desmovilizados), El Chispero, El Morro, El Alto, La Piñuela, La Playita, La Arboleda. Moravia: Playa Rica; La Piedra; El Pueblito, Plan de la Virgen, El Hueco, Celadores (Taller), El Hoyo del Pueblito, Los del Alto, Aranjuez Anillo, La Curva del Aguacate, La Miranda, Las Camelias, Los Cañadas, Los Tubos. Campo Valdés:, El Cristo, Los Gomelos, ElHueco, Campo Valdés, Plaza Campo Valdés, La Pajarera,

La Oficinita (en Lovaina), Charquito, Los Pagadiario, Amigos de San Pedro, Miranda.

Zona Noroccidental

Comuna 5 [Castilla] y Comuna 6 [Doce de octubre] “combos” de: Los Mondongueros, Los Bananeros, La Brayán, Pico y pico, Niño Golpe (Cara Golpe), Alfonso López, Belalcázar, La Prefa, El Gordo, El Muro, El Ventiadero, La 115 (Santander), La Francea, Los Becerras, Los Chavos, Los Sententanos, Tricentenario, La 15, El Hueco, Banda La Toscana, Los Carruseles, La Raza, El Chispero del Doce, La Vecindad, Los Ototos, Los Benignos, Los Negritos, Los Buchepájaros, Los Machacos o la Machaca, El Baratón, Carrusel, El Castillo, El Flaco, (Changonazo), El Polvorín, El Teatro, El Triunfo, La Choza, La Ediluz, La Imperial, La Oficina del Doce, La Torre, Los Lecheros, Los Rieles, La Calle del Pecado, Maria Auxiliadora, La Matecaña, Los Tatos, La Arboleda, La Conejera, Los Otoños, Los Fantasmas, Miramar, El Plan, Kennedy, El Muro, Vecindad, Los Camajanes, Broster, Piel Roja.

Comuna 7, Robledo: Combo de París, Combo del Picacho, Combo de Aures, Banda de “Camilito”, Miramar, Care Golpe, Don Tranquilo, Altamira 1, Bello Horizonte, El Diamante, La Marrana, Los de Córdoba, La Campiña.

Zona Centroriental

Comuna 8, Villa Hermosa: Paramilitares y desmovilizados del BCN y BHG que estuvieron al servicio de Alias Memín, Julio Perdomo, Edwin Tapias y alias Carajo, Enciso, Conejos, La Mosca, La Libertad, Alias Caliche, Manzanares, Villatina (Giovanny) Los Chamizos (La Garza), Julio Perdomo, Alias Treicy, BJS, Grupo de Don Mario, Corpoladera, Los Gomelos, Luna Park, Morro chispas, grupo de La Sierra, grupo de Villa Lilliam, grupo de La Cañada, La Roja.

Comuna 9, Buenos Aires: Combo del Pablo Escobar, La Nacional, Alias Narices, Alias Chaparro de la Oficina de Envigado, Combo del Pablo Escobar, comandados por paramilitares que pertenecieron al BCN y BHG.

Comuna 10, La Candelaria: Grupos armados de seguridad privada ilegal – las denominadas y reconocidas por la comunidad como “Las Convivir”: 90 identificadas por la Policía Metropolitana: Parque Bolívar, San Diego o La Duba, Los Chachos, La Bayadera, La Minorista, Las Palmas, Los Samaritanos, La Boa, Barbacoas, San Antonio, El Hueco, El Raudal, Centro, Combo Hermanos Duque, Los Rentería, La Veracruz.

Zona Centroccidental

Comuna 13: Banda de El Pesebre, Combo de La Torre (Combo de Roque), “combos” de Las Independencias (I, II y III) Combo del Salado, Combo de la Arenera, Combo del Reversadero, Combo del 20 de julio, Combo del Depósito. Combo de Cuatro Esquinas, Combo del Hoyo, Combo del Volao, La Arenera, La Torre, El Combo de Carlos Pesebre, Román, Las Cucas, La Agonía, Las Peñitas, La Cesta, Los Pingüinos, El Combo del Alto, Dragón Rojo, Águilas Negras (El Corazón y El Saldo), Los Arenenos, Cuatro Esquinas, Goyo, La Chinga (Las Independencias I), Quicorroña, Las Escaleras.

