

Paz y Seguridad en Bogotá: Transformaciones y Perspectivas Después del Conflicto Armado

Reporte

2018

Elaborado por

Programa de Conflicto, Seguridad y Desarrollo del IISS

Tabla de contenidos

Resumen Ejecutivo	3
Introducción	6
Capítulo 1 – Amenazas sistémicas en Bogotá	9
Capítulo 2 – Choques y vulnerabilidades: el impacto más amplio de actores violentos en el sistema urbano	19
Capítulo 3 – Choques y amenazas al sistema urbano	27
Conclusión	32
Recomendaciones de política pública	34

Resumen Ejecutivo

Las ciudades están en el centro de las actuales dinámicas de seguridad y violencia en Colombia. Esto implica un fuerte contraste con relación al rol secundario del tema urbano en el proceso más importante para la seguridad en Colombia en los últimos años: el acuerdo de paz que terminó el conflicto armado con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP).

Aunque este conflicto se centró fundamentalmente en las áreas rurales, su economía política se concentró y generó importantes efectos en las ciudades, en forma de grupos de apoyo, rutas cercanas y puntos de venta de cocaína, lavado de dinero y una variedad de grupos armados ilegales que se alimentaban de la riqueza creada por el tráfico transnacional de drogas y el consumo interno creciente en años recientes.¹ La capital, Bogotá, así como otras ciudades medianas y grandes vinculadas a ella, enfrentan el desafío de diseñar políticas de prevención e intervención contra las redes delictivas y las vulnerabilidades socioeconómicas que permiten dinámicas de violencia e inseguridad.

Las implicaciones de estas amenazas no siempre se manifiestan a través de asesinatos y desplazamientos, que tienden a ser aspectos más visibles de la inseguridad en las ciudades. Cuestiones de seguridad como el crimen organizado tienen implicaciones a largo plazo para el desarrollo socioeconómico de Bogotá y la gobernanza de espacios marginados, dándole una nueva mirada a retos que la capital ya venía enfrentando, por lo menos desde los años noventa.

El mensaje central de este informe es que las áreas de Bogotá más vulnerables a la violencia y la delincuencia están vinculadas a un sistema urbano más complejo que incluye aspectos como los servicios públicos, la movilidad, la infraestructura y en general todo el

funcionamiento de la ciudad. Por lo tanto, lo que sucede en un área urbana tiene implicaciones para otras áreas debido a la naturaleza profundamente interconectada de las ciudades. Estos desafíos interdependientes, que abarcan varias áreas de políticas públicas, también se extienden hacia afuera de Bogotá, que cada vez tiende más a ser una ciudad en conurbación con municipios cercanos. A pesar de la percepción popular de que Bogotá está aislada de la dinámica del conflicto armado, la evidencia muestra que esta ciudad ha sido y continuará siendo profundamente afectada por los flujos ilícitos transnacionales y los grupos armados ilegales.

Para referir algunas de las recomendaciones del informe, las estrategias de seguridad deben relacionarse con los aspectos más críticos de desarrollo socioeconómico y presencia institucional en las áreas urbanas, ya que sus debilidades han contribuido a alimentar las amenazas y los riesgos actuales. Por eso, el informe señala que la planificación del desarrollo económico nacional después del conflicto armado y la inversión del gobierno central en infraestructura de transportes deben tener en cuenta las brechas de gobernanza en el nivel municipal. Esas brechas toman la forma de territorios marginados, presencia institucional débil, conectividad deficiente y falta de oportunidades sociales y económicas. La evidencia que se muestra en este informe indica que esas vulnerabilidades son oportunidades de entrada para actores ilícitos emergentes que eventualmente afectarán el progreso socioeconómico y la estabilidad de la ciudad de Bogotá.

Amenazas Sistémicas

Bogotá tiene el privilegio de ser un núcleo crucial para los intercambios comerciales, intelectuales, financieros

y demográficos de Colombia, pero esto también la sitúa en una posición vulnerable frente al crimen organizado transnacional. El desafío es complejo debido a su variación geográfica. Destacamos en este informe dos amenazas que afectan el sistema urbano de Bogotá, es decir, con el potencial de perturbar varias instituciones, áreas y actividades:

- Una es de carácter local, conformada por pequeñas pandillas localizadas en barrios marginales, generalmente operando a pequeña escala con tráfico de drogas y extorsión.²
- La segunda amenaza sistémica proviene de las economías ilícitas (especialmente el mercado de drogas) que conforma un vínculo entre estas pandillas y una red mucho mayor de organizaciones delictivas con conexiones nacionales, regionales y transnacionales.

El impacto

Estas amenazas tienen un impacto sistémico: afectan áreas más allá de sus bases geográficas más evidentes y tienen implicaciones para varias esferas de política pública más allá de la seguridad. El impacto más amplio se agrupa en dos desafíos urbanos transversales: el desarrollo socioeconómico de poblaciones marginadas y la gobernanza de espacios e instituciones urbanas.

La inseguridad derivada de las amenazas identificadas anteriormente aumenta la fragmentación del territorio urbano, generalmente de los más pobres, que se ven desproporcionadamente afectados por la extorsión, la violencia y el desplazamiento forzado intra y extra urbano. También afecta los servicios críticos para la conectividad, es decir, la capacidad de las personas para llegar a donde necesitan o acceder a los bienes, servicios y oportunidades de ocio, empleo, educación, salud, negocios y otras actividades. Son visibles estos efectos en el transporte público y la educación de Bogotá, entre otros servicios e infraestructuras.

Adicionalmente, el crimen organizado disminuye la capacidad del gobierno y sus instituciones para implementar políticas y hacer cumplir las leyes en todo el territorio municipal. Este es un impacto significativo en la gobernanza: la capacidad de un gobierno para ofrecer servicios, hacer las reglas y garantizar su cumplimiento.³

Finalmente, la terminación del conflicto armado con las FARC-EP trae nuevas preguntas en materia de reintegración de excombatientes, empleo y seguridad. Mientras que las autoridades entrevistadas para este informe divergen sobre la dimensión y el ritmo de la migración de los excombatientes de las FARC a Bogotá, hay evidencia preliminar de cierta violencia política relacionada con el postconflicto.

También se estima que el 55% de los excombatientes abandonaron las zonas rurales especiales designadas para la reintegración en actividades rurales, y es razonable anticipar que muchos de ellos van a procurar oportunidades económicas donde ellas son más numerosas - en ciudades.⁴ Una preocupación que puede tomar fuerza para las autoridades de Bogotá se relaciona con la seguridad física de los combatientes desmovilizados, con dos de ellos ya asesinados en la capital - uno de los cuales era miembro del nuevo partido político de las FARC (Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común).

Las lecciones aprendidas de procesos previos de desmovilización y reintegración muestran el atractivo permanente e inevitable ejercido por los grandes centros urbanos como Bogotá para los combatientes desmovilizados sin muchas opciones económicas. También muestran, desafortunadamente, la precariedad con que el asentamiento en las ciudades se lleva a cabo, principalmente en áreas marginadas con pocos empleos y muchas presiones hacia el involucramiento en actividades ilícitas, especialmente para los jóvenes. Esto está vinculado a las transformaciones del mundo ilegal: en ciudades, la fragmentación de grupos ilícitos y el incremento de la demanda interna por cocaína; en las áreas productoras de coca, la continuación del planteo, producción y transporte de coca y cocaína existentes antes del proceso de paz con FARC - lo que es ahora llamado el "reciclaje criminal".⁵

Sistemas urbanos

Este informe argumenta que el uso de un "enfoque sistémico" ayuda a aclarar las principales interacciones entre las funciones de la ciudad (y las personas en ella) y sus roles en los desafíos de política pública. En otras palabras, nos ayuda a entender cómo se conectan los diferentes problemas y, por lo tanto, a concebir respuestas

transversales y multidisciplinarias, que aproximen los diferentes “silos” en el gobierno y la sociedad. Bajo este lente, el enfoque de una política de seguridad integral puede superar el enfoque en organizaciones armadas o territorios específicos, para analizar las relaciones entre actores, las comunidades y las funciones urbanas a las que requieren acceder.

El enfoque sistémico⁶ se desarrolla en el Capítulo 3 en el que argumentamos como el objetivo de una estrategia de seguridad basada en sistemas será el de aumentar los vínculos, o la conectividad, entre un área problemática y el resto del entorno urbano, mediante el desarrollo de un acceso seguro y eficiente a las oportunidades y necesidades claves. Estas oportunidades y necesidades pueden variar de un contexto a otro, pero las que deben ser priorizadas son las que más afectan el

desarrollo socioeconómico y la gobernanza de los espacios problemáticos.

Esperamos que este informe pueda ayudar a esclarecer los vínculos en el sistema urbano de Bogotá y cómo las cuestiones de construcción de paz, seguridad, desarrollo y gobernanza son inseparables en este escenario de transformaciones después del conflicto armado. El informe tiene como objetivo contribuir al debate estratégico, la práctica y la metodología de los responsables de la formulación de políticas públicas, los profesionales de la seguridad, el sector privado y un público más amplio que participa en la búsqueda de soluciones para las zonas urbanas. Este es sin duda uno de los principales desafíos de América Latina en este siglo y será un elemento crítico para la prosperidad de Colombia en el postconflicto.

Introducción

El período de transición de Colombia del conflicto armado interno a la paz también es un tiempo de incertidumbres. Tras el proceso de desarme que marcó el fin de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP), en junio de 2017, el país está preparado para dos cambios críticos en el panorama de seguridad. Primero, y tal vez el cambio más obvio, es la reducción en la insurgencia y la guerra de guerrillas (salvo la que tiene que ver con el ejército de Liberación Nacional, ELN, todavía activo). Lo segundo, y menos claro, está relacionado con los cambios en una economía ilícita de un país que ha sido reconocido como el productor más grande de cocaína en el mundo,⁷ junto a otras categorías como el microtráfico, la minería ilegal y la extorsión.

Tampoco es muy clara la distribución geográfica que adoptarán los grupos armados y las redes criminales, lo que hace que no sea posible saber con precisión el enfoque territorial que deben tener las políticas públicas para combatirlos. Mientras que las áreas rurales han estado en el centro de la planificación política del “post-conflicto” (una palabra controversial en Colombia por las amenazas que representan el ELN y las disidencias de las FARC), incluso figurando como el primer punto de la agenda de negociación con las FARC-EP, son las áreas urbanas las que concentran una parte abrumadora de las actividades económicas y - quizás aún más importante- las oportunidades y aspiraciones sociales, políticas y económicas de un número cada vez mayor de colombianos.

El país actualmente se enfrenta al mayor crecimiento anual de la población urbana (como porcentaje) entre las grandes economías de América Latina, con 1.47% (ver Gráfico 1).⁸ Colombia, por lo tanto, concentra varias tendencias que han sido consistentemente vinculadas

al riesgo del incremento de la violencia urbana: rápida urbanización, conflicto cercano y transición de postconflicto).⁹

Bogotá, la ciudad más grande con ocho millones de habitantes (Medellín está en un segundo lugar con 2.5 millones), ejemplifica la paradoja de zonas urbanas durante las décadas pasadas: se han ahorrado, en gran parte, el peso de la violencia relacionada con las guerrillas, pero, al mismo tiempo, están enfrentando riesgos más altos en muchas cuestiones críticas de seguridad producto de escenarios que se abrieron luego de la negociación con las FARC-EP. Como mostraremos en el Capítulo 1, los formuladores de políticas públicas y las instituciones del sector de seguridad (principalmente la Policía Nacional y las FFMM) gradualmente reenfocan su atención hacia una amenaza menos militarizada pero muy perjudicial, que es la delincuencia organizada. Nuestra investigación y una amplia gama de fuentes secundarias proporcionan la evidencia de que ese reenfoco es justificado debido al fortalecimiento de redes criminales y pandillas en urbes colombianas.

También destacamos que las ciudades, a pesar de haber estado en gran parte ausentes del proceso de paz con las FARC-EP están en el centro de la nueva dinámica de seguridad y construcción de paz. Esto habla directamente del concepto de los sistemas urbanos, que forman el principal enfoque analítico de este informe – lo que también orienta las recomendaciones de políticas públicas. Las Naciones Unidas pronosticaron que Bogotá, nuestro principal foco de análisis, se convertirá en una megaciudad (con más de diez millones de habitantes) para el 2030.¹⁰

El argumento principal, que se fundamentará a lo largo de este informe, es que las amenazas a la seguridad

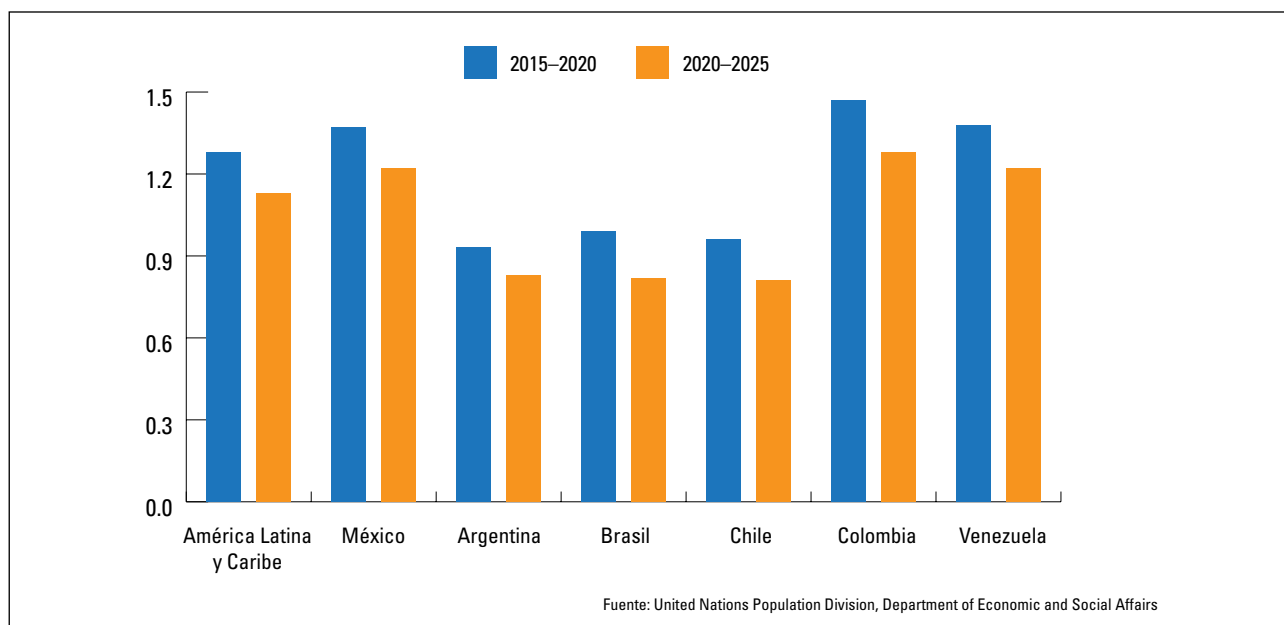


Gráfico 1: Tasa media de variación anual de la población urbana (porcentaje)

y los desafíos en un área urbana tienen implicaciones en otras áreas y comunidades debido al carácter profundamente interconectado del sistema urbano. Este es un punto importante porque proporciona una advertencia durante el análisis de la mejora reciente en los indicadores de homicidio en Bogotá y otras grandes ciudades.¹¹ También enfatizamos que esta conectividad al interior y entre las ciudades tiende a incrementarse, ya que son cada vez más cruciales para la prosperidad socio-económica – algo que actualmente está siendo explorado por el gobierno colombiano a través de importantes inversiones en infraestructura del transporte.¹²

Considerando la importancia de la conectividad al interior y entre ciudades para todos los procesos económicos y sociales, estudios recientes han empezado a exponer cómo la seguridad tiende a afectar y estar afectada por los sistemas urbanos. Por ejemplo, uno de los principales puntos, que más adelante expondremos, es que Bogotá está en una situación privilegiada ya que es el eje central en los intercambios demográficos, financieros, intelectuales y comerciales de Colombia. Pero esto también la sitúa en una posición vulnerable al fenómeno llamado “el lado oscuro de la globalización”, o crimen organizado transnacional.

