

# Las políticas públicas de control de la criminalidad en Medellín\*

William Fredy Pérez Toro  
Alba Lucía Vanegas Yepes  
Carlos Mario Álvarez Martínez

Este artículo reúne algunas reflexiones sobre seguridad ciudadana, política criminal y criminalidad en Medellín. No da cuenta de conclusiones definitivas pues la incipiente reflexión e investigación criminológicas en la región difícilmente admite afirmaciones contundentes. De hecho, los trabajos que se encuentran tras este documento<sup>1</sup> parten de la necesidad de impulsar la reflexión y la investigación de la problemática que implica la presencia evidente de instituciones de sanción y de prevención criminal, cuyas dinámicas y configuración involucran efectos sobre la vida de las personas y sobre la historia de una sociedad.

---

\* Investigación desarrollada con la tutoría de William Restrepo Riaza en el programa de Jóvenes Investigadores de Colciencias - Universidad de Antioquia (Instituto de Estudios Políticos). La investigación, en esta primera fase, ha sido titulada "La compleja y problemática función e integración de las políticas públicas de control de la criminalidad en Medellín".

1 Esta investigación tiene puntos de reflexión suscitados dentro del área de "derecho y política" y en la línea de "política criminal y criminología" del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia. Mantiene una relación de continuidad con trabajos previos del Instituto como: Imagen Institucional de la Policía en Medellín (1994); La emergencia en Colombia: notas sobre la crisis del sistema penal (1997) y Violencia homicida en Medellín (1998).

Así, en relación con los instrumentos de respuesta institucional a la cuestión criminal, aquí se alude a las relaciones entre decisiones políticas propias de este ámbito y las que, real o simbólicamente, apuntan a conjurar problemas de una índole que la trascienden. Ello, de paso, remite al problema de la subordinación o superposición de otras decisiones políticas o de políticas públicas referidas a problemáticas distintas de la cuestión criminal.

De otra parte, al lado de una alusión directa al problema de la seguridad ciudadana en Medellín -en su sentido normativo y descriptivo-, es posible percibir la problemática propia de la convivencia de múltiples órdenes y estructuras de control, marginales y legales, así como la permanente confusión entre orden y seguridad, democratización y popularización de la respuesta preventiva y reactiva, y la siempre riesgosa activación de ilimitables estrategias de control y seguridad en un grupo social con enormes distancias culturales y sociomateriales, con un considerable *déficit* de convivencia y *ciudadanía*.

Así mismo, resulta especialmente importante advertir la extremada complejidad justificatoria de las políticas públicas de control de la criminalidad en la ciudad -y, acaso en el país- que, en un resultado de azar o, a lo sumo, de acomodación teórica, transitan por los más representativos ejercicios de la investigación y la reflexión sociológica y política referida a la temática de la violencia y, aún, por los más contemporáneos y pragmáticos principios de las *teorías del crimen*.

Aquí, igualmente, se pretende suscitar algún entusiasmo en torno de una investigación criminológica que trascienda la ordenación de índices criminales y permita la superación de mitos vigentes y tendencias de control eventualmente tan inútiles como irracionales. Si estas notas entonces dan cuenta de algún trabajo académicamente valorable, por lo menos creemos que ese entusiasmo, en nuestro caso, está asegurado. Y, además, inspirado en el hecho de que algún día podamos entender el verdadero sentido de ésta anécdota relatada por un encuestador: "Entonces me paré en la Avenida Oriental y a la primera señora que pasó por allí le pregunté: 'señora, ¿algún miembro de su familia ha sido víctima de un delito?' ...dos horas más tarde, seguía en el mismo sitio, *atendiendo* una fila de gente que me daba fechas, nombres y datos de su hijo, hermano, sobrino o padre asesinados."



## 1. El gobierno por políticas públicas o las exigencias gerenciales del nuevo país

La validez de un modelo jurídico-político, en tanto previsión normativa o rumbo de navegación prescrito, no depende de la verificación empírica de su coincidencia con *las cosas que pasan*. Aquella validez dependería más bien de su acoplamiento ideal con algunos valores históricamente percibidos como deseables y, adicionalmente, de la coherencia y solidez de sus elementos internos y de ellos con los axiomas que lo fundarían. Sin embargo, como un tal modelo alude a la regulación de conductas y decisiones con efectos colectivos, su legitimidad -y su permanencia- parece estar determinada por la conducción paulatina y constatable precisamente de esas *cosas que pasan* a los resultados que un tal modelo promete.

Así, los intensos y extensos debates y discursos referidos a las opciones de organización política de una sociedad, se fijan en el doble sentido de evaluar su consistencia interna y verificar su eficacia práctica. Sobre las inacabadas conclusiones de la filosofía y la teoría y, claro, sobre la investigación y los datos aportados por las mas diversas disciplinas, la legitimidad teórica y política de los modelos son puestos en cuestión.

Desde luego que, entre nosotros, dadas las condiciones marginales del país, resulta perfectamente comprensible la impugnación permanente del modelo a partir de su distancia con hechos que tozuda y recurrentemente lo niegan. Así, la promesa de un Estado de derecho y la verificación histórica de indudables prácticas autoritarias e ilegales dan cuenta de una tal deslegitimación o, igualmente, los valores liberales vaciados en libertades y garantías ciudadanas, han resultado rápidamente deficitarios en alguna relación de contraste con su vigencia histórica en Colombia.

Más recientemente, la combinación de principios sociales y derechos de igualdad material con aquellos del liberalismo -de suyo en el plano teórico generadores de inacabables disputas-, han disparado el desajuste que se menciona. En Colombia, entonces, las referencias normativas de organización política han devenido ilegítimas básicamente por el resultado que ofrece cualquier balance medianamente serio en relación con los resultados esperados.

Esta generalización es pertinente por cuanto si algo caracteriza a la sociedad en Colombia lo mismo que al Estado, a la clase política lo mismo que al ventero ambulante, a los sectores sociales interesados en la defensa de los derechos humanos lo mismo que a los militares, a los grandes propietarios y a los sindicalistas

y desempleados, es el reclamo -no pocas veces documentado- de lo prometido: atención del Estado de un lado, solidaridad con las autoridades del otro; cumplimiento de promesas lo mismo que posibilidades para responder -y hacer- promesas; lucha contra la impunidad y los fueros al igual que lucha contra la impunidad y por el orden<sup>2</sup>; acumulación así como condiciones mínimas de subsistencia.

Desde luego que se trata de reclamos enfrentados, de tensiones históricas de las cuales algunos de los actores obtienen grados mayores de satisfacción que otros. Tensiones fruto de las cuales la transformación del modelo aparece posible y sin embargo, paradójicamente, emparentada menos con la voluntad de los sectores históricamente marginados. No son quienes padecen grandes privaciones sociales y políticas quienes han determinado el paso normativo en Colombia a un Estado social de derecho.

Por ello, es posible entonces que una tal transformación responda más a la doble exigencia de "legitimación social del sistema y acumulación"<sup>3</sup>, propia de las democracias capitalistas, lo cual podría explicar también el tránsito -apenas aparentemente paradójico entonces- a un proyecto económico liberal, discursivamente fundado en los fracasos y las consecuencias nefastas de un precedente Bienestar que, sin embargo, apenas si alcanzó su formulación normativa en el país.

Y, con ambas circunstancias, finalmente, podría darse cuenta de la contradicción -virtual- que implica un proyecto de retirada del Estado a "su

---

2 Así por ejemplo, Rodrigo Uprimny anota cómo frente a la impunidad y a la demanda de justicia penal "tanto los sectores autoritarios como los movimientos democráticos reclaman una intervención creciente de la administración de justicia y, en especial, del derecho penal. Los unos, para restablecer el orden, preservar el régimen político y redinamizar los procesos de acumulación; los otros, reclamando castigo para los crímenes de los poderosos y en general por las graves violaciones de los derechos humanos. Así desde perspectivas totalmente diversas, diferentes enfoques coinciden en reclamar una justicia penal más eficiente: de un lado, desde la óptica de los derechos humanos, se documentan las impunidades de los funcionarios estatales y se proponen reformas para enfrentarlas [...]. En cambio, otros enfoques privilegian el impacto negativo de la crisis judicial sobre las inversiones y el crecimiento económico, y proponen estrategias para hacer más eficiente la justicia." Rodrigo Uprimny. "Administración de justicia, sistema político y democracia: algunas reflexiones sobre el caso colombiano". En: *Justicia y sistema político*. Santafé de Bogotá, Fescol-Iepri, 1997. p. 68

3 José Ramón Serrano-Piedecabras. *Emergencia y Crisis del Estado Social*. Barcelona, PPU, 1988. p. 35



condición natural” de árbitro justo, precisamente desatado casi simultáneamente con la constitucionalización de un Estado social.

La continuidad de esa especie de *aporías* reposaría, pues, sobre los movimientos pendulares hacia necesidades puntuales de legitimidad o de acumulación, pero también ineludiblemente implica condiciones de fuerte dependencia económica y débil autonomía política del país. Al parecer, el Estado colombiano -y en general las sociedades que viven una situación próxima- se debate hoy, desde ese punto de vista modelar, entre la exigencia constitucional y política -legitimante- de una transición a principios sociales, y las indeclinables y reeditadas demandas de eficacia, acumulación y libre mercado.

Delante de esa exigencia, entonces, la administración de las cosas públicas, tiende a “la gestión” como paradigma que salvaría el paso de un Estado burocrático y paternalista a un sistema productivo y *de justa intervención* y que, por tanto, reconciliaría el modelo social con la “necesaria” persistencia del mercado “democratizador” y “regulador”. Una gestión eficiente cuya versión gerencial omnicomprendensiva podría estar representada en los conceptos y métodos del *gobierno por políticas*.

Y el fenómeno de la criminalidad como problema *todavía* público y que *aún* interesa a los gobiernos, no escapa desde luego a esta especie de tratamiento *más gerencial, más pragmático, menos trascendental*. Se trata del paso del análisis -siempre inconcluso- de la criminalidad, a la reflexión -de aliento terminante- sobre el crimen; del tránsito del estudio de las causas remotas o de las condiciones históricas, sociológicas, políticas y culturales que explicarían la conducta delictiva, a la búsqueda de los factores inmediatos o puntuales, “objetivos” que facilitan el delito. O, de otra manera: ya no la teoría criminológica como soporte de alguna política criminal, sino el estudio *situacional* y localizado del delito como fundamento de programas concretos de prevención.

