



Seguridad democrática vs. seguridad ciudadana: ¿buscando nuevos rumbos?

María Victoria Llorente
Directora Ejecutiva
Fundación Ideas para la Paz

Medellín, noviembre 6 de 2009 (revisada nov. 16)



CONTENIDO

1. Contexto de seguridad: ¿qué ha cambiado?
¿En qué estamos a nivel urbano?
2. La recuperación del territorio y las estrategias de pacificación del Gobierno Uribe
3. Impacto en las políticas de seguridad
4. Impacto institucional
5. Opciones de política



Contexto de seguridad: qué ha cambiado, en qué estamos a nivel urbano



Nuevo capítulo del narcotráfico

- ❑ Repliegue guerrilla, desmoronamiento comando y control, entre la radicalización o la negociación desde la debilidad, mayor dependencia del narcotráfico.
- ❑ Desmonte parcial de estructuras paramilitares que redundan en avance de grupos con preeminencia de “narcos pura sangre”, que no se desmovilizaron (Rastrojos, “Don Diego”, “Loco Barrera”) o que abandonaron el proceso (Vicente Castaño, “Mellizos Mejía”, “Cuchillo”).
- ❑ Muchos de los protagonistas han cambiado pero el narcotráfico continúa: enorme mundo criminal, fragmentado, confuso y diverso, en el que no hay barreras ideológicas.



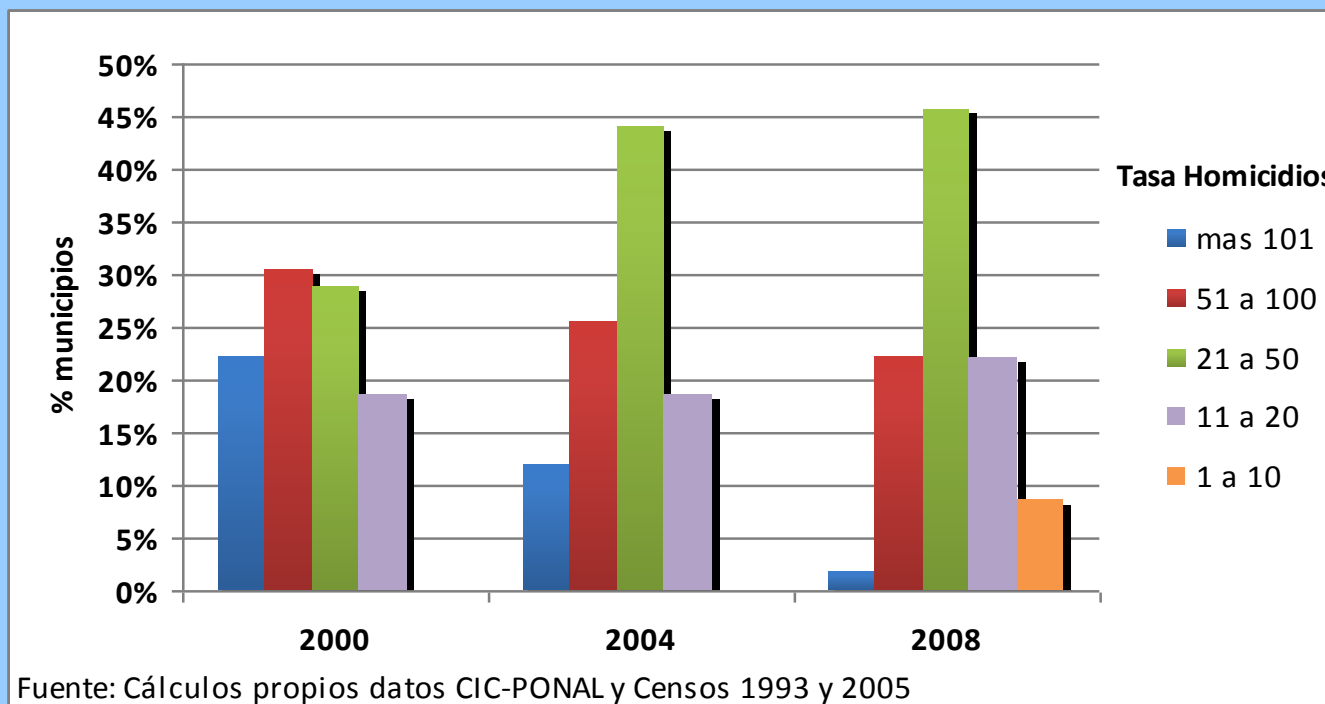
¿Quiebre en la tendencia descendente de los homicidios a nivel urbano?

- En el período 2000 a 2008 hay un descenso considerable de los homicidios a nivel nacional. En general, las ciudades (grandes e intermedias) se comportan de manera similar al resto de municipios del país (dos gráficos a continuación).
- El 2008 es posiblemente un año de quiebre en el descenso de los homicidios a nivel urbano. Sin embargo para que esto se confirme se requiere contar con datos consolidados para el 2009.
- En las 6 principales ciudades, durante el primer semestre de 2009 hay aumentos en los homicidios en Medellín (68%), Cartagena (21%), Cali (15%) y Barranquilla (1%). De estas ciudades, Medellín fue la única en la que también crecieron los homicidios en el 2008.



Distribución municipios de más de 100.000 hab. según tasas de homicidio. Comparativo 2000 – 2004 - 2008