La respuesta no es recorrer el imposible camino de cortar vínculos con otros países en escala global, pero sí entender como los sistemas urbanos funcionan con el fin de diseñar mejores intervenciones. Esta es la

principal utilidad de analizar la seguridad por el prisma de sistemas urbanos: enfocarse en la *interacción* entre áreas, actores e instituciones y diseñar políticas integrales contra actores maliciosos. Siguiendo la definición del planificador urbano Michael Batty, los sistemas son “entidades organizadas que se forman de elementos u objetos y su interacción”.¹³

Con este enfoque sistémico en mente, podemos identificar dos amenazas de seguridad con el potencial de causar perturbaciones en un conjunto de actividades, áreas e instituciones de una ciudad – en otras palabras, un impacto que se puede difundir más allá de un área específica. Las amenazas son: economías ilícitas transnacionales conectadas a las ciudades y pandillas territoriales o grupos delincuenciales explotando áreas marginadas.

Estas amenazas son analizadas en el Capítulo 1. El Capítulo 2 analiza en más detalle los impactos de la amenaza criminal en las sociedades urbanas, la economía y la gobernabilidad, agrupándolos en dos categorías transversales de los desafíos urbanos: el desarrollo socioeconómico de las poblaciones marginales y la gobernanza, o capacidad de actuar de las instituciones públicas. Nuestro objetivo es resaltar no sólo que son importantes, sino cómo las amenazas de seguridad interactúan con ellas y cómo las intensifica. Finalmente, en el Capítulo 3 unimos estas diferentes tendencias en un marco que puede ser utilizado por diseñadores e implementadores de políticas públicas.

La teoría de sistemas

Ese enfoque ha sido desarrollado por las disciplinas de biología y estudios cibernéticos en la década de 1960. En esencia, es el estudio de interacciones y los resultados que ellas producen. Los sistemas son 'entidades organizadas que están compuestas de elementos u objetos y su interacción', de acuerdo con el planeador urbano Michael Batty. Este enfoque es útil porque se centra en las relaciones entre áreas, actores e instituciones (en contraste con el análisis de casos). En el sistema de ciudades, la seguridad no es solamente influenciada por eventos, pero también por flujos (economías ilegales, migración, transporte público, información, dinero) e interacciones entre comunidades, actores estatales o no estatales (como las pandillas). Fortalecer algunas interacciones y reforzar vínculos entre comunidades y las oportunidades e instituciones urbanas son ejemplos de objetivos en un enfoque de sistemas. El Capítulo 3 consiste en un análisis detallado de esa teoría y su aplicación.

El estudio de dinámicas sociales urbanas a través de este enfoque de sistemas no es algo nuevo, como discutiremos en el Capítulo 3. Pero su uso por expertos de seguridad ha sido casi insignificante hasta hace poco, a pesar de varios estudios de política pública de otras disciplinas que ya lo adoptan. Más abajo daremos ejemplos de cómo instituciones nacionales e internacionales como el Departamento Nacional de Planeamiento (DNP), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Banco Mundial han analizado el sistema urbano colombiano.

La razón por la cual hemos adoptado este enfoque es porque proporciona instrumentos para un análisis más disciplinado (sistémico) de cómo los diferentes elementos de la ciudad influyen el uno en el otro. Es más, anima fuertemente el análisis de interacciones entre dos o más elementos, más que un estudio de caso

estrictamente delimitado. En el Capítulo 3 mostraremos el caso de una comunidad profundamente marginada y los elementos principales e interacciones para ser tenidas en cuenta por los formuladores de política pública, como: amenaza, espacio, flujos, vulnerabilidad espacial e implicaciones para el área metropolitana más amplia.

El objetivo de este informe es ser insumo para análisis por parte de autoridades encargadas de diseñar e implementar políticas públicas, agencias y otras partes interesadas (como la comunidad de expertos). El estudio está basado en investigación de campo, entrevistas, visitas a áreas de Bogotá que han enfrentado una intervención reciente y una revisión extensa de fuentes secundarias. Nuestro objetivo no es realizar un análisis exhaustivo de los problemas de seguridad en Bogotá, sino identificar y categorizar aquellos que presentan un amplio riesgo de impacto en la prosperidad, la gobernabilidad y el desarrollo socioeconómico de la ciudad.

El vínculo entre la seguridad, el desarrollo y, más expresamente, la urbanización, también ha atraído el reconocimiento internacional. Esto ha sido consagrado en la Nueva Agenda Urbana, un documento adoptado por todos los países miembros de las Naciones Unidas para guiar el crecimiento urbano en los próximos 20 años. Insta a "prestar especial atención" a las ciudades que atraviesan transiciones después de conflicto armado y se compromete a "integrar medidas inclusivas para la seguridad urbana y la prevención del delito y la violencia", incluido el terrorismo, en el desarrollo de estrategias urbanas.¹⁴ Esto, junto a un objetivo específico dentro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (el objetivo número 11: ciudades inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles)¹⁵ para 2030 adoptados por la comunidad internacional, proporciona una llamada global a la integración de seguridad urbana, construcción de paz y programas de desarrollo.

Capítulo 1 – Amenazas sistémicas en Bogotá

Bogotá ha registrado impresionantes mejoras en seguridad en las últimas décadas. El índice de homicidio disminuyó de 42 por 100,000 habitantes en 1999 a 14.2 en 2017, una caída del 66%¹⁶. Ha logrado “convertirse en una ciudad modelo en términos de reducción de indicadores de violencia”¹⁷. A su vez, se considera una ciudad pionera en política de seguridad debido a “innovaciones en el diálogo y gerenciamiento de temas de seguridad”, como la promoción de la “cultura ciudadana” para prevención de la violencia del alcalde Antanas Mockus, la recuperación por parte de Enrique Peñalosa de lugares públicos en áreas degradadas (ambos en la segunda mitad de los años 1990)¹⁸ y, a principios de los años 2000, la priorización de seguridad y políticas de desarrollo social en ‘zonas críticas’ más afectadas por la actividad delictiva¹⁹. La intervención de 2016 del gobierno municipal en la problemática área del Bronx, combinando la presencia policial y la recuperación socioeconómica, representa un intento más de hacer permanente la presencia estatal en una zona que ha sido de larga data marcada por la actividad delictiva²⁰.

Otra fuente de optimismo para el futuro es el hecho que Bogotá no tiene una fuerte presencia, al menos no visiblemente en comparación con otras ciudades en Colombia, de grandes grupos de delincuencia organizada como el Clan del Golfo o La Oficina en Medellín. En cambio, este submundo criminal está poblado por pandillas más pequeñas con una llegada más restrictiva, a menudo al nivel de una vecindad o en sub-áreas, en algunos casos barrios²¹. Esta lectura macro puede ser engañosa o por lo menos requiere más nivel de detalle. Cambios importantes se están registrando en la delincuencia organizada y los sistemas económicos ilícitos

que afectan a Bogotá y otras ciudades colombianas. Para citar una tendencia importante que ha sido frecuentemente planteada por autoridades y expertos, el llamado “microtráfico” se ha estado ampliando “en todas partes de la ciudad”²². El término se refiere a pequeñas pandillas situadas en unas zonas de la ciudad, traficando y vendiendo drogas a pequeña escala, sin ser parte de una organización criminal regional o nacional más amplia de manera directa, aunque tienen vínculos con grupos de más envergadura.

Este carácter descentralizado del problema ha sido citado por autoridades y expertos como una razón del por qué se percibe baja la amenaza de violencia armada para Bogotá en el futuro. Ese carácter pulverizado del crimen organizado es de facto un fuerte contraste frente a ciudades más violentas en América Latina, como Río de Janeiro, San Pedro Sula y San Salvador, afectadas por grandes grupos delictivos organizados (como el Comando Vermelho en Río, Mara Salvatrucha y Barrio 18 en América Central).

En años recientes, las investigaciones científicas y las organizaciones internacionales que trabajan en desarrollo, seguridad y acción humanitaria han destacado un cambio de enfoque en la vulnerabilidad urbana ante la violencia y delincuencia organizada. Estos nuevos patrones están relacionados principalmente con el ritmo y manejo de la urbanización en el mundo en desarrollo, el impacto de flujos ilícitos transnacionales y la persistencia de territorios con presencia estatal insuficiente. Las vulnerabilidades afectan muchas regiones en vías de desarrollo, pero son particularmente agudas en América Latina, la más urbanizada de todas las regiones en vías de desarrollo y también una de las más afectadas por la violencia criminal.

Por lo tanto, el cambio de factores de riesgo influye en las ciudades colombianas a pesar del descenso esperado de la violencia relacionada al conflicto armado después de la desmovilización de las FARC-EP. Aunque Bogotá haya experimentado mejoras de seguridad, no está desconectada de las otras ciudades y regiones menos seguras, por el contrario, la planificación estratégica para la seguridad de Bogotá no se la puede considerar aislada, sino como parte de un sistema en el que se encuentra ligada a otras ciudades y redes transnacionales más alejadas de Colombia.

Este capítulo pretende proporcionar instrumentos para ayudar en la planificación estratégica y en la política de seguridad urbana en Bogotá. El reporte en vez de enfocarse en un análisis de tendencias de seguridad locales (hacemos la referencia a varios estudios locales que han explorado estas cuestiones) se concentra en cambio en analizar los factores de riesgo relevantes para Bogotá, enfocando en dos factores críticos: flujos ilícitos transnacionales y pandillas locales enfocadas en el microtráfico (la venta de drogas en barrios).

El capítulo se divide de la siguiente forma: la primera parte presenta la evidencia creciente que muestra la interacción entre delito transnacional y las ciudades, destacando por qué esto es relevante para Bogotá como una futura megaciudad y aspirante a “ciudad global”²³. La segunda parte lleva adelante el análisis de amenazas en seguridad a través de una perspectiva sistémica, destacando cómo los actores armados y el delito se han relacionado con el espacio urbano y han afectado servicios claves, instituciones y áreas en ciudades colombianas. La tercera y última parte unirá estos análisis con las tendencias de seguridad identificadas durante la investigación de campo en Bogotá: microtráfico, estructuras de pandillas descentralizadas y flujos criminales transnacionales.

Los riesgos que vienen con el éxito

A pesar de los progresos anteriormente mencionados, las aspiraciones de Bogotá son altas. Como el entonces alcalde Gustavo Petro destacó en 2013, Bogotá es una “ciudad global”²⁴. También es considerada como tal en estudios conducidos por dos empresas de consultoría internacionales, A. T. Kearney y Oxford Economics²⁵. La última resaltó a Bogotá en un estudio de diciembre

de 2016 como una de las dos ciudades destacadas en América Latina, junto a Lima²⁶. La agencia local dedicada a la inversión extranjera directa, Invest in Bogotá, declara que la capital colombiana recibió 840 proyectos extranjeros entre 2006 (el año en que la agencia se fundó) y 2017, representando el 54% de toda la inversión extranjera directa en Colombia fuera del sector extractivo²⁷.

Uno de los primeros asuntos que vale la pena señalar es que las ciudades colombianas en general, incluso su capital, tendrán que invertir en el corto y mediano plazo en el mejoramiento de su conectividad interna y externa. En un estudio sobre urbanización en Colombia, el Banco Mundial destacó “la conectividad” como uno de los tres primeros desafíos para zonas urbanas a fin de hacer la transición desde un país con “crecimiento basado en commodities y recursos naturales de alto riesgo hacia un modelo más equilibrado caracterizado por la manufactura y servicios cada vez más productivos, innovadores y diversificados”²⁸. Colombia, según el Banco Mundial, se encuentra rezagada con respecto a otros países con niveles equivalentes de urbanización en términos de infraestructura de conectividad. El Banco estimula a más inversión en infraestructura de transporte conectando las costas del Pacífico y Atlántico²⁹.

La búsqueda de convertirse en una “ciudad global” y la creciente conectividad de la economía colombiana vienen acompañados por los desafíos asociados al “lado oscuro de la globalización” – los elementos perjudiciales catalizados por los aspectos tecnológicos y económicos de la globalización. Son preocupantes las amenazas que vienen con el delito transnacional y el terrorismo, dos problemas que se repiten en otras zonas urbanas en Colombia. Otras voces, esta vez del campo de estudios estratégicos, señalan la explotación de tecnologías de las comunicaciones y la arquitectura global de normas e intercambios económicos (diseñado para traer flujos globalizados) por redes criminales ‘polimotivadas’ y fragmentadas, como otra preocupación clave en la Colombia de hoy³⁰. Lo anterior significa que cada nodo en una red criminal puede contribuir con eficiencia a una “economía segmentada más grande” formada por “transportistas, lavadores de dinero y distribuidores de armas”, entre otras especialidades criminales³¹.

Estas advertencias no son nuevas, pero se hacen cada vez más relevantes ya que nuevas investigaciones

académicas empiezan a aclarar los efectos específicos del delito transnacional en ciudades grandes y bien conectadas a sistemas económicos ilícitos. Los centros económicos bien conectados, que cada vez más se refieren como “ciudades globales”, son también nodos centrales de redes ilícitas, en un juego perverso de toma de riesgos: cuanto mayor el flujo internacional de finanzas, productos y personas que una ciudad atrae, más riesgo criminal está tomando. Esto fue destacado por la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito, que señaló el inmenso crecimiento de pasajeros aéreos a finales del siglo XX y principios del siglo XXI y los 29 millones de vuelos programados entre 3,750 aeropuertos en ciudades a través del mundo como ejemplos de cómo la economía mundial “confunde las tentativas reguladoras de cualquier nación individual”³². Prominentes estudios del rol de las ciudades en el desarrollo global también destacan este lado más oscuro de ciudades globales: Jo Beall y Sean Fox sostienen que las redes criminales transnacionales prosperan en los países y zonas urbanas de bajos y medios ingresos, en particular los afectados por el conflicto armado, categorías que parecen relevantes para el caso colombiano³³.

América Latina ha estado, lamentablemente, en el centro de recientes estudios del impacto urbano de la delincuencia organizada transnacional. El nivel municipal es donde las estructuras ilícitas transnacionales inevitablemente mantienen ‘relaciones con la actividad delictiva local’, algo que ha sido particularmente agudo en Colombia:

“El desarrollo de relaciones híbridas entre poderes locales ha desempeñado un papel particularmente importante en Colombia, donde primero el movimiento guerrillero en los años 1990 y luego los paramilitares desmovilizados desde 2003 procuraron influir en el poder local, mientras una nueva clase de políticos con fuertes conexiones ilegales en regiones como La Guajira, Valle del Cauca y Magdalena ha procurado dirigir y usar este apoyo para sus propios fines”³⁴.

Los casos más severos de “relaciones híbridas entre poderes locales”, se da cuando los territorios o las

administraciones locales son cooptados por grupos criminales. Esto ocurre en municipios más pequeños, o en áreas menos desarrolladas. Sin embargo, muchas de esas áreas están conectadas a Bogotá como parte de un sistema de ciudades, lo que se conoce en estudios urbanos como un sistema de sistemas.

En el caso de Colombia, este sistema se desarrolla de forma desigual: mientras que las ciudades concentran al 76% de la población³⁵ y representan el 50% del crecimiento del producto interno bruto (PIB) en las últimas cuatro décadas, su infraestructura de transporte se considera más lenta y cara en comparación con otros países latinoamericanos de nivel similar en su desarrollo socioeconómico³⁶. Este problema de la conectividad debilita los vínculos en la economía legal: hay niveles relativamente bajos de conexiones comerciales e industriales interregionales (como vínculos de la cadena de suministros). Por ejemplo, Bogotá y Medellín tienen actividades industriales similares, duplicándose más que complementándose el uno al otro³⁷. Este precario estado de conexiones económicas legales contrasta con el interés y la capacidad de redes ilícitas de utilizar ciudades colombianas como centros para actividades como la venta de drogas y lavado del dinero, además de las conexiones sueltas pero muy eficaces entre grandes organizaciones criminales y pandillas locales. En resumen, las economías legales resultan atrasadas en comparación con las ilícitas en términos de conectividad.