Tal circunstancia es la que, al parecer, ha convertido los planes locales de control del delito en el instrumento privilegiado de ejecución de las políticas públicas correspondientes y, simultáneamente, otorga a los programas de seguridad ciudadana la condición de herramienta necesaria para la gerencia criminal. Aparejada a ello, desde luego, se evidencia una tendencia a la lectura de la política criminal en clave casi exclusivamente ejecutiva, que

conservaría un remoto referente valorativo en decisiones legislativas necesaria y suficientemente flexibles. Una especie de inserción -posiblemente total- del concepto en una ingeniería administrativa que, por tanto, resultaría coherente con las estrategias descentralizadoras y “desreguladoras” del nuevo Estado y del nuevo país.

## 2. El discurso criminológico y la seguridad ciudadana en Medellín

Aún admitiendo que la seguridad ciudadana en Medellín ha sido, particularmente en la presente década, un concepto limitado al problema criminal -como se presentará más adelante-, está por verse qué pensamiento criminológico subyace en los discursos y en la práctica de las políticas de control de un tal fenómeno. Para ello es importante señalar cuestiones referidas a las dificultades que encuentra la investigación y la reflexión criminológica en el país, a la influencia que puede advertirse de una tal *reflexión* en las políticas de prevención y control y, finalmente, al tránsito de un pensamiento sobre la criminalidad a una reflexión sobre el crimen.

En primer lugar y en relación con aquellas dificultades, un punto de partida podría ser la constante y recurrente acusación que soporta la política criminal en Colombia, en lo que tiene que ver con la ausencia del análisis y la investigación criminológica que debería justificarla o antecederla. En tanto se ha pretendido que un orden lógico tal otorga cierto aliento *neutral* en la decisión última, un reclamo como aquel entiende la decisión político criminal más como constitutiva de un ámbito disciplinar con énfasis en *lo criminal* (política **criminal**) y de contornos metodológicos cercanos a la dogmática jurídica, que como un asunto de poder (**política** criminal). Desde luego, en la realidad colombiana y, en particular, en las condiciones específicas de Medellín, una mirada de la política criminal como aquella encuentra tantas y más dificultades de las que afronta el propio derecho penal en su afán por constituir un cuerpo de conceptos más o menos precisos y de relaciones sistemáticas medianamente permeadas por la certeza y la predicción<sup>4</sup>.

---

4 Y, para no evadir totalmente un viejo debate -con un desgaste ya cercano a la improductividad-, no creemos estar aquí incurriendo en la “gravísima” falta de



Una dificultad mucho más clara, y central, no sólo para la planificación, la ejecución y el control de las políticas públicas referidas al ámbito de lo criminal, sino, igualmente, para el estudio del fenómeno delictual, lo constituye la precaria soberanía institucional en Colombia y, por tanto, la imposibilidad de regular el uso de la fuerza y de legitimar la violencia estatal.

En estas condiciones es posible que el criminólogo enfrente dificultades referidas a la naturaleza, legitimidad y procedencia de la definición criminal. Pero también es posible, desde luego, y con menor dificultad seguramente, mantener incuestionado el punto de referencia valorativo que construye su objeto y, por tanto, remitirlo a la letra del código penal. En cualquier caso, sin embargo, la dificultad para saber cuáles son las conductas criminales en la sociedad se encontrará en uno u otro lugar: en el código, cuando el investigador parte del hecho sociológico, en "la calle", cuando lo hace del ámbito normativo.

Tal vez sean estas dificultades o problemas próximos a ellas, ambientados por la demanda moderna de justificación de la decisión política criminal (y de cualquier decisión política en general), los que han regido el pensamiento criminológico en Colombia; posiblemente también sea esto lo que permite encontrar las mayores alusiones a la cuestión criminal -al menos como indicador pertinente, como unidad de análisis o variable- en la extensa producción teórico-investigativa sobre el fenómeno más general de la violencia.

Así mismo, aquello podría explicar porqué algunos de los escasos trabajos con pretensión criminológica, en ausencia de pares contradictores,

---

confundir el mundo del *ser* con el del *deber ser*, pues tenemos la convicción de que si bien de aquel no se deriva éste (y lo contrario configuraría, entonces, la denominada *falacia naturalista*) mucho menos podría ya apostarse a la secular compartimentación del conocimiento social, jurídico y político, que ha tenido como efecto -probablemente no deseado- una esperanzadora falacia *normativista* que entonces supondría que del *deber ser* podría seguirse *el ser*. Además, sigue siendo imposible demostrar que el mundo de los hechos no esté configurado, también, por el mundo de las normas y, claro, igualmente demostrar que una prescripción no es, también, un hecho. Salvo pues como previa disección artificial destinada al estudio final del objeto, no es posible una *seria aproximación* al problema de las políticas de prevención y control de la criminalidad, con la observación exclusiva de lógicas modelares o normativas o con el estudio que se limita a la descripción de dinámicas fácticas -si es que tales cosas existen en estado puro, claro está-.

incluyen intensas discusiones -y aún fuertes descalificaciones- de ejercicios teóricos explicativos e interpretativos del problema de la violencia. Obviamente, la discusión se ha trenzado así entre desiguales, pues, en rigor, uno y otro objetos, delito y violencia -a veces cercanos-, no son asimilables y demandan precisiones teóricas, históricas y políticas importantes<sup>5</sup>.

Creemos, pues, que los estudios sobre violencia serían aprovechables por la criminología, pero consideramos que ésta -y sobre todo la que parte del código penal-, mediatizada como se encuentra por convencionalidades de origen político, podría requerir de argumentos imposibles a la hora de cuestionar versiones sociopolíticas sobre aquel otro objeto (la violencia). Pero también debe reiterarse que éstas últimas no logran, en rigor, arribar a conclusiones referidas a problemas criminales en Medellín, pese a su concentración en "casos típicos" como la muerte violenta fruto de una agresión interpersonal, que, a priori, no guardarían distancia con el objeto homicidio que interesa a la criminología (pero, está por demás decirlo: sólo a priori<sup>6</sup>).

Ahora bien, si se observan las políticas de seguridad de Medellín, en el decenio del noventa, podría advertirse alguna influencia de aquellos esfuerzos teóricos que, en su momento, pensaron la cuestión del comportamiento desviado -violento en este caso- como propio de condiciones de desorganización social, de una determinada cultura y unos determinados valores, de un particular proceso de modernización, de conflicto de clases o de intereses, o de pobreza y marginalidad, entre otros<sup>7</sup>. Una influencia frente a la que, no obstante, se podría apostar sólo después de verificar el peso de la investigación y de la academia en los procesos de planificación y decisión gubernamental local.

Creemos, sin embargo, que en cuanto estas perspectivas sociológicas mantienen algún nexo epistemológico y metodológico con teorías sobre la criminalidad y, por tanto, podrían haber sido objeto de estudio de quien

---

5 Véase, por ejemplo: Fernando Gaitán y Miguel Angel Afanador. *Estudio prospectivo de seguridad*. Santafé de Bogotá, Cámara de comercio de Bogota, 1996.

6 Véase: William Restrepo Riaza, et. al. *Violencia Homicida en Medellín*. Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, 1998.

7 Por ejemplo véase: Comisión de Estudios Sobre la Violencia. *Colombia: violencia y democracia*. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 1987; los trabajos de Ana María Jaramillo: "Milicias populares en Medellín: entre lo privado y lo público".



decide políticamente, es muy probable que haya sido la observación directa, las experiencias personales, algún debate académico patrocinado por el gobierno del momento y el sentido común de los equipos asesores -de campaña y de gobierno- y los organismos y funcionarios rectores de las consejerías para Medellín<sup>8</sup>, lo que impregnó los programas locales de seguridad.

Eso explica un poco el mosaico de estrategias y programas preventivos, así como la presencia de los más diversos rasgos de discursos sociológicos y de fragmentos de discursos criminológicos. Un bricolaje cruzado, sin embargo, siempre por la progresiva evidencia de medidas de pura reducción puntual del riesgo y de una actitud pragmática permanente que hoy, como se verá, adquiere estatuto disciplinar en el ámbito de la reflexión criminológica.

En fase de "remedio" político criminal entonces, los planes de seguridad ciudadana en Medellín podrían dar cuenta de una asombrosa combinación de conceptos y conclusiones -desde luego **no** racionalizados- propios de supuestos teóricos como estos:

---

*Revista Foro*. No. 22. Santafé de Bogotá, Fundación Foro Nacional por Colombia, noviembre de 1993; "Control social y criminalidad en el Medellín del siglo XX". *Desde la región*. No. 19. Medellín, Corporación Región, noviembre de 1995; *Las subculturas del narcotráfico*. Santafé de Bogotá, Cinep, 1992 (en colaboración con Alonso Salazar); o los de Alvaro Camacho Guizado y Alvaro Guzmán Barney, como *Colombia: ciudad y violencia*. Bogotá, Foro Nacional por Colombia, 1990 y "Colombia: ciudad y violencia" *Revista Foro*. No. 12. Bogotá, Fundación Foro Nacional por Colombia, junio de 1990. Igualmente, Carlos Eduardo Jaramillo Castillo. "Las milicias de Medellín. Reflexiones iniciales sobre el proceso de negociación" En: *Colombia Internacional*. No. 36. Santafé de Bogotá, Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de los Andes, octubre - diciembre de 1996; *Derechos humanos y solución de conflictos*. Medellín, IPC, 1996; *Imágenes y reflexiones de la cultura en Colombia. Regiones, ciudades y violencia*. Bogotá, Colcultura, 1991; William Restrepo Riaza. "Modernización y conflicto urbano". *Estudios Políticos*. No. 5. Medellín, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, diciembre de 1994; Carlos Miguel Ortíz. "El sicariato en Medellín: entre la violencia política y el crimen organizado". *Análisis Político*. No. 14. Santafé de Bogotá, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia, septiembre - diciembre de 1991.