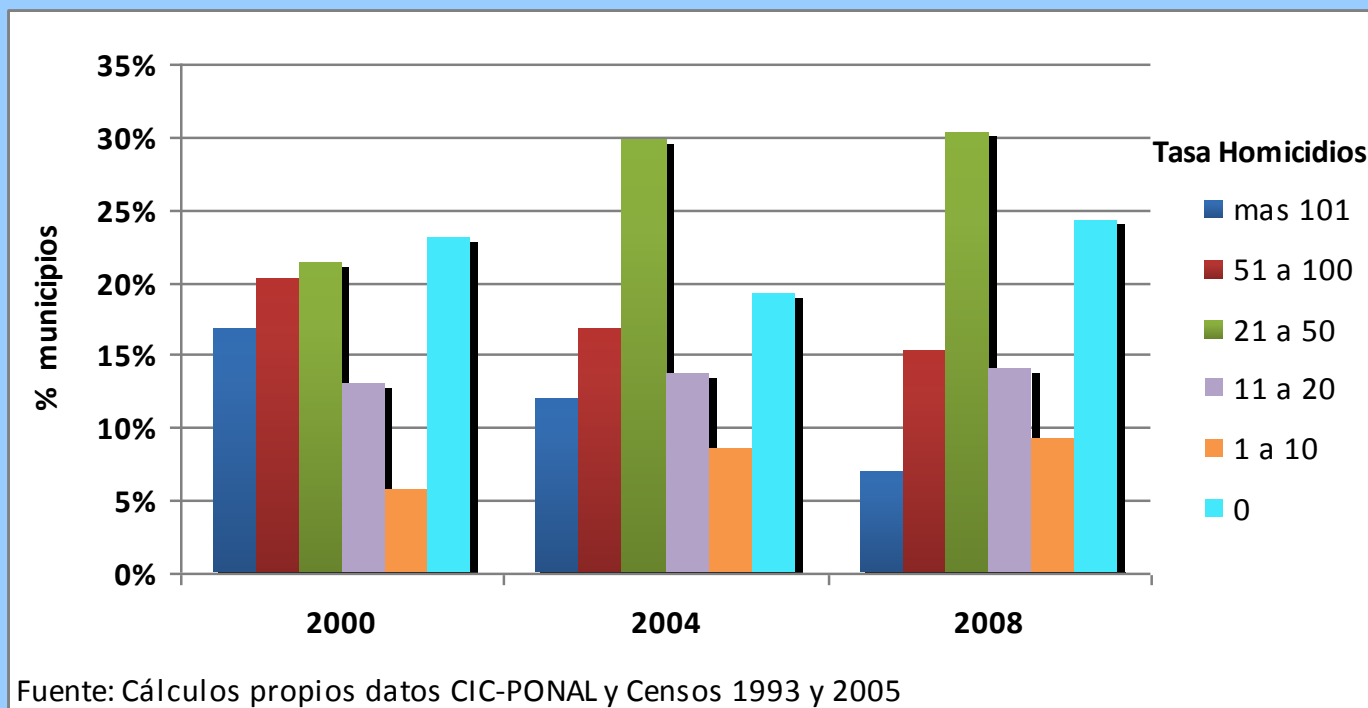
- ❑ **Decrece el % de municipios con tasas de 51 a más de 100.000 hom. por 100.000 hab. , aumenta el de municipios con tasas de menos de 50 por 100.000 hab.**





Distribución municipios de menos de 100.000 hab. según tasas de homicidio. Comparativo 2000 – 2004 - 2008

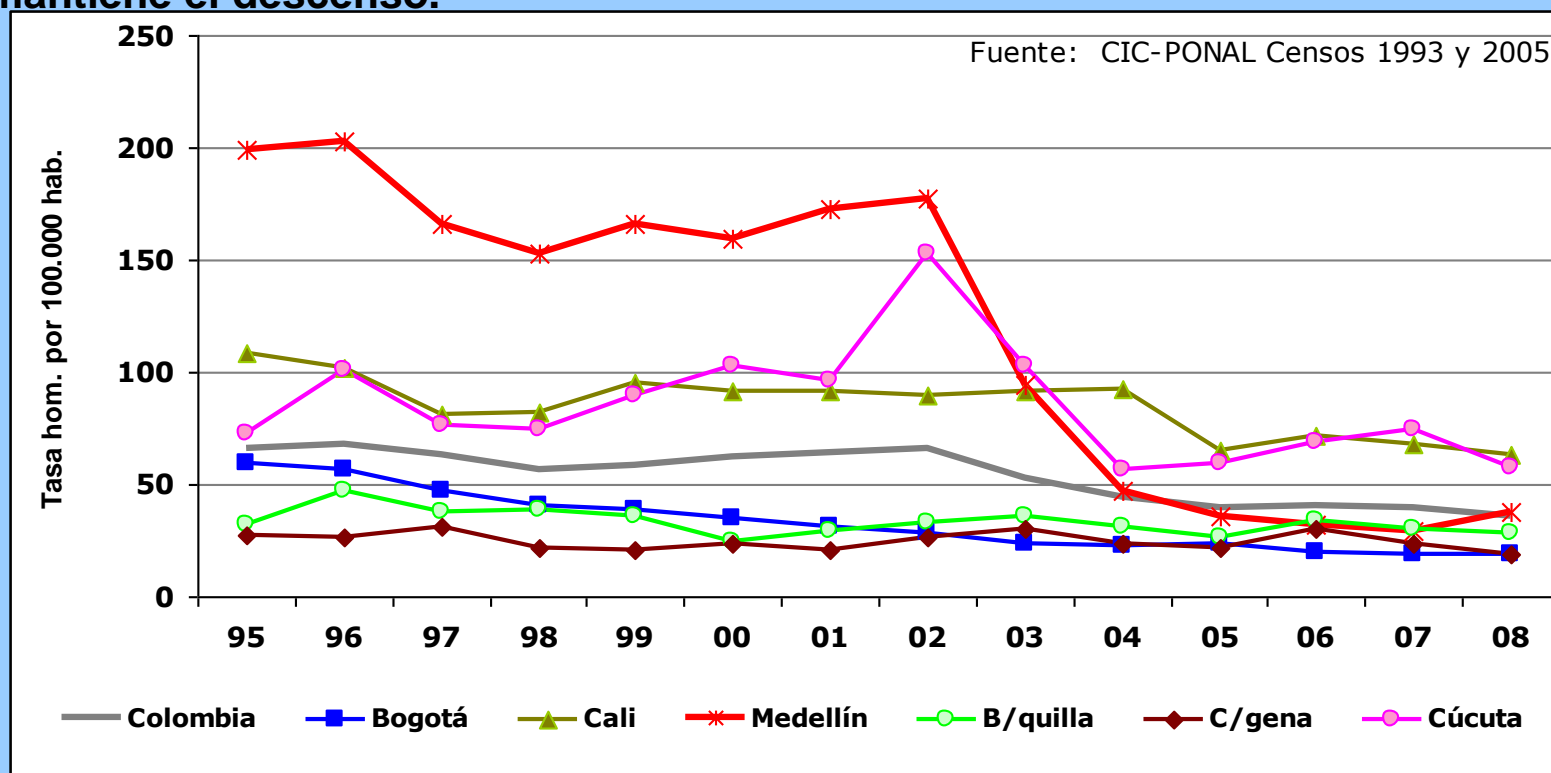
- ❑ **Decrece el % de municipios con tasas de 51 a más de 100.000 hom. por 100.000 hab. , aumenta el de municipios con tasas de menos de 50 hom. por 100.000 hab.**