Quizás aún más preocupante, la coordinación política y administrativa también es deficiente. Colombia es “uno de los países más descentralizados en América Latina”, con administraciones municipales que tienen responsabilidades sobre aspectos de desarrollo económico, servicios de seguridad y servicios sociales. La coordinación entre administraciones públicas (alcaldías y gobernaciones de los departamentos) y agencias, algo crucial para el combate al crimen transnacional, es precaria en varios temas de política pública³⁸. Aunque el gobierno nacional tenga la responsabilidad nominal sobre estructuras de delincuencia organizada, las administraciones municipales se han enfrentado con varios desafíos relacionados tanto con guerrillas como con grupos delictivos, por ejemplo, las municipalidades han tenido que reaccionar a poblaciones desplazadas, reclutamiento forzado, minas antipersonales e incluso

aún más desafiantes, las estructuras armadas que tratan con economías ilícitas nacionales y transnacionales³⁹. Otro agravante de esta imagen de la gobernanza urbana desigual es la falta de capacidades técnicas y operativas adecuadas por parte de los municipios medianos y pequeños para hacer frente a estos desafíos⁴⁰.

El contraste entre la conectividad de organizaciones criminales y la todavía precaria coordinación entre agencias y autoridades destaca como el “lado oscuro de la globalización” es un desafío en Colombia. Aunque Bogotá se haya ahorrado el impacto más crítico de este nexo urbano del delito transnacional, otras ciudades colombianas (conectadas a la capital) no lo han hecho, asunto que exploraremos en la siguiente sección. Esta advertencia es particularmente crucial ahora que los colombianos esperarían cosechar ventajas económicas y de desarrollo en el postconflicto (lo que se conoce como dividendos de la paz). Adicionalmente, un número creciente de expertos señala el rol crucial de zonas urbanizadas para la transición de la economía de Colombia, haciendo el país menos dependiente de materias primas.

Conectando problemas

Colombia negoció el final de un conflicto de medio siglo con las FARC-EP, y estableció objetivos ambiciosos para el desarrollo socioeconómico en zonas rurales y el reemplazo de la producción de la coca por economías de cultivos legales. La desmovilización de los guerrilleros fue acompañada por el “Plan Victoria” de las fuerzas armadas a principios de 2017, pretendiendo traer la presencia militar y policial, así como las instituciones civiles, a antiguas áreas que estaban bajo la influencia de las FARC-EP⁴¹. En julio de 2017 el presidente Juan Manuel Santos lanzó el Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), apuntado a 170 municipios mayormente afectados por el conflicto armado, la pobreza y economías ilícitas⁴². Éstas son medidas importantes; sin embargo, en el proceso de postconflicto, darles prioridad a estas políticas sólo en zonas rurales envía el riesgoso mensaje de que las zonas urbanas son inmunes a las dinámicas que se originan en las regiones productoras de coca.

Como la Cámara de Comercio de Bogotá y la Fundación Paz y Reconciliación han enfatizado, “Bogotá no está desvinculada del postconflicto”⁴³. La

capital y otras ciudades grandes y medianas han sido, desde hace mucho tiempo, afectadas por los efectos del conflicto armado en sus alrededores rurales. Las investigaciones recientes y los medios de comunicación en Colombia también han destacado que algunas de estas dinámicas violentas están transformándose y a veces intensificándose tras el acuerdo de paz con las FARC-EP. Además del caso colombiano, varias ciudades en América Latina proporcionan ejemplos abundantes de cómo la delincuencia organizada en tiempo de paz, de no ser atendida con políticas públicas apropiadas, puede desarrollar métodos de control de comunidades y territorios similares a la situación que Colombia ha sufrido con las FARC o el ELN.

Las autoridades y los estudiosos colombianos no son los únicos en adoptar el enfoque rural para las dinámicas de seguridad y conflicto. Los estudios sobre conflictos que involucran grupos guerrilleros como las FARC y otros grupos armados no estatales (como grupos paramilitares de derecha) han estado construidos bajo la influencia de la teoría de contrainsurgencia rural⁴⁴. Por eso un aspecto de preocupación es que la práctica de la política pública y los estudios sobre seguridad y desarrollo de postconflicto sufren del mismo sesgo rural, incluso en áreas como prevención de conflictos, consolidación de la paz y reconstrucción⁴⁵. El problema con este enfoque consiste en que generalmente no se trabaja en la dimensión requerida sobre riesgos específicos y vulnerabilidades geográficas, sociales, políticas y de seguridad en las ciudades, los cuales son considerablemente diferentes de aquellos presentados en zonas rurales.

La advertencia del Defensor del Pueblo de Colombia en 2012 ilustra cómo los grupos criminales como Los Rastrojos y Los Urabeños (ahora conocido como el Clan del Golfo) son “amenazas para líderes y organizaciones sociales, realizan asesinatos y ataques terroristas, establecen reglas para la coexistencia, restringen la movilidad de habitantes locales, controlan precios e imponen impuestos a negocios locales y recolectan dinero de la extorsión”⁴⁶. La captura de responsabilidades y privilegios del Estado-nación como impuestos, monopolio del uso de la fuerza y restricciones de la libertad de circulación es un fenómeno, lamentablemente, común en algunas ciudades colombianas (como Buenaventura

y Tumaco, sobre las que volveremos más adelante). La demarcación territorial, que parte de la “asimilación” de poderes por la delincuencia organizada, es una manifestación del desafío geográfico y político que plantea la delincuencia organizada. Eso fenómeno ha sido descrito por el IISS como “territorios en disputa” en los cuales los desafíos de gobernabilidad y las actividades de grupos armados no estatales, convergen⁴⁷.

Con la salida de las FARC-EP de muchas zonas rurales aisladas que han estado vinculadas desde hace mucho tiempo a economías ilícitas como cultivos de coca, producción de drogas y minería ilegal, se ha generado un vacío favorable al aumento de grupos delictivos organizados. Ese vacío, a su vez, afecta a las ciudades.

Medellín, por ejemplo, ha sido profundamente afectada por el tráfico de drogas que fluye de estas zonas rurales problemáticas por su cercanía a lugares de cultivo y de presencia histórica de laboratorios. El comandante de la policía de Antioquia ha impulsado recientemente más medidas para atender vías intermunicipales provenientes de la Costa del Pacífico del vecino departamento de Chocó, las cuales se usan para el transporte clandestino de drogas y contrabando aprovechando los enormes flujos comerciales para esconderse en las “autopistas de las economías ilegales” hacia la segunda mayor ciudad del país⁴⁸.

Medellín hoy es considerada una “ciudad modelo” y un “laboratorio mundial” en lo que se refiere a la seguridad urbana⁴⁹. El Banco Mundial recientemente ha declarado que la experiencia de la ciudad “en transformación urbana integral y resiliencia social atrae el interés intenso de otras ciudades alrededor del mundo”⁵⁰. Nuestra propia investigación de campo en Medellín y en específico sobre la Comuna 13, antes un sitio del control territorial de las FARC-EP y grupos paramilitares como el Bloque Cacique Nutibara (BCN), muestra que las antiguas “zonas prohibidas” (*no-go areas*) se han integrado profundamente a la sociedad urbana vía turismo, infraestructura de transporte y servicios públicos⁵¹.

Sin embargo, también hay pruebas extensas de la influencia territorial de grupos delictivos que utilizan las “autopistas de las economías ilegales” - testimonio de que la delincuencia organizada puede ser resistente e infiltrarse en los flujos comerciales y humanos que son parte inseparable de los sistemas urbanos.

Carlos Alberto Patiño cita 14 pandillas criminales asentadas en diferentes áreas de Medellín en 2012, unidas a organizaciones nacionales como el Clan del Golfo (entonces llamada Los Urabeños), La Oficina y Los Ratojos⁵². En el 2017, el periódico local El Colombiano publicó una investigación detallada sobre La Oficina, una organización conectada a una red que supervisaba al menos ocho pandillas locales, cada una con “su jurisdicción” (con control territorial, al menos parcial) sobre diferentes áreas de la ciudad y su área metropolitana, en donde también ejercen funciones de justicia informal y resolución de disputas, imposición ilegal de orden y usurpación de la tributación⁵³.

Una característica importante de la actual influencia criminal de espacios urbanos en Medellín es un reducido nivel de violencia acon relación a otras ciudades con presencia de crimen organizado (como recientemente ha ocurrido en Cali), sobre todo en términos de homicidios, el cual presentó su pico más alto en 1991, con 6,349 asesinatos, mientras que en 2013 presentó 924⁵⁴. Esta mejora la sacó en 2016 del ranking mundial de las 20 ciudades más violentas gracias a alcanzar en 2015 su tasa histórica más baja de homicidios. La mejora se ha mostrado frágil, con aumentos de los homicidios desde entonces, si bien incomparables a cifras de la guerra contra el Cartel de Pablo Escobar. Parte de la mejora en seguridad también se debe a una mayor estabilidad en el interior de los combos y pandillas.

En todo caso, los datos sobre homicidios esconden otras formas de influencia territorial por parte de grupos delictivos. En 2015, un estudio de Alexandra Abello Colak y Jenny Pearce relató la extorsión como “uno de los mayores delitos (que se han) ampliado” en la última década, el cual es parte de una “economía criminal” que obliga a la gente, incluso en algunas de las zonas más pobres, a pagar un precio por “la protección” de grupos delictivos⁵⁵. Otro estudio de la Fundación Paz y Reconciliación, de grupos criminales en el postconflicto, hace “referencia especial” a “cambios en la geografía de extorsión”, con pequeños negocios, compañías de transporte y otras actividades pagando peajes a grupos delictivos “en al menos 30 ciudades”, afectando a 125,000 personas (con números a partir de 2012)⁵⁶. En Medellín, de hecho, el estudio menciona el fenómeno conocido como fronteras invisibles, en el cual la población que

quiere moverse entre barrios debe pagar a una pandilla por el privilegio⁵⁷.

Al respecto de los nuevos retos, la Fundación Ideas para la Paz señala que los escenarios que se abren para la confrontación serán “más urbanos que rurales”⁵⁸. El caso de Buenaventura es dramático: la ciudad fue cubierta en los titulares internacionales en el 2014 cuando Human Rights Watch denunció la práctica de “las casas de pique”, lugares donde los grupos delictivos desmembraban a sus enemigos vivos. Dos años más tarde, esta práctica parece haber cesado (o haberse hecho menos visible debido a la persecución de las autoridades), pero un habitante local declaró a la Fundación Ideas para la Paz que los grupos delictivos “ya no pican, pero continúan amenazando, extorsionando y hasta tenemos que pedir permiso para dejar el barrio”⁵⁹.

Otro aspecto creciente en los patrones de violencia urbanos en Colombia es el desplazamiento forzado. Este es otro fenómeno fuertemente unido al control territorial de los criminales, tanto en zonas urbanas como rurales⁶⁰. El desplazamiento en zonas rurales también afecta a las ciudades, ya que el movimiento de lo rural a lo urbano ha formado parte de la historia de la mayoría de desplazamientos forzados en Colombia⁶¹. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) relató en febrero de 2017 que “al menos el 50%” de todas las personas internamente registradas como desplazadas tiene asentamiento en “barrios bajos de las 27 ciudades más grandes”, lo que equivale a 3.6 millones de personas desplazadas que se han movido a asentamientos informales donde los servicios públicos y el acceso a oportunidades tienden a ser precarios⁶².

El mayor desafío para el futuro próximo, sin embargo, viene del desplazamiento intraurbano, es decir personas forzadas a moverse de sus casas huyendo a otro (a menudo precario) alojamiento dentro de la misma ciudad. Este fenómeno ha experimentado un crecimiento constante desde al menos el 2005, debido a choques entre grupos armados por el control territorial, con un pico en 2012⁶³. Aunque exista información abundante de la incidencia del desplazamiento intraurbano en ciudades recientemente afectadas por altos niveles de conflicto y violencia como Buenaventura, Tumaco y Medellín, los expertos indican que todavía existe carencia de datos

sobre poblaciones en riesgo de violencia armada en zonas urbanas⁶⁴.

Los medios y la atención del gobierno a este fenómeno tienden a vincularse a pequeñas ciudades y poblaciones en las áreas más pobres del país, pero el desplazamiento que ocurre en ciudades importantes como Bogotá y Medellín continúa muy por debajo del radar. Mientras que el desplazamiento de grandes grupos de personas ha disminuido, el desplazamiento individual ha aumentado, adoptando el carácter de “gota a gota” que tiende a atraer menos atención de los medios⁶⁵.

El *modus operandi* del control territorial por parte de criminales en periferias urbanas también es considerablemente diferente de los grupos guerrilleros o paramilitares: en vez de concentrarse en demostraciones abiertas del poder de combate, los criminales usan el miedo como un “instrumento del control social”, en las palabras de una organización internacional. “Las pandillas obran con amenazas y asesinatos selectivos, desplazan a la gente que rechaza la extorsión”, reclutan a los niños y adolescentes y explotan sexualmente a los habitantes⁶⁶.

Los números que se relacionan con desplazamientos forzados y los homicidios en Bogotá han experimentado un descenso significativo en años recientes. Sin embargo, la capital aún recibe un número significativo de personas desplazadas: en 2017, mientras que 177 personas se vieron desplazadas desde Bogotá, llegaron a la capital 4.349 personas provenientes de otros lugares del país. Mientras que el número de población entrante también ha disminuido (en comparación con, por ejemplo, 53.746 en 2007), el número acumulado en la década hasta 2017 es de 270.939, que comprende un patrón de migración rápida con implicaciones todavía relevantes para la gobernanza territorial y el desarrollo (ver siguiente capítulo)⁶⁷.

Una y otra vez vemos a Bogotá experimentar reducciones de sus indicadores de violencia, algo que también es repetidamente indicado por sus autoridades, al menos para lo relacionado al homicidio, el hurto de residencias y el de establecimientos comerciales (no para el hurto a personas que presenta patrones de estabilidad y aumento en años recientes).⁶⁸ Sin embargo, hay una tendencia a minimizar los aspectos cualitativos de los modelos de análisis criminales en la Colombia urbana, como el control territorial, los sistemas económicos

ilícitos que fluyen a través de las ciudades y la interconexión con redes criminales. En la siguiente sección exploraremos algunas implicaciones de estas tendencias para avizorar futuras vulnerabilidades urbanas y desafíos políticos.

Vulnerabilidades sistémicas

Las autoridades en varios niveles de la administración pública perciben poco riesgo para Bogotá desde la gran delincuencia organizada (nacional o transnacional) y el control territorial de espacios por pandillas. Las autoridades entrevistadas para este informe tienden en cambio a enfatizar la presencia de pequeñas pandillas “de microtráfico” como la amenaza principal para los próximos años⁶⁹. Sin embargo, investigación de campo y una revisión de documentos sobre seguridad de Bogotá indican una situación más compleja: en efecto, hay pocas pruebas del control territorial de pandillas o la presencia de organizaciones criminales poderosas en una parte considerable del territorio capitalino, pero hubo documentación consecuente de grupos armados con influencia en áreas periféricas, sus poblaciones y con vínculo con economías ilícitas. Por ejemplo, en 2014 la UNHCR relató que “los grupos armados presentes en algunos barrios de [Bogotá] poseen un nivel de organización, control, armamento, información y capacidad de establecer redes que muy raramente se piensa como posible para la delincuencia común”⁷⁰.