- 8 Así por ejemplo, parece destacable que el organizador del evento criminológico más importante realizado en Medellín, desde el punto de vista de las personalidades asistentes, fuese, años más tarde director de la Asesoría de Paz y Convivencia del municipio de Medellín. Véase: *Criminología Crítica*. Primer Seminario. Medellín, Editorial de la Universidad de Medellín, 1984.

a) El supuesto clásico<sup>9</sup> del ser humano conducido según un sentido racional de "búsqueda del placer y 'evitación' del dolor" y que, por tanto, percibe con efectos preventivos la amenaza de sanción. La pena pues, sería la solución. Pero la pena, la sanción, debe ser útil y portadora de una justicia tal que determine su aplicación sólo en la medida de su necesidad. Y sería necesaria en tanto la *sanción física* (obstáculos naturales), la *sanción moral* y la *sanción social* sean insuficientes.

b) El supuesto positivista de que el delincuente es un ser diferente, atávico, sin evolución "normal" y, por tanto, determinado biológicamente<sup>10</sup>. Un ser al que básicamente *hay que tratar*. O, con algunas modificaciones, el mismo supuesto que, contemporáneamente, advierte en el delincuente una "menor inteligencia" generada por un diferente "aprendizaje"<sup>11</sup> o una diferencia psicológica (sicopatías).

c) El supuesto de que ciertas "zonas de la ciudad" cuentan con particularidades que facilitan la formación de la delincuencia. Las zonas deterioradas, entonces, cuentan con un menor control informal gracias a la pobreza, a la mayor movilidad habitacional y a la carencia de valores de ley y autoridad<sup>12</sup>.

d) Supuestos de que el comportamiento delictivo (sus motivos, justificaciones y técnicas) se aprende por lazos afectivos (familia, gremios, amigos). Se aprende lo que se refuerza positivamente y se realiza todo excepto lo desvalorado<sup>13</sup>.

e) Supuestos de la formación de subculturas en las que el individuo desarrolla una escala de valores diferente en función de la solución de problemas<sup>14</sup>.

f) El supuesto de que en una sociedad en la cual se enfatizan los

---

9 Particularmente los trabajos de C. Beccaria y de J. Bentham (1787).

10 Véase: Lombroso. *L'uomo delinquente* (1876).

11 Véase: Vicente Garrido Genovés. "El fracaso de la rehabilitación: un diagnóstico prematuro" *Revista de Psicología General y Aplicada*. Vol. 37, Madrid, 1982.

12 Una referencia al tema en: V. Garrido, P. Stangeland y S. Redondo. *Principios de criminología*. Valencia, Tirant lo Blanch, (en prensa).

13 Albert Bandura y Emilio Ribes. "Análisis del aprendizaje social de la agresión". En: *Modificación de la conducta. Análisis de la agresión y la delincuencia*. México, Trillas, 1980.

14 Albert A. Cohen. *Controle sociale e comportamento desviante*. Bologna, Il Mulino, 1969.



objetivos (de éxito normalmente identificado con el dinero) sobre los medios, se produce una tensión que conduce a la anomia. Medios no sólo enfatizados deficitariamente sino también distribuidos desigualmente, puestos al lado de un objetivo acentuado y al alcance -siempre demostrable con algunos casos de éxito- “de todos”, producen formas de adaptación delincuenciales (básicamente adaptaciones denominadas de “innovación”)<sup>15</sup>.

g) El supuesto de que las personas se abstienen de delinquir en razón de lazos sociales que generan apego, compromiso, participación y convicción. Por tanto, *teorías del control* que advierten fases escolares y familiares tempranas como determinantes de un comportamiento no delictivo<sup>16</sup>.

Desde luego que perspectivas como las denominadas del *labeling approach* o del “etiquetamiento”, o teorías “de la reacción social”<sup>17</sup>, así como consideraciones propias de la criminología crítica<sup>18</sup> o “moderadas”<sup>19</sup> -y mucho menos visiones abolicionistas<sup>20</sup>-, no son legibles en las estrategias de los programas de seguridad ciudadana en Medellín. Y, acaso, todas aquellas descritas arriba no estén mediadas por una *asimilación consciente*, pues por lo que muestran los hechos -salvo muy esporádicamente como veremos- no se ha actuado sobre el entorno, no se ha enfatizado realmente la educación, no se han redistribuido igualitariamente algunos medios, no se ha invertido prioritariamente en sectores marginados. Y tampoco siquiera -por fortuna eso sí en nuestra opinión- se ha invertido en programas de tratamiento o resocialización. Mucho menos, desde luego, se han descriminalizado conductas,

---

15 Véase: Robert K. Merton. *Teoría y estructura sociales*. México, Fondo de Cultura de México, 1980.

16 Véase: Michael Gottfredson and Travis Hirschi. *A general theory of crime*. Stanford: The University, 1990.

17 H. Becker. *Los extraños*. (Trad. Juan Tubert). Buenos Aires, Tiempo contemporáneo, 1971.

18 Por ejemplo los trabajos de Ian Taylor, Paul Walton y Jock Young.

19 Véase: Alessandro Baratta. *Criminología crítica y crítica del derecho penal*. México, Siglo XXI, 1986. O, igualmente: Stanley Cohen. *Visiones de control social*. (Trad. Elena Larrauri). Barcelona, PPU, 1988.

20 Por ejemplo: Louk Hulsman. *Sistema Penal y seguridad ciudadana: hacia una alternativa*. Barcelona, Ariel, 1984. O, Thomas Mathiesen. “La política del abolicionismo”. En: Varios autores. *Abolicionismo penal*. (Trad: Mariano A. Ciafardini y Mirta Bondanza). Buenos Aires, Ediar, 1989.

se ha limitado deliberadamente la construcción de prisiones o se han cuestionado los procesos de definición delictual.

A lo sumo, entonces, pueden entenderse como precaria legitimación discursiva esos destellos que se leen en las estrategias locales de seguridad que, sintéticamente, mantienen visiones o persiguen objetivos como los siguientes:

a) “(...) la búsqueda de la paz y la dignidad a través de un proyecto ético y político de democracia” (Plan de Desarrollo de la Seguridad Ciudadana, 1992)<sup>21</sup>; b) “proteger los derechos de los individuos dentro de una concepción de justicia social y de convivencia y desarrollo a escala humana” (Plan General de Desarrollo Para Medellín, 1993); c) “una propuesta ética, dirigida a la formación de ciudadanía” (Plan Estratégico de Seguridad para Medellín y para el Área Metropolitana, 1994<sup>22</sup>; c) “la civilidad, la cultura, la educación ciudadana y la solución pacífica de conflictos; la redistribución del ingreso, el afianzamiento de las políticas de convivencia y los procesos de reinserción y el fortalecimiento de las instituciones” (Plan de Desarrollo de Medellín, 1995-1997)<sup>23</sup>; d) redefinición de la seguridad como “un ambiente de bienestar colectivo y de calidad de vida, resultado de un conjunto de actividades dirigidas a la protección de las personas, los bienes de una comunidad, sus relaciones con el espacio público y la

---

21 Fondo Metropolitano de Seguridad. *Plan de Desarrollo de la Seguridad Ciudadana*. Medellín, (s.f)

22 El plan contiene seis puntos: el primero dedicado al diagnóstico, el segundo a su justificación, el tercero a unos lineamientos generales, el cuarto señala la presencia estatal y la interacción entre las diferentes instancias del Estado, el quinto esboza una estrategia de formación para la convivencia y el último se dedica al mantenimiento del orden ciudadano. Alcaldía de Medellín. *Medellín en Paz. Plan Estratégico de Seguridad para Medellín y su Área Metropolitana*. Medellín, (s.f.), (s.e).

23 Municipio de Medellín. *Plan de Desarrollo de Medellín* (1995-1997). Medellín, junio 27 de 1995; y Municipio de Medellín. *Proyecto de Plan de Desarrollo de Medellín* (1995-1997). Medellín, febrero 28 de 1995. Este plan supone causas de la criminalidad en: la migración del campo a la ciudad, en la insuficiencia y agotamiento del modelo económico de desarrollo urbano, en la falta de educación y la pérdida de valores, la descomposición de la familia, la concentración del ingreso, la incapacidad del Estado para administrar justicia, la incidencia negativa de los medios de comunicación.



consecución de lazos de vecindad y tranquilidad colectivas" (Plan Estratégico de Medellín y el Área Metropolitana, 1997)<sup>24</sup>.

Lo que sí resulta evidente es que, por lo menos en lo que va corrido de la década de los noventa, al lado de esa azarosa "integración" de reflexiones sobre *la criminalidad* se presentan evidencias de una incorporación, esta sí sumamente deliberada, del pensamiento que caracteriza a las "*teorías*" del *crimen*. Se trata de la incorporación de argumentos con vocación de eficacia -y, como no, de eficiencia- que, progresivamente, privilegian el pragmatismo que acompaña la actuación sobre el crimen. Así, en un abstracto que sin embargo se presume sumamente objetivo: actuar sobre las situaciones y no sobre las personas (esto último sería más costoso y, acaso, no cuantificable). Olvidar el análisis de las causas últimas y abordar las *condiciones objetivas* del delito, pues del trabajo de la criminología tradicional (que ya no sería sólo la positivista) no se deduce ningún criterio de orientación política.

La pregunta no es ahora, entonces, por qué delinquen las personas, sino qué objetivo perseguimos (la disminución del delito) y con qué recursos contamos. Oportunidad, riesgo, costo y prevención son las palabras claves. Además "el delito es responsabilidad de todos"<sup>25</sup>. Tal es el "pensamiento contemporáneo" (y como contemporáneo, propio de las corrientes norteamericanas) de estos últimos años, indudablemente compatible con una idea de "recursos escasos", necesidades de "calidad total" y "maximización de la utilidad". Y tal es, en consecuencia, la tendencia práctica en la periferia.

Se trata de la reedición de segmentos del pensamiento clásico que si bien podría haber puesto su interés en debates puramente jurídico-penales, hoy es recuperado en su escasa contribución criminológica, en tanto se entiende el comportamiento criminal como determinado por una decisión racional que, desde el punto de vista del *cálculo* que lo anima, debe ser anticipado.

---

24 Plan Estratégico para Medellín y el Área Metropolitana. *Proyecto Seguridad Pública*. Informe Final. Medellín, agosto de 1997.

25 "Los partidarios de este modelo consideran que la prevención del delito es una responsabilidad de todos y no solamente de las agencias de control social formal o el sistema de justicia penal". J.J. Medina. "El control social del delito a través de la prevención situacional". En: *Cuadernos de Derecho Judicial*. Madrid, CGPJ, 1997. Trabajo fundado en las reflexiones de Ron Clarke y Marcus Felson.