Violencia en centros urbanos: primera constatación

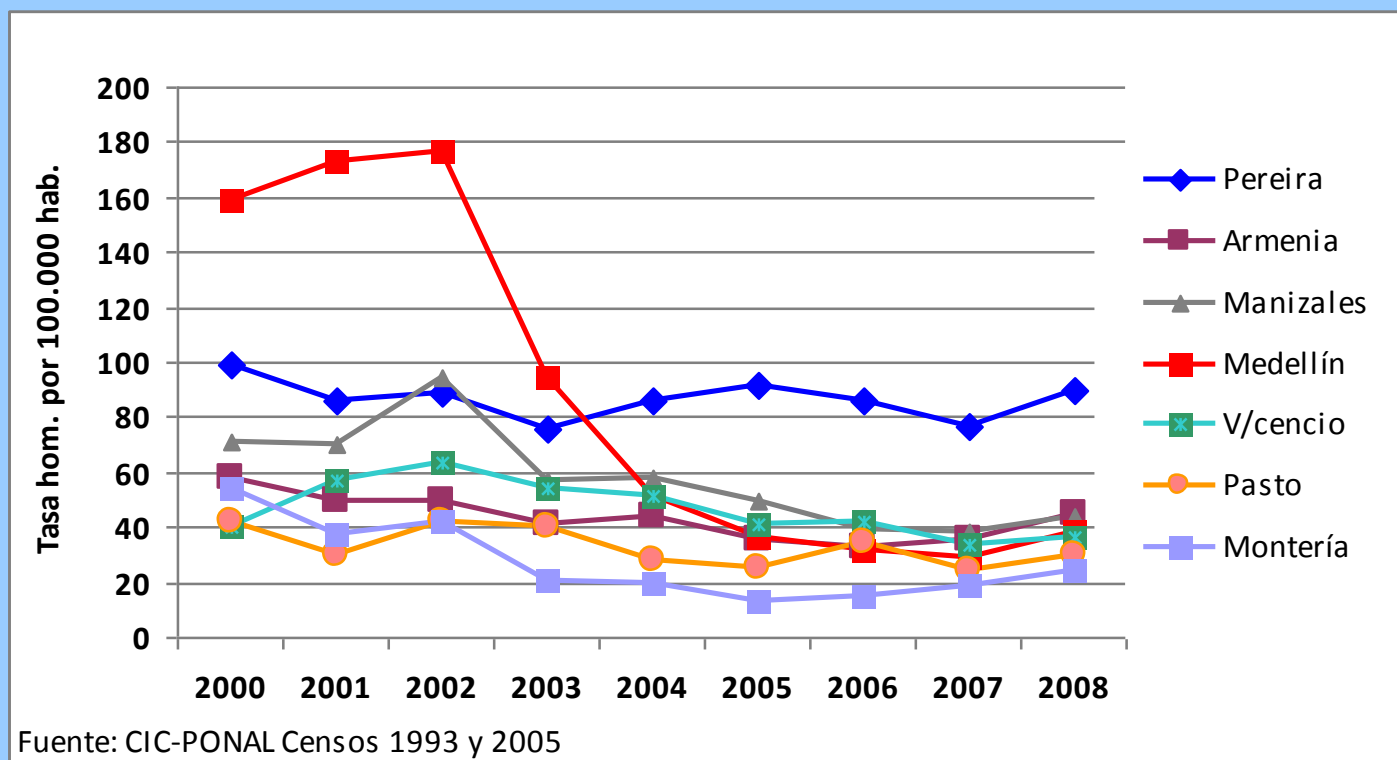
- De las 6 principales ciudades Medellín es la única que presenta un aumento en los homicidios en 2008. En Bogotá y Cali se estanca el descenso desde el 2006, en B/quilla se mantiene el nivel intermedio histórico, en C/gena se mantiene el descenso.





Violencia en centros urbanos: segunda constatación

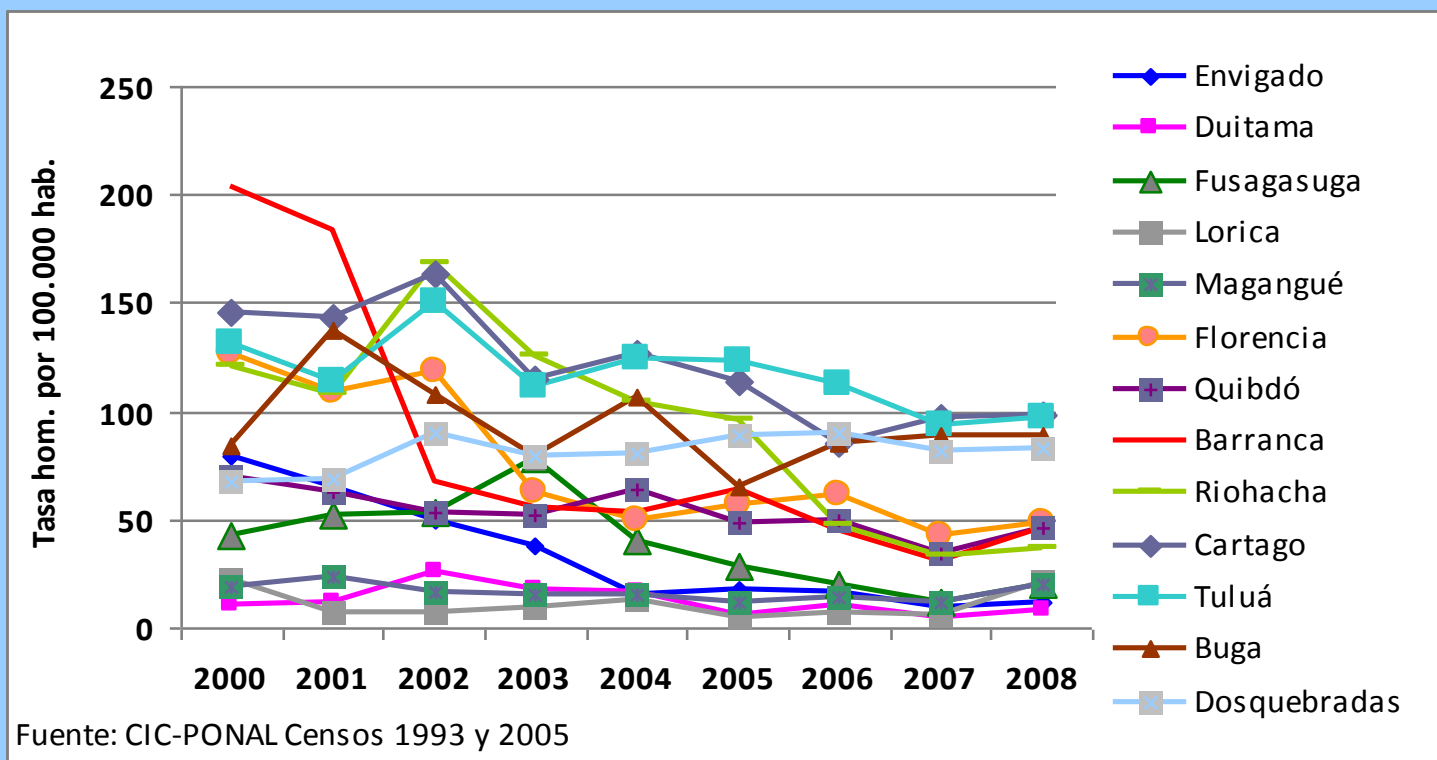
- ❑ En el 27% de las ciudades grandes e intermedias (más de 200.000 hab.) se aumentaron los homicidios en el 2008.





