

**POLÍTICAS DE SEGURIDAD
Y REDUCCIÓN DEL HOMICIDIO
EN BOGOTÁ:
MITO Y REALIDAD**

Pablo Casas Dupuy *
Paola González Cepero **

* Investigador de la Fundación Seguridad y Democracia. MA. en International Security Studies de la Universidad de Reading, Inglaterra.

** Asistente de Investigación. Politóloga de la Pontificia Univesidad Javeriana, Bogotá.

Introducción

La mayoría de expertos, académicos y columnistas dedicados al tema de Bogotá, parecen estar de acuerdo en que las razones para la reducción de la delincuencia, en especial de los homicidios, en la ciudad durante la última década, se debe a las políticas y programas de seguridad desarrollados durante las administraciones de Antanas Mockus y Enrique Peñalosa¹.

Mientras que unos han venido asumiendo lo anterior sin mayor cuestionamiento, otros, a través de diferentes ensayos académicos, foros y seminarios nacionales e internacionales, vienen argumentando la tesis de que la reducción de la criminalidad en Bogotá se debe, o está estrechamente relacionada, con las políticas y programas de estas tres administraciones distritales. Estos autores, han desarrollado dicha hipótesis al punto de presentar la gestión desarrollada durante esas tres administraciones, como un “modelo exitoso” el cual puede ser adoptado por las administraciones de otras ciudades a nivel nacional e internacional. Sin embargo hay una serie de aspectos que plantean importantes interrogantes y cuestionamientos sobre la relación de causalidad entre ese modelo y la reducción de los homicidios y la criminalidad, los cuales aún no han sido, ni explicados, ni abordados por los autores promotores del “modelo Mockus – Peñalosa”.

¹ Mockus (1995 – 1997); Peñalosa (1998 – 2000); y Mockus (2001 -2003)

Haciendo a un lado la incidencia de la actividad armada propia del conflicto, la tendencia en la reducción de homicidios ha sido generalizada a nivel nacional entre 1991 y 2000, en especial en los grandes centros urbanos. Si se analizan las series históricas de las tasas de homicidios previas a 1991, tanto nacionales como de ciertas ciudades, es claro que entre 1984 y 1991 se produce un incremento inusual y excepcional desde un punto de vista histórico, y que la reducción posterior a 1991 se comporta más bien como un “retorno a la normalidad”, o a las tendencias estadísticas históricas previas a 1984. De ser así las cosas, las relaciones de causalidad deben ser otras diferentes a los programas implementados en Bogotá entre 1995 y 2003, y por ende hay que buscarlas en otra parte. Muy probablemente en el contexto histórico nacional, y por que no, internacional.

Este ensayo pretende poner en duda la tan aceptada relación de causalidad entre la reducción de los homicidios y las políticas y programas distritales, así como responder las preguntas de ¿por que si en las otras ciudades, en especial en Medellín, no hubo Mockus-Peñalosa-Mockus, las tasas de homicidio descienden inclusive a ratas más altas que Bogotá? ¿Por que si en general en el país no se dio el modelo Mockus-Peñalosa-Mockus, las tasas de homicidio a nivel nacional también se reducen durante el mismo período?

La hipótesis central es que la reducción que se produce a partir de 1991 se encuentra directamente ligada al debilitamiento de los mismos factores que causaron el incremento previo entre 1984 – 1991: narcotráfico, paramilitarismo, guerrilla, así como al incremento de la eficiencia de la actividad policial a nivel nacional a partir de 1993 y los nuevos espacios políticos creados por la Asamblea Constituyente y la Constitución Política de 1991. Como ya se mencionó, la disminución de los homicidios en Bogotá, consiste en un retorno a los comportamientos

históricos de las tasas que se presentaron entre 1960 y 1984 tanto en la ciudad como a nivel nacional. En ese sentido, este trabajo pretende invertir el orden de la presentación de los hechos, resaltando que lo sui géneris y excepcional no ha sido la reducción de los homicidios a partir de 1993 en Bogotá, sino el incremento previo de estos.

El efecto del desbordamiento a nivel nacional de la actividad de los carteles del narcotráfico, el crecimiento de los grupos guerrilleros, el surgimiento de grupos de limpieza social, y el inicio de actividad paramilitar, así como los elevados niveles de corrupción e ineficiencia policial, sin duda son los factores que contribuyen a disparar la criminalidad, y en particular el homicidio, entre 1984 y 1991. Con el fuerte golpe asestado a los carteles entre 1993 y 1995, se reduce la violencia generada por estos mismos y otros fenómenos conexos, tales como la limpieza social. Así mismo, la fuerte acción del Estado contra los grupos paramilitares entre 1988 y 1993, contribuyó también a “sacar del mercado” grupos de delincuencia organizada que eran los principales responsables de las elevadas tasas de homicidio por las masacres y la limpieza “política” que ejercían. Por otra parte, entre finales de los 80 y principios de los 90, el gobierno nacional logró la desmovilización de importantes grupos guerrilleros, emprendió la lucha contra el narcotráfico y abrió nuevos espacios políticos para iniciar procesos de paz. Así mismo, la reforma de la Policía iniciada por el Gobierno de Cesar Gaviria en 1993, y la depuración de esa institución iniciada a partir de 1994, contribuyeron a aumentar notablemente la eficiencia policial la cual se refleja en el incremento de capturas, en especial de sindicatos de homicidio, lo que ayudó a la reducción de las tasas.

Lo interesante de este enfoque, es que sirve no solamente para explicar el fenómeno de reducción en Bogotá, sino a nivel nacional y en otras ciudades, como por ejemplo Medellín y Calí. Por el contrario, la hipótesis de los que

atribuyen estas reducciones a la gestión Mockus - Peñalosa, solo puede ser aplicada a Bogotá en el sentido que esta se entiende en gran medida como consecuencia de ese modelo, sin embargo tampoco es acertada en la medida que la tendencia a la baja de los homicidios ya se venía dando desde 1993, dos años antes de que la primera administración de Mockus llegara.

Para desarrollar este ensayo, se van a utilizar unos argumentos orientados a cuestionar la forma como se ha presentado y analizado la información estadística sobre el tema y otros orientados a cuestionar el enfoque y los fundamentos de las principales políticas y programas del modelo Mockus – Peñalosa. Por otra parte se describen una serie de eventos y procesos del orden nacional, que para el caso de Bogotá hasta la fecha no se han tenido en cuenta al abordar el análisis de los homicidios y la criminalidad.

La primera parte de este ensayo hace una revisión del panorama estadístico del comportamiento de los homicidios a nivel nacional y en las grandes ciudades desde 1960 hasta el 2004, con el fin de mostrar algunas tendencias sobre las cuales poco se ha hecho referencia y las cuales permiten poner el caso de Bogotá en un contexto histórico y comparado más amplio y más objetivo. Así mismo, desarrolla nuevos elementos de juicio para explicar la reducción de los homicidios en Bogotá dentro de una óptica nacional, haciendo referencia a la lucha que el gobierno nacional emprende contra los carteles del narcotráfico, el paramilitarismo y los grupos guerrilleros, así como a las modificaciones que en materia de política criminal, depuración policial y nuevos espacios políticos que se dan en el país a principios de los años noventa. A la luz de lo anterior, una segunda parte hace una revisión crítica de las políticas y programas que componen el modelo “Mockus – Peñalosa” al cual se atribuye la reducción de los homicidios en Bogotá, y lo compara con el caso de la ciudad de Nueva

York y la gestión del Alcalde Giuliani durante los años noventa, sobre el cual se ha generado una controversia similar a la planteada para Bogotá en este ensayo, pues varios investigadores y académicos argumentan que la reducción de los homicidios y de la criminalidad en Nueva York, obedece más bien a una tendencia del orden nacional.

BLANCA

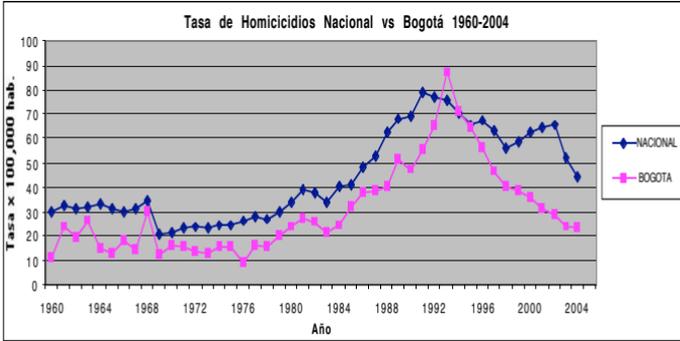
LA REDUCCIÓN DE LOS HOMICIDIOS EN UNA PERSPECTIVA NACIONAL

Con frecuencia se ha afirmado que Bogotá fue ajena al fenómeno del narcotráfico, del paramilitarismo, e inclusive de la guerrilla, pero hay varios indicadores que han venido demostrando que eso no es así. Las estructuras criminales si han estado presentes en Bogotá de una u otra forma. El “cuento” de que en Bogotá no hubo presencia de grupos armados ligados a actividades ilícitas no es tan evidente. Es posible que si hubiese presencia en muchas formas, y casi siempre bajo la figura de estructuras criminales ligadas al accionar delictivo. La prueba de ello es precisamente que el patrón de comportamiento de las estadísticas en la materia, tanto a nivel nacional como para Bogotá asume las mismas tendencias.

Entre 1960 y 1984, el país y por ende Bogotá también, experimentaron una relativa estabilidad política y de gobernabilidad, y estuvieron exentos de la influencia de estructuras delincuenciales organizadas como las de los carteles de la droga y los paramilitares. Esto se refleja en unas tasas de homicidio que oscilan entre los 10 y los 30 homicidios por cada 100,000 habitantes. La tasa para Bogotá entre 1960 y 1984 estuvo en promedio en 25 x 100,000 habitantes. La tasa nacional para el mismo período estuvo en promedio en 27 x 100,000 habitantes. A partir de 1984 la tasa empieza a incrementarse de manera dramática hasta alcanzar sus picos mas altos en toda su historia, en 1991 a

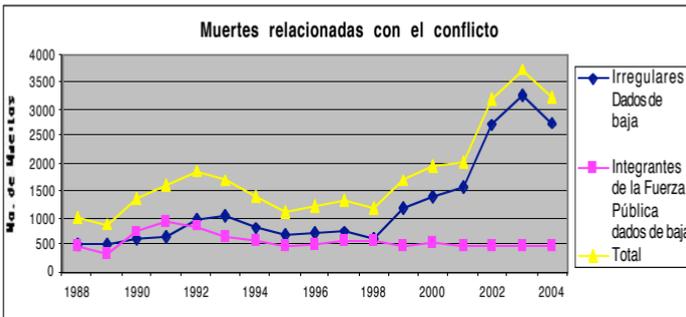
nivel nacional y en 1993 en Bogotá. Luego en 1999 la tasa de Bogotá retorna a los 25 x 100,000 habitantes que era el promedio histórico previo a 1984. La tasa nacional aunque también retorna, sigue un poco más alta pero es por el efecto del escalamiento del conflicto durante estos últimos años.

Gráfica No.1



Fuentes: Serie Nacional: base de datos Policía Nacional, Centro de Investigaciones Criminológicas, 2005. Serie Bogotá: desde 1960 hasta 1989 se tomo como fuente: Cubides Fernando, Ana Cecilia Olaya y Carlos Miguel Ortiz, *La violencia y el municipio colombianos 1980-1987*. Universidad Nacional, Centro de Estudios Sociales, 1998; desde 1990 hasta 2004 se tomo como fuente base de datos Policía Nacional, Centro de Investigaciones Criminológicas, 2005

Gráfica No.2



Fuente: Presidencia de la República, Observatorio de Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República.

Si se elimina el efecto de las muertes ocasionadas por el conflicto, esta tasa queda también en valores cercanos a los

25 x 100,000. En ese sentido, las “estadísticas de las últimas 4 décadas sobre el homicidio en Colombia, han demostrado dos tendencias claras: (i) un descenso continuo y marcado en la tasa de homicidios a nivel nacional a partir de 1991 y (ii) cerca de un 87% del total de los homicidios en el año 2000 no están relacionados con la confrontación armada de la insurgencia contra el Estado, sino que son manifestaciones de una violencia relacionada directamente a las organizaciones criminales, al narcotráfico y en menor proporción , a la intolerancia social, riña o ajuste de cuentas².”