Como hemos declarado antes, los efectos de la delincuencia organizada y su afectación a la seguridad en el postconflicto en Bogotá abarcan más que la violencia criminal directa manifestada a través de asesinatos y desplazamientos. Las amenazas de seguridad más inmediatas que afectan a Bogotá se relacionan con grupos armados no estatales que surgen y se tejen tanto en redes transnacionales como en zonas urbanas periféricas. Las vulnerabilidades sistémicas en las grandes zonas urbanas de Colombia consisten principalmente en redes ilícitas transnacionales y una débil presencia estatal en las periferias urbanas. Esas son dos cuestiones transversales en seguridad urbana, afectando tendencias de gran preocupación ciudadana como crímenes contra la vida y el patrimonio económico.⁷¹

Las vulnerabilidades sistémicas son vacíos y fracasos en el funcionamiento de una ciudad que facilitan que

hechos ilícitos echen raíces. Estos dos factores se unen a la organización social y física del sistema urbano, la cual no se puede cambiar fácilmente, al menos a corto plazo. De ahí su naturaleza sistémica, implicando una serie compleja de instituciones entrelazadas, políticas públicas e infraestructura, lo que complica la intervención gubernamental. De esta manera, los grupos armados no estatales de Bogotá aprovechan las principales vulnerabilidades intrínsecas a ciudades grandes y bien conectadas como Bogotá que han experimentado procesos de urbanización rápidos y no gestionados ni regulados apropiadamente. Estas dos vulnerabilidades sistémicas - los flujos transnacionales y débil presencia estatal - sirven de aceleradores y catalizadores para el conflicto y la violencia. Facilitan la acción y la presencia de actores criminales y reducen la capacidad de las instituciones locales para responder ante ellos o impedir su accionar.

Amenazas sistémicas: sistemas económicos ilícitos y pandillas “de microtráfico”

Para concluir este capítulo, exploraremos dos amplias categorías de amenazas: las economías ilícitas explotando las conexiones nacionales y globales de las ciudades y la presencia territorial de grupos armados ilegales en áreas urbanas marginadas.

Exploraremos estos dos factores de riesgo que requieren atención de las autoridades, principalmente en la esfera de seguridad. Sin embargo, se unen a otras dimensiones de la vida urbana y, por esta razón, a otras áreas de la política pública.

Sistemas económicos ilícitos y redes criminales

Bogotá, como la capital de un país con un antiguo rol en el mercado de drogas global (sobre todo el mercado de cocaína), ha sido afectada por economías ilícitas que alimentan el conflicto armado y la delincuencia organizada aun cuando no funcionan físicamente en la propia ciudad (en cuanto a cultivos y laboratorios). Los efectos de tendencias criminales de otras partes del país en Bogotá han estado claros al menos desde los años 60, cuando los jefes de “las mafias de las esmeraldas” se establecieron con sus grupos de apoyo con capacidades armadas allí⁷². Así mismo el interés y la presencia de grupos guerrilleros en la capital tienen algunas

similitudes con la delincuencia organizada de hoy, en el sentido que los grupos como el M-19 y el ELN “trataron de pasar desapercibidos”, actuando en las periferias y operando actividades de extorsión, entre otros crímenes⁷³.

Esta vulnerabilidad sistémica viene con el “paquete” de ser de lejos la ciudad más grande, más rica y la mejor conectada de Colombia, de hecho, no es una vulnerabilidad exclusiva de Bogotá, la cual es compartida con otras megaciudades. David Kilcullen ha perfilado como la violencia surgió en San Pedro Sula, Honduras, en un proceso en el que las pandillas lucharon por el control de “puntos clave en los sistemas de los flujos de la ciudad”, incluso el comercio textil legal y el ilícito en cocaína⁷⁴.

La ubicación física, el volumen y la rentabilidad de economías ilícitas son difíciles de medir ya que solo una pequeña parte de los flujos ilícitos globales se detiene o incluso se detecta. El grado de blanqueo de dinero ha sido estimado por el Fondo Monetario Internacional (FMI) del 2% al 5% del PIB global, mientras que la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (UNODC) estima que sólo aproximadamente el 0.2% de todos los beneficios del delito de lavado a través del sistema financiero global se pueden medir⁷⁵.

Las evidencias señalan un fuerte rol de Bogotá en las corrientes ilícitas del próspero paisaje criminal organizado de Colombia. No es sorprendente que la Corporación de Abastos de Bogotá, o Corabastos, uno de los mercados abiertos más grandes en América Latina, sirva de “generador para una parte de la actividad delictiva en Bogotá” y un “centro local, regional y nacional para las transacciones ilegales”⁷⁶. Corabastos es un centro clave de las tendencias que hemos perfilado más arriba en cuanto a la conectividad de ciudades globales: se ve un flujo diario de 200,000 personas, 13,000 vehículos, transportando 16,800 toneladas de comida⁷⁷. La investigación de Ariel Ávila y Bernardo Pérez ha destacado cinco productos ilícitos que entran en Corabastos “con regularidad y en gran cantidad”: los narcóticos, las armas, el licor adulterado, el licor de contrabando y el dinero para lavar activos criminales⁷⁸.

El blanqueo de dinero es una vulnerabilidad casi natural para Bogotá como capital política y económica, pero se ha magnificado por la serie diversa de actores

ilícitos que rodean la ciudad en las décadas recientes. En los años 1990 y 2000, una de las fuentes principales de interés para grupos delictivos nacionales en la capital, era su rol central en el blanqueo de dinero para negocios de tráfico de drogas internacionales⁷⁹. Este interés todavía es fuerte, junto al creciente desarrollo del mercado interno de tráfico de drogas entre los ocho millones de moradores de la capital. Un ejemplo de este rol central es la detención en Bogotá de presuntos líderes de blanqueo de dinero y extorsión que servían a las FARC-EP y el allanamiento de activos por valor de 650 mil millones de pesos (US\$ 227 millones) por parte de la Fiscalía General de la Nación en febrero de 2018⁸⁰.

Mientras que es difícil rastrear la evolución de estos flujos ilícitos a través del tiempo debido a los números disponibles no fiables, los centros metropolitanos se enfrentan a una mayor vulnerabilidad a partir de una tendencia clave en Colombia: el carácter de amenazas para la seguridad pública ha cambiado decisivamente desde la insurrección hacia la delincuencia organizada. Mientras que los guerrilleros se han unido tradicionalmente a causas en zonas rurales (de ahí la reforma rural que es un componente tan importante del acuerdo de paz con las FARC), la prioridad que el crimen organizado pone al lucro vincula sus intereses a las áreas urbanas.

Las autoridades en seguridad entrevistadas para este estudio han expresado más preocupación por el crecimiento de la delincuencia organizada en zonas rurales que con la vulnerabilidad aumentada en las propias grandes ciudades. Por ejemplo, autoridades de la Policía Metropolitana de Bogotá han manifestado su preocupación por “un aumento de la criminalidad en zonas rurales debido a la ausencia de un actor que ejerza e imponga su justicia y control”, refiriéndose a la desmovilización de las FARC⁸¹. Sin embargo, el enfoque no está puesto con la misma intensidad en las zonas urbanas.

Esta evaluación parece exacta a primera vista, considerando el carácter predominantemente rural de las dos economías ilícitas más grandes en Colombia: la industria de cocaína y la minería ilícita.

Sin embargo, una visión realmente sistémica del desafío estratégico planteado por la delincuencia organizada tiene que ver con los vínculos entre zonas

urbanas y rurales. Como el International Crisis Group ha destacado, “los grupos armados y los traficantes de drogas usan el oro ilegalmente extraído para lavar el dinero”, facilitado por el mercado internacional de commodities⁸². Una advertencia similar ha sido publicada por la Organización de Estados Americanos (OEA), cuyo jefe de la Misión de Apoyo en Colombia ha dicho que “los grupos criminales tienen más influencia en zonas urbanas” aspirando al mismo tiempo a controlar zonas rurales y sus economías que giran alrededor de las drogas y la minería⁸³.

El impacto de las economías ilícitas en los alrededores de centros metropolitanos se ha hecho aún más relevante como un factor de riesgo debido al nuevo *modus operandi* de la delincuencia organizada en el país. El consenso, tanto entre responsables de políticas públicas como entre expertos, consiste en que la delincuencia organizada en Colombia ha estado cambiando hacia una estructura de mando más descentralizada, con menos énfasis en una estructura vertical y hacia estructuras fragmentadas en centros urbanos que actúan autónomamente sobre las calles, aunque a veces unidas de manera logística y militar a organizaciones más grandes. Esto plantea un riesgo directo para zonas empobrecidas que luego pueden extenderse a otras partes del sistema urbano.

Pandillas de microtráfico

Los grupos delictivos organizados son potenciales obstáculos para los acuerdos de paz porque, entre otras cosas, pueden prolongar el ciclo vital de grupos armados no estatales y exacerbar la violencia⁸⁴. Incluso las operaciones de paz (conducidas por la ONU u organizaciones regionales como la Unión Africana) ahora toman a la delincuencia organizada como un freno crítico a los procesos de paz⁸⁵. Un estudio declara que “la delincuencia organizada tiende a adquirir más importancia” durante transiciones del conflicto a la paz. Los estudios recientes centrados en América Latina han identificado un cambio gradual en esta dinámica que es aún más inquietante para grandes ciudades bien conectadas: la globalización, argumenta James Cockayne, facilita “cadenas de valor” globales para redes ilícitas y así aumentan los recursos disponibles hasta para las pequeñas pandillas locales para construir una empresa

criminal⁸⁶. La facilidad en el transporte, la financiación ilícita y las comunicaciones con actores transnacionales ahora están disponibles para un grupo más grande de agentes criminales⁸⁷.

Una versión de este vínculo local y global entre grupos criminales ocurre en áreas colombianas metropolitanas, incluyendo Bogotá. Como un alto funcionario involucrado con seguridad mencionó al grupo investigador, “hay una preocupación enorme con el microtráfico, el negocio de la droga y la implicación de las pandillas locales”. “Esto es un factor muy importante ya que nunca fuimos un país consumidor hasta ahora”⁸⁸.

Esta visión es sostenida por investigaciones más amplias de la delincuencia organizada en Colombia: la Fundación Ideas la Paz argumenta que la imagen actual de la delincuencia organizada está “más fragmentada, en términos territoriales y organizacionales”⁸⁹. Ariel Ávila, por su parte, afirma que las grandes organizaciones criminales y las pandillas locales han establecido alianzas sueltas que pueden ser llamadas de “subcontratación criminal” por grupos grandes hacia los grupos pequeños y locales⁹⁰. Llama la atención la “descentralización” de estructuras criminales en ciudades colombianas causada en parte por la masiva eliminación de jefes criminales. En sus territorios, los jefes locales consiguieron el control de nodos más pequeños de empresas criminales, por lo general en pequeños espacios territoriales, ocasionando una “red compleja articulándose a través de nodos territoriales”⁹¹.

Bogotá, en especial, no ha sido afectada recientemente por disputas territoriales entre organizaciones criminales en la misma proporción como los vistos en México y algunas ciudades brasileñas, sobre todo Río de Janeiro. Los grupos delictivos, sin embargo, se unen a estructuras más grandes que funcionan alrededor de economías ilícitas de larga data en Colombia. La capital no es extraña a la violencia criminal y ha alojado estructuras directamente vinculadas a algunos grupos guerrilleros (FARC-EP, ELN), pero una inversión significativa en seguridad urbana multidimensional ha reducido los homicidios y los hechos de guerra de pandillas.

Desde la Constitución de 1991, estas políticas han transitado hacia una mayor descentralización. Esto se traduce en más responsabilidades de seguridad a gobiernos locales y departamentales y el aumento que resulta

en el control local alrededor de políticas de seguridad⁹². Los esfuerzos en seguridad multidimensional incluyen normas como la del alcalde Antanas Mockus que redujeron los horarios de apertura y consumo de alcohol por la noche, introdujeron programas de desarme y una iniciativa de educación hacia una “cultura ciudadana” contra la violencia⁹³. Las administraciones subsecuentes han añadido a este progreso con un aumento estable de los presupuestos de seguridad junto a la atención continua al desarrollo social, por medio de instituciones de seguridad y medidas “de convivencia”⁹⁴. Esto no ha eliminado la presencia de delincuencia organizada, mucho menos las actividades económicas ilícitas, pero sí ha contribuido a una estructura menos propensa a la violencia en Bogotá.

Si bien es menos visible y (lo que es más importante) menos perjudicial a las vidas de los bogotanos, esta descentralización también obstaculiza los instrumentos tradicionales de la aplicación de la ley. La persecución de los líderes delictivos como una estrategia para ‘decapitar’ a las organizaciones delictivas organizadas es una de esas herramientas, clasificada por Moisés Naím

como estructuras rígidas “de arriba hacia abajo” para el cumplimiento de la ley, con una efectividad decreciente contra el crimen globalizado y en red⁹⁵.

La resiliencia del crimen organizado y de los flujos económicos ilícitos a la aplicación de la ley, la represión de los miembros de las pandillas, la eliminación de los “capos” y la interdicción de drogas plantea cuestiones más amplias de política pública. Para las áreas urbanas, que tienden a ver el mayor impacto en términos de vidas humanas y trastornos sociales, esto plantea un desafío que recientemente ha recibido una mayor atención académica: la formulación de respuestas alternativas locales basadas en el diseño, organización y gobernanza de ciudades – en otras palabras, basadas en sistemas urbanos. El argumento a favor de tales alternativas se hace aún más urgente cuando se considera que el impacto de la delincuencia organizada y las economías ilícitas se extiende a otras esferas de la vida y de la gobernanza urbana, más allá de la aplicación de la ley. El siguiente capítulo analizará estas implicaciones y los desafíos de política pública resultantes en dos áreas claves: desarrollo socioeconómico y gobernanza territorial.

El ELN en Bogotá

El Ejército de Liberación Nacional (ELN), que ha asumido la posición de mayor guerrilla de Colombia después de la desmovilización de las FARC, ha estado involucrado en varios ataques a la capital en años recientes. Menos de dos semanas después del inicio de las negociaciones de paz con esa guerrilla, en febrero de 2017, una bomba explotó en el centro de la ciudad, dejando un muerto y decenas de heridos⁹⁶. En junio de ese mismo año un artefacto explosivo afectó otra área comercialmente importante de la ciudad: el Centro Comercial Andino. El ataque, que dejó tres muertos, fue atribuido por las autoridades al Movimiento Revolucionario del Pueblo (MRP), que tiene vínculos con el ELN⁹⁷. Además, durante 2018 se han reportado otros incidentes en la capital, como una bomba que no dejó heridos en Paloquemao, distribución de panfletos y pinturas de la sigla del grupo en casas.

Los ataques son parte de una serie más amplia de acciones que, según muchos analistas, tenían la intención de demostrar fuerza militar para aumentar el poder de negociación de la guerrilla, en el contexto de las conversas que empezaron en Ecuador en febrero de 2017. Una ventaja que tiene Bogotá es que la ideología que motiva el terrorismo reciente del ELN es ajena a la ciudad, o muy marginal. Bogotá, como la mayoría de los centros metropolitanos, es cosmopolita y pragmática, lo que dificulta la conexión de los bogotanos con la ideología comunista del ELN que tradicionalmente ha tenido más suceso en áreas rurales. Es una situación muy diferente, por ejemplo, de Belfast, en Irlanda del Norte, donde la división entre protestantes y católicos, incluso por medio de muros, fue un factor fundamental en la lucha armada de grupos como el Irish Republican Army (IRA).

Pero es importante atentar para el aviso hecho por el brigadier general Raúl Antonio Rodríguez, comandante de la Quinta División del Ejército Nacional, de que el ELN tiene células operando en la capital de forma autónoma, con miembros que generalmente no se conocen⁹⁸. Además, Daniel Mejía, entonces Secretario de Seguridad, dijo en marzo de 2018 que el MRP “tiene un trabajo de reclutamiento en varios sitios de Bogotá; eso nos ha llevado a estar más atentos con labores de investigación que han permitido prevenir ataques”⁹⁹. El desafío para la capital es fortalecer el trabajo de inteligencia para prevenir más daños físicos y psicológicos en Bogotá.