Violencia en centros urbanos: tercera constatación

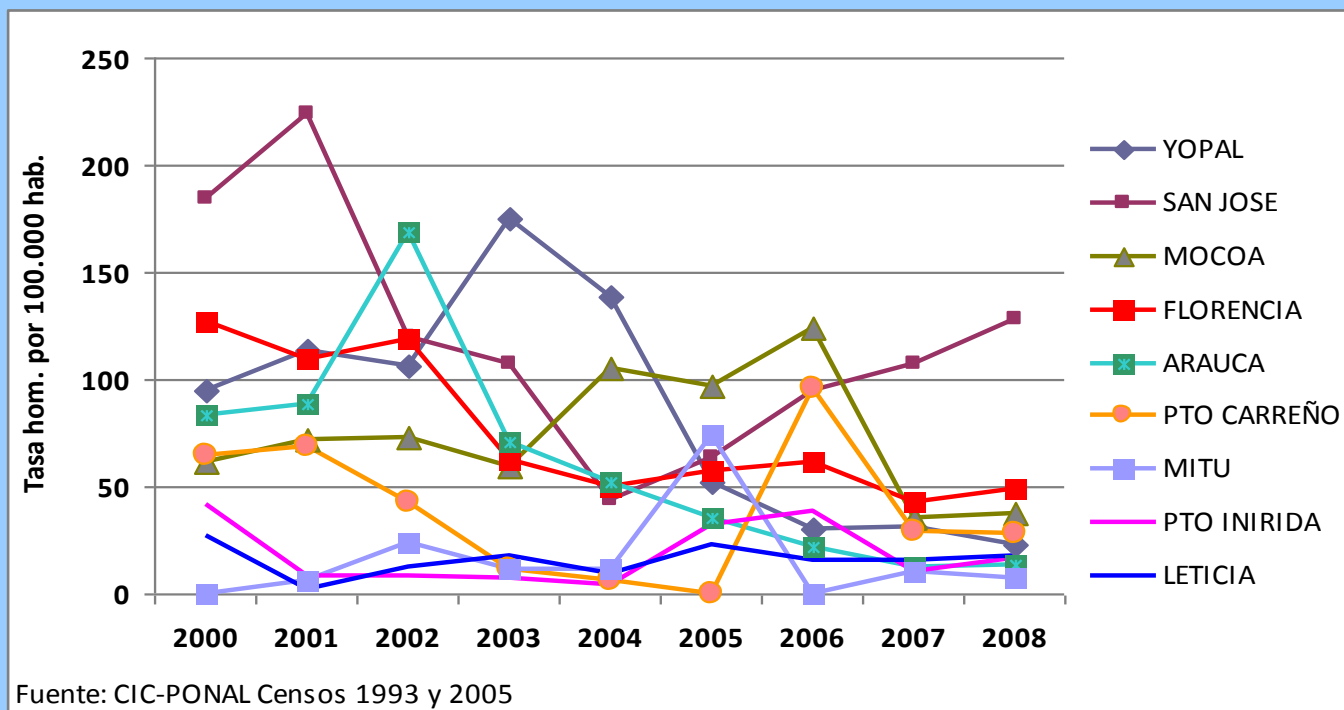
- ❑ En el 42% de los centros urbanos de 100.000 a 200.000 hab. se aumentaron los homicidios en el 2008.





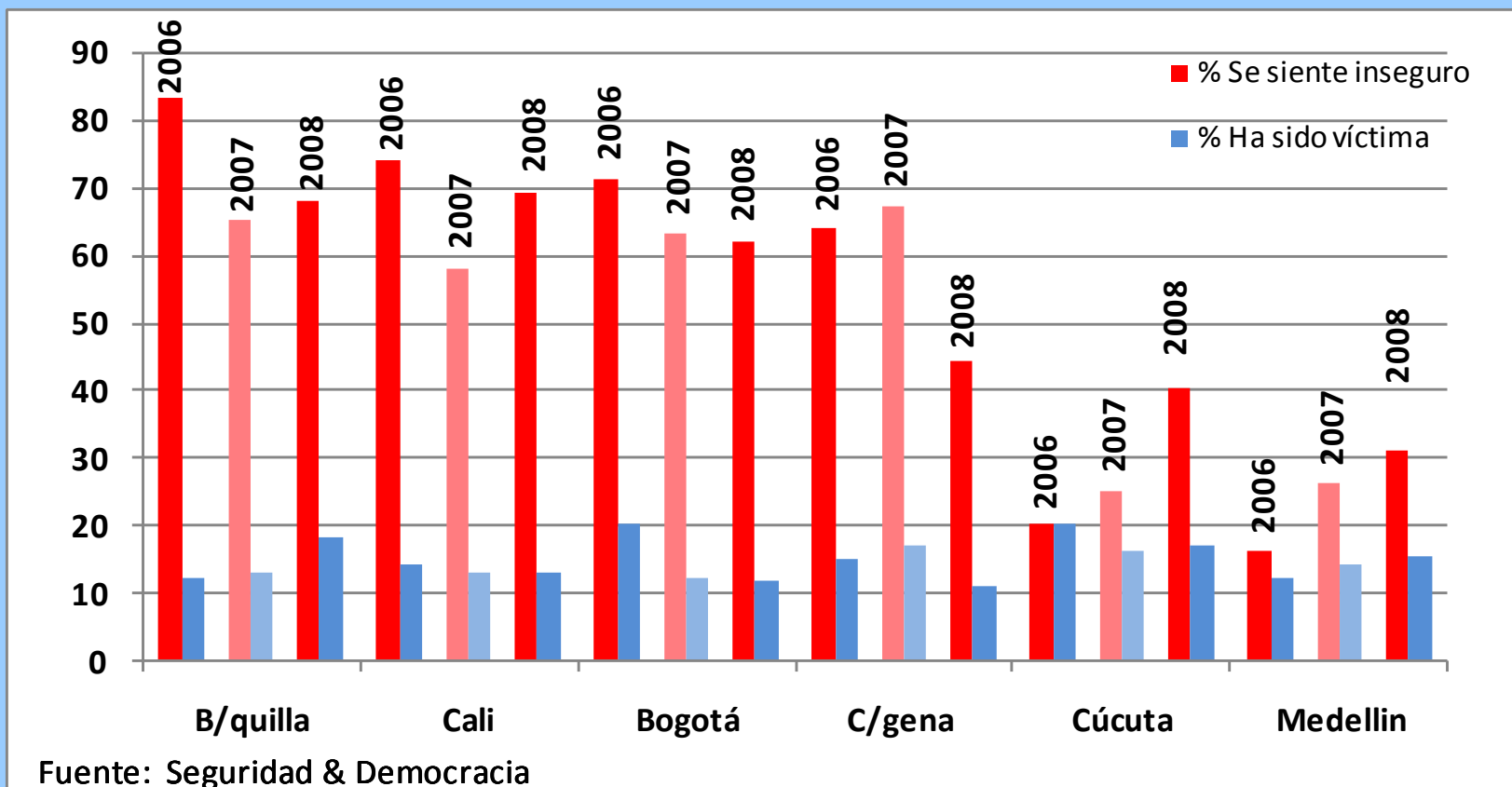
Violencia en centros urbanos: cuarta constatación