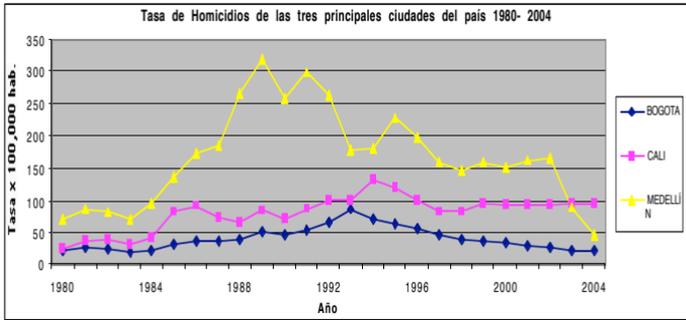
Llama la atención que todos los ensayos y documentos cuyo objetivo es demostrar que el homicidio bajó en Bogotá debido a las políticas distritales de Mockus y Peñalosa, empiezan sus análisis estadísticos a partir de 1995 desconociendo lo anteriormente expuesto. Los gráficos que presentan en estos trabajos empiezan todos en 1994, en el mejor de los casos en 1992, pero nunca muestran las series históricas de las tasas de homicidio previas a 1992. Se trata de un corte muy arbitrario como si antes de 1995 no hubiera pasado nada que pudiera tener alguna conexión con los desarrollos objeto de este análisis. Los documentos mencionados tampoco han hecho referencia, y han ignorado el incremento coyuntural y excepcional que se dio previamente entre 1984 y 1992, tanto en Bogotá, como en todo el país, y el cual se constituye en la principal fuente para explicar el posterior descenso.

Así mismo estos investigadores han evitado el problema de explicar por qué la reducción en Bogotá empieza en 1993 y no en 1995, y por qué la rata de descenso, o reducción, más alta, se da entre 1993 y 1995, antes de que pudieran tener algún efecto las medidas asumidas por esas administraciones, pues simplemente aún no habían iniciado su gestión. En efecto entre 1993 y 1996 se produce una

² Ministerio de Defensa. *Homicidio y Control de Amas*. Página WEB, 2001, Pág 5.

reducción del 35% en Bogotá. Lo mismo aplica para otras ciudades: entre 1989 y 1993 se da una reducción de 43% en Medellín, entre 1994 y 1997 se da una reducción del 37% en Cali, y entre 1991 y 1995 se da una reducción del 16% a nivel nacional. Entre 1991 y 1998 se da una reducción del 29% en todo el país.

Gráfica No.3



Fuente: Desde 1980 hasta 1989 se tomo como fuente: Cubides Fernando, Ana Cecilia Olaya y Carlos Miguel Ortiz, *La violencia y el municipio colombianos 1980-1987*. Universidad Nacional, Centro de Estudios Sociales. 1998. Desde 1990 hasta 2004 se tomo como fuente base de datos Policía Nacional, Centro de Investigaciones Criminológicas, 2005.

Gráfica No.4



Fuente: Desde 1960 hasta 1989 se tomo como fuente: Cubides Fernando, Ana Cecilia Olaya y Carlos Miguel Ortiz, *La violencia y el municipio colombianos 1980-1987*. Universidad Nacional, Centro de Estudios Sociales. 1998. Desde 1990 hasta 2004 se tomo como fuente base de datos Policía Nacional, Centro de Investigaciones Criminológicas, 2005.

Teniendo presente la gráfica anterior, es claro que los homicidios empiezan a bajar desde 1993, antes de la era Mockus-Peñalosa (1995 – 2002). Mockus llega en 1995, dos años después del inicio del vertiginoso descenso, Peñalosa llega en 1998, cinco años después, nuevamente Mockus llega en el 2000, siete años después. Si esta reducción se debe a los programas de Mockus, en el mejor de los casos, esta debería haberse iniciado como mínimo un año después de entrada en funcionamiento los programas de este, en 1996 o 1997, y no antes. Peor aún, si los expertos citados atribuyen la reducción al conjunto y al agregado de las políticas Mockus – Peñalosa - Mockus, el descenso solo debería haberse iniciado a partir, por lo menos, de la mitad de la administración Peñalosa en 1999, o inclusive durante la segunda administración Mockus a partir del 2001. Pero como se mencionó, la reducción más marcada se produce entre 1993 y 1995, cuando es prácticamente imposible que los resultados de dichas políticas y programas hayan tenido alguna repercusión sociológica y cultural en los bogotanos.

Tal como se ha venido argumentando, explicar la reducción de los homicidios en Bogotá a partir de las políticas y programas de las administraciones Mockus – Peñalosa – Mockus, no es suficientemente convincente. La modificación de comportamientos y tendencias de este tipo no obedece a un mensaje o a la instrucción de un gobierno. Dichos fenómenos solo se modifican cuando se modifican o eliminan las causas y factores generadores de estos. Por esa misma razón, es difícil aislarlas de contextos más amplios en donde se reflejan las mismas tendencias, tal como lo es el caso del panorama nacional.

En ese sentido es importante hacer un breve barrido histórico del panorama nacional desde la década de los 60, pues este es el punto inicial que tomamos para analizar la tendencia de los homicidios en Colombia y así entender su relación con lo que pudo pasar en ciudades como Bogotá, Medellín y Cali.

La década de los 60 esta antecedida por la reforma constitucional de 1957 que sentó las bases para la instauración de lo que se conoció como el Frente Nacional (1958-1974). Este periodo se caracterizó por el apaciguamiento de la lucha bipartidista y la subordinación del estamento militar en la esfera de lo político. Mas adelante, a finales de los 70, con el boom de la marihuana se organizó el negocio de las drogas inicialmente en manos de terratenientes, comerciantes y contrabandistas en la costa Atlántica y empezaron a sonar nombres de clanes familiares asociadas a estas actividades en Barranquilla, Santa Marta, Riohacha, y Valledupar. Los conflictos entre estos clanes por el control de negocio pronto empezaron a escalar llegando a producirse las primeras “vendettas” y asesinatos directamente ligados a esta dinámica delincencial. Esta violencia pronto se refleja en el comportamiento de las tasas de homicidios locales, tal como se puede apreciar en la gráfica para el Departamento de la Guajira. Al respecto vale la pena destacar que dicho incremento solo se aprecia a nivel local, y no se expande masivamente a nivel nacional, pues estos primeros “carteles” de la marihuana, no llegaron a tener, ni el tamaño, ni el poderío económico, ni la letalidad en su “modus operandi” que llegaron a tener sus sucesores de la coca durante los años ochenta.

Gráfica No.5



Fuente: Cubides Fernando, Ana Cecilia Olaya y Carlos Miguel Ortiz, *La violencia y el municipio colombianos 1980-1987*. Universidad Nacional, Centro de Estudios Sociales.

Posteriormente entre 1977³ y 1986, la guerrilla pasó de la defensiva a la ofensiva, aumentando su número de frentes y fijando como su objetivo estratégico la toma del poder nacional. Tan solo entre 1984 y 1986 "...las FARC pasaron de 1,600 a 3,600 hombres..."⁴. Así mismo, producto de las negociaciones iniciadas durante el Gobierno de Belisario Betancur, surgió la Unión Patriótica como brazo político de las FARC y se produjo la tregua de la Uribe (Meta). La UP tuvo una gran acogida en diferentes sectores a nivel nacional, pero dos factores no dejaron que este proceso de inserción de las FARC a la contienda política se concretara: grupos paramilitares empezaron un proceso de asesinatos contra los dirigentes de la UP⁵ y el fracaso del intento de paz del gobierno Betancur no solo con las FARC sino con otros grupos guerrilleros como el M-19. Este fracaso de las negociaciones entre el gobierno y la guerrilla, condujo al aumento de la violencia a finales de los ochenta como práctica para la consecución de fines políticos y económicos en diferentes regiones del país. A mediados de 1985, el M-19 volvió a la clandestinidad y a finales de ese año ocurrió la toma del Palacio de Justicia, hecho en el que desaparecieron la mitad de los miembros de la Corte Suprema de Justicia. En 1987 las FARC llevaron a cabo la sanguinaria emboscada de San Vicente del Caguán en el Meta.

Paralelamente, la dinámica del narcotráfico empezó a fortalecerse también a principios de los ochenta, aumentando notoriamente su poderío económico, el número de hectáreas cultivadas y haciendo mas sofisticada sus

³ En esta etapa vale la pena mencionar el paro Cívico Nacional de 1977 que marcó un cambio estratégico en el actuar político de los actores sociales, pues aquella insurrección solo le había faltado las armas para instaurar el poder popular. Ver Medina, Medófilo. "*Dos décadas de crisis política en Colombia, 1977-1997*". En Arango, Luz Gabriela (Comp.). *La crisis socio-política colombiana: un análisis no coyuntural de la coyuntura*. Observatorio Socio-político y cultural, Centro de estudios Sociales. Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia, 1997.

⁴ Pardo. Pag.55

⁵ Alrededor de 3000 de sus miembros fueron víctimas de las acciones de los paramilitares y escuadrones de la muerte.

estructuras de seguridad y operativas. Es en este período en el que empiezan a definirse los principales elementos y variables que crean las condiciones para que durante los próximos años el país experimentara el incremento más alto en toda su historia de los niveles de violencia: “etapa de intensas convulsiones sociales, políticas, pacíficas y también violentas”⁶. La opulencia del narcotráfico se reflejó prontamente en la adquisición de vastas extensiones de tierra, de lujosas residencias y fincas de recreo. Este perfil de clase emergente “nueva rica”, hizo que los principales jefes de la mafia se convirtieran prontamente en atractivos objetivos de secuestro y extorsión por parte de la guerrilla. El secuestro de Blanca Nieves Ochoa, hija de uno de los líderes de los principales carteles de la mafia puso en evidencia lo anterior y dio inicio a una fuerte confrontación entre narcotraficantes y grupos guerrilleros de izquierda. La reacción por parte de los narcotraficantes fue rápida y estos empezaron a promover grupos de vigilancia privada que arremetían contra personas que se sospechaba apoyaban o pertenecían a la guerrilla. Uno de estos grupos fue el denominado MAS (Muerte a Secuestradores), el cual empezaría una lucha contra movimientos de izquierda, ya fuesen legales o guerrilleros. De ahí en adelante se empezó a desatar una serie de hechos vinculados con la lucha contra el narcotráfico que generaron un gran número de asesinatos y secuestros de figuras políticas y personalidades entre los cuales se destacan el asesinato de Jaime Pardo Leal y del Procurador General de la Nación. A esta serie de hechos le sigue uno de los más duros para la historia política del país. El más significativo ocurrió el 18 de agosto de 1989, cuando fue asesinado el candidato presidencial Luis Carlos Galán. De inmediato, el gobierno Barco, restituyó la extradición y el escenario del conflicto en Colombia empezó a estar determinado entonces por las acciones antidroga orientadas a la interdicción, incautación, destrucción de laboratorios y

⁶ Pardo, Pag.43.

pistas para vuelos ilegales. Como respuesta a lo anterior los narcotraficantes desataron una brutal oleada terrorista.

Entre 1986 hasta 1990 hubo un aumento en el número de hombres de los grupos de paramilitares y autodefensas, y los capos del narcotráfico empezaron a fortalecerse y expandirse a muchas zonas del país. La inserción del narcotráfico en la economía y la sociedad colombiana implantó una serie de transformaciones en el operar de los grupos guerrilleros y en el surgimiento de los grupos paramilitares que coadyuvaron a deslegitimar las instituciones políticas y judiciales del país. En sus inicios, los grupos paramilitares tuvieron una relación comercial con los carteles de la droga para defenderlos contra la policía y contra sus competidores, pero muy pronto en reacción a la expansión de la guerrilla, estas estructuras evolucionaron y se hicieron más complejas, ya que los narcos, algunos ganaderos y comerciantes, reorientaron su accionar con el propósito de ejercer control territorial, desplazar a la guerrilla y eliminar focos de organizaciones sindicales y campesinas de izquierda. Según autores como Rafael Pardo, estas estructuras paramilitares, adquirieron tanto poder y adoptaron practicas tan sanguinarias “...que, en menos de cinco años, casi logran desestabilizar al estado colombiano, cosa que la guerrilla jamás a estado cerca de alcanzaren mas de treinta años de su existencia”⁷.