Estas teorías no sólo destacan la oportunidad como un elemento crucial, sino que prestan una especial atención al *componente racional de la conducta delictiva*. La *perspectiva de la elección racional* es, de hecho, otra de las grandes contribuciones teóricas dentro de esta corriente. De acuerdo con Cornish y Clarke (1986) la conducta delictiva es instrumental y está orientada a la consecución de las necesidades comunes de los delincuentes tales como dinero, sexo, status y aventura. Su carácter instrumental entraña la adopción de decisiones y elecciones.<sup>26</sup>

La seguridad ciudadana hoy en Medellín, progresivamente reducida ya no sólo al problema criminal, sino a la prevención situacional -y, claro, a la respuesta *de choque*-, no es sin embargo, sorpresiva. Durante la última década, por lo menos, ha sido priorizada (salvo excepcionales embates de política social, determinada sin embargo problemáticamente más por la prevención o la *emergencia* que por el *reconocimiento*). De ello dan cuenta los programas de seguridad observados, en los cuales expresamente se consagran -y fácticamente se privilegian-, estrategias como estas:

Perfeccionamiento de los sistemas de inteligencia; incremento de equipos para la seguridad; minimización o disminución de *riesgos*, desestímulo de la alternativa delictual mediante el fortalecimiento de las vías coercitivas; participación social<sup>27</sup>, concertación comunitaria, convivencia necesaria, *integración* (que supone la concertación de voluntades de todos aquellos “interesados en vivir con tranquilidad y seguridad”); *prevención*: desestimar la comisión de delitos *para minimizar los riesgos materiales y sociales* que representan las manifestaciones delictivas; *coerción*, es decir, solución de fuerza “cuando ya no queda otro remedio”; necesidad de debido castigo a las conductas alejadas de los términos de *sana convivencia*; sana autoestima y viabilización de espacios efectivos para la participación democrática. Oportunidades de participación hasta tanto no se resuelvan las carencias materiales de los

---

26 *Ibid.*

27 “Participación” que los medios de comunicación no han tardado en promover: “Voces ciudadanas inició los foros para discutir problemas de Medellín. Seguridad y convivencia. La búsqueda de la convivencia y la seguridad debe dejar de ser un asunto privado de unos pocos para convertirse en un tema público y de interés general, y donde todos los estamentos de la sociedad, así como la comunidad en su conjunto, aporten a su consolidación. Esta fue una de las principales conclusiones y peticiones de las personas que asistieron al primer Foro Ciudadano (...) en desarrollo del proyecto de periodismo cívico Voces Ciudadanas por la Seguridad y la Convivencia”. *El Mundo*. Metro. Medellín, marzo 2 de 1998. p. 4.



individuos, “hecho que podría postergarse por largo tiempo”; perfeccionamiento del aparato logístico con una *visión administrativa gerencial*; mejora de medios para la movilización y para la comunicación; responsabilidad civil en la seguridad; *tratamiento* del menor delincuente; la seguridad es “un asunto de todos”; Comités Comunales de Convivencia (cuya acción sería exclusivamente preventiva)<sup>28</sup>; responsabilidad directa de las comunidades en la resolución de los problemas de “inseguridad”, y del Estado en “las situaciones que excedan la capacidad de control de la seguridad por parte de la comunidad”<sup>29</sup>; combinación entre “orden social” y “tranquilidad ciudadana”; la seguridad ciudadana “también responsabilidad de la comunidad”<sup>30</sup>.

Desde luego que todo ello se encuentra fortalecido por programas concretos de las autoridades policiales locales, nivel que adquiere naturalmente importancia en este tipo de enfoque. Así, entre otras cosas, en el contexto de una *seguridad como responsabilidad de todos*: “para prevenir y contrarrestar las diferentes modalidades delincuenciales y contravencionales, que afectan la pacífica convivencia ciudadana”, se han formado los Frentes de Seguridad Local<sup>31</sup>, como organizaciones comunitarias de cuadra, sector o barrio, lideradas por la Policía Nacional”. Organizaciones que incluyen coordinadores de cuadra, *árbol*/ telefónico, mapa y perfil de cuadra (“relación de los habitantes de la cuadra, su dirección, teléfono, composición familiar, situación familiar, etc.”<sup>32</sup>), alarmas y marcación de objetos.

Además, se han creado, como refuerzo de una tal estrategia, las Escuelas de Seguridad Ciudadana donde se forma al “alumno-ciudadano” en doctrina, organización y funcionamiento policial, modernización policial, comportamiento familiar y ciudadano, seguridad ciudadana y liderazgo comunitario. Además

---

28 Concejo Municipal de Medellín. *Acta No. 24*, de 23 de noviembre de 1992. p. 10 y p. 22.

29 Las acciones concretas que se proponen son: recuperación de la figura del Inspector de Policía; transformación de la imagen de la policía; reducir el porte de armas en la población civil, ejercer controles sobre establecimientos abiertos al público. Véase: Concejo de Medellín. *Acuerdo No. 45* de 1993 (noviembre 24).

30 Municipio de Medellín. *Proyecto de Plan de Desarrollo de Medellín* (1995-1997). Op. cit.

31 “Actualmente existen 168 frentes de seguridad”. *El Colombiano*. Medellín, agosto 29 de 1998, p. 13 A.

32 Policía Nacional. *Frentes de seguridad local*. Folleto informativo. Unión policía-comunidad. Programa bachilleres, 1995.

se incorpora el nuevo concepto de “cliente” como el destinatario de los servicios policiales<sup>33</sup> y de enfoque empresarial.

Si bien las *teorías del crimen*<sup>34</sup> surgen como respuesta a un cierto adormecimiento de *las teorías de la criminalidad*, al incremento de la criminalidad, al pragmatismo contemporáneo que induce el momento político de retirada del Estado<sup>35</sup> y al paradójico resultado de algunas visiones críticas que terminaron “extendiendo la red” o “cambiando los presos”, ello no las convierte automáticamente en fuente de las fórmulas efectivas que supuestamente demanda “el desorden del presente”.

En primer lugar, parece claro que una tal salida, plantea serios problemas en cuanto, a la par que pretende reducir riesgos criminales *cuantificables*, incrementa el riesgo de afección de bienes *intangibles* como la libertad y los derechos ciudadanos (es el caso de la creciente vídeo vigilancia en Medellín en relación, por ejemplo, con el derecho a la intimidad); al tiempo que supone medidas para la reducción de la oportunidad criminal, limita las oportunidades de libre desarrollo de la personalidad (el mito del alcohol como generador de comportamientos homicidas)<sup>36</sup>.

---

33 Policía Nacional. *Boletín informativo*. No. 5. Octubre de 1997

34 De las cuales por lo menos se encuentran versiones como la de “la teoría de las ventanas rotas”, la de “las actividades rutinaria” y de la “prevención situacional”. Véase: Per Stangeland, en colaboración con Marcus Felson. “Prevención de la delincuencia en zonas residenciales”. *Boletín Criminológico*. No. 13. Instituto Andalúz Interuniversitario de Criminología, Sección de Málaga. Septiembre de 1995.

35 Una retirada que correlativamente acrecienta las alternativas particulares: “Con relación a la vigilancia privada, los datos disponibles acerca del personal dedicado a esa labor -en las empresas legales y reguladas-, muestran un acelerado crecimiento desde 1980, en forma mucho más acelerada que el incremento de los efectivos de la Policía Nacional (mientras que en 1980 se contaba en el país con 2.5 agentes de policía por cada vigilante privado para 1995 esta relación se había reducido a 1”. Mauricio Rubio. *Violencia en Colombia. Dimensionamiento y políticas de control* (Informe final-segunda versión). Santafé de Bogotá, Cede-Uniandes, 1997, p. 23.

36 Al fenómeno de “las riñas relacionadas con el consumo de alcohol” es a lo que denomina el Programa de Estudios sobre Seguridad, Justicia y Violencia de la Universidad de Los Andes, el primer mito del homicidio en Colombia. *Paz Pública*, Carta No. 1, Santafé de Bogotá, octubre de 1997. p. 1 Véase también: Centro de investigaciones “salud y violencia”. *Dimensionamiento de la violencia en Colombia*. Cali, Facultad de Salud, Universidad del Valle, noviembre de 1997. p. 49.



(...) la vigilancia puede proteger, capacitar o afirmar garantizando un tratamiento igualitario ante la ley, el derecho a votar o la seguridad frente al peligro. Pero esa misma vigilancia, en un contexto distinto, puede ser opresiva y constrictiva. Si yo pido a un vecino que vigile a mi hijo, el contexto hace capacitadora la vigilancia. Si un poder del Estado -por ejemplo, la policía comunitaria- exige a ese vecino que me vigile, el contexto hace la vigilancia, como mínimo, indeseable y, posiblemente inapropiada.<sup>37</sup>

En segundo lugar, una concepción como ésta prescinde de consideraciones referidas a las posibilidades de que, si de prevención puntual y de responsabilidad de cada quien se trata, las personas sin recursos prolongarán sus condiciones desiguales a la hora de evitar atentados delictuales contra sus bienes.

En tercer lugar, la crítica que no podrá superar una tal perspectiva es la del “desplazamiento de la criminalidad”: “si están presentes unas determinadas fuerzas que motivan al delincuente a cometer un delito, en la medida en que no eliminemos esas fuerzas, los delincuentes podrán ser prevenidos de atacar determinados objetivos, pero nunca de cometer menos delitos”<sup>38</sup>.

En el caso de Medellín, podría investigarse sobre la hipótesis de esta especie *de desplazamiento maligno*, con la mira puesta en la reducción de delitos contra la propiedad y el aumento de los delitos contra la vida en medio de fuertes dispositivos de vigilancia para la prevención del hurto de vehículos o de asaltos bancarios y precarias gestiones de desarme. O, por ejemplo, y también en el nivel hipotético, la gran inversión en la confrontación del narcotráfico y el incremento de otros supuestos delictivos no asociados directamente con ese fenómeno.

La versión académica colombiana de este “paradigma”, indica que “el verdadero costo del crimen y la violencia debe medirse en el crecimiento perdido a causa de ella y, complementariamente, con los gastos no productivos realizados en seguridad por encima del nivel normal de éstos, que en todo caso son necesarios para *disminuir el riesgo de las inversiones* para cualquier nivel de violencia”<sup>39</sup>. Con documentados textos estadísticos, este tipo de trabajos se

37 David Lyon. *El ojo electrónico. El auge de la sociedad de la vigilancia*. (Trad. Jesús Alborés). Madrid, Alianza Editorial, 1995. p. 286.