- ❑ En las capitales de los antiguos territorios nacionales el comportamiento del homicidio es errático con tendencia al crecimiento de los homicidio en el 2008.



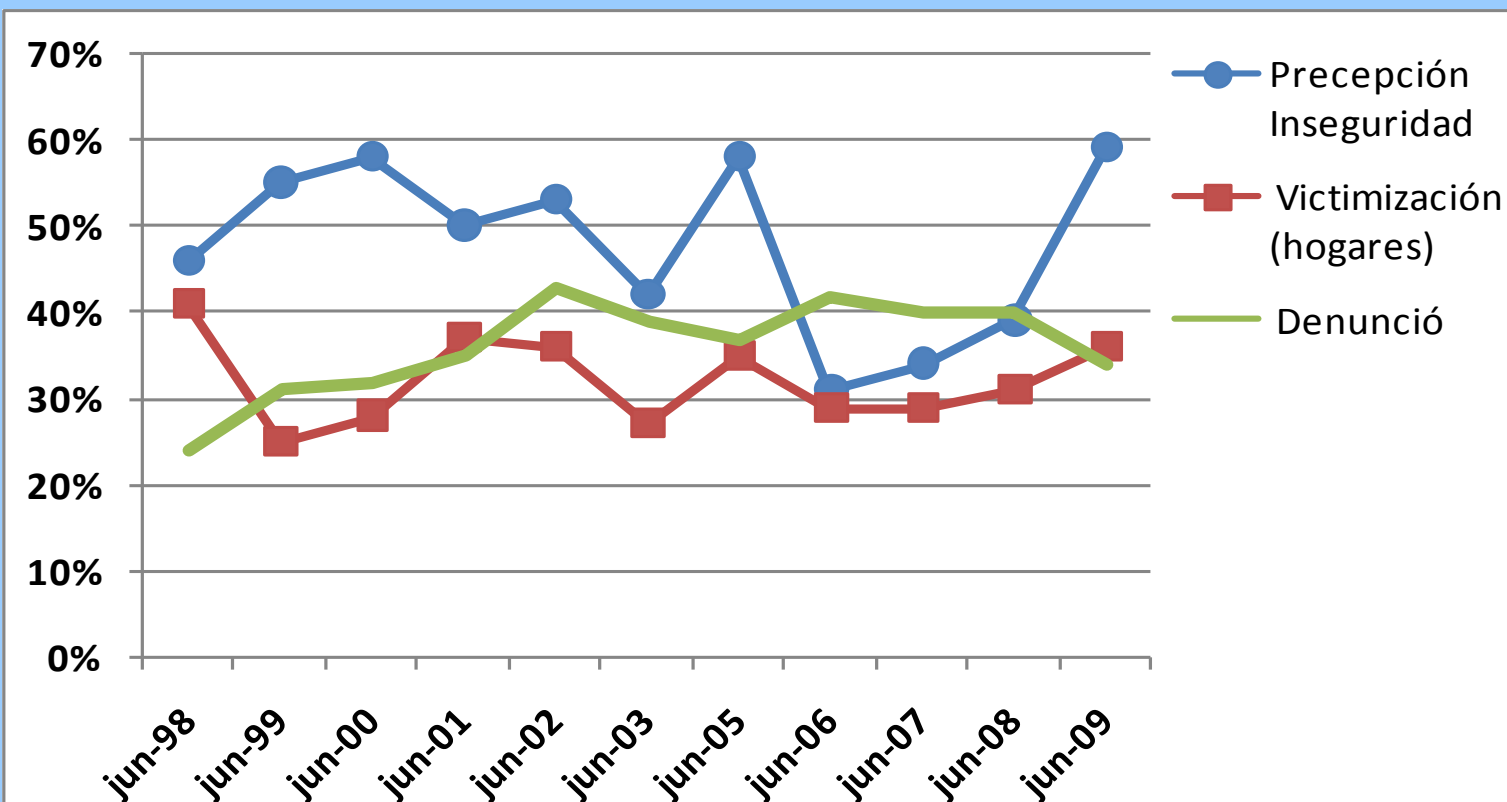


Variaciones en la victimización y sensación de inseguridad 6 principales ciudades (2006 - 2008)