Otro ingrediente que durante esta década de los 80 contribuyó a generar un ambiente de tensión, es el que se generó a partir de la entrada en operación de importantes explotaciones petroleras como la de Caño Limón – Coveñas, las cuales trajeron consigo importantes regalías y recursos económicos. Estos recursos crearon grandes expectativas en la población y los grupos alzados en armas, en especial las guerrillas, ya que utilizaron estas condiciones para

⁷ Pardo, Pag.56

organizar el campesinado y promover una serie de “paros cívicos”. Si bien este fenómeno se inició específicamente en las regiones afectadas por la explotación petrolera, esta modalidad de protesta se volvió muy efectiva para llamar al atención de los medios nacionales e internacionales, y se extendió rápidamente a diferentes regiones del país. La infiltración guerrillera en estos movimientos, pronto hizo que estos “paros cívicos”, pronto se constituyeran mas bien en “paros armados”.

La dinámica del negocio de las drogas ilícitas se constituyó finalmente en la que guiaría de ahí en adelante la dinámica del conflicto entre paramilitares y guerrilla contribuyendo a la vez al aumento los índices de violencia en el país en general y en las principales ciudades por la actuación de nuevos agentes de violencia. Estudios como los de Camilo Echandía, han analizado el crecimiento económico de los distintos departamentos y municipios con el aumento de sus tasas de homicidio. En el documento “Expansión territorial de las guerrillas colombianas: geografía, economía y violencia”⁸ este investigador señala que existe una fuerte relación de la concentración de los homicidios en los municipios donde cohabitan las guerrillas y la producción de coca. Este tipo de afirmaciones nos comprueba que gran parte del aumento en la tasa de los homicidios se debe más a dinámicas propias del narcotráfico y a bonanzas cocaleras en determinados municipios del país y a la fuerte presencia de actores organizados entre los que se destaca delincuencia común, sicarios, milicianos y grupos armados ilegales como guerrilla o paramilitares. Esta afirmación es importante pues revela que es necesario concentrar esfuerzos por analizar las dinámicas de la guerrilla y los paramilitares con las dinámicas criminales del país que se llevan a cabo en determinadas zonas

⁸ Echandía, Camilo. “Expansión territorial de las guerrillas colombianas: geografía, economía y violencia”. En M. Deas, Malcolm y María Victoria Llorente. *Reconocer la guerra para construir la paz*. Editorial Norma, 1997.

estratégicas y geopolíticamente importantes por sus fuentes de riqueza y las cuales ejercen poder y control.

A nivel urbano, donde más directamente se reflejó el proceso anteriormente descrito para los años ochenta, fue en la ciudad de Medellín. La situación de inseguridad que presentó Medellín al final de los ochenta y comienzos de los 90, fue directa consecuencia del comportamiento delincencial de los grupos armados y de las dinámicas que trae consigo el narcotráfico, reflejándose en el incremento de las tasas de homicidios, hurto de vehículos, secuestro, extorsión, etc. Durante esa época se combinaron diversos factores que desataron una ola de violencia sin precedentes en la ciudad, catalogándola como la ciudad más violenta del mundo, y caracterizándose por la lucha entre el gobierno y los narcotraficantes, las acciones de éstos asociadas a bandas delincuenciales, elevados niveles de corrupción en los cuerpos de seguridad y justicia del Estado, y por las actuaciones de grupos para-policiales, paramilitares y de “limpieza social”. En Cali también se reflejaron estas dinámicas, aunque con menor intensidad. En el caso de Calí, el aumento en el número de homicidios fue un poco posterior al de Medellín y estuvo íntimamente ligado al fortalecimiento del Cartel de los Rodríguez Orejuela y de los grupos del norte de Valle del Cauca a raíz de la desarticulación operativa del Cartel de Medellín y la muerte de Pablo Escobar.

A lo anterior tampoco escapó Bogotá. Desde 1984 en Bogotá se empezaron a dar nuevos escenarios de criminalidad no solo los referentes a la delincuencia, bandas y organizaciones criminales, propios de cualquier zona urbana, sino que con la llegada de grupos guerrilleros y más adelante con la influencia de los paramilitares estas zonas en Bogotá presentaron dinámicas más complejas y estratégicas para cada uno de los actores. La disputa entre paramilitares y guerrillas, es de vieja data sobre todo en algunas zonas del sur de la ciudad. Primero llegaron las

FARC, cuando y con la VII Conferencia en 1982 se daba la orden explícita de organizar a los frentes para desplegar fuerzas en las principales ciudades y poder adelantar labores de inteligencia que facilitarían su accionar. Se establecieron en zonas como Bosa, Ciudad Bolívar, Soacha, Patio Bonito y Suba y conformaron milicias urbanas. Estas zonas se perfilaron como de gran relevancia estratégica pues su control facilitaba el almacenamiento de armas y explosivos, así como la instrucción y reclutamiento de nuevos miembros. Por otra parte, el control de estas zonas jugaba un papel fundamental en la consolidación de corredores que facilitarían conexión de la capital con zonas rurales ampliamente controladas por estos hacia los Departamentos del Meta, Caquetá y Huila. Como respuesta a la penetración de la guerrilla, fueron llegando los paramilitares y esos escenarios se fueron convirtiendo en espacios de lucha y confrontación, lo que explica en buena parte que en esas zonas hubiera altos índices de criminalidad. Hoy por hoy, nombres como el del Bloque capital de las AUC suenan en algunos puntos de Cazucá, Ciudad Bolívar y Bosa. Los miembros de este bloque han venido expulsando paulatinamente las milicias de las FARC que se habían establecido previamente en estos sectores, y han llevado a cabo lo que comúnmente se llaman campañas de “limpieza social”, eliminando físicamente delincuentes, drogadictos, prostitutas, etc. en las zonas controladas por estos.

Política criminal, políticas de paz y reforma política: factores clave para la disminución de la violencia entre 1991 y 1998

Como hemos visto la década de los ochenta trajo consigo un desarrollo histórico de los grupos armados irregulares, mostrando su evolución gradual en la forma de operar para consolidarse y expandirse en territorios estratégicos del país. Junto con esto, el negocio de las drogas ilícitas, acrecentó

el conflicto entre el Estado y los carteles del narcotráfico. Una serie de asesinatos contra personajes públicos como el ministro de Justicia Lara Bonilla, los Magistrados Hernando Baquero Borda y Luis Enrique Aldana Rozo y más adelante el candidato presidencial Luis Carlos Galán dejaron entrever la crisis por la que el Estado y la sociedad colombiana pasaban.

A finales de los 80 y principios de los 90, se produjeron una serie de hechos, que de manera conjunta crearon un ambiente propicio para la reducción de la violencia y la disminución de las tensiones políticas. Esto se reflejó en la disminución de las tasas de homicidios entre 1991 y 1998 especialmente, tanto a nivel nacional como en las principales ciudades del país. En efecto, por una parte mediante una serie de actos legislativos y administrativos el Estado materializó la declaratoria de “guerra contra el narcotráfico” en una política criminal que le permitió neutralizar importantes estructuras mafiosas y paramilitares. Por otra parte, las políticas de paz puestas en marcha en ese período permitieron la desmovilización de importantes grupos guerrilleros. Finalmente, con la Asamblea Constituyente del 91, el país inició un gran proceso de reforma política que se tradujo en el alivio de innumerables tensiones políticas.

Durante los gobiernos de Virgilio Barco y Cesar Gaviria se tomaron una serie de decisiones de orden político – administrativo, operativo y judicial, que se constituyeron la política criminal que orientó la gestión de los organismos de seguridad y justicia durante esa coyuntura. Durante ese período se expidió el Estatuto Antiterrorista en el cual por primera vez se habla de la amenaza paramilitar, se restituyó la extradición⁹, se creó el Cuerpo Élite de la Policía para luchar contra los carteles y sus estructuras paramilitares, se creó el Bloque de Búsqueda contra Pablo Escobar, y se

⁹ Varios hechos históricos sobre la extradición: Gobierno de López Pumarejo: En 1935 suscribe el Tratado Multilateral de Extradición. Gobierno de Julio César Turbay: Se concreta el Tratado de Extradición con EU. El Congreso, a través de la ley 27 de 1980, incorpora el tratado como

adelantó una intensa purga anticorrupción al interior de la Policía Nacional.

En materia operativa se fortalecieron frentes de acción tales como la erradicación de cultivos, la interdicción marítima y aérea, y se intensificó la persecución de los miembros de los carteles con la constitución de grupos especializados como el Cuerpo Élite y el Bloque de Búsqueda en la Policía Nacional. La mayoría de estos esfuerzos de tipo operativo se enmarcaron dentro de una serie de convenios internacionales de cooperación en la lucha antinarcóticos, unos bilaterales y otros multilaterales. De tipo bilateral los más significativos fueron los suscritos con el gobierno de los EE.UU. En el ámbito multilateral, se dieron iniciativas importantísimas como la surgida en la reunión de los países del Grupo de Río en 1989. Esta iniciativa convocó a los principales países productores y consumidores como Bolivia, Colombia, EE.UU, y Perú en una primera fase y luego integró a México y Ecuador y Venezuela.

En este contexto operativo, la Reforma de la Policía iniciada por el gobierno Gaviria a finales de 1993, jugó un papel fundamental, pues en este cuerpo armado recaía la gran mayoría de las responsabilidades en esta materia. Para finales de 1992 la Policía Nacional presentaba un cuadro dramático de fraccionamientos internos, falta de unidad institucional, y corrupción generalizada, lo cual obligó al gobierno de ese entonces a llevar a cabo un profundo proceso de reforma y depuración institucional. Entre las acciones más representativas adelantadas durante este

legislación vigente. Gobierno de Belisario Betancur: En 1984 es asesinado por el narcotráfico el ministro de Justicia, Rodrigo Lara. Trece colombianos son extraditados a EU. Gobierno de Virgilio Barco: En 1986 la extradición quedó sin vigencia, porque la ley que la autorizaba fue firmada por el ministro delegatario y no por el Presidente. Pero se revive la extradición a través de la Ley 68 de 1986. En febrero de 1987 es extraditado el narcotraficante Carlos Lehder. Gobierno de Virgilio Barco: La Corte Suprema declara inexecutable la ley que aprobó la extradición. Sin embargo, ante el asesinato del candidato Luis Carlos Galán, el Gobierno revive la figura por vía administrativa. Gobierno de César Gaviria: A cambio de la no extradición, los capos del narcotráfico se entregaron a la justicia. En 1991 la Asamblea Nacional Constituyente prohíbe la extradición. Gobierno Samper: El Congreso revive la extradición de colombianos por delitos posteriores a diciembre de 1997.

proceso vale la pena destacar la “purga” llevada a cabo haciendo uso de la medida de la “facultad discrecional” la cual permitía al director de la institución destituir cualquier uniformado sin argumentar o sustentar causal disciplinaria alguna. Entre 1994 y 1998 se retiraron del servicio más de 7,000 uniformados haciendo uso de esta figura. El impacto de este proceso se hizo sentir rápidamente al interior de la institución y esto favoreció un mejor desempeño operativo, pues redujo notablemente los niveles de corrupción y de infiltración por parte del narcotráfico. Fue así como el incremento en las capturas, los decomisos y en general la mejoría de la calidad de la investigación criminal y de inteligencia permitieron primero la desarticulación de la estructura del cartel de Medellín entre 1991 y 1993 y luego la del cartel de Cali en 1995.