38 J.J. Medina. *Op. cit.* p. 306.

39 Fernando Gaitán y Miguel Angel Afanador. *Op. cit.* p. 111 y véase también: Fernando Gaitán. “El método dialéctico como alternativa para estudiar la violencia en Colombia”. En: *Nuevas visiones sobre la violencia en Colombia*. Santafé de Bogotá, Fescol-Iepri. 1997. p. 86.

vale metodológicamente de ejercicios comparativos para descartar interpretaciones sociológicas sobre el problema criminal y mostrar cómo la causa -porque se insiste, pese a todo, en "la causa"- sería, por ejemplo, la "falta de autoridad" o "de inteligencia" ("que en realidad son lo mismo")<sup>40</sup> o la "impunidad judicial resultado de un sistema desbordado y atemorizado por la delincuencia [e] incapaz de investigar y castigar a los delincuentes"<sup>41</sup>.

(Y) aunque los partidarios de este tipo de enfoques han reivindicado la neutralidad política del criminólogo que aplica estas técnicas y conciben al mismo como un tecnócrata del control (Felson, 1994), no podemos olvidar que: 1) la neutralidad no es sino una máscara del conservadurismo ideológico; y 2) que este tipo de declaraciones se produce en un determinado contexto político y social, el americano, que no es el nuestro.<sup>42</sup>

### 3. Las políticas públicas. Inconvenientes adicionales

La elección de fines y la organización de medios, el cálculo de costos y riesgos, suponen, sintéticamente, el centro del "saber práctico" que contemporáneamente se ha dado en aplicar al curso procedimental de definiciones y acciones del Estado en relación con las decisiones de alcances públicos. Se trata de *las políticas públicas*, como revelación nacida de la evidencia de un "Estado despilfarrador y burocrático".

Hemos descubierto el estado limitado, el gobierno limitado. Cada una de las decisiones de gobierno, buenas, malas o regulares, necesita y consume recursos políticos y fiscales (...). En la euforia intervencionista no nos planteamos con relieve y claridad la cuestión de los recursos escasos y agotables. En contraste, los años de la crisis nos ayudaron a descubrir que la escasez y los costos son componentes esenciales de toda política y administración. Nos han hecho entonces aprender y exigir de nuevo el olvidado e irremplazable arte de la elección racional en la política y en las políticas: la democracia y la eficiencia de la gestión pública. No están a la mano ni la unanimidad ni la abundancia. Ahora hay que elegir sabiamente entre proyectos de gobierno rivales, así como los gobiernos tienen que elegir inteligentemente, bajo restricciones, cuál es la mejor opción para realizar los fines públicos.<sup>43</sup>

---

40 Véase el trabajo de Fernando Gaitán, en: Malcolm Deas. *Dos ensayos especulativos sobre la violencia en Colombia*. Santafe de Bogotá, DNP-FONADE, 1995.

41 Fernando Gaitán y Miguel Angel Afanador. *Op. cit.* p. 47.

42 J. J. Medina. *Op. cit.* p. 322.

43 Luis Aguilar Villanueva. *El estudio de las políticas públicas*. México, Grupo editorial Miguel A. Porrua, 1996. p. 17.



Pero, la idea de eficiencia que anima el gobierno por políticas públicas implica obviamente solidez en la decisión y previsión de su rumbo. Es decir, implica que exista por lo menos una instancia reconocida para la toma de la decisión, un control y manipulación de los medios seleccionados y, por supuesto, un mínimo de confiabilidad de los canales que conducen la decisión. Tales eventos facilitan tanto la eficiencia como el cálculo anticipado. La incertidumbre acaso sólo admita presupuestos y cálculos de esa misma naturaleza incierta, en la cual, la esencial y primera determinación de los "fines públicos" apenas puede constituir un ejercicio de azar, un exótico objetivo aleatorio. Es claro pues que, por lo menos para la eficiente gestión pública, se requeriría la consolidación del gestor público; para las posibilidades de políticas públicas es necesario el Estado. Y, claro, un Estado mas o menos liberado, en muchas áreas y en un grado razonable, de ataduras externas.

Además, una política pública desarrollada en el ámbito de una sociedad con pretensiones democráticas y con miras a su legitimación política y coherencia axiomática, demanda de otros factores no menos importantes:

Política pública no es sin más cualquier política gubernamental. En efecto supone gobernantes elegidos democráticamente, elaboración de políticas que son compatibles con el marco constitucional y se sustancian con la participación intelectual y práctica de los ciudadanos, políticas que no mortifican arbitrariamente las libertades, las oportunidades y las utilidades de los ciudadanos ni introducen un trato desigual inmerecido entre ellos. *Esta es su norma más que su utopía*, la cual permite descubrir, denunciar y corregir los defectos de las políticas gubernamentales en curso.<sup>44</sup>

Gobernar por políticas públicas en sociedades con soberanías en disputa, con severas interferencias en la decisión y con significativos grados de perturbación de los procesos democráticos, implica, primero que existen serias dificultades para gobernar y, después, para "determinar cuáles son los fines públicos a cumplir, posibles de ser realizados, y a través de cuales instrumentos y opciones de acción"<sup>45</sup>, es decir, para *gobernar por políticas públicas*.

Incorporar visiones propias de estructuras de producción empresarial -de bienes tangibles- y gerenciales, y de lógicas predecibles, cuantificables, visibles, en ámbitos públicos en los cuales la rentabilidad no es un resultado exactamente económico o rigurosamente reducible a indicadores de costo/beneficio, traduce

---

44 *Ibid.* p. 33.

45 *Ibid.* p. 15.

un esfuerzo que, más allá de alguna inutilidad, desplaza y aplaza los problemas realmente planteados y requeridos de inagotable ejercicio deliberativo (democrático) y político. Los problemas que plantea un proyecto en construcción, como los que son propios del Estado y la cuestión pública en Colombia, difícilmente puede incorporar unos tales modos de gestión en áreas en que los bienes involucrados no son mercancías o servicios facturables.

La tarea de justificar con análisis económico la prioridad que debe asignarle un Estado a no perder su soberanía también sobrepasa la capacidad de [la economía]. La teoría económica tradicional y, sobretudo, la economía como herramienta de soporte para el diseño de políticas, están basadas en el supuesto de que existe en cada sociedad una autoridad única que mantiene el monopolio de la coerción y que toma las decisiones públicas.<sup>46</sup>

Ahora bien, en una acepción menos estricta, las políticas, hoy como ayer, y desde el punto de vista del poder y la voluntad que ellas implican y exigen, siempre han involucrado cálculos, costos, riesgos, fines, opciones y, desde luego, decisiones de poder público y de efectos colectivos en función de un estado de cosas deseado. No podríamos sostener que en Colombia, pese al distanciamiento de los procesos y los valores democráticos, no ha existido un conjunto de acciones y decisiones al cual pudiésemos denominar “política pública”, en los mas diversos ámbitos. Errada en algunos casos, contraproducente en otros, perversa en algunos, con distancias considerables entre su diseño y su ejecución, o con continuidades sorprendentes; incoherentes en la mayoría de los casos y sumamente consistentes en algún campo, las políticas públicas, con sentido genérico, han sido naturalmente instrumento de acción gubernamental.

Menos discurso disciplinar que crasa decisión, aceptada, ilegal, ajustada a las reglas, distanciada del modelo constitucional o cerca de él, de corto y de largo alcance, allí ha estado la decisión política<sup>47</sup>. Aún más, con cálculos

46 “El número total de personas obligadas a cambiar de residencia por razones de violencia rondaría el millón. No parece fácil, ni pertinente, tratar de reducir todos estos efectos a un porcentaje del PIB”. Mauricio Rubio. *Op. cit.* p. 18.

47 “Gobernar en contextos políticos plurales y autónomos, de alta intensidad ciudadana y con graves problemas sociales irresueltos, parece exigir dos requisitos: gobernar por *políticas* y gobernar *con sentido público*. Las estrategias de gobierno homogéneas y globales, así como los estilos de gobierno secretos, excluyentes y clientelares, están previsiblemente condenadas en el futuro inmediato a la ineficiencia administrativa, al castigo electoral y a la hostilidad política. Los viejos patrones tendían a uniformar los problemas y a homologar las políticas para resolverlos”. Luis Aguilar Villanueva. *Op. cit.* p.30.



de costo político y económico, con predicción de efectos sociales y con anticipación de reacciones internacionales, con riesgos previstos, con rentabilidad diversa, han existido las políticas públicas en el país.

#### 4. La política criminal

Entre esas políticas públicas, se cuenta la política referida al ámbito de la prevención o combate de la criminalidad: decisiones-definiciones en torno de cuáles comportamientos se consideran criminales, desviados, lesivos, peligrosos, inconvenientes, indeseables; decisiones acerca de cuáles comportamientos se consideran más criminales que otros y cuándo afectan cuáles bienes, intereses, valores o instituciones; qué instrumentos, medios, recursos o instituciones se utilizan para prevenirlos y/o reprimirlos. A las políticas públicas referidas a la criminalidad es a lo que puede denominarse "política criminal".

No debe olvidarse que la política criminal es una especie del género de las políticas públicas y que, en tanto política, está referida, básicamente, a la elección de medios y fines en un ámbito específico: lo criminal, así como la representación y definición misma de ese ámbito. En tanto se entienda la política criminal como política pública, ella es respuesta organizada por el Estado a comportamientos que afectan el orden social.<sup>48</sup>

Debe precisarse, sin embargo, que la política criminal no se reduce a la definición de un comportamiento como delictual y al señalamiento de la sanción penal correspondiente. No se confunde por tanto con la política penal. Y no sólo por cuanto obstinadamente se siga considerando al derecho penal como la carta magna del delincuente y "la barrera infranqueable de la política criminal"<sup>49</sup> o, por cuanto se admita la inocua eficacia preventiva de la pena, sino porque de hecho en el ámbito de lo representado como criminal

---

48 Ivan Orozco Abad y Juan Gabriel Gómez. *Los peligros del nuevo constitucionalismo en materia criminal*. Santafé de Bogotá, Ministerio de Justicia y del Derecho - Iepri, Universidad Nacional de Colombia, octubre de 1997. p. 357. Juan Bustos y Hernán Hormazabal M. *Lecciones de derecho penal*. Vol. 1. Valladolid, Trotta, 1997. p. 29. "Política criminal es aquel aspecto de control penal que tiene relación con el poder del Estado para caracterizar un conflicto social como criminal".