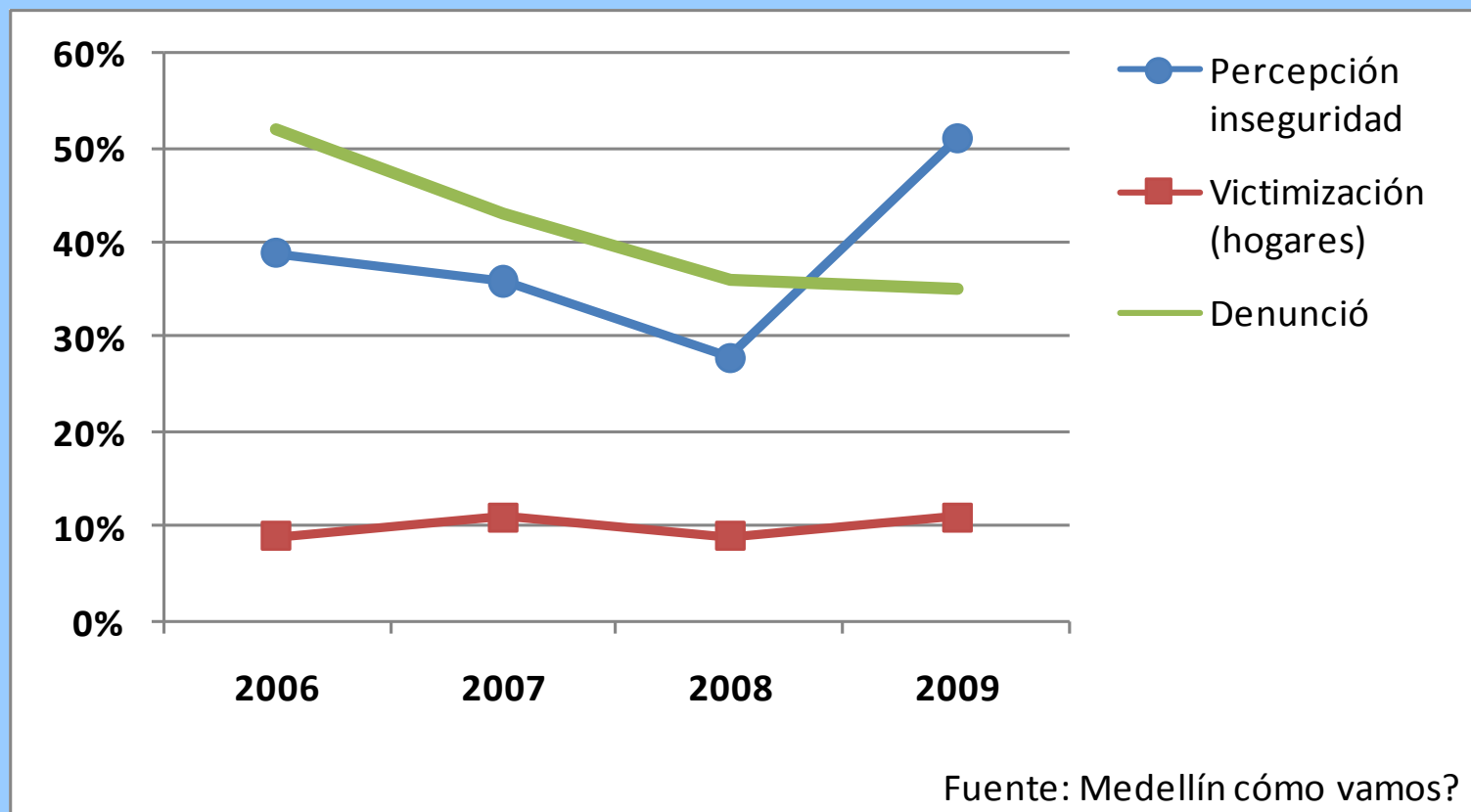
Victimización, sensación de inseguridad, denuncia Bogotá (1998 – 2009)



Fuente: Cámara Comercio Bogotá



Victimización, sensación de inseguridad, denuncia Medellín (2006 – 2009)





La recuperación del territorio y las estrategias de pacificación del Gobierno Uribe



La recuperación del territorio por parte del Estado

- ❑ No hay duda que en 2002 la prioridad para los colombianos era pacificar el país y recuperar el control territorial por parte del Estado mediante el enfrentamiento militar a la guerrilla y la contención del paramilitarismo.

- ❑ Política de Defensa y Seguridad Democrática (2003) y Política de Consolidación de la Seguridad Democrática (2006) plantean los principios y objetivos globales del gobierno en materia de seguridad:
 - Recuperación del territorio por parte del Estado.
 - Fortalecimiento de la “autoridad democrática” y de la institucionalidad priorizando en: FF.MM., PONAL, justicia penal (contra la impunidad) e inteligencia.
 - El mantenimiento y consolidación del control territorial por parte del Estado (Plan de Consolidación: acción integral entre fuerzas de seguridad, instituciones encargadas de acción social y de administración de la justicia).
 - La cooperación ciudadana (redes de cooperantes e informantes).



Las estrategias para pacificar el país

- ❑ El Gobierno Uribe establece dos estrategias de “pacificación” frente a los grandes factores de inseguridad en el país:
 - La campaña contrainsurgente: presión militar/policial a las guerrillas (FARC especialmente) y el plan de consolidación.
 - El desmonte de estructuras paramilitares: un proceso de desarme, desmovilización y reintegración (DDR) y el establecimiento de mecanismos de justicia transicional (Ley de Justicia y Paz).

- ❑ Principales expresiones urbanas de estas estrategias:
 - Operaciones militares/policiales para “blindar” a grandes ciudades de influencia guerrillera: Operación Libertad I (Cundinamarca/Bogotá) en 2002-03, Operación Orión (Medellín) en 2002.
 - Desmovilización del Bloque Cacique Nutibara (BCN) en Medellín en 2003.



Impacto en las políticas de seguridad



- ❑ La Política de Defensa y Seguridad Democrática (PDSD) y la de Consolidación de la Seguridad Democrática (PCSD): en su concepción y en sus ejecutorias prima un enfoque de seguridad basado en lo militar, lo policivo y la justicia penal (*).
- ❑ En la PSDS hay un corto apartado sobre seguridad urbana (pp. 44-45) que podría asimilarse a una concepción recortada de seguridad ciudadana: al menos menciona a las autoridades de las ciudades, pero sólo en su papel de definir conjuntamente con los organismos de seguridad planes de seguridad para sus ciudades. Letra muerta hasta el momento.
- ❑ En la PCSD, que debería/podría haber sido más ambiciosa en seguridad ciudadana, hay un corto capítulo que se denomina tal cual (pp. 46-47) pero que reduce el asunto a: aumento de pie de fuerza policial en las ciudades (algo se empieza incipientemente en 2009), la movilidad de la policía, la justicia penal y la inteligencia.



- ❑ **Pierden espacio las políticas locales de seguridad ciudadana de los 90s** (Cali la innovadora 1992-94 y Bogotá el paradigma 1994-03) que priorizan: liderazgo alcaldes; intervenciones integrales pero con énfasis en lo preventivo; enfoque epidemiológico (identificación factores riesgo); participación de la comunidad (no como cooperantes o informantes); reformas justicia (acceso, sistema acusatorio, mecanismos alternativos) y policía (modelo comunitario).

- ❑ El éxito de la Seguridad Democrática las opaca como alternativa de política, pero a la vez el paradigma pierde espacio no sólo en Colombia sino también en otros países del continente por incremento “amenazas emergentes” a la seguridad pública, en su mayoría asociadas a formas de crimen organizado (i.e. narcotráfico).(*)



Impacto institucional



- ❑ El gobierno de la seguridad (iniciativa, conducción, ejecución) concentrado en la Nación en cabeza del Presidente, el MinDefensa, el Alto Comisionado Paz, los mandos militares y de la policía (*).
- ❑ Se desdibuja papel de los alcaldes tanto en la iniciativa como en la conducción de políticas de seguridad que son de su resorte a nivel local. Algunas iniciativas policivas-administrativas erráticas, esporádicas, y aplicadas de manera reactiva (control porte de armas, reducción horario expendios de licor, toque de queda menores).
- ❑ Bogotá pierde el impulso (tanto por falta de espacio como por falta de iniciativa propia). Medellín de Sergio Fajardo, la excepción, la nueva esperanza, pero en esencia atada a la desmovilización BCN y al programa de reintegración (PPR).
- ❑ Agudización problemas de coordinación Nación-alcaldes (Bogotá y Medellín) en temas de seguridad.