En materia judicial, entre finales de la década de los años ochenta y principios de los noventa, el Estado restituyó la extradición, implementó la “justicia sin rostro” y desarrolló la “política de sometimiento a la justicia”. A finales de los ochenta creó por vía de los estados de excepción el Estatuto para la Defensa de la Justicia (decreto 2790 de 1990) el cual estableció la llamada “justicia sin rostro”. Con esta figura el Estado cubrió el vacío que había dejado la prohibición de que los civiles fueran juzgados por la justicia penal militar. Como complemento, a esta justicia se le encargó la investigación y juzgamiento de casos de delitos contemplados en los principales decretos expedidos a la luz de los estados de excepción, entre ellos, el famoso estatuto de la defensa de la democracia, más conocido como “estatuto antiterrorista” (decreto 180 de 1988), el cual recogía en esencia, las disposiciones del estatuto de seguridad creado previamente en el gobierno de Julio César Turbay Ayala. El estatuto antiterrorista creado al amparo de los estados de excepción durante la administración Barco, quedó convertido en legislación permanente. La extradición estuvo vigente durante todo este período, hasta que en 1991

con la expedición de la nueva carta constitucional esta quedó prohibida.

Como mecanismo alternativo a la no aplicabilidad de la extradición, el gobierno Gaviria ideó la “política de sometimiento a la justicia”, la cual quedó consignada básicamente en los decretos 2047, 2147 y 3030 de 1990. Esta política se constituyó en la columna dorsal de la lucha contra el narcotráfico durante este período en el que la extradición no pudo ser aplicada y sus resultados fueron muy positivos a la luz de la coyuntura que le tocó asumir. Su espíritu fue el de permitir la judicialización de narcotraficantes y paramilitares, evitando la polémica del “indulto” o perdón, o la de hacer “amnistías”. Como su nombre lo indica se trataba más bien de un sometimiento a la justicia. Esta consistió básicamente en una rebaja de penas de aproximadamente hasta el 30% para quienes se entregaran y confesaran delitos, y garantizaba la no extradición por delitos confesos y solamente aplicaba para delitos cometidos previamente a la expedición del decreto. En cuanto a los paramilitares, beneficiaba solamente a quienes se entregaran sin tener ningún requerimiento judicial. Según Pardo: “Se aceptó el predominio del estado sobre el delito, por poderoso que fuera; se quitó piso a las pretensiones de amnistía o indulto; se resquebrajó la estructura de intereses de los narcotraficantes, al abrir una salida a quienes quisieran dejar el delito; se promovió la fragmentación del cartel de Medellín; se fracturó del todo el vínculo entre narcotráfico y paramilitarismo; y lo más importante, la justicia recuperó su función de sanción social, más allá de la llamada narcoguerra”¹⁰.

Los resultados de las políticas descritas fueron evidentes en la ciudad de Medellín. En efecto la disminución de la tasa de homicidios que se da a partir de 1991 en esta ciudad, se le atribuye al desmantelamiento de los carteles y a la

¹⁰ Pardo, Pag.307

muerte de Pablo Escobar en Diciembre de 1993, más que al desarrollo de planes específicos locales. Así mismo este descenso está relacionado con que buena parte de la actividad de las agrupaciones de autodefensas cesa con la muerte de Escobar, ya que los grupos de autodefensa entran en un proceso de recomposición. Surge Fidel Castaño como líder de estos y desplazan sus acciones hacia zonas estratégicas rurales. En el caso de Cali las capturas y el sometimiento a la justicia de varios cabecillas, se reflejaron en una importante reducción de los homicidios entre 1994 y 1998. Sin embargo a partir de 1998 nuevos carteles locales se configuraron en alianza con grupos paramilitares. Fue en ese año cuando la figura de “Varela” -que estaba al mando del Bloque Calima- ayudó a reforzar las estructuras de narcotraficantes en el Valle, lo que hizo a su vez relacionar las dinámicas propias de la ciudad con dinámicas propias del conflicto armado de una manera mucho más fuerte. En ese año Cali volvió a presentar una tasa alta en el número de homicidios.

Hasta el momento, hemos venido insistiendo en la relación que existe entre el aumento o la disminución de los homicidios y las dinámicas del narcotráfico, el paramilitarismo y la guerrilla, sin embargo existe también un factor asociado con las coyunturas de reforma política y procesos de paz, que también influye de alguna manera en la dinámica de la violencia. En efecto, paralelo a la lucha contra los carteles del narcotráfico y el paramilitarismo, a finales de los 80 y principios de los 90 ocurrieron otros hechos que contribuyeron a generar condiciones reductoras de la tasa de homicidio: se inició un proceso de reforma constitucional y se desmovilizaron varios grupos guerrilleros, los cuales terminaron insertándose a la vida civil y política del país.

Tal como lo expone Mauricio Romero en su libro *paramilitares y autodefensas, 1982- 2003*, los períodos de reforma política inciden de manera positiva o negativa,

reduciendo o aumentando las tasas de homicidio según estos logren implementarse exitosamente o fracasen. En los momentos que se generan resultados de tipo reformista o cambios profundos en el ejercicio del poder, los indicadores de violencia pueden disminuir. Cuando las expectativas de esos procesos no son satisfechas, escalan nuevamente los índices de violencia¹¹.

Según este autor¹², en la historia reciente de Colombia se han presentado tres coyunturas de cambio político, las cuales han coincidido con períodos de disminución de las tasas de homicidios. La primera durante la administración de Carlos Lleras Restrepo, la cual se caracterizó por su ambiente reformista y sobre todo por el inicio de un proceso de reforma agraria en beneficio del campesinado, lo cual aumentó las expectativas de cambio. La segunda coyuntura se presenta en el gobierno de Belisario Betancur quien inició las primeras negociaciones de paz entre el gobierno y grupos guerrilleros en 1982. Si bien más tarde los diálogos fracasarían, el inicio de estos produjo una leve disminución de las tasas de homicidio entre 1982 y 1984.

La tercera coyuntura, y que es la que nos interesa para efectos de este ensayo, coincide con la instauración de la Asamblea Constituyente, la redacción de una nueva Constitución Política, la desmovilización y desarme de casi 5.000 miembros de grupos guerrilleros, y el desarme provisional de varios grupos paramilitares como el de Fidel Castaño en Córdoba, entre 1991 y 1994. La desmovilización de grupos como el M-19, el Ejército Popular de Liberación, el Partido Revolucionario Trabajador, el Movimiento Quintín Lame, y la Corriente de Renovación Socialista, así como la confianza de conseguir la paz influenciada por la nueva Constitución, redujo por unos años la intensidad del conflicto en algunas zonas del país.

¹¹ Romero, Mauricio. *Paramilitares y autodefensas, 1982-2003*. Universidad Nacional, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Editorial Planeta, 2003.

¹² *Ibid.*, Pags. 28 – 30.

MOCKUS – PEÑALOSA (1995 – 2003): ¿MODELO EXITOSO?

Desde hace aproximadamente tres años, diferentes investigadores y consultores¹³ vienen desarrollando publicaciones y documentos en los que afirman que la reducción de los homicidios y de la criminalidad en Bogotá, correspondió a la implementación de las políticas y programas de Antanas Mockus y Enrique Peñalosa entre 1995 y 2003. Lo anterior lo hacen argumentando la marcada reducción de las tasas de homicidio las cuales pasaron de 80 x 100,000 hab. en 1993, a menos de 20 x 100,000 hab. en el año 2002.

A finales del año 2002, Hugo Acero, Subsecretario de Seguridad y Convivencia de Bogotá entre 1995 y 2003, proclamaba: “Hoy, después de ocho años de tres gobiernos

¹³ Entre muchos otros, los trabajos más representativos de dicha posición, y los cuales tomaremos como referencia principal para desarrollar este punto, son los producidos por Gerard Martin y Miguel Ceballos (2004) del Programa Colombia de la Universidad de Georgetown; el documento realizado por Angela Rivas y Maria Victoria Llorente (2004), investigadoras del programa Paz Pública de la Universidad de los Andes; el estudio de Angela Rivas y Fabio Sánchez (2003) del mismo programa, y claro está, las diferentes publicaciones y ponencias de Hugo Acero, quien durante 8 años del período en cuestión, estuvo al frente de los temas de seguridad ciudadana y convivencia.

los resultados de los programas y proyectos han sido contundentes, la cultura de los ciudadanos se ha modificado, existe mayor compromiso con el desarrollo de la ciudad y las tasas de homicidios comunes y de muertes en accidentes de tránsito se redujeron de 80 en 1993 a 30 en 2001 y de 25 en 1995 a 11 en 2001, respectivamente.”¹⁴ ... “Estos logros en materia de reducción de la violencia y la delincuencia se atribuyen a la aplicación de una política integral de seguridad y convivencia que la ciudad ha venido ejecutando desde 1995.”...”Para la Administración Distrital, la reducción de la violencia homicida y de la delincuencia que se puede observar desde hace algunos años, responde a la formulación e implementación de diferentes programas de su plan de seguridad y convivencia...”¹⁵.

Por su parte, en una publicación del 2004, Angela Rivas y Maria Victoria Llorente investigadoras de la Universidad de los Andes, concluyen: “El descenso de la criminalidad y en especial del homicidio en la ciudad de Bogotá observado en la última década, representa un experiencia ejemplar no sólo por la magnitud de la caída de los indicadores de crimen en la ciudad, sino también por la novedad en el discurso y en el manejo de los temas de seguridad por parte de la administración municipal”¹⁶; “Esta combinación de estrategias y los resultados en términos de reducción de la criminalidad y de la sensación de inseguridad en la ciudad, hacen que esta experiencia sea un buen ejemplo de las diversas posibilidades que existen para enfrentar fenómenos de crimen urbano”¹⁷. Carina Peña, Magíster en Ciencia Política de la misma universidad afirma: “Esta reducción en los índices de criminalidad, particularmente la

¹⁴ Acero, Hugo. *La seguridad ciudadana en entornos urbanos complejos*. Documento presentado en el Seminario, “Políticas de prevención del crimen y la violencia en ámbitos urbanos”, Universidad de los Andes, Página WEB Facultad de Economía, Bogotá, 2003. Pag.5

¹⁵ Ibid. Pag. 8

¹⁶ Angela Rivas y Maria Victoria Llorente. *La caída del crimen en Bogotá: una década de políticas de seguridad ciudadana*. Documento CEDE, Universidad de los Andes, Página WEB Facultad de Economía, 2004. Pag. 311

¹⁷ Ibid. Pag.

disminución en el número de homicidios y delitos contra la vida lograda en las administraciones de los alcaldes Antanas Mockus y Paul Bromberg (1995-1997), Enrique Peñalosa Londoño (1998-2000) y Antanas Mockus (2001-2003) ha convertido a Bogotá en un modelo a seguir en el manejo de políticas públicas de seguridad y convivencia, que impone el reto de ser estudiado, mantenido y perfeccionado.”¹⁸

Así mismo, Peña atribuye estas reducciones a las siguientes tres características del modelo Mockus – Peñalosa: “(i) la participación ciudadana en el desarrollo de una cultura de la seguridad, (ii) el espacio público como factor determinante de la seguridad, y (iii) la existencia de políticas distritales interinstitucionales que van más allá de la respuesta policial a los delitos.”¹⁹

En el mismo orden de ideas, la reciente publicación de Gerard Martin y Miguel Ceballos de la Universidad de Georgetown, está orientada a demostrar que: “El éxito de Bogotá es el resultado de una gestión coherente que involucra una serie de interacciones de diversas políticas e intervenciones, diseñadas a largo plazo, innovadoras pero realistas, creativas y consecuentes...”²⁰; “La excelente gestión pública durante el período de 1995 – 2003 fue un elemento fundamental para lograr la reducción del crimen y la violencia en Bogotá”²¹. En el prólogo de la misma publicación, el ex Alcalde Antanas Mockus escribe: “Por una vez podemos compartir el placer de interpretar unos éxitos que, como lo señalan en detalle los autores, otras ciudades ya han comenzado a aprovechar.”²²; así mismo,

¹⁸ Peña, Carina. *Políticas de orden público para la seguridad ciudadana: el caso de los delitos contra el patrimonio en bogota. 1995-2002*. Tesis de grado para optar al título de Magíster en Ciencia Política de la Universidad de los Andes, Bogotá, 2003. Pag.3

¹⁹ Ibid, Pag.3

²⁰ Gerard Martin y Miguel Ceballos. *Bogotá: Anatomía de una Transformación, Políticas de Seguridad Ciudadana 1995-2003*. Editorial Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2004. Pag. 32

²¹ Ibid. Pag.704

²² Mockus, Antanas. En Ibid, Pag. 24

el Director del Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Georgetown afirma: “La publicación del libro de Gerard Martin y Miguel Ceballos sobre la experiencia de Bogotá como ejemplo del éxito de la gestión pública en la resolución de problemas tan difíciles como los de la inseguridad pública es motivo de orgullo muy especial...”²³.