Capítulo 2 – Choques y vulnerabilidades: el impacto más amplio de actores violentos en el sistema urbano

La delincuencia organizada y las redes ilícitas son desafíos complejos para las políticas públicas urbanas. La necesidad de la coordinación gubernamental en varias dimensiones contra ellos ha sido una recomendación frecuente de expertos y organizaciones internacionales. Estos desafíos son sistémicos, no sólo porque pasan en ciudades (que se han estudiado cada vez más a través de un enfoque de sistemas) sino también porque pueden afectar áreas más allá de sus bases geográficas más aparentes y tener implicaciones en varias esferas de políticas públicas más allá de la seguridad. El impacto más marcado se puede agrupar en dos desafíos urbanos transversales: el desarrollo socioeconómico de poblaciones marginadas y la gobernanza de espacios urbanos e instituciones.

Choque a la ciudad

Aunque el impacto a la gobernanza y el desarrollo ya no es tan severo como en el pasado, esas fuentes de inseguridad amenazan las aspiraciones de Colombia después del acuerdo de paz con las FARC-EP. Mientras que las zonas rurales son de gran importancia para la realización del acuerdo, las ciudades enfrentan un gran riesgo de daño. Colombia emprende una ambiciosa extensión de su conectividad interurbana vía la inversión en infraestructura. Aún si el plan del gobierno de mantener a exguerrilleros en zonas rurales como agricultores tiene éxito, la conectividad entre ciudades – y entre ellas y las áreas rurales – es pobre. Como hemos mencionado anteriormente, el Banco Mundial considera que “las ciudades colombianas se relacionan mal con los mercados internos y externos”¹⁰⁰. Un ejemplo más extremo de esto es que, al final de 2016, 13 municipalidades solo podían ser alcanzadas en avión o barco

(ambos mucho más costosos que viajes por camino o tren, especialmente teniendo en cuenta la precariedad nacional de este último)¹⁰¹. Mientras que la precaria infraestructura pública puede no ser muy perjudicial a los grandes negocios agrícolas, plantea un desafío para la expansión de oportunidades de agricultura a menor escala como parte del primer ítem de las negociaciones de paz con las FARC (que consiste en la reforma rural y acceso a la agricultura). Esto es un desafío importante, teniendo en mente la necesidad de alejar a los agricultores de la cosecha de coca.

Esta fragilidad de las economías rurales pone a las ciudades como un destino potencial para los guerrilleros desmovilizados (junto a emigrantes económicos “comunes”) hacia las ciudades. Además, la futura prosperidad económica de Colombia se une a desarrollo social y económico en ciudades a un grado mucho más grande que en zonas rurales, como lo afirma el Banco Mundial: “la eficacia y la productividad del sistema urbano de Colombia serán un determinante clave en la capacidad del país para la transición de una economía de ingresos medios a una de ingresos más altos”¹⁰².

Está muy claro que las autoridades nacionales son conscientes de la importancia de un sistema bien conectado de las ciudades. Uno de “los proyectos de infraestructura más ambiciosos en la historia del país” es ampliar la red vial y reducir tiempos de viajes y riesgos entre las principales ciudades de Colombia¹⁰³, por ejemplo, las llamadas vías de cuarta generación, con una inversión actual estimada en \$50 mil millones de pesos¹⁰⁴.

Dentro de las propias ciudades, Colombia ha reservado US\$8 mil millones a la inversión en infraestructura en la próxima década, pero es confuso si esto será

suficiente para corregir los desequilibrios principales de inversión en infraestructura pasada. Por ejemplo, la consultora inmobiliaria internacional JLL ha destacado que “las principales ciudades colombianas luchan con cuestiones de movilidad crónicas” debido a la urbanización rápida en las últimas décadas y a la ausencia de normas que eximen a desarrolladores de invertir en bienes públicos asociadas a soluciones del tráfico¹⁰⁵.

Esta apuesta masiva a la conectividad creciente entre y al interior de las ciudades trae con ello los riesgos relacionados con el “lado oscuro de la globalización”, mencionada anteriormente: la expansión de los flujos lícitos también aumenta las oportunidades para las economías ilícitas y el crimen organizado que las utiliza. En otras palabras, las dos principales amenazas sistémicas identificadas anteriormente, a saber, las economías ilícitas y el crimen organizado, también tienden a beneficiarse de la mayor conectividad. Además, con la producción económica urbana cada vez más importante para Colombia, el impacto relativo de la delincuencia para el desarrollo económico nacional tiende a aumentar (en comparación con las guerrillas rurales del siglo XX).

Problemas de desarrollo

El crimen organizado y las actividades ilícitas han tenido un impacto significativo en dos aspectos clave del desarrollo socioeconómico urbano. En primer lugar, la inseguridad aumenta la fragmentación del territorio, dejando áreas que son desproporcionadamente afectadas por extorsión, violencia y desplazamiento forzado. El segundo impacto está relacionado con movilidad y accesibilidad, en particular en los barrios más desfavorecidos afectados por la violencia criminal.

La persistencia del crimen organizado en una ciudad causa lo que Vanda Felbab-Brown ha llamado “la bifurcación” del desarrollo urbano: la riqueza y la seguridad relativa de algunas áreas en “ciudades globales” se mantienen en contraste con barrios bajos cercanos pegados en un círculo vicioso de pobreza e inseguridad¹⁰⁶. Esto ha causado la formación de comunidades cerradas y áreas ricas, en general desconectadas y temerosas de los peligrosos barrios bajos. Por ejemplo, el término “ciudad rota” a menudo se ha usado en Río de Janeiro para describir este contraste entre barrios seguros e inseguros desde la publicación de 1994 de un

libro icónico del periodista Zuenir Ventura que describe el barrio bajo de Vigário Geral, el sitio de una masacre perpetrada por oficiales de la policía militar en 1993¹⁰⁷. Más allá del problema ético de desarrollar ciudades que continuamente colocan a los pobres en áreas más peligrosas, esta bifurcación conlleva gastos socioeconómicos: el miedo que lleva a este “enclave” de las clases más ricas “cierra las vías para el diálogo e inclusión, y crea divisiones territoriales dañinas al funcionamiento eficiente de las ciudades”, según la CAF¹⁰⁸.

El régimen gradual y no planificado de segregación que ahora caracteriza la urbanización en muchas ciudades de América Latina ha expuesto desproporcionadamente a los pobres a los costos socioeconómicos de la violencia. El impacto más perjudicial de esta exposición a la violencia, desde un punto de vista de desarrollo urbano, es el acceso reducido a oportunidades. El más obvio es quizás el coste financiero para los pobres, principalmente en el modo que “los impuestos” (extorsión) de los grupos delictivos, hasta de pequeñas pandillas, drenan ahorros y reducen ganancias para la gente y los pequeños negocios¹⁰⁹. Pero posiblemente un mayor daño aún se da en el capital social, es decir, las normas, reciprocidad, confianza y la red de relaciones sociales entre comunidades¹¹⁰. Una comunidad afectada por la violencia tiene su capital social degradado a través de la reducción de la confianza y la cooperación y la generación de miedo (como se menciona abajo en relación a encuestas de percepción en Bogotá).¹¹¹ Como Robert Muggah ha explicado: “Los residentes urbanos atrapados en ‘zonas en conflicto’ urbanas, pueden optar por disminuir o evitar invertir para aumentar el capital humano o físico de ellos mismos (o de sus familias)”, como la construcción de pequeños negocios, mejorando sus casas y otras formas de propiedad física, así como activos intangibles como la educación¹¹². También pueden, sigue Muggah, “contener sus propias relaciones sociales y solidaridad con vecinos por miedo a exponerse como víctimas”¹¹³.

Los bogotanos no están exentos de estos costos del capital físico y social. En particular, las autoridades han estado preocupadas por el coste de la actividad delictiva de dos puntos críticos en lo que se refiere a servicios urbanos que proporcionan tales oportunidades: educación y transporte público.

Una de las señales más visibles de este freno al acceso a oportunidades en Bogotá es el problema de la actividad de pandillas alrededor de las escuelas. En septiembre del 2016, la administración municipal relató que 78 escuelas estaban en “áreas inseguras” con actividad de tráfico regular de drogas¹¹⁴. Una investigación de City TV de Bogotá también ha denunciado que existe un desplazamiento intra-municipal unido a esta actividad, y que debido a amenazas y venganzas presiona a menores alrededor de escuelas a vender drogas y a alcanzar ciertas “cuotas” de ventas¹¹⁵. Claudia Palacios, la directora de City TV, dijo que la venta de drogas a menudo ocurre abiertamente, con estudiantes que se quejan de que lo primero que ven cuando dejan el edificio escolar es a un traficante de drogas¹¹⁶.

El consumo de drogas en sí no es el único impacto directo de esta actividad de las pandillas en la educación. Posiblemente tiene repercusiones de más largo plazo ya que las drogas pueden tener un impacto en el rendimiento escolar y llevar a la dependencia. Sin embargo, desde un punto de vista de sistemas urbanos, el riesgo principal está en la atracción no deseada de las áreas escolares a las pandillas. En otras palabras, la actividad de las pandillas alrededor de escuelas puede tener el efecto perverso de crear “puntos calientes” (*hotspots*) precisamente en las áreas donde un activo esencial del desarrollo socioeconómico se está desarrollando, a saber, la educación. La violencia, incluso el homicidio, implica “redes de asociación que siguen vectores geográficos”: en otras palabras, el acontecimiento de cierto delito en un área puede llevar a delitos adicionales y tipos diferentes (potencialmente más dañinos físicamente) del delito en áreas contiguas¹¹⁷.

Hay evidencias de propagación de pandillas alrededor de las escuelas de Bogotá que apoyan esta teoría. La encuesta “Bogotá Cómo Vamos”, conducida por un grupo de la sociedad civil, muestra que la percepción de seguridad en áreas escolares disminuyó en 25 puntos porcentuales en sólo dos años, alcanzando el 45% en 2015.¹¹⁸ Otro estudio de 2014 detectó a 695 “factores de riesgo sociales y criminales” alrededor de las escuelas de Bogotá, incluso 212 “pandillas” y 51 “organizaciones criminales”¹¹⁹. De hecho, los choques entre bandas por el control territorial se han reportado alrededor de escuelas, aunque no haya todavía pruebas concluyentes

de que los conflictos fueron motivados por el control del mercado de drogas en el área¹²⁰. La relación entre áreas deterioradas y propensas al delito y la educación se ha detallado explícitamente en un estudio de 2015 de la administración municipal, “Encuesta de Clima Escolar y Victimización en Bogotá”, que destaca un aumento de pandillas alrededor de las escuelas (en comparación con una encuesta de 2013) y advierte que “la importancia de las áreas circundantes” sobre las drogas y la presencia de pandillas reduce el margen de maniobra de las escuelas para mitigar el problema¹²¹.

Otro servicio público clave para el futuro de Bogotá, y también aquejado por varios problemas, es el transporte público. La ciudad no ha podido construir un buen sistema de tren subterráneo (metro), y sólo se está planeando gradualmente ahora. Esto deja al transporte público casi completamente dependiente de autobuses y otros vehículos. Aunque esos tipos de transporte tienen gran valor para la población, los autobuses son vulnerables a las dinámicas territoriales de las pandillas, como las fronteras invisibles, extorsión y hurtos. Los datos recientes sugieren que el crecimiento de las bandas pequeñas y descentralizadas ha aumentado el riesgo para autobuses y minibuses que cruzan “zonas en conflicto” de pandillas: a diferencia de la mayoría de los indicadores de seguridad en Bogotá, la seguridad en el sistema de transporte público se ha deteriorado. El número de personas que reportan hurtos en este sistema subió en 13 puntos porcentuales según una encuesta de 2017 de la Cámara del Comercio de Bogotá, lo que representa el 29% de todos los hurtos reportados en Bogotá¹²². La ocurrencia de hurtos masivos, incluyendo un incidente en marzo de 2018 cuando dos autobuses en rutas diferentes se robaron al mismo tiempo, levanta la atención sobre la tentativa de la delincuencia organizada de explotar sistemáticamente el sistema de transporte público¹²³.

La extorsión también ha estado en el radar de las autoridades de Bogotá, que han realizado operativos contra bandas especializadas en extorsión contra los conductores de autobuses¹²⁴. La situación en Bogotá es menos penetrante que en países centroamericanos como El Salvador, donde la extorsión contra compañías de autobús asciende a aproximadamente US\$ 26 millones por año y donde 692 trabajadores de transporte

fueron asesinados entre 2011 y 2016¹²⁵. Pero la relevante situación extorsiva en el transporte público en otras ciudades del sistema urbano de Colombia, como Medellín, debería proporcionar un relato aleccionador a Bogotá: se considera que el 90% de la flota de Medellín de autobuses y minibuses es afectado por la extorsión¹²⁶. La Policía Nacional también lanzó una campaña de escala nacional en 2015 pidiendo a dueños y conductores de compañías de transporte público denunciar incidentes de extorsión a la Policía¹²⁷.

El delito persistente en el sistema del transporte público implica más que el coste financiero para víctimas. Disminuye la confianza en servicios públicos e incrementa el costo para la gente, predominantemente pobre, que tiende a vivir en áreas periféricas a conectarse con las oportunidades económicas y sociales agrupadas en centros de la ciudad.

La seguridad personal es un elemento clave en el proceso de toma de decisiones de la gente, cuando deciden entre usar el transporte público, adoptar alternativas menos eficientes y más contaminantes (como carros y motos privadas) o desistir de las oportunidades totalmente¹²⁸. De hecho, aumentar la seguridad y la eficiencia han sido logros cruciales de la red de autobuses de tránsito rápido (BRT) de Bogotá, llamada Transmilenio y siguen siendo parte de sus retos permanentes¹²⁹. Por lo tanto, la opción de las pandillas por afectar este servicio representa un choque sistémico con repercusiones en los activos urbanos conectados a él: por ejemplo, el menor valor de las propiedades y los ingresos fiscales a lo largo de la línea principal, menos empleos y deterioro de la salud pública debido a la contaminación atmosférica asociada al uso generalizado del transporte privado¹³⁰.

Problemas de gobernanza

La delincuencia organizada también presenta un desafío a la gobernanza local, es decir a la capacidad de autoridades para poner en práctica políticas y hacer cumplir la ley en todo el territorio municipal. Gobernanza es “la capacidad de un gobierno de producir y hacer cumplir reglas y facilitar servicios”¹³¹. Mientras que el daño a servicios públicos como educación y transporte perjudica los caminos de desarrollo socioeconómico de ciertas poblaciones, una gobernanza débil puede dañar la

confianza de la población en autoridades e instituciones. De esta manera reduce la capacidad de la administración municipal de mejorar el sistema urbano interviniendo en sus vulnerabilidades y de poner en práctica políticas de prevención de riesgos.

Como en el caso de daños al desarrollo socioeconómico, el impacto del crimen en la gobernanza es complejo. El delito no causa simplemente el debilitamiento de la gobernanza en territorios y poblaciones, sino que intensifica y facilita este proceso aprovechando vulnerabilidades preexistentes. Por ejemplo, áreas con problemas de larga data de poca presencia institucional del Estado tienden a presentar oportunidades para empresas criminales debido a una baja probabilidad de la aplicación de la ley (aunque en Bogotá la presencia institucional tiende a ser más fuerte que en muchas otras ciudades colombianas). El Banco Mundial cita como uno de los principales costos de la violencia criminal el cambio que provoca en “la forma en que las víctimas (y los que temen ser víctimas) perciben las instituciones estatales y cómo tales cambios pueden debilitar la buena gobernanza”¹³².