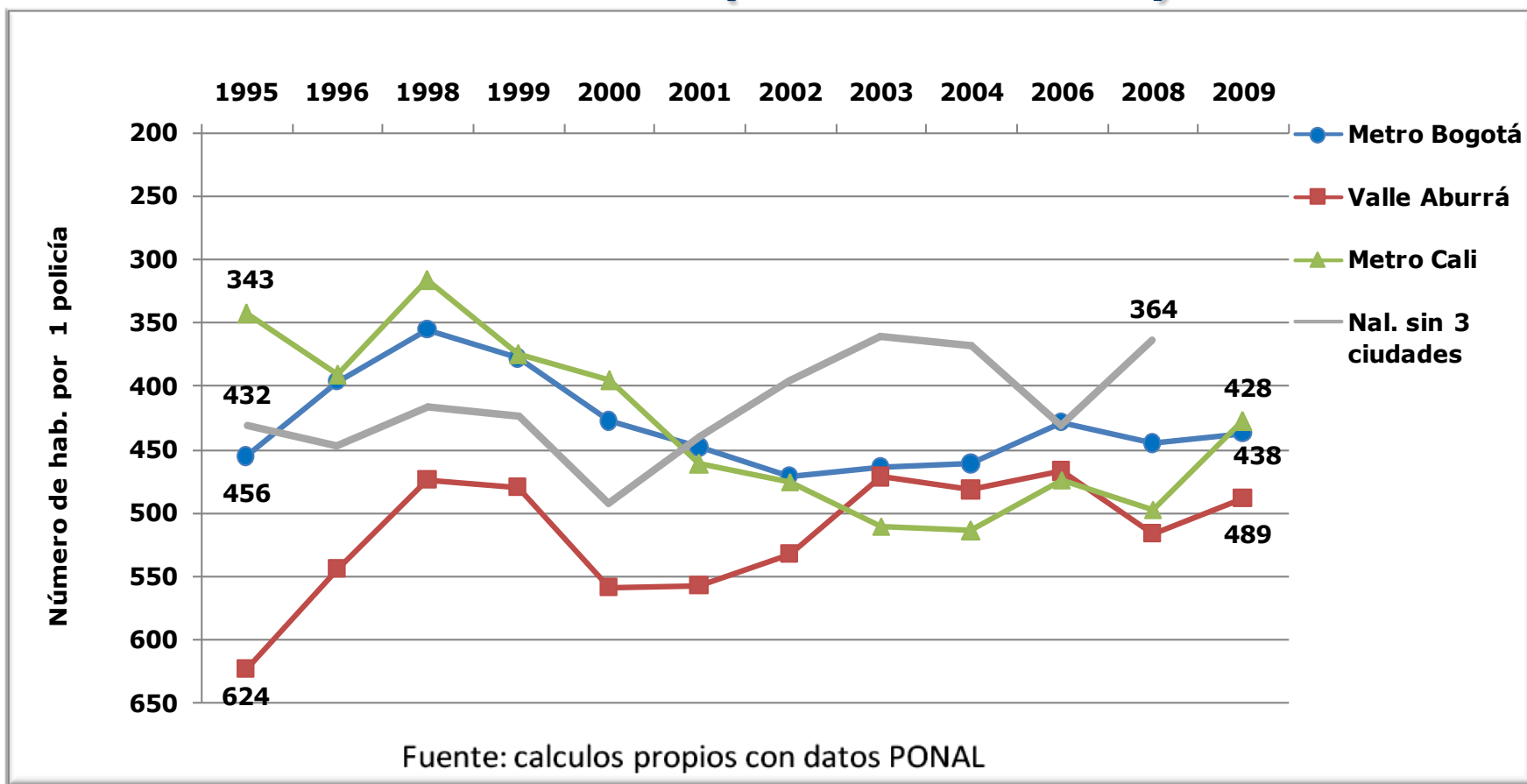


Policías en zonas rurales vs. policías en ciudades

- ❑ Entre 2002 y 2008 hay un incremento neto del 34.000 efectivos de la policía a nivel nacional (de 107.000 a 146.000).
- ❑ 85% de este incremento se destinó a nuevos puestos rurales (2003), escuadrones móviles de carabineros, EMCAR (2003-06), policía de carreteras, plan energético vial. Esto era necesario pero a cuenta de desproteger los centros urbanos.
- ❑ En NY. parte del “milagro” de seguridad logrado en los años 90 se debió a una reforma policial que incluyó un incremento sustancial del pie de fuerza (40.000 efectivos, 1 policía por 250 hab.). Por supuesto esto no fue todo en materia de policía, también hubo: reingeniería, desconcentración, COMPSTAT.



Variación efectivos de la policía en las ciudades (1995 – 2009)