El enfoque anterior ha sido objeto de una intensa divulgación, y viene siendo presentado en diferentes escenarios del orden nacional e internacional como un modelo a seguir. A nivel internacional, la ONU ha facilitado su divulgación en Centroamérica y países vecinos de Suramérica. A nivel nacional, el modelo está siendo divulgado y promovido por la Policía Nacional con el Programa de Departamentos y Municipios Seguros. Este último se ha presentado como la política del Gobierno Nacional en materia de seguridad ciudadana.

Las políticas y programas a los que se atribuyen estos resultados son los de cultura ciudadana, implementados durante el primer período de Antanas Mockus (1995 – 1997), los de recuperación de entornos degradados y del espacio público, implementados por la administración de Enrique Peñalosa (1998 – 2000) y los de institucionalización del manejo de la seguridad formalizados durante la segunda administración Mockus (2001 – 2003).

El concepto de la cultura ciudadana partió del supuesto de que las causas de la violencia homicida están estrechamente relacionadas con el comportamiento de los ciudadanos. Según el Ex Alcalde Mockus, en la sociedad colombiana, y por ende en la bogotana también, existe un “divorcio entre ley, moral y cultura” el cual se manifiesta en violencia, corrupción, y falta de legitimidad en las instituciones, entre

²³ Arturo Valenzuela. En *Ibid*, Pag. 25.

otros²⁴. Normalmente, los tres elementos anteriores se comportan como “sistemas reguladores” del comportamiento, pero en Colombia eso no sucede. Por lo anterior, los programas de cultura ciudadana tuvieron como principal objetivo alcanzar mayores niveles de coherencia y armonía entre estos tres elementos reguladores. Los objetivos específicos fueron: aumentar el cumplimiento de las normas, aumentar la interacción ciudadana para fomentar el cumplimiento de normas, aumentar la capacidad de concertación y solución pacífica de conflictos, y aumentar la capacidad de comunicación entre los ciudadanos²⁵.

En su fase inicial, el enfoque de cultura ciudadana se materializó en los programas de desarme y de consumo de alcohol ya que se partió del diagnóstico de que la mayoría de los homicidios se cometían con armas de fuego y en un contexto donde víctima o victimario había consumido alcohol. Fue así como para aplicar los conceptos de la cultura ciudadana a estos dos aspectos, la Administración Distrital desarrolló por una parte una serie de estrategias de comunicación masiva entendidas como “formas novedosas, atractivas, de alto impacto visual o psicológico”²⁶ y cuyo principal propósito era el de fomentar mecanismos de auto regulación, y por otra adoptar una serie de medidas tendientes a regular por la vía administrativa ciertos comportamientos en establecimientos públicos y de porte de armas. Los programas más representativos de ello fueron la restricción del porte de armas en espacios públicos durante los fines de semana, la campaña “Que las armas descansen en paz”, la restricción al expendio de bebidas alcohólicas en establecimientos públicos, más conocido como la “hora zanahoria”, y la “cátedra del alcohol” dirigida a los colegios y universidades²⁷.

²⁴ Acero (2003), pag.19

²⁵ Ibid. pag.20

²⁶ Ibid.

²⁷ Ibid. pags. 21-23

Como ya se mencionó, dicha estrategia partió del supuesto de que las armas y el alcohol se constituían en un problema al estar en manos de una sociedad carente de mecanismos de autorregulación y de regulación colectiva. Sin embargo, este supuesto se adoptó muy rápidamente, sin entrar suficientemente en detalles, y por ende desconoció algunos aspectos trascendentales en el asunto. Por ejemplo, ¿Qué tan válido era el supuesto de que se trataba de características generalizadas en toda la sociedad colombiana? ¿El alcohol y las armas en sí, conducen a ese tipo de comportamientos a cualquier ciudadano?

Al parecer, ni se trataba de una característica generalizada en toda la sociedad colombiana, y aplicable a todos los bogotanos, ni de por sí las armas y el alcohol generan homicidios.

El estudio “Violencia homicida en Bogotá: más que intolerancia” elaborado por investigadores de la Universidad de los Andes en 2001²⁸, aportó importantes elementos que pueden ser utilizados para controvertir la construcción teórica del concepto de cultura ciudadana. En efecto dicho estudio demuestra que el homicidio en Bogotá está estrechamente ligado al contexto y al accionar de la delincuencia profesional o de las “estructuras criminales”²⁹: “La violencia cotidiana, rutinaria y baladía de la capital, fruto de la intolerancia, en ningún caso sobrepasa la barrera de los diez homicidios por cien mil habitantes. Lo que predomina en Bogotá es la dimensión instrumental, los atracos y ajustes de cuentas, la cual exhibiría una tasa del orden de los treinta homicidios por cien mil habitantes que,

²⁸ Llorente, María Victoria, Rodolfo Escobedo, Camilo Echandía y Mauricio Rubio. *Violencia Homicida en Bogotá: más que intolerancia*. Documento CEDE, Universidad de los Andes, Página WEB Facultad de Economía, 2001.

²⁹ El estudio entiende como estructuras criminales: “...bandas y grupos...que se dedican a numerosas actividades ilícitas y del “bajo mundo”, así como algunas agrupaciones de autodefensa que han surgido en ciertas zonas de la ciudad para enfrentar las delincuencia y milicias urbanas de la guerrilla” Ibid. Pag.3

por sí sola y como promedio agregado para la capital, ya es preocupante³⁰. Para llegar a esa conclusión, el estudio, no solamente analiza el comportamiento del homicidio en el tiempo, sino que hace una profunda caracterización de su dinámica social y espacial en la ciudad.

Tanto el accionar de las bandas de delincuencia organizada o profesional en diferentes sectores de la ciudad, como el de pandillas y “milicias” juveniles, han influido en el comportamiento de los homicidios. Por lo general las bandas profesionales no delinquen donde viven, sino en los sitios donde desarrollar esta actividad es rentable. Lo anterior hace que estas se muevan constantemente y sean difícilmente detectadas por las autoridades. Por su parte, las pandillas y las milicias actúan en el mismo espacio o en su entorno, y su propósito es ejercer control sobre ese territorio. Las pandillas, al igual que las bandas, aumentan el número de muertes por ajuste de cuentas en el interior de las organizaciones como fuera de ellas y producen un gran número de homicidios como consecuencia de sus delitos. En el caso de Bogotá, existen en algunas localidades sicarios de turno, que se insertan en otras estructuras criminales o que hacen trabajo por dinero. En las zonas de la ciudad donde se presentan actividades relacionadas con el comercio de armas, existe una fuerte presencia de bandas, pandillas y grupos irregulares.

Según otro estudio de los mismos autores³¹, el comportamiento de los homicidios en Bogotá se distribuye de manera concentrada y persistente. Este argumento es importante porque ayuda a seguir reafirmando que el impacto de las estructuras organizadas del crimen aumenta la intensidad de la violencia en Bogotá y que esta no es

³⁰ Ibid. Pag. 18

³¹ Llorente, María Victoria, Rodolfo Escobedo, Mauricio Rubio y Camilo Echandía. *Caracterización de la violencia homicida en Bogotá*. Alcaldía Mayor de Bogotá, Universidad de Los Andes – CEDE - Paz Pública, 2000.

accidental. La hipótesis de este estudio confirma que la intensidad de la violencia tiende a concentrarse y a ser persistente en sectores que se encuentra la acción sistemática y deliberada de un gran número de organizaciones criminales que promueven la violencia en la ciudad. Varios argumentos refuerzan esta idea: “Un primer punto es el efecto positivo percibido sobre los niveles de violencia en la ciudad, de la presencia de bandas armadas que atentan contra la vida, así como la actividad del tráfico de armas. (...). Otro punto que sirve de apoyo es el hecho que un % de víctimas de homicidio en la ciudad, cerca del 30%, tenían algún tipo de antecedentes de actividades delictivas. Pero el argumento más importante a esta aseveración es que la existencia de focos de violencia intensa en Bogotá tienden a coincidir con los escenarios donde la presencia de estructuras organizadas, en particular de bandas que atentan contra la vida es ostensible y son escenarios donde la Policía percibe un alto nivel de actividades delictivas y conflictivas”³².

Estos focos de violencia homicida en Bogotá es lo que nos hace pensar la fuerte correlación que tiene la asociación de actividades ilícitas y las diferentes organizaciones criminales como delincuentes, pandillas, sicarios, guerrillas y paramilitares. “Los escenarios y sus actores caracterizan la naturaleza de las pugnas entre estructuras criminales por el control de actividades ilegales, así como sobre la expresión de su poder de intimidación para rodearse de las condiciones que garantizan el silencio y aceptación forzada de las reglas”³³. Estudios como los de Cohen y Tita³⁴ afirman que los actos causados por violencia instrumental tienden a presentar situaciones de contagio y difusión. Aseveran que la presencia de estructuras criminales que recurren a la violencia genera una dinámica que afecta a

³² Ibid. Pag.52

³³ Ibid. Pag.55

otros miembros de organizaciones criminales y potencia una espiral de violencia que tiende a expandirse espacialmente a sectores contiguos y que tiende a persistir en el tiempo.

De ser así las cosas, entonces es posible controvertir el supuesto de que haciendo campañas de desarme (autorregulación), o restringiendo el porte de armas “legales” a los ciudadanos “de bien”³⁵, se pueda incidir sobre el número de homicidios. Quien porta un arma ilícita adquirida en el mercado negro, obviamente es de hecho un criminal, o está vinculado a actividades criminales de cierto nivel. El ciudadano de bien, que tiene su arma debidamente amparada, no anda cometiendo crímenes con su arma amparada. Ahora bien, es un hecho que se han presentado casos de organizaciones mafiosas y paramilitares que tienen armamento debidamente amparado por el Estado, pero al respecto hay que tener en cuenta dos cosas. Por una parte que ese caso no es la regla, sino más bien se trata de hechos aislados de corrupción al expedir los salvoconductos, y por otra, que cuando este criminal va a cometer un delito, un asesinato o una masacre, no utiliza este armamento amparado, sino que de todas maneras recurre al armamento ilegal. De ahí que restringir el “porte legal” sea una medida inocua.

Por otra parte, es también válido argumentar que no son las armas las que matan, sino las personas, en especial los criminales³⁶. No son los “borrachos” comunes y corrientes los violentos que portan armas, son los “delincuentes

³⁴ Ibid.

³⁵ Entiéndase por ciudadanos de bien los que no han tenido, ni tienen cuentas pendientes con la justicia.

³⁶ Al respecto es interesante tener en cuenta que estudios realizados en los EE.UU, han venido desarrollando una serie de hipótesis tendientes a demostrar que inclusive en los estados en los que hay un mayor número de armas legales en manos de los ciudadanos, es donde hay una menor incidencia delictiva, e inclusive de homicidios y lesiones ocasionadas por armas de fuego. Ver Lott, John R. *More Guns, less crime*. The University of Chicago Press, Chicago, 2000.

borrachos” los que portan armas y se vuelven violentos. Al respecto, es claro que no se ha realizado un estudio detallado que indique si los sindicatos de homicidio bajo el efecto del alcohol eran, previamente a ese hecho, delincuentes o ciudadanos de bien. Lo único que se puede aclarar, es que portaban un arma de fuego, en la mayoría de los casos de forma ilegal, y por consiguiente se puede deducir que se trata de una persona al margen de la Ley. La violencia colombiana según Mauricio Rubio³⁷ no se lleva a cabo por la mayoría de colombianos, sino que es llevada a cabo por agentes criminales o profesionales del crimen que actúan.