49 "El derecho penal es la infranqueable barrera de la política criminal", decía Franz von Lizst. Citado por Ruperto Nuñez Barbero. "Derecho penal y política criminal". En: *Doctrina Penal*. Año 4, No. 15, Buenos Aires, De palma, 1981. p. 482. Con ello se

convergen conceptualizaciones dogmáticas, decisiones jurisdiccionales, legislativas... Tampoco se ha reducido la política criminal a la política social, probablemente en razón de que la pena se supone como necesaria o inevitable (así fuese como *mal menor*) o en cuanto que presenta esa especie de *horror al vacío de derecho*, propio de la ideología jurídica que pretendió calcular y prever todos los fenómenos sociales ("donde hay sociedad hay derecho, se presuponía")<sup>50</sup>.

En todo caso, la especificidad de la política criminal "radica, *justamente, en el hecho de que los fines y los medios están referidos al ámbito de lo representado como criminal*".

Por lo que concierne a la política criminal como la entidad habilitada "para examinar la utilidad de la intervención penal del Estado y, por lo tanto, para reorientar dicha intervención, recomendando su reducción e incluso su eliminación"<sup>51</sup>, debe decirse que esta función precisamente podría explicar que por Política Criminal se pretendiera designar algún cuerpo teórico alimentado desde diversos campos (la criminología y el derecho penal por ejemplo) y que para ella se reclamase cierto estatuto disciplinar. Sin embargo, de una parte, la consideración de tales posibilidades -reorientación, reducción o eliminación de la intervención penal- permanece exclusivamente aún a la vista de la investigación y la reflexión criminológica que no sólo se pregunta hoy por el problema de la desviación o del delito, sino que también pone en cuestión el sistema penal<sup>52</sup>. Además, de otro

---

quería significar la distinción que hace del derecho penal una protección para el individuo y de la política criminal la persecución del delito para bien social. Esa distinción, dice Luis Raigosa, es hoy subsumida dentro del concepto *sistema de derecho penal*, "integrado por el aspecto lógico formal, o dogmático, y por el que ofrece la realidad social, que serían valoraciones político-criminales". Luis Raigosa Sotelo. "La política penal. Algunas notas acerca de las relaciones entre políticas públicas y derecho". *Perfiles Latinoamericanos*. No. 3. México, Flacso, diciembre de 1993. p. 94.

50 Juan Ramón Capella. *Fruta Prohibida*. Madrid, Trotta, 1997. p. 19.

51 Iván Orozco Abad y Juan Gabriel Gómez. *Op. cit.* p. 357.

52 "Frente a la deslegitimación de los sistemas penales, surgen dos grandes corrientes de propuestas político-criminales -opolíticas, si se prefiere, con variables relativamente considerables en cada una de ellas: la propuesta de un *derecho penal mínimo* o 'contracción del derecho penal' y la propuesta de su abolición o *abolicionismo penal*". Eugenio Raúl Zaffaroni. *En busca de las penas perdidas*. Santafé de Bogotá, Temis, 1993. p. 68.



lado, "la decisión político criminal" sigue perteneciendo, como siempre, al mundo de la política.

Lo dicho hasta aquí supondría diversas discusiones, algunas de las cuales, por razones de la naturaleza del presente documento, aplazamos. Así, por ejemplo, queda pendiente el ya agotador debate con quienes, particularmente desde ámbitos estrictamente jurídicos, se enfrentan por sostener que en Colombia no hay, ni ha existido, política criminal. Y aunque de entrada tal afirmación - "no hay política criminal en Colombia" - parezca descabellada, ella soporta su racionalidad en el supuesto de una incoherencia permanente de las acciones estatales de lucha contra el crimen, así como en la supuesta reacción espasmódica o excepcional y, aún, en razón de su reducción a mera política penal. En otro lugar ya hemos manifestado, a partir de una investigación desarrollada durante los años de 1996 y 1997, nuestra convicción de que **sí** ha existido una política criminal, no carente de coherencia ni lógica en sus desarrollos: una política criminal de la emergencia<sup>53</sup>.

Por ahora, acercando un poco nuestro trabajo al asunto de la seguridad ciudadana, en los apartados siguientes trataremos de resolver el asunto de los problemas locales de lucha contra la criminalidad, enfatizando los problemas básicos de la relación entre políticas y de la confusión de los conceptos involucrados.

## 5. Política criminal y seguridad ciudadana: relaciones y confusiones

Desde el punto de vista descriptivo, la política criminal en Colombia ha estado determinada por la guerra y por la *definición* de una soberanía institucional seriamente comprometida. Así, los múltiples estatutos excepcionales que endurecieron finalmente la actual legislación penal, los diversos procesos de negociación, las amnistías e indultos, la destinación de la fuerza pública a la persecución casi exclusiva de ciertos fenómenos puntuales como el narcotráfico o las guerrillas, los programas de sometimiento que configuraron

---

53 Véase: William Fredy Pérez, Alba Lucía Vanegas y Carlos Mario Álvarez. *Estado de derecho y sistema penal. La emergencia permanente de la reacción punitiva en Colombia*. Universidad de Antioquia-Dike, 1997. Asimismo, puede encontrarse tal conclusión en Iván Orozco Abad y Juan Gabriel Gómez. *Op. cit.*

un derecho penal *negocial*<sup>54</sup>, pero también aún los programas sociales nacidos con pretensiones pacificadoras, dan cuenta de la presencia de una lógica en la decisión político criminal determinada más por la presencia de *enemigos* que de *criminales*; decisiones influidas más por estrategias de combate y tregua que de infracción y sanción. Dinámicas, pues, más cercanas a la guerra que a la vigencia del derecho -que ha sido sí, un canal simbólico- han determinado, en gran parte, el contenido y el sentido de la definición -y de la operatividad- jurídica de delitos, procesos y penas.

Adicionalmente, la “obligada” atención de programas y políticas internacionales de lucha contra fenómenos valorados como criminales en aquel mismo ámbito (ayer el comunismo, hoy las drogas y, en ciernes, los atentados ecológicos), ponen el toque de cierre a la naturaleza de las decisiones político criminales en Colombia.

Ahora bien, el hecho de que exista una gran diversidad de manifestaciones delictuales en el país que podrían aparentemente no participar de aquellos presupuestos, no implica que ahí también se presente la espada y la pared en medio de la cual se determinan los contenidos y la función de la política criminal. De hecho, por ejemplo, el modelo con que se enfrenta el consumo de drogas en la esquina de un barrio de Medellín, encontró su única modificación en la decisión de un órgano no comprometido directamente -por entonces-

---

54 “¿Como explicar (el) proceso complejo y contradictorio de tendencias criminalizantes, descriminalizantes y de justicia negociable? Una posible interpretación es la siguiente: este triple movimiento expresa la conformación de una política criminal diferenciada: se construye un núcleo duro de penas para poder enfrentar a los diversos actores organizados, que el estado define como sus enemigos prioritarios. Sin embargo, la propia debilidad de la justicia frente a esos actores obliga a incorporar mecanismos de negociación, que permitan no sólo la utilización de los *arrepentidos* para desarticular las organizaciones criminales, sino también una cierta flexibilidad en la ejecución de la propia pena a fin de que esta se pueda adaptar a distintas coyunturas políticas. Es pues un núcleo duro pero negociable, el cual se acompaña de una periferia informalizada, en la cual los propios ciudadanos resuelven, de manera conciliada, los problemas que el estado considera conflictos menores, para de esa manera no sólo descargar al aparato penal de casos rutinarios que aumentan la congestión sino, además, legitimar socialmente a la justicia y generalizar mecanismos informales de control social. El endurecimiento punitivo y la política de negociación no son entonces obligatoriamente contradictorios con los procesos de informalización.” Rodrigo Uprimny. *Op. cit.* p. 96.



con la comunidad internacional. El gobierno de turno o el legislador del momento -tradicionalmente entendidos como los principales gestores de política criminal<sup>55</sup>- difícilmente hubiese resistido (en el caso imposible de una decisión suya en ese sentido) las reacciones internacionales a una decisión como aquella de la Corte Constitucional.

Adicionalmente, fenómenos como “los pactos de no agresión” entre bandas<sup>56</sup> o las negociaciones locales con grupos armados, en el caso de Medellín, igualmente, dan cuenta de la permanencia de aquellos otros presupuestos de las decisiones de política criminal.

Esta predominancia de la guerra en el interior y de los condicionamientos político-criminales desde el exterior, no afecta solamente los contenidos de una tal política, sino que, igualmente, determina la superposición de ella sobre las demás esferas de acción del Estado. Se trata entonces, más allá de la priorización de una política dirigida a la “recuperación” de la soberanía interna y a la conservación de la ayuda y el crédito -en todos sus sentidos- internacionales, de la subordinación o funcionalización de la política social a la política criminal. Es decir, medios y acciones propios de ámbitos no criminales, se encontrarían directamente relacionados o determinados por la prioridad política de la lucha contra la criminalidad (o contra el enemigo). En este contexto *gobernar por políticas públicas*-controlables, ciertas, planificables- en materia de criminalidad, apenas si podría contar con el sentido menos técnico y más formal del término: la toma de una decisión, por una autoridad pública.

Ahora bien, la política criminal, en tanto conjunto de instrumentos dirigidos a la definición y solución del problema criminal, no se detiene, como se ha dicho, en la definición legal de la conducta delictiva, ni en la

---

55 Pero nos parece claro que no hay una tal centralización de la decisión, pues “El concepto de política criminal no designa sino el conjunto de orientaciones globales y de medidas legales, administrativas -y aun, eventualmente decisiones judiciales- que se adoptan por el conjunto del estado y de la sociedad para el control de la criminalidad”. Ivan Orozco Abad y Juan Gabriel Gómez. *Op. cit.* p. 35. La cursiva es agregada.

56 Según datos de la IV Brigada, las bandas situadas en barrios con estrato bajo-bajo eran 8; las de estrato bajo eran 44, las de estrato medio-bajo eran 64 y las ubicadas en estrato medio-medio eran 4. Véase: Alonso Salazar y Ana María Jaramillo. *Medellín. Las subculturas del narcotráfico*. Santafé de Bogotá, Cinep, 1992. pp. 89-90.

sanción de códigos penales. Infinidad de programas son ejecutados en regiones y ciudades, con diversos márgenes de autonomía y diferentes acciones coordinadas. El “libreto local” de política criminal estaría integrado así en los programas de seguridad ciudadana que tendrían como puntos de referencia el ordenamiento constitucional y legal -que rompe el principio de autonomía local, precisamente en materia de “orden público”- y las particulares y localizadas manifestaciones conflictivas. Así, Zipf Heinz, -en un intento por definir política criminal-, cita, entre otros, este concepto: “Para Peters (...) la política criminal es el conjunto de la actividad creadora estatal o *municipal* o relacionada con el Estado o el *municipio*, dirigida a una configuración adecuada, con la finalidad de prevenir o reducir los delitos y sus efectos”<sup>57</sup>.