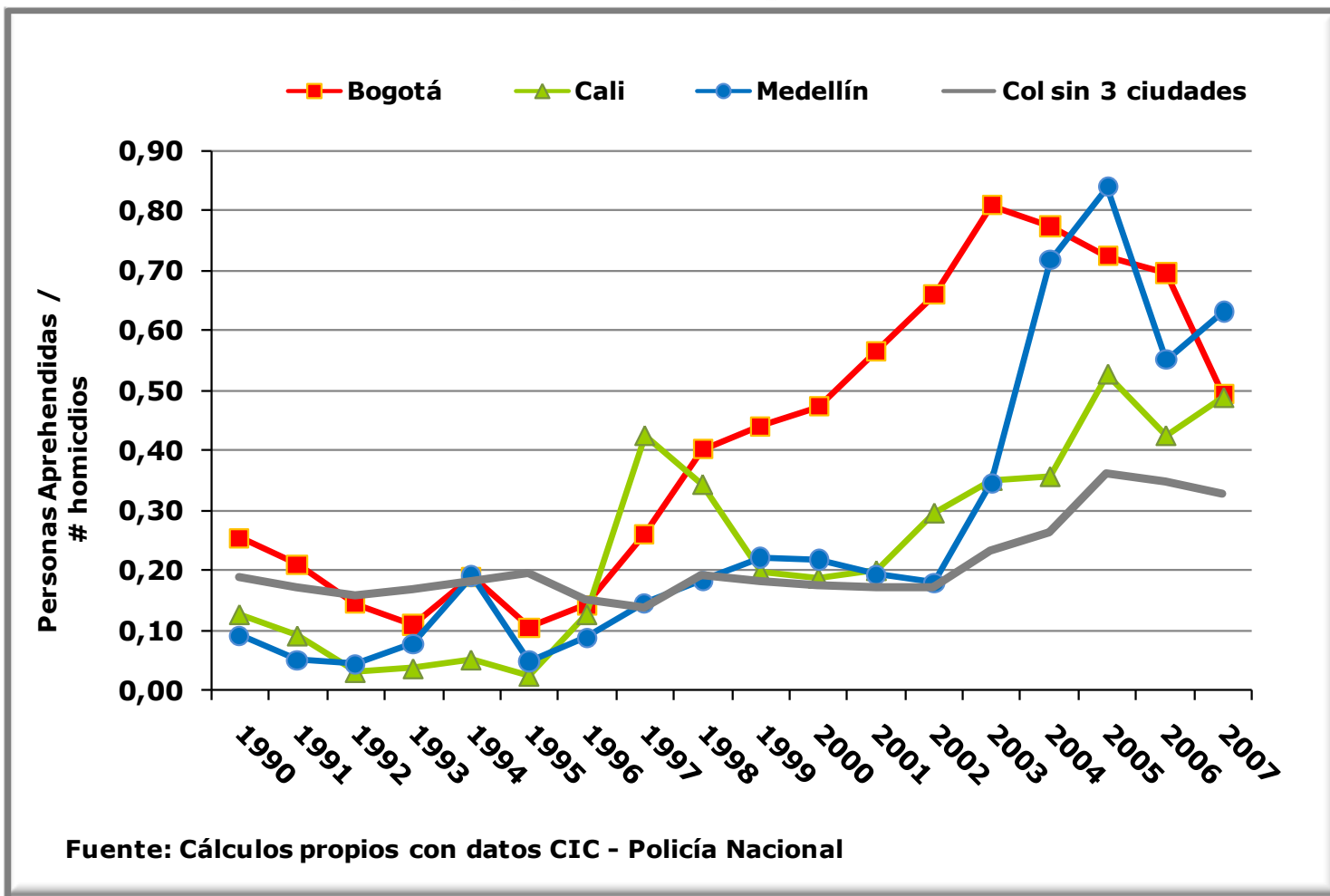


Precariedad en justicia penal ordinaria

- ❑ La Política de Seguridad Democrática plantea fortalecimiento de justicia penal contra la impunidad, se adelanta reforma para implantar por etapas el Sistema Penal Oral Acusatorio (SPOA). A la fecha no hay señales de reducción de la impunidad y la investigación criminal sigue siendo el talón de aquiles (Corporación Excelencia en la Justicia). (*)
- ❑ Ha habido incremento en personal dedicado a investigación criminal en la Ponal a nivel nacional de 3% a finales de los 90s a 5% en 2008. En 2008: Medellín 7%, Cali 6%, Bogotá 5%. PERO muy inferior a estándar internacional de organizaciones policiales que ejercen doble función (vigilancia e investigación criminal) donde proporción de policías dedicados a investigación criminal oscila entre 14% y 20% (Bayley, 1994:25).
- ❑ Énfasis en Justicia y Paz (justicia transicional) deja a justicia penal ordinaria (SPOA) en un lejano segundo plano.



Declive en capturas por homicidios





Opciones de política



Una política nacional de seguridad ciudadana

- ❑ Establecer una política de seguridad ciudadana a nivel nacional que, además de los asuntos de policía y de mejoramiento de la justicia penal ordinaria, considere:
 - Precisar el papel de los alcaldes en materia de seguridad y convivencia, promover su participación (diseño planes, conducción, seguimiento y evaluación) y dar guías sobre posibles líneas de intervención.
 - Abordar de manera seria la prevención social del crimen (*). Las políticas de prevención social son las que le dan sostenibilidad en el largo plazo a las intervenciones de “choque”, disuasión e incapacitación.
 - Entre estas políticas el tema de la infancia y de los jóvenes debe ocupar un lugar central (*): iniciativas de “prevención temprana” (ver por eje. las que fueron adelantadas en Medellín a finales 90s y evaluadas); iniciativas de prevención secundaria para jóvenes en riesgo (Grupo de Montreal-Canadá); estrategias focalizadas en zonas de alta incidencia de violencia juvenil que combinen de manera simultánea la represión con la acción social (ver: Group and Gang Violence Strategy, Center for Crime Prevention and Control, John Jay College <http://www.ijay.cuny.edu/ccpc/strategies.asp>)



Derroteros claves de la seguridad democrática

- ❑ En todo caso hay que cumplir con el objetivo de la de PDSD y de la PDCS de incrementar el pie de fuerza de la policía a nivel urbano. Definir posible papel de gobiernos departamentales y municipales en esto.
- ❑ También hay que cumplir con el objetivo de la PDSD y de la PDCS de fortalecer la justicia penal ordinaria para reducir la impunidad. Hay que diseñar una estrategia concreta para revisar el SPOA y reformarlo en lo que sea necesario. Además fortalecer la investigación criminal debe ser prioridad. Definir posible papel de gobiernos departamentales y municipales en esto.
- ❑ El plan de consolidación (“Salto Estratégico”) no se puede abandonar, tampoco los esfuerzos en reintegración de excombatientes. Hay que terminar la tarea, la pregunta es hasta cuando?



La cuestión institucional

- ❑ Mientras que en la PDSD y la PCDS el liderazgo del Ministerio de Defensa era incuestionable, en materia de la política de seguridad ciudadana dicho liderazgo resulta bastante bizarro.
- ❑ Quien o qué institución desde el nivel nacional debería/podría promover una política nacional de seguridad ciudadana? Por funciones podría ser el MinInterior, por capacidad es mejor que no lo sea (*). Una opción intermedia a considerar: crear una Consejería Presidencial que asuma el diseño de la política y coordine su ejecución y evaluación.
- ❑ En cualquier caso hay que establecer mecanismos de coordinación Nación-Alcaldes. El “Cónclave de Seguridad Ciudadana” convocado por el gobierno en Sep. 30/09, aunque tardío, parece ser un inicio en esta dirección. Excesivo foco en acciones y muy poco en el cómo. Ni una palabra sobre coordinación Nación-Alcaldes!



Algunos retos

- La políticas de choque (control) tienen unos tiempos distintos a los de las políticas de prevención social. Es posible diseñar una interfaz entre las primeras y las segundas?
- Qué hacer con la corrupción policial y de la justicia en condiciones de “reconfiguración cooptada del Estado” (Garay, Salcedo y Beltrán, Borradores Método 60, mayo 1 de 2009)?
- Es indispensable establecer mecanismo de monitoreo y evaluación independientes. Cómo hacer?
- Demasiados frentes, no hay recursos para todo. Qué hacer?