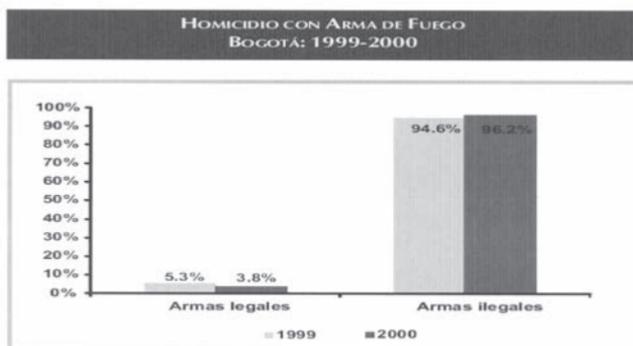
En efecto, estudios realizados por la Décimo Tercera Brigada del Ejército, demuestran que la mayoría de los homicidios se cometen con armas “ilícitas” y no con armas debidamente amparadas por el Estado. Según el Coronel Jorge Enrique Báez, autor del estudio, para “el año 2000, del total de armas identificadas para Bogotá, tan sólo el 3,8% (27) corresponden a armas con permisos en regla (legales) y el restante 96,2 % (650) son armas ilegales. El comportamiento para 1999 es bastante similar en orden de magnitud. Si se asume que el comportamiento de los homicidios armados sigue la tendencia nacional, sería razonable concluir que en Colombia una cantidad bastante alta de los homicidios es cometido con armas de fuego ilegales”³⁸. Así mismo existen otras modalidades de violencia nada despreciables en el país: “los homicidios con arma blanca, por ejemplo presentan entre MCML, una incidencia promedio de 18.1 hpcmh y alcanzan un máximo de 430 hpcmh. Para otras formas de muerte violenta (asfixia, estrangulación) las cifras respectivas son 7.9 hpcmh y 92 hpcmh.”³⁹

³⁷ Ver Mauricio Rubio, *La economía en una sociedad violenta*. Universidad de los Andes, Fundación Social. Revista de Ciencias Sociales, NO 1, p. 28. 1998

³⁸ Ministerio de Defensa “Homicidio y control de armas en Colombia”, julio 2001

³⁹ Mauricio Rubio, “El desbordamiento de la violencia en Colombia”. Interamerican Development Bank, Washington D:C, 2000. Pag.109. (hpcmh = homicidios por cada cien mil habitantes / MCML = Municipios Cubiertos por Medicina Legal)

Gráfica No.6



Fuente: Fuerzas Militares de Colombia - Décimo Tercera Brigada del Ejército
% sobre armas encontradas

Durante la administración de Enrique Peñalosa, la cual se inició en 1998, se continuaron las políticas ya mencionadas pero se introdujeron nuevos elementos, enmarcados dentro de las conocidas teorías de “la ventana rota” y de “cero tolerancia”. Fue así como se desarrollaron importantes programas tendientes a la recuperación de zonas degradadas, al control del espacio público y a la disminución de las contravenciones. Entre los proyectos que vale la pena destacar figuran los de control del espacio público en el Centro de la ciudad, la recuperación de las zonas del “Cartucho” y “San Victorino”, el programa “Misión Bogotá”⁴⁰ y la puesta en marcha de las Unidades Permanentes de Justicia – UPJ. Estas últimas, funcionan como centros de detención muy transitorios, únicamente durante las primeras 48 horas con que cuentan las autoridades para formalizar el inicio de un proceso contra un ciudadano. Una vez el detenido es sindicado formalmente por la Fiscalía de un delito, éste es conducido a la Cárcel Distrital. Como por lo general los detenidos que son llevados a estas Unidades son sindicados de delitos excarcelables o de contravenciones menores, al cabo de las 48 horas estos son liberados nuevamente. Aunque su nombre da a entender

⁴⁰ Para una descripción detallada de estos programas ver, entre otros, Martín y Ceballos (2004); Acero (2003); y Llorente y Rivas (2004).

todo lo contrario, estas unidades de “permanentes” no tienen nada, y mucho menos de “justicia”, pues allí no se llevan procesos ni se aplica ningún tipo de justicia. En la práctica se han constituido en un instrumento de disuasión a donde son conducidos y retenidos por 48 horas, menores contraventores, expendedores de droga, borrachos, “travestis” y prostitutas.

Otra iniciativa adoptada durante esta administración fue la del programa “Justicia cercana al ciudadano”, cuyo objetivo principal era brindar a la ciudadanía suficientes espacios para la resolución de conflictos relacionados con la convivencia. Fue así como, se destinaron importantes recursos para la modernización y ampliación de la cobertura de las Comisarías de Familia y de las Inspecciones de Policía, así como para la creación de las unidades de Mediación y Conciliación.

Es claro que este tipo de programas tienen un efecto muy alto sobre la percepción ciudadana de la seguridad, y contribuyen a generar espacios de convivencia más adecuados más no sobre la seguridad real y mucho menos sobre el homicidio. Tratar de establecer alguna correlación entre los programas descritos y la reducción de los homicidios es difícil, más aun cuando estamos asumiendo que estos últimos se dan ante todo en contextos del mundo criminal o por el accionar de los criminales. El contar con andenes transitables y mobiliario urbano adecuado, no tiene la más mínima incidencia sobre el actuar de la delincuencia profesional. Sin embargo, dichos programas alcanzaron importantes resultados en términos de convivencia, y elevaron los niveles de calidad de vida de los bogotanos. No hay duda de que medidas como éstas, pueden llegar a incidir sobre la comisión de delitos muy menores como el “raponazo” o el “chalequeo”, o sobre delitos como la venta de artículos de contrabando, y robados, pero su impacto sobre el número de homicidios es mínimo, ya que los

pequeños delincuentes dedicados a este tipo de actos criminales por lo general no portan armas de fuego.

La segunda administración de Antanas Mockus se caracterizó por la consolidación de programas y proyectos tendientes al fortalecimiento institucional y de manejo del tema de la seguridad y la convivencia. Así mismo continuó y acumuló las experiencias ya mencionadas de las administraciones anteriores en materia de cultura ciudadana, espacio público, y recuperación de zonas degradadas y justicia cercana al ciudadano. En materia institucional se consolidaron procesos tales como los Consejos de Seguridad, el seguimiento y evaluación de la gestión policial mediante el montaje del Sistema Unificado de Información de Violencia y Delincuencia - SUIVD, y la modernización de la Cárcel Distrital. El seguimiento y evaluación de la gestión policial y el SUIVD, se inspiraron en el sistema COMPSTAT (Computerized Statistics) de Nueva York, y sin duda han tenido un efecto importante en el mejoramiento y la supervisión del trabajo policial.

Por otra parte, durante dicha administración también se destinaron importantes recursos para la renovación de equipos de transporte y comunicaciones de la policía, así como para la capacitación de funcionarios de la Fiscalía, del Departamento Administrativo de Seguridad - DAS, del Instituto de Medicina Legal, y de la Dirección de Investigaciones Judiciales de la Policía en investigación criminal.

Algunos de los autores⁴¹ incluyen en el inventario de este “modelo exitoso” otros programas asumidos por estas administraciones, cuya relación directa con los temas de seguridad, y en especial del homicidio, puede ser absolutamente tangencial. En efecto en ese sentido se

⁴¹ Por ejemplo Martin y Ceballos (2004) y Acero (2003).

incluyen programas tales como los de reducción de la accidentalidad en tránsito, el de la prohibición del uso de la pólvora, atención a la población desplazada, y atención a jóvenes drogadictos. Gerard Martin y Miguel Ceballos, van aún más lejos y relacionan dentro de estos programas los de urbanismo, medio ambiente y política social, tales como la introducción del sistema de transporte masivo “Transmilenio”, la restricción del uso del carro, la construcción de parques, la promoción del uso de la bicicleta, la construcción de bibliotecas, la recuperación del humedal de Juan Amarillo⁴², o el incremento en la inversión en salud y educación escolar⁴³. Con relación a los programas urbanísticos afirman: “Un componente esencial de la mejoría en la seguridad ciudadana en Bogotá durante el período 1995 – 2003, fue el conjunto de múltiples transformaciones urbanísticas implementadas por las administraciones distritales de estos períodos”⁴⁴. Con relación a los programas de salud y educación observan: “También intentamos mostrar cómo estas políticas han generado mejoras en la calidad de vida, de manera que pueden haber contribuido a desincentivar comportamientos proclives al delito, a la criminalidad o a la violencia, particularmente dentro de la población juvenil en riesgo”⁴⁵. Sin embargo, la relación, por remota que sea, entre la recuperación del Humedal de Juan Amarillo, la construcción de ciclo-rutas, la prohibición del uso de la pólvora, o el acceso a servicios de salud, con la reducción de la criminalidad en Bogotá, es algo que trasciende la lógica del conocimiento occidental. Por otra parte, con relación a la cobertura de los servicios de educación, es importante tener en cuenta las siguientes reflexiones. Por una parte, en países desarrollados donde la cobertura en educación es total, el problema de los jóvenes involucrados en actividades delictivas no tiene nada que ver con el acceso a este servicio,

⁴² Ver Martin y Ceballos (2004), Pags. 263 - 330

⁴³ Ibid, Pags. 401 - 432

⁴⁴ Ibid. Pag. 330

⁴⁵ Ibid. Pag. 402

pues de hecho el problema es que dichos jóvenes desertan de este o lo rechazan. Por otra parte, cabe una reflexión de orden socio-económico en el sentido de que no se puede estigmatizar la población “no educada” o establecer la ecuación de que escolaridad es igual a menor probabilidad de convertirse en criminal. De hecho existen varios ejemplos de países donde la cobertura en educación es muy pobre, y donde esa población “no educada” no es sujeto criminal.

Si se hace un balance general de las políticas implementadas durante este período 1995 – 2003, es claro que estas evolucionan de unas políticas orientadas a influir en los comportamientos ciudadanos, a unas políticas de fortalecimiento de los mecanismos estatales para controlar y reducir el fenómeno delincencial. Mientras que en 1995 se hablaba de autorregulación y control colectivo, entre el 2000 y el 2003 se hablaba de fortalecimiento de la Policía, capacitación en investigación criminal y modernización de la Cárcel Distrital. En otras palabras, durante ese período pasamos de políticas de convivencia a políticas criminales. A pesar de que el proceso fue acumulativo, y los programas iniciados en 1995 se mantuvieron a lo largo de este período, es claro que al final adquirieron mas peso y se dedicó más tiempo a los programas de lucha contra la delincuencia.

Medidas “zanahoria” vs. medidas “garrote”⁴⁶

Algunos investigadores han corrido modelos para tratar de correlacionar las políticas y programas de las administraciones Mockus – Peñalosa con la reducción de la criminalidad en Bogotá durante el período en cuestión. Tal es el caso de Sánchez, Espinosa y Rivas, quienes

⁴⁶ El termino de medidas “zanahoria” y medidas “garrote” fue utilizado por primera vez en los EE.UU por Nacy Mocan y Hope Corman en sus estudios sobre la criminalidad en Nueva York. En Colombia es utilizado en estudios realizados por Fabio Sánchez, Silvia Espinosa y Angela Rivas de la Universidad de Los Andes.

analizan los determinantes de la reducción del homicidio y del atraco en Bogotá durante el período 1994 - 2002 a partir de modelos econométricos⁴⁷. Su análisis se centra en la clasificación de las políticas de seguridad que se implementaron en Bogotá para medir el impacto que éstas tuvieron sobre los homicidios y el atraco. Según el estudio se pueden clasificar las medidas en tres categorías: zanahorias (medidas que afectan las condiciones económicas), garrotes (medidas basadas en la disuasión e incapacitación como lo son las capturas y el pie de fuerza policial por cada mil habitantes), zanahorias – garrote (buscan incidir directamente en conductas que faciliten actos violentos o delincuenciales planteando que la tolerancia al deterioro y desorden en los espacios públicos conduce a mayores niveles de crimen). El estudio concluye que todas las medidas implementadas de alguna manera tienen incidencia en la reducción de estos delitos, sin embargo le atribuyen a las medidas “garrote”, especialmente las de incremento de las capturas, el 53% de la reducción de la tasa de homicidios. Sin embargo es necesario aclarar que ese tipo de políticas solo fueron implementadas en la segunda administración de Mockus, lo que podría hacer pensar que solo hasta ese momento la tasa de homicidios empezaría a disminuir, pese a esto, la tendencia a la baja ya era un hecho desde 1993 no sólo a nivel local sino a nivel nacional. El estudio de Sánchez argumenta que la reducción de la criminalidad en Bogotá se debe ante todo al incremento de las tasas de capturas y en menor grado a la implementación de las políticas zanahoria que contemplan indicadores como tasa de desempleo, gasto público en el sector social, NBI (necesidades básicas insatisfechas) y estrato promedio por localidad. Según Sánchez, estas políticas solo tuvieron el 9% de efecto para la reducción de los homicidios en Bogotá.