Anexo 2. Publicidades sobre extorsión

Plegable de la Gobernación de Antioquia sobre extorsión

La administración de Sergio Fajardo Valderrama en el año 2013 distribuyó estos ejemplares en los diferentes municipios de Antioquia. El volante fue suministrado por la abogada Martha Cecilia Penagos Penagos, Ex Directora Seccional de Fiscalías en Medellín.

¿QUÉ SE DEBE HACER?

Si usted puede:

- Identifique el número de donde le están llamando y escuche cuidadosamente
- Escriba todos los aspectos como: hora de llamada, alias utilizado, números de cuentas, números telefónicos, etc
- Grabe la conversación si le es posible
- Intente identificar acento de voz, edad aproximada, defectos al hablar, nivel cultural, educación y toda la información real que el extorsionista posea de usted

Lineas GRATUITAS • Gauda Ejército 147 • Gauda Policía 165

EN ANTIOQUIA NO pagamos extorsiones

Estamos con usted
¡AYÚDENOS A PREVENIR LA EXTORSIÓN!

Antioquia la más educada

Llame GRATIS
Gauda Ejército 147 • Gauda Policía 165

En Medellín comuníquese al 3118767770

En Nordeste: 3136359998 En Suroeste: 3136360041 En Norte: 3136360020

RECUERDE:

DENUNCIE NO PAGUE EXTORSIONES

ESTÉ ATENTO, NO SE DEJE ENGAÑAR

La seguridad un asunto de todos

Antioquia la más educada

¿EN QUÉ CONSISTE LA EXTORSIÓN CARCELARIA?

Este tipo de extorsiones son realizadas por personas que se encuentran en cárceles del país quienes por teléfono celular contactan a sus víctimas identificándose como integrantes de grupos al margen de la ley.

Lineas GRATUITAS • Gauda Ejército 147 • Gauda Policía 165

¿CÓMO ESCOGEN A SUS VÍCTIMAS?

Usan directorios telefónicos. Realizan llamadas a teléfonos fijos para obtener información general de la víctima (en un inicio se identifican como funcionarios de entidades bancarias, o de la DIAN, para obtener información).

Lineas GRATUITAS • Gauda Ejército 147 • Gauda Policía 165

¿CÓMO RECONOCERLAS?

Usan un lenguaje violento, negociaciones rápidas, inicialmente a teléfonos fijos y posteriormente pasan a celular. Se identifican como FARC, AUC o bandas criminales, utilizan seudónimos de criminales reconocidos para intimidar, exigen consignar en cuentas bancarias o por medio de giros.

Lineas GRATUITAS • Gauda Ejército 147 • Gauda Policía 165

¿QUÉ PIDEN?

Equipos de interdependencia de uso exclusivo de las Fuerzas Armadas (uniformes, botas, munición, radios, etc). Medicamentos de uso restringido. Equipos de comunicación. Tarjetas prepago, consignación a entidades bancarias o giros.

Lineas GRATUITAS • Gauda Ejército 147 • Gauda Policía 165

¿CÓMO PREVENIRLA?

Nunca revele cosas de su vida personal o familiar ante la llamada de un desconocido ni permita que ningún empleado o familiar lo haga. Adquiera el servicio de identificador de llamadas.

Lineas GRATUITAS • Gauda Ejército 147 • Gauda Policía 165

95% de las extorsiones QUE SON DENUNCIADAS ante las autoridades terminan en la CAPTURA de los delincuentes

Foto Valla de Antioquia la más educada, en el municipio de Andes (2013)



Caricatura



Bibliografía:

- Acero Velásquez, Hugo, (2005), *La seguridad ciudadana una responsabilidad de los gobiernos locales en Colombia*, Friedrich Ebert Stiftung (Fescol) Seguridad. Recuperado en: <http://bit.ly/1LF5pUS>
- Aguilar, Astorga y Lima, Facio, (2009), *¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas?*, en Contribuciones a las Ciencias Sociales. Recuperado en: www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm
- Aguilar Villanueva, Luis Fernando, (1996) (et. al: Van Meter, Donald S.; Van Horn, Carl E.; Rein, Martin; Rabinovitz, Francine F.; Elmore, Richard F.; Berman, Paul; Sabatier, Paul A.; Mazmanian, Daniel A.; Stoker, Robert P.; O'toole Jr, Laurence J.); *La implementación de las políticas públicas*, México, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Arango, Rodolfo, (2006), *Estado social de derecho y derechos humanos* (ponencia). En separata especial de revista *Número: Colombia insiste en los derechos humanos*, edición 39 (<http://revistanumero.net/2006/39sepa.htm>). Recuperado en: [http://economia.uniandes.edu.co/content/download/24098/176100/file/Arango-Estado Social de Derecho y DDHH.pdf](http://economia.uniandes.edu.co/content/download/24098/176100/file/Arango-Estado_Social_de_Derecho_y_DDHH.pdf)
- Baratta, Alessandro, (2001), *Seguridad*, en Capítulo Criminológico, vol. 29, n° 1.
- Bedoya, Jairo, (2010), *La protección violenta en Colombia. El caso de Medellín desde los años noventa*, Medellín, Instituto Popular de Capacitación.
- Carranza, Elías, (2004), *Políticas públicas en materia de seguridad de los habitantes ante el delito en América Latina*, Nueva Sociedad Separata 191, pp. 52-64.
- Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH), (2014), *Desaparición forzada tomo IV: Balance de la acción del Estado colombiano frente a la desaparición forzada de personas*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Defensoría del Pueblo, (septiembre 29 de 2010), *Informe de riesgo N° 016-10*, Defensoría delegada para la evaluación de riesgos de la población civil como consecuencia del conflicto armado. Sistema de Alertas Tempranas –SAT–.
- Extorsión, un delito sin freno*, periódico *El Tiempo*, marzo 19 de 2013 en eltiempo.com. Recuperado en: <http://www.eltiempo.com/Multimedia/especiales/extorsion-en-colombia/>
- Galeano Marín, María Eumelia, (2004,) *Estrategias de investigación social cualitativa: el giro de la mirada*, Medellín, La carreta.
- Kermool, Jacques, (1973), *La “onorata società”. La verdadera historia de la mafia*, España, Plaza & Janes S.A.

- Linde, Luis M., (2006), *Mafia como política, política como mafia*, en Revista de Libros de la Fundación Caja Madrid, N° 120, pág. 6 y 7.
- Llano Rodríguez, Claudia; Ibarra León, Rafael Armando, (2011), *La extorsión: un secreto a voces. Los últimos cinco años de extorsión en Colombia (2006-2010). La extorsión es una de las múltiples formas de coaccionar la libertad individual*, Bogotá D.C., Fundación País Libre.
- Martin, Gerard, (2010), *La prevención administrativa municipal del crimen organizado*; en Desde la Región N° 52, Corporación Región; Medellín, pág. 17 – 22.
- Medellín cómo vamos, (2011), *Análisis de la evolución de la calidad de vida en Medellín 2008-2011*, en Seguridad ciudadana, Medellín. Recuperado en <http://www.medellincomovamos.org/informe-de-indicadores-objetivos-y-subjetivos-sobre-como-vamos-en-seguridad-ciudadana-2008-2011>
- Medina Ariza, Juanjo, (2010), *Políticas de seguridad ciudadana en el contexto urbano y prevención comunitaria. La experiencia anglosajona*. En Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología (en línea), núm. 12-02, p. 02:1-01:36.
- Ministerio de Defensa Nacional de la República de Colombia (Mindefensa), (2011), *Política Nacional de Defensa de la Libertad Personal 2011-2014*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, p. 46.
- Olavarría Gambi, Mauricio, (2007) *Conceptos básicos en el análisis de políticas públicas*. En Documentos de trabajo, Instituto de Asuntos Públicos. Departamento de Gobierno y Gestión Pública. Universidad de Chile, N° 11.
- Presidencia de la República, *Constitución Política de Colombia*, 1991.
- Perales Arretxe, Iosu, *Poder local y democracia participativa en América Latina*, 2004, pág. 5. Recuperado en www.presupuestosparticipativos.com
- Personería de Medellín, *Informe ejecutivo de Derechos Humanos 2009*. Recuperado en <http://www.personeriamedellin.gov.co/index.php/documento/informes/informe-ddhh-2009>
- Personería de Medellín, *Informe semestral. Situación de los Derechos Humanos en Medellín 1-2010*. Recuperado en <http://www.personeriamedellin.gov.co/index.php/documento/informes/informe-ddhh-2010>
- Personería de Medellín, *Informe sobre la situación de Derechos Humanos en Medellín*, Primer semestre de 2011. Recuperado en <http://www.personeriamedellin.gov.co/index.php/documento/informes/informe-ddhh-2011>