En Colombia, se han concentrado los esfuerzos tradicionalmente en estrategias diseñadas para restaurar el control estatal en áreas controladas por grupos armados no estatales en zonas rurales¹³³. Recientes investigaciones de la relación entre violencia, criminal y gobernanza en América Latina han mostrado que el impacto de la delincuencia organizada se extiende hasta a ciudades grandes donde grupos armados de grandes dimensiones no están visiblemente presentes. A continuación, vamos a explorar algunos ejemplos del impacto a la gobernanza en otras ciudades colombianas antes de analizar como todo eso es relevante para el caso de Bogotá

Juan Carlos Palou argumenta que “el crimen organizado tiende a degradar los mecanismos de control de la delincuencia común, y de esta manera afecta la seguridad ciudadana”¹³⁴. Por su parte, Juan Carlos Garzón, escribiendo sobre Cali, dice que la presencia desde hace mucho tiempo de los grupos criminales, incluso en la forma descentralizada de hoy, “ha creado espacios que han sido favorables para la actividad del crimen organizado”¹³⁵. Señala, además, cómo las estructuras locales del delito (pandillas descentralizadas no demasiado

diferentes de la que están presentes en Bogotá) ayudan en la “configuración de una especie de orden social” regulando cómo la economía ilícita (en especial el tráfico de drogas), aporta en el reclutamiento de miembros de pandillas y en las relaciones entre moradores locales y organizaciones criminales¹³⁶. Una manifestación concreta de esto (casi literalmente) es la existencia de ‘ollas’, una palabra familiar con frecuencia usada en Colombia para describir zonas urbanas donde la economía ilícita de drogas funciona tranquila, considerando la carencia de la presencia institucional, sobre todo instituciones de seguridad¹³⁷.

Un área hasta hace poco descrita como ‘olla’ es el Bronx, localizado en el corazón de Bogotá, no demasiado lejos del palacio presidencial. De hecho, la investigación de campo realizada para este informe ha ejemplificado cómo el impacto de estas “ollas” a la gobernabilidad puede ser persistente. Visitamos el área en junio de 2017, más de un año después de la intervención conducida por autoridades locales. A pesar de la ausencia de cualquier actividad delictiva visible, nuestro guía de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia todavía sintió la necesidad de llamar una patrulla de la policía local para acompañarnos¹³⁸. Además, el efecto del “orden criminal” ha deteriorado los edificios y el espacio público hasta tal punto que uno de los aspectos principales de la intervención consistió en la demolición de varias estructuras¹³⁹.

Este debilitamiento de la gobernanza estatal también tiene un costo en espacios privados, es decir casas y barrios residenciales en áreas desfavorecidas. Como hemos destacado en el capítulo anterior, tanto en ciudades de Colombia como en otras partes hemos visto un fuerte vínculo entre extorsión de pandillas y desplazamientos. Las organizaciones humanitarias han mostrado el desplazamiento unido al uso del “miedo como un instrumento de control social” por parte de grupos armados, masivos cierres de comercios en ciudades medias y el uso de amenazas, homicidios selectivos, extorsión, reclutamiento de niños y adolescentes, explotación sexual y violencia basada en el género¹⁴⁰. Estos “instrumentos”, dice un estudio, han destruido el tejido social y la capacidad de comunidades de organizar una resistencia hacia los actores armados no estatales, provocando una onda individual o “gota por gota”

de desplazamiento, que ha ido en aumento mientras que el desplazamiento de masas ha disminuido¹⁴¹. En Barranquilla, por ejemplo, las pandillas pintan las casas consideradas “objetivos militares” frente al fracaso de cumplir con demandas de extorsión o con fronteras invisibles establecidas por los criminales¹⁴².

Muchos actores han reconocido que el choque sistémico del desplazamiento no sólo afecta otras áreas dentro de la misma ciudad, sino también otros nodos en el sistema urbano. Bogotá y sus alrededores han sido afectados por muchos años de migración y desplazamiento desde el campo provocando “un conflicto entre diseño institucional y capacidad estatal”, en términos de justicia y vigilancia policial¹⁴³. Además, un miembro de la administración de Bogotá nos ha dicho que la municipalidad cercana de Soacha, de facto dentro del área metropolitana de Bogotá, tiene “una población grande de gente desplazada, la presencia más grande de grupos delictivos e índice más alto de las necesidades básicas no atendidas”¹⁴⁴. Como el alojamiento es más barato allá, tiende a ser más atractiva que Bogotá para emigrantes y poblaciones desplazadas de zonas rurales. A pesar de ser “absolutamente conurbana” con Bogotá, las agencias de policía respectivas de cada ciudad sólo pueden actuar dentro de sus jurisdicciones locales¹⁴⁵, presentando un freno potencial a la coordinación y el intercambio eficiente de inteligencia.

Las implicaciones de los desplazamientos “no han afectado exclusivamente a las víctimas” pero “provocan cambios que afectan todo el país”¹⁴⁶. Un ejemplo es que el desplazamiento a menudo ha significado “la des-ruralización” del país, con flujos de masas de personas hacia las ciudades.¹⁴⁷ Historiadores de los desplazamientos han enfatizado también los “territorios cambiantes” en las periferias sin las capacidades locales para responder al rápido aumento de la población y la expansión de los asentamientos informales.¹⁴⁸

Este fenómeno afecta a la capital, que recibió el porcentaje más grande (el 4.9%) de la gente desplazada en el país desde 2013¹⁴⁹, y también a cientos de ex miembros de grupos paramilitares derechistas durante el proceso de desmovilización en los años 2000 – y al menos algunos de ellos se han unido a prácticas de ‘micro criminalidad’ como operaciones de extorsión en Santa Rosa, en el sudeste de Bogotá¹⁵⁰. Se estima que el número total

de personas desplazadas internamente (IDPs) en el área metropolitana de Bogotá, que incluye Soacha, es de aproximadamente 600,000. La Silla Vacía, un sitio web de noticias, ha llamado al área metropolitana “la capital del desplazamiento del mundo”¹⁵¹.

Incluso la estructura de pandilla descentralizada que caracteriza el paisaje criminal organizado en Bogotá causa el desplazamiento, a menudo pareciéndose al fenómeno de “gota a gota” identificado arriba, más que al desplazamiento de masas. La ONG Human Rights Watch y la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES) descubrieron una correlación geográfica en Bogotá entre presencia de grupos armados, pobreza y concentración de poblaciones desplazadas, citando áreas como Ciudad Bolívar, Bosa, Usme, Rafael Uribe Uribe y San Cristóbal¹⁵².

Esta presencia criminal, hasta en un carácter descentralizado y local, tiene un impacto en la gobernanza. Como CODHES dice: “las modalidades de la violencia social se superponen en la ciudad”, haciendo referencia a la extorsión, préstamos usureros y tráfico de drogas¹⁵³. El impacto del desplazamiento es más difuso y a menudo permanece debajo del radar de los medios. Esto sólo aumenta la importancia de planificación y acción de la administración municipal para promover gobernanza y seguridad en áreas donde las instituciones y políticas públicas todavía no llegan por entero.

Desplazados, excombatientes y el sistema urbano en Bogotá

Además de los continuos desafíos planteados por la delincuencia organizada y las economías ilícitas en Bogotá, el fin del conflicto armado con las FARC-EP plantea nuevas cuestiones dentro de los ámbitos de las políticas de reintegración, empleo y seguridad. Los hallazgos preliminares relacionados con el actual proceso de reintegración, así como las lecciones aprendidas de experiencias anteriores, nos permiten identificar los riesgos relacionados con las capacidades de Bogotá para gestionar sus desafíos de desarrollo y gobernanza.

En la investigación de campo para este informe, hemos encontrado opiniones ampliamente divergentes sobre cuál será el carácter geográfico del proceso de desmovilización y reintegración de las FARC. Mientras que la mayoría de las autoridades gubernamentales

y de seguridad nacionales y locales han dicho que los excombatientes de las FARC permanecerán en áreas rurales, la Agencia para la Reincorporación y la Normalización ha manifestado preocupación con la posibilidad de que las grandes ciudades reciban hasta el 35% de los aproximadamente 8,000 excombatientes¹⁵⁴. “Los combatientes de bajo nivel no quieren quedarse con las FARC” en los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR) establecidos oficialmente en las zonas rurales para ayudarlos a pasar a actividades rurales legales, nos ha dicho un experto consultado. “Lo cual es un problema dado que el gobierno había acordado la desmovilización colectiva, pero los excombatientes tienen derecho a la autodeterminación”.

Esta “urbanización” de un proceso de reintegración originalmente diseñado para ocurrir en áreas de concentración rural ya puede haber comenzado. El jefe de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas, Jean Arnault, dijo en noviembre de 2017 que el 55% de los excombatientes ya habían abandonado los espacios designados debido a la “desilusión” por la falta de oportunidades económicas en ese lugar¹⁵⁵. Subrayando la importancia de la motivación económica para dicho éxodo, Arnault dijo que la búsqueda de tales oportunidades era una razón más importante para irse que los deseos de los ex guerrilleros de reunirse con sus familias o ejercer un cargo político.

Aunque no hay información pública sobre la ubicación de estos 55% de excombatientes, las lecciones aprendidas de los procesos anteriores y las tendencias delineadas en el Capítulo 1 apuntan fuertemente hacia las ciudades medianas y grandes. Dadas las fuertes raíces rurales de la guerrilla de las FARC y el estilo de vida de sus miembros durante el conflicto armado, es poco probable que Bogotá u otras ciudades grandes sean inundadas por ellos. Pero, no obstante, combinado con las amenazas sistémicas presentes en Bogotá (delincuencia organizada y economías ilícitas), este flujo potencial de algunos excombatientes plantea serios desafíos de desarrollo y gobernanza. El gobierno de Bogotá puede esperar desafíos asociados con la reintegración social, las oportunidades económicas y la seguridad de los ex combatientes de las FARC. La cuestión se complica con la falta de claridad sobre cual nivel de gobierno debe

atenderlos en varias etapas de la reincorporación, el municipal o nacional.

La preocupación más inmediata para las autoridades de Bogotá en términos de reintegración se relaciona con la seguridad de los ex combatientes de las FARC, dos de ellos ya asesinados en la capital. Un miembro de 23 años del nuevo partido político formado por el antiguo movimiento guerrillero, ahora llamado Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común, fue asesinado el 21 de enero de 2018 en Ciudad Bolívar¹⁵⁶. Un segundo asesinato tuvo lugar el 17 de febrero, cuando el ex preso político y miembro de las FARC Jhon Mariano Ávila Matiz fue asesinado en Bosa. Se había mudado a Bogotá para su proceso de reintegración después de salir de prisión debido a la ley de amnistía. Bogotá fue señalada en una declaración por los líderes nacionales de las FARC el 23 de mayo, cuando el partido reportó “que han continuado las amenazas y hostigamientos en contra de sus militantes en Bogotá, así como la presencia de grupos criminales sucesores del paramilitarismo en diversas localidades, siendo especialmente preocupantes los casos de Ciudad Bolívar, Usme y San Cristóbal”¹⁵⁷. Estos episodios muestran cómo la posición de Bogotá como centro de la política y de oportunidades económicas presenta un atractivo para los excombatientes. Si bien no es el centro del esfuerzo de reintegración, la capital es un centro de aspiraciones y conflictos políticos, que se amplía en la medida en que la reintegración rural en territorios de antigua presencia guerrillera se da de manera incompleta, como el avance parece demostrar.

Estas preocupaciones de seguridad no son anomalías momentáneas. Su conexión con las amenazas sistémicas de las ciudades ha sido delineada por la Defensoría del Pueblo, que dijo en un informe de octubre de 2017 que las economías ilegales en entornos urbanos como narcotráfico, microtráfico, contrabando y lavado de dinero intensifican las actividades de los grupos armados ilegales, agregando que “elementos coyunturales como la implementación del Acuerdo Definitivo de Paz podrían propiciar las violaciones a los derechos humanos”¹⁵⁸. Este es un ejemplo prominente – y urgente – de cómo las amenazas sistémicas tienen efectos dominantes sobre otros dominios de políticas urbanas y debilitan las capacidades de respuesta una vez que se agregan otros factores de riesgo.

Este efecto en las capacidades institucionales es fundamental para las discusiones sobre la resiliencia urbana, un concepto utilizado por los planificadores urbanos y expertos para describir la capacidad de una ciudad, sus instituciones y comunidades para adaptarse y prosperar, incluso frente a problemas prolongados y crisis repentinas¹⁵⁹. La Defensoría menciona el riesgo adicional de “conmoción” en los entornos urbanos debido a la mayor competencia por los servicios y bienes públicos con la llegada de los combatientes desmovilizados y la mala receptividad que esto tendrá entre las comunidades locales existentes. Bogotá tiene 351.870 víctimas registradas del conflicto armado, un ejemplo de cómo las últimas décadas de conflicto armado han impactado los servicios urbanos. El servicio de educación pública, por ejemplo, atiende a 66,935 víctimas. Los servicios de Bogotá no se verán abrumados por unas pocas decenas o incluso cientos de combatientes desmovilizados, pero estas personas, si realmente eligen la capital, llegarán en el momento de mayor polarización política y escepticismo en torno al acuerdo de paz – ade acuerdo con lo expresado durante la campaña electoral de 2018.

Estos desafíos inevitablemente interactúan con las fragilidades preexistentes, como la pobreza ya significativa y la urbanización no planificada causada en parte por olas anteriores de migración relacionada con el conflicto. Bogotá ha enfrentado en los últimos 60 años una “asociación conflictiva entre urbanización, migración, marginalidad y subnormalidad”, reflejada en una oferta deficiente de salud, educación y vivienda, entre otros servicios¹⁶⁰.

Existe evidencia significativa en Colombia de este vínculo entre las fragilidades preexistentes y los nuevos desafíos relacionados con los procesos de desmovilización. Por ejemplo, una encuesta realizada por Fundación Ideas para La Paz concluyó que algunos “factores de riesgo” presentes durante el proceso de reintegración aumentan el riesgo de reincidencia por parte de excombatientes. Entre los factores de riesgo prominentes se encuentran las redes sociales (en el sentido de relaciones personales o profesionales entre personas) a las que están asociados estos excombatientes. Es interesante observar que Bogotá figura en el informe como una de las principales “regiones con redes de reincidencia más grandes”¹⁶¹.

Otro estudio de la FIP sobre los problemas de las estrategias de reintegración de los miembros de rango medio de las FARC enumera la difícil adaptación a los entornos urbanos como una de las principales preocupaciones¹⁶². Una vez más, la presencia del crimen organizado y la violencia se menciona como parte del problema, tanto por su seguridad personal como por los riesgos de reincidencia. El informe observa que “localidades en Bogotá como Usme y Bosa son lugares económicamente asequibles para los desmovilizados, pero con deficiencias perceptibles en materia de seguridad”.

Estos problemas relacionados tanto con el desarrollo como con la gobernanza en Bogotá se han manifestado durante procesos de desmovilización anteriores, como el de los grupos paramilitares. Su llegada a las grandes ciudades tuvo lugar predominantemente en áreas periféricas con redes preexistentes de actividades ilícitas y en ocasiones violentas¹⁶³. El contraste entre la fragilidad de servicios e instituciones legales, centradas en el estado y la ubicuidad de las redes ilegales se suma a los factores de riesgo que se ciernen sobre los combatientes desmovilizados, tanto ahora como en el pasado.

Incluso sin una abundancia de oportunidades económicas legales, las ciudades en general son vistas como lugares de esperanza y progreso socioeconómico por los pobres. Esto es cierto no solo en Colombia: se ha descrito como un problema mundial conocido como “urbanización sin crecimiento”¹⁶⁴: crecientes poblaciones metropolitanas sin un crecimiento económico de proporción correspondiente. Ante la ausencia de un gran boom en la industria agrícola en Colombia, es probable que Bogotá atraiga a algunos de estos emigrantes rurales esperanzados, sin mencionar la continuación

del desplazamiento interno relacionado con la violencia criminal y el conflicto con el ELN.