⁴⁷ Sánchez, Fabio, Silvia espinosa y Angela Rivas. *¿Garrote o Zanahoria? Factores Asociados a la disminución de la Violencia Homicida y el Crimen en Bogotá, 1993 – 2002*. Universidad de Los Andes, Documento CEDE, Edición Electrónica, Bogotá, 2003.

Si bien el estudio muestra una correlación entre mayor número de capturas y reducción del número de homicidios, el estudio no es estricto a la hora de correlacionar temporalmente las dos dinámicas; como bien lo afirma Sánchez “según las estadísticas de la Policía Metropolitana, el número total de personas capturadas por diferentes delitos experimentó un aumento del 324%, pasando de 14,473 en 1994 a 61,436 en el año 2002. La tasa de capturas por homicidio (capturas por homicidio sobre homicidios) se incrementó de 0.13 en 1986 a 0.57 en 2001, un incremento de 340%.”⁴⁸ Según lo anterior, el fortalecimiento de los planes operativos de la Policía Metropolitana y el desarrollo de las estrategias para aminorar el crimen y la violencia tienen una incidencia significativa en el comportamiento de las acciones violentas y delictivas en la zona donde se apliquen este tipo de políticas, en este caso de Bogotá. Sin embargo la tendencia a la reducción de homicidios en Bogotá empieza a partir del año 1993 cuando alcanzó su punto más alto. Por eso, asegurar directamente que la reducción se da por la implementación de las medidas “garrote” del modelo Mockus- Peñalosa, es desacertado en la medida que fue durante la segunda administración de Mockus (a partir del 2001) que estas políticas se implementaron con mayor dureza.

Al igual que el estudio para Bogotá de Fabio Sánchez, existe un estudio para el caso de la ciudad de Nueva York de Hope Corman y Naci Mocan⁴⁹ en el cual explican que la reducción de la criminalidad en esta ciudad se debe al incremento de las tasas de capturas y a las políticas de “cero tolerancia”, y “broken Windows” que junto al mejoramiento de la eficiencia policial -que fue implementada en la administración de Rudolph Giuliani- afectó directamente

⁴⁸ Ibid. Pag.

⁴⁹ Corman, Hope and Naci Mocan. *Carrots, Sticks and Broken Windows*. University NBER Working Paper No.W9061, 2002

la disminución del número de homicidios. Este estudio al igual que el de Fabio Sánchez, es serio en su análisis pero no satisface la correlación que hacen del fortalecimiento institucional policial -que repercute en la eficiencia de las capturas- y la relación que éstas tienen en el descenso del número de homicidios para Bogotá y Nueva York. En los dos estudios se plantea una explicación atemporal del fenómeno; las políticas “garrote” se aplicaron después de que la tasa de homicidios empezó a descender, por ende, atribuirle esta dinámica a las políticas locales que implementaron las administraciones Mockus, Peñalosa o Giulliani, es atemporal y desacertado. Si bien estas pudieron seguir fortaleciendo la tendencia a la reducción, no son la causa inicial o directa para ese descenso. A continuación se hará un breve análisis del caso de Nueva York y del estudio de Corman y Mocan.

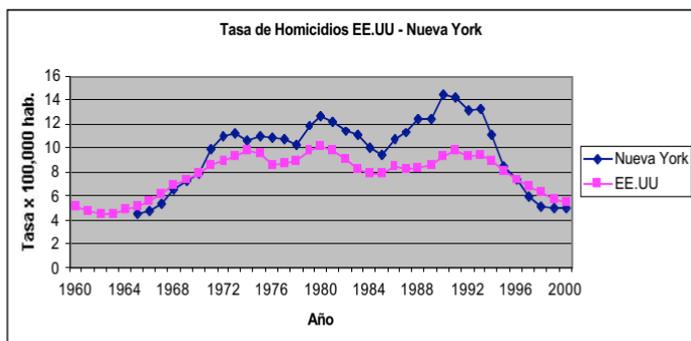
El modelo de Nueva York: un estudio de caso (1994 – 1999)

El referente internacional más reconocido de una gestión exitosa en materia de seguridad ciudadana ha sido el del caso de Nueva York y la gestión de su Alcalde Rudolph Giuliani durante la década de los 90. En efecto, debido a la importante reducción de los homicidios en la ciudad de Nueva York entre 1990 y 2000 se empezó a desarrollar un discurso que atribuía dicha reducción al conjunto de las políticas implementadas por este mandatario. En ese sentido ocurrió algo parecido a lo que viene sucediendo aquí en Colombia con el caso del modelo Mockus – Peñalosa para Bogotá.

Sin embargo, si se hace una revisión detallada del contexto en el que ocurren las reducciones de los homicidios en Nueva York, existe una consideración que le resta créditos a esa gestión del alcalde Giuliani: la reducción de los

homicidios durante ese período no fue una tendencia única para Nueva York, sino una tendencia nacional⁵⁰.

Gráfica No.7



Fuente: FBI, Uniform Crime Reports

En efecto, si se observa la gráfica No.1, es claro que el patrón de comportamiento de los homicidios en todos los EE.UU, por lo menos desde 1965, observa las mismas tendencias que el de la ciudad de Nueva York. Esta coincidencia se da especialmente a partir de 1990, donde en los dos escenarios se presenta un descenso vertiginoso. Entre 1990 y 2000, la tasa nacional se reduce en un 50% y la tasa para Nueva York se reduce en un 64%. Por otra parte, es interesante destacar que la tendencia a partir de 1990 es la de regresar a los promedios previos a 1970.

Esa tendencia a nivel nacional en el caso de los EE.UU ha tenido varias explicaciones: el mejoramiento de los servicios de Policía en sus principales ciudades, la lucha contra el narcotráfico y en particular la reducción del comercio de la cocaína, el incremento de capturas y sentencias condenatorias, cambios en la pirámide demográfica y el crecimiento económico⁵¹. Entre los factores de orden

⁵⁰ Ver Conklin, John. *Why Crime Rates Fell*. Allyn and Bacon, New York, 2003.

⁵¹ Davis, Robert C., Mateu-Gelabert, Pedro. "Respectful and effective policing: two examples in the South Bronx". Vera Institute of Justice, Electronic Version, New York, 1999.

nacional más citados se encuentra la reducción de la tasa de desempleo. Entre 1990 y 1999 esta se redujo en un 25% a nivel nacional, y en un 40% en Nueva York⁵². Así mismo se han mencionado los cambios en el perfil demográfico, pues las tasas de natalidad cayeron significativamente como consecuencia de la legalización del aborto⁵³, medida que entró en vigencia a partir de 1973, y la cual modificó sustancialmente la pirámide demográfica, reduciéndose considerablemente el número de jóvenes desatendidos o sin núcleo familiar estable.

Los enemigos de la “explicación nacional” han argumentado que la reducción de los homicidios en Nueva York se debió ante todo a la transformación, depuración y modernización de la gestión de policía que adelantó William Bratton, quien fue nombrado como primer Comisionado de Policía del Alcalde Giuliani, así como a las políticas de “broken Windows” y “cero tolerancia” implementadas durante esa administración. Sin embargo estas políticas fueron una tendencia nacional y no exclusiva de la ciudad de Nueva York como muchos creen. En efecto, para finales de los 80, las policías de las grandes urbes como Los Ángeles, Chicago, y Miami entre otras, presentaban un cuadro bastante grave en materia de desorganización administrativa y operativa, así como unos niveles de corrupción muy altos. Por su parte, la mayoría de los delitos había aumentado de manera dramática en esas ciudades durante esa misma década. Esta situación hizo crisis a finales de los 80 y principios de los 90 y muchas policías de diferentes ciudades de los EE.UU replantearon su forma de operar y su lucha contra la criminalidad, adoptando modelos mucho más agresivos y proactivos, en especial enfocándose hacia la lucha contra el narcotráfico. Así mismo estos cuerpos policiales fueron objeto de serios procesos de reestructuración administrativa, adoptando sistemas de

⁵² Corman y Mocan (2002), Pag.1

⁵³ Donahue and Levitt, 2001 en Corman y Mocan (2002), Pag.1

seguimiento y monitoreo a su gestión como el famoso COMPSTAT⁵⁴ de Nueva York.

Al igual que la investigación realizada por Sánchez y Rivas para Bogotá sobre la incidencia de las medidas “zanahoria” y las medidas “garrote” sobre la reducción de la criminalidad y los homicidios, Hope Corman y Naci Mocan han argumentado que la reducción de la criminalidad en Nueva York se debe ante todo al incremento de las tasas de capturas y por ende a las políticas de “cero tolerancia”, de la “ventana rota” y al mejoramiento de la eficiencia policial generado durante la administración Giuliani. Corman y Mocan realizaron un estudio econométrico en el que correlacionan diferentes variables y afirman que la adopción de políticas tipo “garrote” como las de “cero tolerancia” y la reingeniería realizada a la policía de esa ciudad, se tradujeron en el aumento de las tasas de capturas por concepto de homicidio, robo, asalto, hurto de vehículos, etc. Según el estudio adelantado por estos autores, ese aumento de las capturas está directamente correlacionado con la reducción de la ocurrencia de los respectivos delitos: “Específicamente, un aumento del 10 por ciento en las tasas de arrestos por homicidio, reduce los homicidios en un 4 por ciento. Un aumento del 10 por ciento en las tasas de arrestos por asalto, reduce los asaltos en un 2 por ciento. Cuando la tasa de arrestos por robo se incrementa en un 10 por ciento, esto reduce los robos en un 3 por ciento. Cuando los arrestos por atracos se incrementan en un 10 por ciento, esto reduce los atracos en un 6 por ciento y un incremento del 10 por ciento en los arrestos por hurto de vehículos, genera una reducción del 5 por ciento en hurtos de vehículos”⁵⁵.

Según estos autores, los incrementos en los índices de capturas se producen para la mayoría de tipos delictivos a

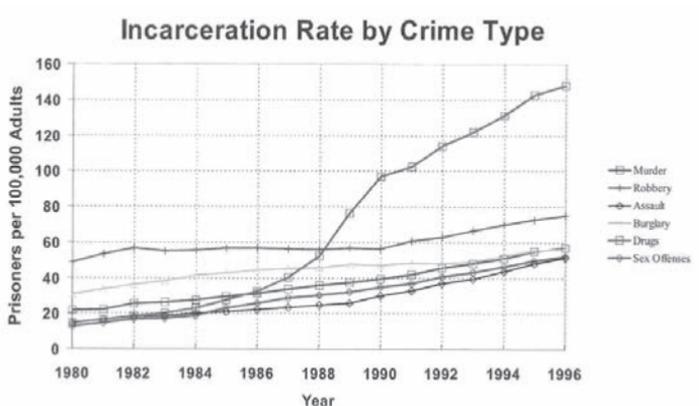
⁵⁴ Computerized Statistics.