- Personería de Medellín, *Informe sobre la situación de Derechos Humanos en Medellín*, segundo informe de 2011, Diciembre de 2011. Recuperado en <http://www.personeriamedellin.gov.co/index.php/documento/informes/informe-ddhh-2011>
- Roth Deubel, André-Noël, (2002), *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*, Ediciones Aurora, Colombia.
- Rivas, Ángela, (2005), *Una década de políticas de seguridad ciudadana en Colombia*. En Rangel, Alfredo (ed.). Seguridad Urbana y policía en Colombia. Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia, pp. 81-166.
- Ruíz Valerio, José Fabián, (2004), *¿Hacia un nuevo modelo de Estado de Derecho? El Estado de Derecho internacional en la visión de Luigi Ferrajoli*. Recuperado en <http://www.juridicas.unam.mx/> Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, p. 121, (Ferrajoli, Luigi, *Razones jurídicas del pacifismo*, Madrid, Trotta, p. 99).
- Salazar Vargas, Carlos, (1999), *Las políticas públicas*, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, pág. 49.
- Salazar Jaramillo, Fabio Alonso (2008), *Plan de Desarrollo 2008-2011. Medellín ES solidaria y competitiva*, Gaceta oficial N° 3261, Concejo Municipal, Año 15.
- Secretaría de Gobierno, Equipo de Territorialización, (abril 27 de 2010), *Medellín más segura. Juntos sí podemos. Estrategia de Territorialización de Seguridad. Política Pública de Seguridad y Convivencia Ciudadana de la Alcaldía de Medellín*.
- Vargas Velásquez, Alejo; García Pinzón, Viviana, (2008) *Seguridad ciudadana y gasto público: reflexiones sobre el caso colombiano*, en América Latina Hoy, Ediciones Universidad de Salamanca, 50.
- Vergara Estevez, Jorge, (2005), *La concepción de la democracia deliberativa de Habermas*, en *Quórum Académico*, Universidad del Zulia Vol. 2, N° 2, Pp 72-88.
- Restrepo Riaza, William; Pérez Toro, William Fredy; y Vélez Rendón Juan Carlos; (2012), *Las políticas públicas de seguridad ciudadana*, en Ensayos sobre conflicto, violencia y seguridad ciudadana en Medellín 1997 – 2007, Grupo de investigación Hegemonía, Guerras y Conflictos del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia, Medellín, Editorial L. Vieco e Hijos Ltda.
- Williams, Phil, (1996), *Organizaciones criminales transnacionales: alianzas estratégicas*; en la revista Ciencia Política, del Instituto de Ciencia Política de Bogotá. N° 44 IV trimestre, Pág. 89 – 111.

Referencias fuentes humanas consultadas:

- Entrevista con Arnulfo Serna Giraldo, Secretario (E) de Seguridad en la administración de Aníbal Gaviria, en el Edificio de la Secretaría de Seguridad de la Alcaldía de Medellín el 4 de septiembre de 2013, a las 9:00 a.m.
- Entrevista con Luis Fernando Quijano Moreno, Presidente de la Corporación para el Desarrollo y la Paz (Corpades), el jueves 30 de enero de 2014 a las 8:30 a.m. en la sede de la Corporación.
- Entrevista con Juan Felipe Palau, ex Secretario de Gobierno del Alcalde Alonso Salazar Jaramillo, marzo 12 de 2014, a las 11:00 a.m. en las oficinas del Bienestar Familiar en Medellín.
- Entrevista con Martha Cecilia Penagos Penagos, Ex Directora Seccional de Fiscalías en Medellín en el período administrativo del alcalde Alonso Salazar, el lunes 31 de marzo de 2014 a las 4:30 p.m. en la Gobernación de Antioquia.
- Entrevista con Federico Andrés Gutiérrez Zuluaga, Ex Concejal de Medellín y Asesor en Seguridad Urbana, el martes 18 de marzo de 2014, a las 3:00 p.m. en el barrio El Poblado.
- Entrevista con el ex alcalde Alonso Salazar Jaramillo el lunes 28 de julio de 2014, a las 3:30 p.m. en el Café de Los Andes, en Plaza Mayor, en Medellín.