El éxodo de los ETCR muestra que parte de la población desmovilizada ya está tomando el camino de la reintegración individual. Durante el gobierno del presidente Álvaro Uribe (2002-2010), que llevó a cabo un proceso de desmovilización de grupos paramilitares de derecha, su reintegración en Bogotá “tomó la forma de migración interna”, con un aumento gradual de la población desmovilizada¹⁶⁵. En 2005, Bogotá acogió al 60% de los combatientes que pasaron por los procesos de desmovilización individual (cuando no forman parte de un grupo establecido en un lugar específico para recibir alguna forma de ayuda gubernamental). De ellos, solo el 7% había nacido en la ciudad¹⁶⁶. El hecho de que la mayoría de ellos se dirijan a las periferias empobrecidas, donde la vivienda es más barata, pero los servicios públicos y las oportunidades económicas son generalmente menos comunes, intensifican los desafíos planteados por estos recién llegados.

El proceso de reintegración, por lo tanto, plantea riesgos importantes pero manejables para Bogotá, desde que se dé la adecuación institucional necesaria para atenderlos. El principal desafío para los formuladores de políticas y los profesionales de su ejecución proviene de la acumulación de diferentes fuentes de presión para la gobernanza urbana y los mecanismos de desarrollo. A pesar de que Bogotá no es el centro del proceso de reintegración, las tendencias pasadas y presentes apuntan a riesgos existentes para el capital en términos de mayor presión sobre sus ofertas de desarrollo, gobernanza y oportunidades económicas durante la fase de reintegración.

Capítulo 3 – Choques y amenazas al sistema urbano

Un diagnóstico común tanto entre expertos como entre diseñadores de políticas públicas en zonas de violencia urbana de América Latina es que los programas y las instituciones trabajan en “silos”, mal coordinados y en ausencia de una estrategia intersectorial. Un político prominente, que constantemente apuntaba a esto es José Mariano Beltrame, quien creó y puso en práctica las Unidades de Policía Pacificadora (Unidades de Policía Pacificadora, UPPs en la sigla en portugués) en los barrios bajos de Río de Janeiro, Brasil. Con frecuencia se quejaba de la falta de presencia de servicios públicos e infraestructura, concebida como el contrapunto desde el campo de desarrollo social al esfuerzo de seguridad en barrios bajos cubiertos por las UPPs¹⁶⁷. Respecto a la presencia precaria de servicios como la justicia, la planificación urbana y la seguridad social, dijo: “el sistema como un conjunto se ha descuidado”.

Como Beltrame, otros tomadores de decisiones y analistas han usado el término “sistema” para estudiar una variedad de desafíos urbanos, desde el desarrollo económico hasta cuestiones ambientales. En este capítulo, los diferentes elementos que afectan el sistema urbano con relación a la seguridad pública (y cuestiones de desarrollo relacionadas) se unirán en un marco que puede ser usado por tomadores de decisiones para planear intervenciones y hacer prevención de riesgos de seguridad. Nos hemos referido a amenazas sistémicas (redes económicas ilícitas y pandillas locales) como aquellos con la capacidad de afectar a varios subsistemas urbanos o aspectos críticos de la vida urbana. Estos efectos se han descrito en el capítulo anterior como choques sistémicos debido a su capacidad de afectar varias esferas de políticas públicas más allá de la seguridad pública, que hemos

agrupado en las categorías de desarrollo socioeconómico y gobernanza.

Mucho más que destacar sólo la magnitud de las amenazas y choques, el uso de un “enfoque de sistemas” ayuda a destacar y priorizar las interacciones principales entre partes de la ciudad (y la gente en ella) que tienen un rol en el problema. En otras palabras, nos ayuda a entender cómo los problemas diferentes se relacionan y, por lo tanto, a idear soluciones transversales y multidisciplinarias que puedan juntar los “silos” del gobierno y la sociedad.

Definición de sistemas

La teoría de sistemas ha resultado un enfoque útil para estudiar fenómenos sociales desde al menos los años 1960, derivado de la biología y la cibernética¹⁶⁸. A pesar de que ha sido subutilizado en disciplinas como criminología, estudios estratégicos y estudios de seguridad, la creciente preocupación por la violencia urbana y las políticas locales para contrarrestarla presentan la oportunidad ideal para desarrollar aún más este enfoque y aplicarlo en la práctica.

Muchos estudios recientes de procesos de urbanización en América Latina han adoptado una perspectiva sistémica. El Departamento Nacional de Planeación (DNP) condujo un estudio en 2012 y 2013 para definir mejor los vínculos administrativos y económicos y los vacíos en 58 ciudades colombianas¹⁶⁹. El Banco Mundial también ha publicado un estudio de los sistemas urbanos en Colombia con el objetivo de fomentar vínculos más fuertes entre las ciudades y facilitar la planificación y las políticas públicas¹⁷⁰. Igualmente, el Consejo Nacional para la Política Social y Económica (Conpes) publicó en 2014 un documento titulado ‘Política

Nacional para Consolidar el Sistema de Ciudades en Colombia', a fin de "tomar la mejor ventaja de los beneficios de la urbanización y aglomeración"¹⁷¹. Estos enfoques, como muchos otros estudios de urbanización en un nivel internacional, han adoptado una mirada predominantemente económica, estudiando flujos como comercio, empleos y actividad industrial del trabajo.

Fue David Kilcullen quien más tuvo presente un marco para analizar flujos negativos y perjudiciales a través de una perspectiva de sistemas para "ver lo que pasa en una ciudad bajo tensión"¹⁷². Menciona algunas de las amenazas que hemos analizado en el Capítulo 1, como las redes ilícitas transnacionales, los migrantes rurales y los flujos de información, como "conjuntos de interacciones" que afectan las "dinámicas de conflicto locales e internacionales"¹⁷³.

Este enfoque sistémico está diseñado para resaltar los vínculos entre los diferentes actores o espacios y los flujos entre ellos. De esta forma, es útil estudiar un problema como el crimen organizado, para el cual cosas como los flujos ilícitos, la descentralización, la fragmentación y los vínculos transnacionales han sido repetidamente señalados en la literatura como características definitorias.

Como hemos dicho en la introducción, el enfoque de sistemas es relativamente simple. Se parte de una definición de sistemas como "entidades organizadas que se forman de elementos u objetos y su interacción"¹⁷⁴. El foco dedicado a la teoría de sistemas y enfoques para la planificación urbana ha ampliado nuestro entendimiento de sistemas humanos o sociales, como es el caso de las ciudades. En 1969, por ejemplo, Brian McLoughlin sostuvo que un sistema humano se forma de "actividades localizadas en espacios", relacionándose o conectándose "por medio de las comunicaciones físicas o no materiales"¹⁷⁵. Por lo tanto, un enfoque sistémico expresa mucho más que sólo decir que las cosas se interconectan. El enfoque es sobre la identificación de las interacciones principales dentro de las entidades organizadas que son las ciudades.

El ejemplo típico del sistema urbano cuando este enfoque estaba en sus comienzos era el transporte de masas, en el cual las ubicaciones comerciales o residenciales establecen una amplia serie de encadenamientos entre ellas: por ejemplo, empleados que viajan a diario

al y del trabajo, cadenas de suministro, servicios a consumidores y bienes etc.¹⁷⁶. Los usos del enfoque de sistemas se han ampliado desde entonces y las interacciones que se pueden estudiar incluyen no sólo el cambio físico de personas, bienes o servicios, sino también el intercambio de información, capital humano y hasta poder político¹⁷⁷. Por ejemplo, John Friedmann ha detallado cómo el poder ejercido por gobiernos u otros actores (privados), puede afectar la distribución y los flujos de los recursos, negocios e innovación, que por su parte afecta al espacio urbano y al crecimiento y desarrollo de la metrópoli¹⁷⁸.

Sistemas urbanos y seguridad en Colombia

El enfoque sistémico para estudiar los riesgos, las vulnerabilidades y los choques urbanos se basa en el entendimiento de la violencia urbana y la seguridad como problemas complejos, multicausales y multidimensionales, pero agrega nuevas herramientas para la planificación de políticas. Al enfocar las interacciones entre los actores urbanos - cómo se llevan a cabo, su intensidad, direcciones y cambios dentro del espacio urbano - el enfoque allana el camino para visualizar el impacto de la inseguridad a lo largo de una cadena de actores, actividades y áreas de políticas.

Por ejemplo, el problema del microtráfico o el de las pandillas locales, se alimenta de una vulnerabilidad espacial (los vacíos en los servicios públicos y en la presencia estatal en áreas marginadas). El impacto de ese problema también perjudica la conexión de comunidades vulnerables con áreas productivas de la ciudad, con el consecuente daño al desarrollo socioeconómico de esa área. La repetición de ese impacto sobre más comunidades o por períodos prolongados de tiempo también perjudica, en una escala más alta, el desarrollo de la ciudad en su conjunto. En este análisis del sistema, tomamos los siguientes elementos o actividades relacionadas entre ellas:

- Riesgos: pandilla local, actividad de microtráfico organizada (con impacto a una variedad de ubicaciones y actores).
- Espacio: sin servicios y periferia marginalizada.
- Vulnerabilidad espacial: servicios públicos, infraestructura y presencia estatal.

- Actividades afectadas: productividad, oportunidades económicas, desarrollo socioeconómico.
- Flujos afectados: el acceso de la comunidad a redes sociales más amplias, instituciones estatales, economía legal, oportunidades de trabajo, conexiones del sector privado.

Pensar el problema como sistémico es una alternativa para los responsables por políticas públicas. Obliga tanto a planificadores políticos como a analistas a concentrarse en las cadenas de actividades y actores: por ejemplo, dirección el análisis sobre las causas del problema más allá del área inmediatamente afectada y sobre los efectos sobre un área geográfica más amplia. Esto, por su vez, ayuda en el mapeo de los actores políticos involucrados en la prevención, mitigación y posible eliminación del problema en cada actividad o elemento (por ejemplo, secretarías locales, agencias de seguridad, agentes del sector privado, líderes comunitarios, etc.).

La diferencia con los enfoques existentes basados también en la coordinación holística y multisectorial es que establecer una perspectiva de sistemas a un problema de seguridad pública implica establecer las interacciones entre cada elemento. Después de eso, uno puede anticipar qué repercusiones puede generar una acción (por ejemplo, una intervención para eliminar un punto de venta de drogas) en otra área u otra actividad debido a los patrones de interacción existentes que mantienen (por ejemplo, la migración de drogas ilícitas). Como Brian McLoughlin expuso en su “Planificación urbana y regional: un enfoque de sistemas”, una acción de un individuo o grupo “tiene repercusiones que alteran el contexto de las decisiones de actuar por otros individuos o grupos en momentos posteriores”¹⁷⁹.

El concepto principal de seguridad urbana en el enfoque sistémico es el de *interacciones*. ¿Cómo analiza uno interacciones? No es exactamente un elemento concreto o visible. McLoughlin sugiere que son modelos del comportamiento, actividades frecuentes relacionadas por “las comunicaciones físicas o no materiales”¹⁸⁰. Una perspectiva útil es que estos comportamientos siguen una lógica: porque los individuos y los grupos procuran maximizar sus ventajas y reducir al mínimo los costos, es posible aumentar costos en comportamientos específicos (digamos, tráfico de drogas en una esquina de

la calle), llevando a un cambio del modelo de comportamiento. Por ejemplo, un cambio en la manera con la cual un grupo se relaciona con la esquina de la calle, los habitantes locales, los consumidores externos que la frecuentan y los espacios alrededor. En principio, sería posible intentar anticipar los ajustes en interacciones de este grupo con otras esquinas de la calle de la ciudad y sus contextos.

Los usos del enfoque sistémico en Bogotá

Razonando sobre una “nueva ciencia de ciudades”, Michael Batty ha destacado que el estudio de estas interacciones, flujos y elementos está todavía en evolución porque “en los últimos veinte años, hubo un cambio radical en el modo que hemos comprendido cómo las ciudades funcionan”¹⁸¹. Hay dos desafíos principales en la aplicación del enfoque de sistemas para analizar un problema tan específico (en el contexto de estudios urbanos) como seguridad o delito. El problema más inmediato consiste en que los estudios sobre sistemas urbanos han analizado procesos o ubicaciones físicas como casas, calles y negocios. El segundo desafío – y relacionado al anterior – consiste en que el enfoque de sistemas urbanos se desarrolla mucho más entre economistas que entre analistas de seguridad o analistas políticos¹⁸². Por ejemplo, el estudio de sistemas urbanos con relación a cadenas de producción de valor y empleos se ha aplicado incluso al caso colombiano¹⁸³.

John Friedmann analizó la influencia de relaciones de poder dentro de un sistema urbano¹⁸⁴. Su foco no era sólo en la descripción de relaciones dentro de una ciudad sino también entre ciudades dentro de un sistema urbano nacional. De todos modos, su atención a relaciones de poder y competencias entre categorías diferentes de elementos urbanos, por ejemplo, entre una élite ‘principal’ y una ‘periferia’, se puede relacionar con dinámicas subyacentes a los problemas de seguridad descritos más arriba, como debilidad estatal, ordenes sociales alternativos, sistemas económicos ilícitos y control territorial. En otras palabras, es posible adaptar su marco de relaciones de poder entre elementos urbanos a un contexto de relaciones de gobernanza, en el cual las relaciones y confianza entre periferias y el corazón urbano (que puede ser el estado, instituciones y la administración municipal) varían.

Una relación totalmente recíproca implica una zona urbana con buenos servicios: si sus ciudadanos pagan sus impuestos y cumplen con el orden público, reciben a cambio servicios públicos eficientes, seguridad e infraestructura. En el extremo opuesto, podemos visualizar una relación no muy recíproca, retomando el caso del Bronx de Bogotá antes de la intervención en seguridad de la administración municipal de 2016: los ciudadanos apenas reconocen la autoridad estatal y pueden ser demasiado pobres para pagar cualquier impuesto, pero, igualmente, apenas reciben cualquier servicio público, seguridad o infraestructura. En el medio, o quizás más cerca de lo no recíproco, podemos pensar en un área con una relación desigual con el estado: generalmente pagan sus impuestos, algunos han recurrido a actividades ilícitas y otros en su juventud han desarrollado lazos con pandillas mientras que, por su parte, los servicios públicos, la seguridad y la infraestructura son irregulares y intermitentes. De manera similar al modelo de Friedmann, las relaciones (interacciones) entre estos elementos urbanos pueden cambiar, y esto por su parte cambiaría el carácter del área o comunidad y su lugar en el espectro. Con objetivos de políticas públicas, pretenderíamos obviamente mover una interacción no recíproca gradualmente hacia una más recíproca.