Y es que el conjunto de las medidas estatales para la prevención y lucha contra el delito, no podría menos que considerar lógicamente a los programas locales orientados a este mismo fin como el reflejo suyo en el ámbito municipal y regional. Seguridad ciudadana ha implicado, pues, política criminal local. Y los efectos y principios que regulan esta última, permean igualmente los contenidos de aquella. En el caso de Medellín sí que lo hacen.

Por gracia muy probablemente del protagonismo de la ciudad en la problemática a que apunta la política criminal en Colombia, tal influencia es palpable. Así, en Medellín -como se ha insinuado-, han confluído las políticas internacionales antidrogas, lo mismo que las políticas de sometimiento a la justicia, los procesos de paz con guerrillas y milicias y de desarme con bandas barriales, así como las directrices departamentales y municipales de lucha contra toda criminalidad. En la ciudad se concentran por ello, en una tal labor, fuerzas militares, de policía, gobierno civil, asesorías presidenciales, departamentales y municipales para la paz, la convivencia, los derechos humanos... (Y, cómo no, Ong's con esos mismos niveles de cubrimiento y con interés en las diversas formas de violencia que experimenta la ciudad).

Así mismo, y siguiendo la lógica de las políticas nacionales, en Medellín se evidencia una afección de la política social por el discurso criminal. Pero, además, en esta ciudad se han confundido o, aún, fundido, los conceptos de orden público y de seguridad ciudadana, y se ha reducido éste último concepto

---

57 Zipf Heinz. *Introducción a la política criminal*. (Trad. Miguel Izquierdo Macías y Picavea). Jaen, Edersa, 1979. p. 2. La cursiva es agregada.



a la cuestión criminal. De ello da cuenta una detenida mirada a los debates que preceden la adopción de medidas de orden público, la actuación de las autoridades políticas y militares, los contenidos de la normatividad local y, básicamente, el análisis de los planes de seguridad que se han citado antes.

En relación con el primer problema -la subordinación e instrumentalización de una política a otra-, es evidente que gran parte de la atención estatal a los problemas sociales de comunidades tradicionalmente olvidadas, apenas comienza a producirse a partir del incremento considerable de la criminalidad en aquellos sectores considerados entonces "críticos". Se trata de la "presencia del Estado" con rostro asistencial, pero menos en razón del *reconocimiento* de derechos políticos y sociales y del trato igualitario real -que "naturalmente" pertenecen a toda persona según el régimen jurídico político-, que de una inversión preventiva y aún reactiva -tardía por cierto- en el ámbito criminal<sup>58</sup>.

#### 58 Temas negociados con las milicias populares en Medellín:

Temas Negociados	Milicias populares (tres sectores)
Favorabilidad política y proyecto político	-Posibilidad de aplicar la circunscripción electoral especial para las milicias -Invitación especial a las reuniones de la JAL
Justicia, DDHH y orden público	-No se negoció nada al respecto
Garantías sociales y jurídicas para los ex-guerrilleros	-Beneficios jurídicos (indulto y beneficios por colaboración eficaz con la justicia) -Programa de reinserción: participación en la administración pública, promoción del proceso, promoción económica y social -Plan de convivencia y seguridad (Coosercom): creación de una cooperativa que preste servicios de seguridad para los barrios de las milicias desmovilizadas
Desarrollo regional y social	-Inversión social en las comunas -Fundación para la Convivencia Ciudadana (250 millones de pesos) -Normalización de la vida ciudadana: núcleos de vida ciudadana, capacitación para el trabajo, servicios especiales comunitarios
Políticas socioeconómicas	-No se negoció nada
Veeduría	-Comisión de seguimiento y evaluación: Iglesia católica, Gobiernos departamental y municipal, Consejería de paz, Programa de Reinserción, representantes de las milicias

Tomado de: Comisión Nacional de Conciliación. *Hacia la estructuración de una política nacional permanente de paz*. Aportes para un debate. (s.f.), (s.e). p. 58.

La intervención no punitiva o policiva del Estado ha respondido, así, al primado de la prevención criminal sobre el reconocimiento social y político.

Si las políticas sociales se encaran como preventivas de la criminalidad, no escapan al cerco cerrado de la defensa social, pues qué políticas pueden concebirse cuando bajo el designio preventivo nos estamos defendiendo de quienes decimos asistir. Nada bueno puede esperarse de una intervención política social concebida como un momento -preventivo- de la lucha contra el crimen; no olvidemos que peligrosidad mediante, nuestros asistidos son en estos enfoques preventivos, criminales potenciales; el pobre en esta imagen beligerante es un enemigo interno. La prevención del crimen, entonces, también reproduce pobreza.<sup>59</sup>

Ahora bien, hipotéticamente por lo menos, puede decirse que esta especie de efecto distributivo generado por la agudización del problema de la criminalidad en Medellín, tiene implicaciones importantes a la hora de pensar los mecanismos realimentadores de violencia en la ciudad y las “soluciones” institucionales. Parece entonces que se configura un ejercicio transaccional cada vez menos indirecto entre la institucionalidad y la marginalidad, que involucra el control o la activación, de un lado, de medios violentos o ilegales y, del otro, de bienes sociales<sup>60</sup>. Desde luego que tal situación no implica un cálculo racional de la población para el uso estratégico de la criminalidad como puente que conduciría a los rubros del presupuesto municipal, pero, en cambio, si podría significar de parte del Estado un nefasto refuerzo de lógicas de administración pública por emergencia y con prioridad de la cuestión criminal.

Así, las -siempre sin embargo plausibles- tentativas de intervención social sobre las *zonas críticas*, tanto como los pactos y concertaciones de paz<sup>61</sup> mantendrían apenas el sentido de lo remedial. Por ejemplo, el pobre

---

59 Carlos C. Uruarte (director). *El Uruguay de los 90: entre políticas sociales y políticas criminales*. Montevideo, IELSUR, 1997. pp. 32-33.

60 “Dicen los dirigentes de los acuerdos de no agresión que el peligro de la no respuesta del Estado a sus consideraciones y deseos de cambio radica en que ‘nos tocaría soltar a todos estos *pelaos* para que cada uno haga lo que quiera. Los tenemos ‘amarrados’ hace tres años y dejarlos libres de nuevo causaría un gran caos, se desataría una violencia urbana desenfrenada’”. “En la oficina de paz de Bellavista se acuerdan pactos de no agresión. De la cárcel sale la convivencia”. *El Mundo*. Metro. Medellín, febrero 11 de 1998. p. 4.

61 Véase: Rubén Fernández Andrade. “¿Que está en juego en el actual diálogo con las milicias populares?” *Desde la Región*. No. 14. Medellín, Corporación Región, abril de 1994.



balance<sup>62</sup> de la intervención sin precedentes -y sin continuidad- entre los años de 1991 y 1992 (Programa de Convivencia Pacífica en Medellín), ejecutada por la Alcaldía y por la Consejería Presidencial para la ciudad de Medellín, y que representó un poco más de veinte mil millones de pesos invertidos en obras de impacto social (ampliación de cubrimiento educativo, empleo juvenil, atención al espacio urbano de los barrios marginados, promoción de organizaciones ciudadanas), podría obedecer a los efectos propios de lo que tiene apenas vocación instrumental.

Los problemas referidos a la confusión entre los conceptos de orden público y seguridad ciudadana, y a la reducción de éste a la problemática criminal, tienen que ver con el hecho de que en la ciudad los programas locales de seguridad ciudadana no han representado, hasta la presente década, un ámbito de acción relevante *para el gobierno municipal* y, cuando lo han sido, son propiciados por y para problemas típicos del orden, o, en todo caso, con limitación del concepto de seguridad.

Así, parece que la seguridad fue un problema en la ciudad sólo a partir de la agudización de la violencia a principios de los años noventa y, particularmente, desde que se desató el enfrentamiento decidido del narcotráfico y se presentaron acciones contra importantes miembros de la comunidad local, agentes de la fuerza pública y autoridades civiles.

Durante todo el decenio de 1980, las muertes violentas en la ciudad se incrementaron y afectaron de manera predominante a los jóvenes, quienes fueron asesinados de manera individual y colectiva. Ni estas muertes -que por sus características parecían no atentar contra el Estado, o desestabilizar, por tanto, el orden público, o, inclusive no eran al parecer consideradas como un atentado contra la convivencia-, ni las circunstancias en las que se dieron, motivaron una acción inmediata de las autoridades pues, en lo visible, se decía, provenían, en términos generales y generalizantes, de "ajustes de cuentas", "*vendettas* entre bandas y pandillas" o eran "casos aislados" que ocurrían en los barrios marginados de la ciudad, principalmente en la zona Nororiental. A esto se agregaba una indiferencia social generalizada, que se escudaba en la supuesta relación de los muertos con comportamientos negativos, o en el recurrente "*algo*

---

62 Jorge Orlando Melo. "Hacia una política de convivencia. La experiencia de Medellín". *Consenso*. No. 2. Medellín, Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, julio de 1994. pp. 14-17.

*debían*". A finales de este decenio del ochenta, las modalidades de la violencia se ampliaron y a los homicidios contra los jóvenes se sumaron los generados en la denominada guerra entre el narcotráfico y el Estado. En esta guerra, las acciones indiscriminadas y los asesinatos de jueces y policías afectaron directamente a sectores más "visibles" de Medellín y se constituyeron en el factor que expresaba, ahora sí, la profunda crisis de la ciudad. Aunque los datos de instancias gubernamentales demostraban el incremento progresivo de las muertes a lo largo de la década, las autoridades locales sólo advirtieron la necesidad de una *política de seguridad*-inclusive con algunos toques de intervención social-cuando el fenómeno de la violencia se expandió espacial y socialmente.<sup>63</sup>

En efecto, fue a partir del año 1991 que el tema de la seguridad en Medellín cobró importancia. Entonces el gobierno municipal reconoció que no había una política *definida* de seguridad para la ciudad<sup>64</sup> y que el tema era de primer orden. Y pese a que el fenómeno criminal fue, desde entonces, entendido como fruto de la confluencia de factores diversos -sociales, económicos, políticos y culturales-, aquel momento genético marcó el contenido de las estrategias diseñadas por el gobierno local -y mucho más el sentido de las acciones que de hecho desarrollará la fuerza pública- para enfrentar los riesgos que corre el Estado, sus agentes y sectores sociales determinados<sup>65</sup>.