⁵⁵ Mocan, Naci. *Crime Control: Lessons from the New York City Experience*. Documento presentado en el Seminario, “Políticas de prevención del crimen y la violencia en ámbitos urbanos”, Universidad de los Andes, Página WEB Facultad de Economía, Bogotá, 2003, Pág.8

partir de 1995 o 1996 y llegan a su punto más alto entre 1997 y 1998 que es cuando según los promotores del modelo Giuliani – Bratton, las reformas policiales, la “cero tolerancia” y “la ventana rota” empiezan a tener efecto. Sin embargo, y al igual que sucede para el caso de Bogotá en Colombia, la reducción de la mayoría de los delitos en Nueva York no se puede atribuir directamente a dicho modelo, pues estas disminuciones empiezan para la mayoría de los delitos en 1990, cuatro años antes de que asumiera la Alcaldía de Nueva York Rudolph Giuliani, y por lo menos cinco o seis años antes de que el efecto de las reformas policiales de Bratton se manifestasen con el incremento de capturas. En ese sentido es importante destacar que para el total de los EE.UU, las capturas relacionadas con delitos como homicidio, robo, y asalto, empiezan a incrementarse a partir de 1988, mucho antes de 1994. En especial las capturas por concepto de tráfico, venta y posesión de drogas ilícitas (ver Gráfica No.8)⁵⁶, se incrementan en más de un 211 % entre 1988 y 1995. Dicho incremento a nivel nacional refleja la decisión política de iniciar una lucha sin antecedentes contra el narcotráfico, y sin duda tiene una repercusión sobre el comportamiento de delitos conexos como el homicidio, reduciéndose su ocurrencia a medida que se desarticulan diferentes bandas criminales. Sin duda esta tendencia puede relacionarse directamente con la reducción de los homicidios que se presenta tanto a nivel nacional, como local en Nueva York, a partir de 1990 tal como lo indica la Gráfica No.7.

⁵⁶ Blumstein, Alfred, Joel Wallman (Eds.). *The crime drop in America*. Cambridge University Press, New York, 2000. Pag.15

Gráfica No.8



Fuente: Blumstein, Alfred, Joel Wallman (Eds.). *The crime drop in America*. Cambridge University Press, New York, 2000.

En otras palabras, para el caso de Nueva York, también hay que remitirse a una explicación diferente a la de las políticas locales para entender estas reducciones a partir de 1991 y esa explicación parece tener más sentido si se aborda desde una perspectiva nacional tal como se mencionó al inicio de este punto.

Conclusiones

Pretender estudiar el fenómeno de la violencia homicida a nivel nacional o en las ciudades de una forma independiente no es suficiente. A pesar de la implementación de políticas locales en materia de seguridad en diferentes ciudades durante los últimos años, el comportamiento de las tasas de homicidio ha variado según coyunturas nacionales.

No nos queda duda de que la dinámica del narcotráfico guarda una estrecha relación con el comportamiento de las tasas de homicidio y uno de los principales agentes generadores de “violencia homicida” en Colombia son las mafias narcotraficantes, los grupos paramilitares y la delincuencia común que estos propician.

Con la declaratoria de guerra que hacen los gobiernos de Colombia y de EE.UU al narcotráfico y sus actividades conexas en ambos países a finales de los ochenta, la desmovilización de importantes grupos guerrilleros de izquierda, y la iniciación de un proceso de reforma política muy profundo a partir de la Asamblea Constituyente de 1991, se dan los principales factores que posteriormente contribuyeron a generar una serie de condiciones a nivel nacional que al final resultaron en la disminución de las tasas de homicidio y criminalidad en algunas ciudades y regiones del país a principios de los noventa.

La declaratoria de lucha abierta contra el narcotráfico tuvo como consecuencias inmediatas la persecución y desarticulación de las principales mafias que manejaban estos negocios en ese entonces y de los primeros grupos paramilitares. Si bien el negocio del tráfico de drogas como tal no desapareció, los grupos delincuenciales dedicados a ello se vieron obligados a “bajar su perfil” y modificar sus formas de proceder y operar haciéndolas menos llamativas.

Ese nuevo perfil delincencial se tradujo en menores niveles de uso de la violencia. Por otra parte, La decisión política de declarar la guerra a los carteles y mafias de la droga obligó tanto al gobierno colombiano, como al de los EE.UU a promover procesos de reforma, reestructuración y depuración de los cuerpos de policía, los cuales en ambos casos, presentaban niveles de corrupción, infiltración y desorden administrativo muy altos. Los resultados de dichos procesos de depuración policial no dejaron de esperar y pronto se tradujeron en el incremento de las capturas y condenas a sindicados por estos y otros delitos.

Por otra parte, la desmovilización de más de 5 importantes grupos de guerrillas de izquierda tuvo como consecuencia inmediata la pacificación de algunas zonas donde estos operaban y su inserción a la vida política y productiva del país. Así mismo, con el proceso de la Asamblea Constituyente de 1991, el país tomó un nuevo aire estrenando un nuevo orden político-administrativo, el cual se vio reflejado especialmente en la apertura de nuevos espacios de participación política para minorías y disidentes, fortaleciendo el poder y los niveles de autodeterminación local, y desarrollando un sistema de justicia con mayores garantías para la ciudadanía.

Con relación a las tasas de homicidio en Bogotá parece claro que lo excepcional y atípico desde un punto de vista histórico, no es la reducción de estas, sino el incremento que las precedió. La reducción registrada a partir de 1993, no fue realmente una reducción, sino más bien un retorno a los promedios históricos previos al incremento. En ese sentido, la incidencia de las políticas y programas distritales adelantados durante las administraciones Mockus y Peñalosa fue tangencial. Parece claro que son las políticas de lucha directa contra la criminalidad las que más inciden, o las que producen resultados más evidentes en el corto y mediano plazo. El incremento de la operatividad policial,

el cual se traduce por lo general en el incremento de la capturas, así como el desarrollo de mecanismo de justicia ágiles, los cuales se traducen por lo general en el incremento de las condenas y de la población carcelaria, son los dos ejemplos de políticas de este tipo que parecen guardar mayor correlación con la reducción de la criminalidad. Para el caso de Bogotá, este tipo de políticas criminales tienen su primer y más importante antecedente en el orden nacional, y no en el local, pues como se expuso, la reducción de homicidios en la ciudad empieza mucho antes de que la administración distrital desarrollara políticas locales similares a las de “cero tolerancia” o de fortalecimiento e incremento de efectividad policial. Las políticas de incremento de la efectividad policial y de fortalecimiento de los mecanismos de justicia penal tuvieron su origen en la lucha contra el narcotráfico, el paramilitarismo y la guerrilla, que se inició a finales del gobierno de Virgilio Barco y principios del gobierno de Cesar Gaviria.

Prueba de lo anterior es el incremento de los homicidios en Bogotá durante el último año, el cual se atribuye al fortalecimiento de la presencia que durante este mismo período han hecho en la capital estructuras criminales como las milicias asociadas a las guerrillas, y grupos urbanos asociados a los paramilitares, sobre todo en la zona Sur de la ciudad en la que estos reclutan personas, extorsionan a comerciantes, cobran cuotas a cambio de seguridad y en algunos lugares como Ciudad Bolívar, hacen actividades de limpieza social.

Estas son dinámicas que se salen totalmente de las manos y de la capacidad institucional de la Administración Distrital y obedecen más bien a procesos relacionados con factores del orden nacional.

Es así como podemos afirmar que las dinámicas del narcotráfico junto al accionar de los grupos armados

irregulares y bandas profesionales criminales, así como ciertas coyunturas políticas nacionales específicas, han marcado las tendencias para el aumento o la reducción del número de homicidios en Colombia. En ese orden de ideas, no son solamente las políticas locales las que exclusivamente inciden sobre este fenómeno. El aumento o la reducción de este indicador está sujeto también a coyunturas nacionales y a las dinámicas propias de los diversos agentes de violencia.

Bibliografía

Acero, Hugo. *La seguridad ciudadana en entornos urbanos complejos*. Documento presentado en el Seminario, “Políticas de prevención del crimen y la violencia en ámbitos urbanos”, Universidad de los Andes, Página WEB Facultad de Economía, Bogotá, 2003

Blumstein, Alfred, Joel Wallman (Eds.). *The crime drop in America*. Cambridge University Press, New York, 2000.

Conklin, John. *Why Crime Rates Fell*. Allyn and Bacon, New York, 2003

Corman, Hope and Naci Mocan. *Carrots, Sticks and Broken Windows*. University NBER Working Paper No.W9061, 2002.

Cubides Fernando, Ana Cecilia Olaya y Carlos Miguel Ortiz, *la violencia y el municipio colombianos 1980-1987*. Universidad Nacional, Centro de Estudios Sociales. 1998.

Chacón, Mario. *Dinámica y determinantes de la violencia durante “la Violencia” en Colombia*. Universidad de Los Andes, Departamento de Economía, Tesis de Grado para optar al Título de Magíster en Economía, 2004.

Davis, Robert C., Mateu-Gelabert, Pedro. “*Respectful and effective policing: two examples in the South Bronx*”. Vera Institute of Justice, Electronic Version, New York, 1999.

Deas, Malcolm y María Victoria Llorente (Comp.). *Reconocer la guerra para construir la paz*. Editorial Norma, Bogotá, 1997.

Echandía, Camilo. *Expansión territorial de las guerrillas colombianas: geografía, economía y violencia*. En Malcolm Deas y Maria Victoria Llorente (Comp.), (1999).

Gaitán Fernando, Santiago Montenegro. *Un análisis crítico de estudios sobre violencia en Colombia*. Documento presentado en la Conferencia Internacional “Crimen y violencia: causas y políticas de Prevención”, Banco Mundial, Universidad de los Andes, 2000.

Gerard Martin y Miguel Ceballos. *Bogotá: Anatomía de una Transformación, Políticas de Seguridad Ciudadana 1995-2003*. Editorial Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2004.

González, Fernán. *Violencia política en Colombia: De la nación fragmentada a la construcción del Estado*. Centro de Investigación y Educación Superior – CINEP, Bogotá, 2003

Llorente, María Victoria y Angela Rivas. *La caída del crimen en Bogotá: una década de políticas de seguridad ciudadana*. Documento CEDE, Universidad de los Andes, Página WEB Facultad de Economía, 2004.

Llorente, María Victoria, Rodolfo Escobedo, Camilo Echandía y Mauricio Rubio. *Violencia Homicida en Bogotá: más que intolerancia*. Documento CEDE, Universidad de los Andes, Página WEB Facultad de Economía, 2001

Llorente, María Victoria, Camilo Echandía, Rodolfo Escobedo, Mauricio Rubio. *Caracterización de la violencia homicida en Bogotá*. Alcaldía Mayor de Bogotá, 2000.

Lott, John R. *More Guns, Less Crime*. The University of Chicago Press, Chicago, 2000.

Medina, Medófilo. *Dos décadas de crisis política en Colombia, 1977-1997*. En Arango, Luz Gabriela (Comp.). *La crisis socio-política colombiana: un análisis no coyuntural de la coyuntura*. Observatorio Socio-político y cultural, Centro de estudios Sociales. Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia, 1997.

Ministerio de Defensa. *Homicidio y Control de Amas*. Pag. WEB, 2001

Mocan, Naci. *Crime Control: Lessons from the New York City Experience*. Documento presentado en el Seminario, “Políticas de prevención del crimen y la violencia en ámbitos urbanos”, Universidad de los Andes, Página WEB Facultad de Economía, Bogotá, 2003

Pardo, Rafael. *De Primera Mano*. Editorial Norma, Bogotá, 1996.

Peña, Carina. *Políticas de orden público para la seguridad ciudadana: el caso de los delitos contra el patrimonio en bogota. 1995-2002*. Tesis de grado para optar al título de Magíster en Ciencia Política de la Universidad de los Andes, Bogotá, 2003.

Perez Toro, William Fredy, Juan Carlos Velez Rendón. *Seguridad ciudadana y homicidio en Medellín*. Síntesis del trabajo de Investigación *Violencia homicida en Medellín*, Universidad de Antioquia, Instituto de Estudios Políticos, Medellín 1997.

Romero, Mauricio. *Paramilitares y autodefensas, 1982- 2003*. Universidad Nacional, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Editorial Planeta, 2003.

Rubio, Mauricio. *El desbordamiento de la violencia en Colombia*. Interamerican Development Bank, Washington D:C, 2000.

Sánchez, Fabio, Silvia Espinosa y Angela Rivas. *¿Garrote o Zanahoria? Factores Asociados a la disminución de la Violencia Homicida y el Crimen en Bogotá, 1993 – 2002*. Universidad de Los Andes, Documento CEDE, Edición Electrónica, Bogotá, 2003.

Sánchez, Fabio, Ana María Díaz y Michel Formisano. *Conflicto, violencia y actividad criminal en Colombia: un análisis espacial*. Departamento Nacional de Planeación, Archivos de Economía, 2003.