Así, los sectores tradicionalmente marginados y asociados real o ficticiamente con los niveles operativos del narcotráfico, no sólo cargarán con el fardo de la represión policial, parapolicial y penal -extensiva e incontrolable en circunstancias de confrontación-, sino que estarán cada vez más distantes de su inclusión en el concepto amplio de seguridad que racionalmente un Estado social de derecho resalta.

---

63 William Fredy Pérez y Juan Carlos Vélez. "Seguridad Ciudadana y Homicidio en Medellín". *Estudios Políticos*. No. 11. Instituto de Estudios Políticos, 1998, p. 109.

64 Véase Concejo Municipal de Medellín. *Acta No. 24*, del 23 de noviembre de 1992. pp. 5-6. Intervención del Secretario de Gobierno de Medellín.

65 "En la sociedad actual, caracterizada por una clara diferenciación de clases, la defensa de los bienes de la población (seguridad), que podía presentarse como una actividad dirigida en favor de todo el conglomerado humano, se reduce a la tutela de los grupos de bienes susceptibles de defensa, y como en el caso del *orden público*, en el fondo se trata de la defensa de grupos o clases particulares". Sergio Bova. En: Norberto Bobbio y otros. *Diccionario de Política*. Décima edición. México, Siglo XXI, 1997, p. 1204. Véase igualmente: "la ideología que ha inspirado la política criminal oficial en los más recientes años, continúa siendo tributaria de la ideología de la



La noción de seguridad entonces vigente era obviamente la que giraba en torno de la protección del Estado y de las personas victimizadas por el denominado narcoterrorismo<sup>66</sup>.

Muy probablemente entonces, ese particular momento de arribo de la cuestión "seguridad" a la agenda gubernamental, de cuenta de la insinuada confusión entre seguridad ciudadana y orden público, pues igualmente, el fenómeno miliciano en Medellín, no ajeno al conflicto político y que vivía un momento de confrontación aguda con bandas barriales -particularmente a finales de los años ochenta y principios de los noventa- suscita un hecho que, en términos reales, representa un problema de soberanía estatal en algunos territorios de la ciudad<sup>67</sup>. Es decir, da cuenta de un típico problema de orden público.

Pero aún más importante, el narcotráfico, que deviene exótico actor político en el país a partir especialmente de su tratamiento jurídico y de su poder desestabilizador<sup>68</sup>, es entendido como un problema de orden público al cual habrá que enfrentar con los instrumentos y los canales adecuados. En ambos casos, entonces, la seguridad ciudadana en Medellín nace como respuesta a manifestaciones criminales básicamente emparentadas con fenómenos desestabilizadores, con fenómenos que, desde el punto de vista gubernamental, amenazan la condición de mantenimiento de las instituciones, del modelo jurídico político y de las formas y procesos de definición legal, de un Estado histórica, jurídica y políticamente determinado.

El mayor problema, sin embargo, es que el ámbito de la seguridad ciudadana quedará impregnado por aquella situación y la confusión de

---

'seguridad ciudadana' que entiende por tal la seguridad del estado y/o la de los actores con poder económico o la de abstractas personas que representan la 'opinión pública' o a los 'ciudadanos de bien'". Pablo Emilio Angarita y Hernando Londoño Berrío (En prensa). "De la seguridad nacional a la seguridad ciudadana".

66 Así, inclusive se perfiló una asistencia estatal dirigida sólo a la atención de víctimas de acciones terroristas. Véanse las leyes 104 de 1993 (artículo 18) y 241 de 1995 (artículo 10).

67 Véase: Gloria María Mesa Leal y otros. *Justicia, Ciudadanía y oligopolio de las armas en dos zonas barriales de la ciudad de Medellín*. Tesis de Grado. Medellín, Facultad de Derecho, Universidad de Antioquia, 1997

68 Poder desestabilizador del Estado de derecho que, paradójicamente, emana básicamente de la legislación dictada para combatirlo.

tareas, instrumentos y órganos, adquirirá carta de naturaleza. Las ciudad se militariza, la legislación de excepción se extiende a las más inocuas conductas y, desde luego, en el ámbito local igualmente, cualquier marcha de protesta, huelga, disturbio callejero, incremento desmesurado del hurto de vehículos, por ejemplo, son fácilmente definidos como una amenaza al *orden público*. Un orden pues que, después de ese particular momento -y con serios antecedentes en las décadas del setenta y del ochenta-, a lo sumo podría metafóricamente remitir a una elemental "*visión estética*" que exige "cada cosa en su lugar".

Si en aquel contexto los programas locales de control de la criminalidad apuntaban, básicamente, a la "conservación del orden", una concepción social y democrática de la seguridad ciudadana se encontraría -y se sigue encontrando- sumamente distante.

La seguridad está referida, en cambio, a la protección cotidiana, doméstica y localizada, del bienestar físico de las personas y la defensa de sus bienes, de amenazas que no están dirigidas al Orden, sino a ese presupuesto del ejercicio de las libertades de las personas, que representa estar y sentirse protegidos *de las amenazas de la naturaleza o frente a la agresión -justa o injusta- de otro*. La Policía, siempre que se la entienda como organismo de naturaleza civil, no militar, ni dedicada por tanto a librar *las guerras del orden*, es la institución encargada de contener y prevenir los eventos y las circunstancias de inseguridad.<sup>69</sup>

La manera, pues, como la seguridad ciudadana se encuentra imbuida por asuntos distintos -o por lo menos contruidos como tales-, no podría menos que ser el reflejo de un fenómeno similar producido en el nivel primero de la acción gubernamental:

Las guerras contra las guerrillas y el narcotráfico no solamente han contribuido a alimentar la regresión al viejo estado de sitio. Han tenido otros dos efectos no menos perversos sobre la definición de la política criminal. En primer lugar, han favorecido la confusión constante de las políticas de seguridad ciudadana con la política de seguridad del Estado: la definición de políticas en lo criminal ha estado focalizada en el control de las formas de criminalidad organizada que más

---

69 "Institución policial y crisis". *Estudios Políticos*. No. 5. Medellín, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, diciembre de 1994. p. 41. Véase igualmente: F. Martí I Jusmet. "La seguridad ciudadana". En : Jordi Borja y Otros (comps.). *Las grandes ciudades en la década de los noventa*. Madrid, Sistema, 1990. p. 584.



severamente golpean la estabilidad institucional. La confusión de los temas ha corrido paralelamente con la confusión de los sujetos encargados de la política criminal. Ello se advierte al tomar en consideración, de un lado, el considerable peso del ministerio de defensa y del aparato militar y policial dentro del gobierno y dentro del conjunto del Estado, así como la debilidad de las diferentes organizaciones de la sociedad para tomar parte en el debate a cerca de la política criminal; de otro, al observar la persistente reducción de la seguridad ciudadana a la seguridad del Estado. En el modelo bélico-punitivo, la política criminal se ha militarizado. En segundo lugar y como corolario de lo anterior, la definición de políticas con respecto a la criminalidad de los agentes de la fuerza pública ha escapado de la arena democrática. Imperan auténticas reglas de silenciamiento sobre esta cuestión.<sup>70</sup>

En resumen, la seguridad ciudadana en Medellín es un concepto que -excepto tal vez en lo referido a los lineamientos del Plan Estratégico para Medellín y su Área Metropolitana<sup>71</sup>- ha sido reducido a la *seguridad frente a la criminalidad* profundamente determinada, por lo menos en sus primeras versiones, por necesidades de mantenimiento del orden público. Y esa seguridad ciudadana así entendida, ha sido conducida por condicionamientos similares a los que enmarcan la elaboración de la denominada política criminal colombiana. Y si bien seguridad ciudadana no se ha entendido como seguridad de todos, y en todos los ámbitos y frente a todos los derechos, la política social si se ha incorporado eventualmente a ella, pero como momento preventivo o reactivo en relación con la criminalidad.

El hecho de que la seguridad ciudadana haya sido tradicionalmente entendida sólo como combate de la criminalidad, pero además de una criminalidad que se entiende siempre amenazante y vulneradora de los bienes que importan al orden, representa exactamente el movimiento contrario del que caracteriza a la política criminal: ésta ha colonizado, en medio de la

---

70 Iván Orozco Abad y Juan Gabriel Gomez. *Op. cit.* p. 384. Así igualmente, véase por ejemplo, como el Decreto 1410 de 1995 (agosto 24), "por el cual se dictan normas tendientes a restablecer la *seguridad ciudadana*". En este decreto se utiliza la noción de "seguridad ciudadana" asociada con la de "orden público" y "estabilidad institucional". Aún más, la publicación del Ministerio de Justicia y del Derecho que únicamente contiene tal decreto, se denomina "Seguridad Ciudadana" Santafé de Bogotá, agosto de 1995.

71 El Plan Estratégico de Medellín y el Área Metropolitana formulado el año inmediatamente anterior más allá del proceso DOFA que conduce su diseño, presenta algunos proyectos, objetivos y acciones.

guerra librada por el Estado, las otras políticas públicas y, aquella, en cambio, se ha despojado de algún sentido comprensivo más amplio.

Desde el punto de vista jurídico, pero también desde el punto de vista psicológico “seguros” pueden y deberían ser, sobre todo, los sujetos portadores de derechos fundamentales universales (los que no se limitan a *los ciudadanos*), y éstos son todos y solamente las personas físicas que se encuentran en el territorio de un Estado, de una ciudad, de un barrio o de otro lugar público, de una casa o de otro edificio o espacio privado. Seguros, en relación al disfrute y a la protección efectiva de aquellos derechos, frente a cualquier agresión o incumplimiento realizado por parte de otras personas físicas que actúan en el ámbito de competencias, poderes de derechos o de hecho que esas personas tengan, como funcionarios o privados, en uno de los distintos ámbitos territoriales.<sup>72</sup>

Y en todo caso, la criminalización de problemas sociales, el aseguramiento de un orden y la historia de las políticas públicas son cuestiones que no parecen conducir a un resultado diferente de la victimización creciente y prioritaria de quienes viven al margen de cualquier privilegio... como ocurre lógicamente en cualquier guerra o en cualquier sociedad profundamente desigual.

---

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