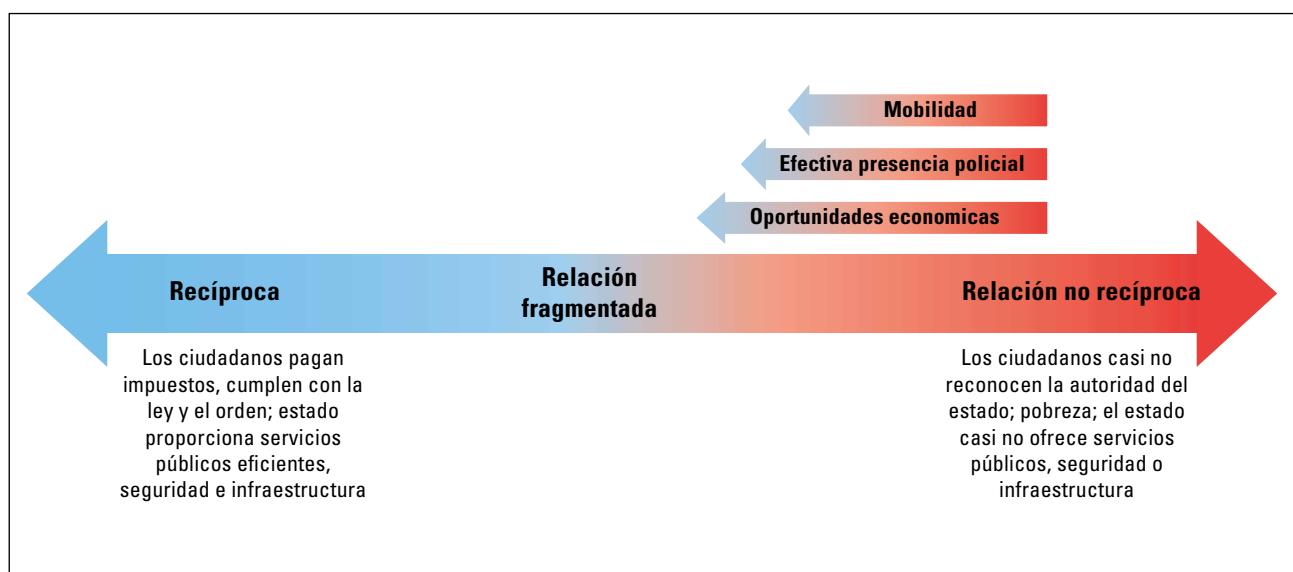
Algo importante que se puede sumar a este modelo es la posibilidad de competencia entre diferentes núcleos o elementos, con influencia o poder sobre periferias. En

las palabras de Friedmann (refiriéndose a una periferia “pasiva” que se encuentra “dentro del área de influencia” de un núcleo competidor): la periferia tiene “poca fuerza propia para resistir a tales avances, y su opresor original se puede igualmente incapacitar”¹⁸⁵. En nuestro propio modelo, el papel del núcleo competidor es el de actores ilícitos o delincuencia organizada, que proporciona fuentes de ingresos alternativas, empleos precarios, una seguridad territorial rudimentaria para moradores locales y en general un “orden social” alternativo¹⁸⁶.

El modelo por lo tanto se organizaría como en el gráfico 2, en que el eje horizontal representa el nivel de reciprocidad entre periferia y el estado en un contexto urbano. A lo largo de este rango, los agentes ilícitos como organizaciones criminales pueden explotar la situación para proporcionar o forzar sobre la periferia un sistema de gobernabilidad alternativo. Estos agentes inconformes son representados por la variación en color en el rango horizontal: adelante hacia la derecha es mayor el riesgo de que la comunidad sea capturada por relaciones competitivas con agentes ilícitos y armados que fragmentan y/o sustituyen la gobernanza estatal.

El desafío de la política está en el mejoramiento de las interacciones entre la periferia y el estado a fin de que se vaya dando gradualmente la transición de una relación del no recíproca (comunidades marginadas, vulnerables) hacia un escenario recíproco (estable, bien

Gráfico 2: Espectro de vinculación entre una periferia urbana y el estado



conectado y con comunidades atendidas por servicios públicos). A fin de representar estas intervenciones públicas, el modelo incluye flechas encima del rango que se relaciona con diferentes áreas de política, agencias y agentes que pueden contribuir para mover los vínculos o relaciones del extremo derecho al izquierdo (del no recíproco al recíproco), es decir ayudar a construir interacciones más fuertes y mejores. Los servicios e infraestructura necesarias para mejorar esas interacciones dependen de las vulnerabilidades de cada comunidad. Las flechas asociadas con cada elemento de la intervención pública varían en su tamaño para representar la importancia asignada a cada área de la política, basada en las vulnerabilidades de la comunidad.

Este modelo ayuda a presentar el carácter multidimensional de los problemas de seguridad y desarrollo que hemos estado examinando. Su idea central tiene a ver con las interacciones: los vínculos entre una periferia y el estado. Esto es esencial porque la teoría de sistemas urbana señala las interacciones como el aspecto principal. Como cualquier modelo teórico, consiste en simplificaciones y generalizaciones para ayudar en la

visualización de un desafío o marco para el cambio. En este caso, podemos pensar en otras formulaciones potenciales en las cuales (por ejemplo) los ciudadanos proporcionan su necesidad al estado sin recibir una respuesta correspondiente. Otras formulaciones son posibles. Pero para este estudio, este modelo ofrece un punto de salida novedoso para el análisis y para generar nuevas investigaciones que lo desarrollen y mejoren.

La utilidad de usar el enfoque sistémico es que pone su atención en las interacciones e interdependencias entre diferentes actores, instituciones y riesgos. Este enfoque se hace eco de otros estudios recientes que destacan la necesidad cada vez más fuerte de analizar violencia y seguridad de forma coordinada entre disciplinas y áreas de política pública. También es un enfoque útil para los problemas prácticos de seguridad en Bogotá, que se enfrenta a una delincuencia organizada y economías ilícitas transnacionales, bien conectadas y descentralizadas. Esto refuerza la necesidad de alejarse de un enfoque restricto a las áreas violentas sin considerar sus inevitables conexiones con el resto de la sociedad urbana.

Conclusión

Construir la paz y seguridad en Bogotá significa romper los lazos que unen a actores armados y ilegales con las comunidades más vulnerables de la ciudad. Solamente de esa manera la ciudad puede corregir los daños que esos actores imponen sobre el desarrollo y la gobernanza de la ciudad. Pero los problemas actuales de seguridad resisten a soluciones de corto plazo porque están entrelazadas con comunidades urbanas marginadas y sus economías políticas.

Por eso, la mejor manera de adaptar la estrategia de seguridad municipal para los desafíos de seguridad del futuro es fortalecer los lazos entre las instituciones, servicios públicos y las comunidades marginadas donde el crimen actúa con más fuerza. Mejorar la coordinación entre actores públicos, por lo tanto, es esencial. Hemos sugerido un enfoque de sistemas como un método para analizar los problemas y identificar las fragilidades principales en oferta institucional.

Ese enfoque fortalece la estrategia ya existente en Bogotá. Citando al Plan Integral de Seguridad, Convivencia Ciudadana y Justicia de Bogotá 2017-2020, publicado por la administración distrital, los problemas de seguridad de la ciudad involucran una serie de desafíos socioeconómicos y políticos: la inseguridad es “el resultado de múltiples factores sociales, económicos, culturales, históricos entre otros, por lo tanto, tanto el diseño de la política de seguridad como su implementación deben involucrar la coordinación permanente de diferentes sectores”¹⁸⁷. El plan presenta una estrategia que consiste en conseguir la cooperación intersectorial basada en prevención, control de áreas problemáticas, mejorías a la justicia y la inversión en tecnologías y bienes. Esta estrategia está bien desarrollada e incluye enfoques sensibles al espacio urbano como el CPTED

(Prevención del Crimen a través del Diseño Ambiental), que usa instrumentos de arquitectura, diseño de las calles y participación comunitaria en la elaboración de políticas a fin de disuadir la actividad criminal¹⁸⁸.

La estrategia también presenta un “modelo de intervención integral del territorio”, basado en la coordinación entre autoridades de seguridad, comunidades locales y otras autoridades involucradas en seguridad y estabilidad. De particular importancia para las amenazas e implicaciones que hemos destacado arriba, el plan dispone del concepto de intervenciones en los “territorios de alta complejidad”, citando las siguientes ubicaciones: Kennedy, Ciudad Bolívar, Bosa, Santa Fe, Los Mártires, San Cristóbal, Rafael Uribe y Suba. En estas áreas, las autoridades han identificado dinámicas de violencia que complican las intervenciones¹⁸⁹.

La estrategia municipal de “articulación en el territorio”, por su vez, también pretende “establecer canales de comunicación con la comunidad y demás actores locales” que afectan la seguridad. Esto implementado por “gestores de convivencia”, agentes que sirven como puente entre preocupaciones de la comunidad y los formuladores de políticas públicas¹⁹⁰.

Estos objetivos y planteamientos se beneficiarían enormemente de un enfoque de sistemas, que sería de una utilidad especial en procesos de planificación a nivel estratégico. El enfoque ayudaría a analizar el sistema urbano más allá de la ubicación inmediata de una crisis de seguridad a fin de identificar los elementos principales implicados en las relaciones e interacciones entre poblaciones, economías ilícitas, actores armados y otros actores claves.

El enfoque de sistemas también puede ser útil para priorizar ciertos servicios y áreas de políticas públicas,

teniendo en cuenta el patrón de la interacción de un área con su exterior. Por ejemplo, un área puede reducir su vinculación a actores ilícitos a través de caminos mejorados y de transporte para acceder a oportunidades económicas legales en otra parte de la ciudad, mientras que otra área tendrá mayores deficiencias institucionales, requiriendo inversión en servicios más básicos como educación, sistema de justicia o vigilancia en “hotspots”. Es importante destacar que esos servicios a menudo están disponibles desde afuera de las comunidades bajo intervención, y por eso es esencial mirar las interacciones y los accesos hacia el exterior y no solamente las mejorías internas (aunque, como ya afirmamos, esas también son importantes). El enfoque sistémico también estimula los formuladores de políticas públicas a mirar los vínculos más allá del área inmediata de intervención y anticipar posibles efectos indirectos a otras áreas – por ejemplo, identificando las áreas que representan el mayor riesgo de difundir a otros barrios las dinámicas criminales como hurtos, extorsión u homicidios. Para ese fin, el Modelo Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes, usando tecnología de datos para orientar a los oficiales de patrulla en función de las necesidades específicas de cada localidad, encaja perfectamente con el enfoque de sistemas urbanos.¹⁹¹ Esto permite, además, combinar el monitoreo detallado de delitos con el entendimiento estratégico de las interrelaciones entre áreas y vulnerabilidades urbanas.

Este estudio también destacó potenciales amenazas e impactos que afectan el sistema urbano de Bogotá en conjunto, con el objetivo de avanzar en el entendimiento sobre el carácter sistémico de sus desafíos en seguridad. El estudio confirmó dos amenazas sistémicas: grupos

armados no estatales que actúan de un modo descentralizado pero muy relacionado y sistemas económicos ilícitos.

Estas amenazas explotan vulnerabilidades que facilitan o aceleran los vínculos entre comunidades periféricas y actividades ilícitas, por ejemplo, presencia de un estado débil en materia de seguridad, servicios públicos insuficientes y la presencia ya tradicional de modelos de crimen como el lavado de dinero y el tráfico de cocaína en Bogotá.

El propósito de la política pública es corregir estas debilidades con el fin de guiar a comunidades vulnerables desde la influencia de actores ilícitos y violentos hacia un estado de paz, seguridad y desarrollo. El objetivo principal es crear un acceso estable a las oportunidades del sistema urbano en su conjunto: su economía, cultura, redes sociales y todos los elementos que sustentan las esperanzas y los sueños de la creciente población de Bogotá.

El fin del conflicto armado con las FARC proporciona un llamado para la adaptación de estrategias y políticas públicas. En ciudades, especialmente los grandes centros como Bogotá, es esencial adaptar las estrategias a las nuevas dinámicas del crimen organizado y las economías ilícitas para poder garantizar la paz y seguridad. Los desafíos de implementar desarrollo socioeconómico y mejorar la oferta institucional en áreas marginadas son críticos para la manutención de la paz urbana, teniendo en vista que las amenazas criminales de hoy son aún más interesadas en las urbes que las guerrillas. El progreso en esos frentes en Bogotá tiene el potencial de servir de modelo a otros centros vulnerables de Colombia y América Latina.

Recomendaciones de política pública

La adopción de un enfoque de sistemas para la seguridad urbana para avanzar el vínculo entre seguridad, paz, desarrollo y gobernanza: La planificación de seguridad en Bogotá no debe tomarse aisladamente de otras áreas de políticas públicas. Los enfoques tradicionales de la seguridad pública en América Latina incluyen la eliminación de los jefes criminales y el despliegue provisional (a menudo coyuntural) de fuerzas militares o policiales durante o después de una crisis. Mientras que estos enfoques tienen sus méritos, un enfoque más estratégico debe tener en cuenta la comprensión de la ciudad como un sistema. Esto significa que las diferentes actividades que tienen lugar en una ciudad están conectadas entre sí y el objetivo final de la política de seguridad es facilitar las conexiones de los ciudadanos con los servicios y oportunidades urbanas, además de interesarse por sus preocupaciones y percepciones.

La capacidad de utilizar el transporte público, buscar empleo y tener acceso a servicios públicos básicos, entretenimiento y educación debe considerarse estrechamente relacionada con el esfuerzo de seguridad pública. La mejoría en el área del Bronx a través de una intervención integral muestra el avance de las prácticas holísticas de servicios públicos en territorios violentos, lo que también tiene ecos en programas territoriales similares en Medellín y Rio de Janeiro¹⁹². Pero intervenciones enfocadas también causan migración criminal para otras áreas y no eliminan la vulnerabilidad de la ciudad a economías ilícitas de manera importante. En paralelo a las intervenciones integrales, un enfoque sistémico debería considerar los vínculos que un territorio como el Bronx tiene con otras áreas, actores e instituciones. Las prioridades deben determinarse en diálogo con las propias comunidades, en

función de las áreas, los actores, las instituciones y las oportunidades a las que aspiran acceder. Un área estable es de poca utilidad para un habitante que no puede acceder a un trabajo o buscar educación profesional debido a la inseguridad en otro lugar o al transporte público deficiente.

El hecho de que Bogotá esté creciendo y se convertirá en una megaciudad en el año 2030 (de acuerdo con pronósticos de las Naciones Unidas) es una razón para prestar más atención a la “oferta institucional” para las poblaciones de áreas marginadas. A medida que la presión poblacional crece sobre la infraestructura existente, crecerá también la necesidad de abordar estas deficiencias más allá de las áreas consideradas ‘hotspots’ de seguridad. De lo contrario, sus fragilidades tendrán implicaciones para la seguridad pública de la metrópoli como un todo.

Los desafíos urbanos deben ser considerados dentro del contexto de sus interacciones con las dinámicas criminales y del postconflicto: habitando una de las ciudades más prósperas de América del Sur, los bogotanos a menudo se sienten desconectados del conflicto armado y la violencia que han marcado la historia de las áreas rurales menos desarrolladas de Colombia. El desafío más importante para la seguridad y el desarrollo de Bogotá en los próximos años no está directamente relacionado con el proceso de desmovilización y reintegración. Pero sí está indirectamente relacionado con el final del conflicto armado con las FARC y el cumplimiento de los acuerdos pactados: las autoridades nacionales y locales deben transitar sus prioridades de seguridad de una insurgencia rural a una sofisticada red de actores criminales que está cada vez

más fragmentada y que se beneficia de una situación de invisibilidad y discreción.

La atracción de las zonas urbanas para las economías ilícitas (especialmente la relacionada con las drogas), empeorada por un reciente aumento en el consumo interno en Colombia, pone en riesgo la seguridad, el desarrollo y la gobernanza de Bogotá. Por lo tanto, las políticas destinadas a llevar el desarrollo socioeconómico, luchar contra la pobreza y aumentar los servicios públicos y la infraestructura a las zonas marginadas deben realizarse en coordinación con las autoridades de seguridad a fin de maximizar el beneficio mutuo entre el desarrollo urbano y la seguridad.

El sector privado es un actor crucial en el vínculo entre las comunidades vulnerables y las oportunidades económicas: Uno de los vínculos más críticos en cualquier sistema urbano es el que existe entre las personas y sus oportunidades económicas. Para las clases medias y altas de las metrópolis, este vínculo a menudo es relativamente simple, aunque el tráfico pesado es un problema común. Sin embargo, dentro de las periferias y barrios marginales con una larga historia de marginación social y económica con relación a los centros de riqueza y trabajo, las poblaciones enfrentan enormes barreras cuando intentan aprovechar las oportunidades económicas. Estas barreras incluyen largos tiempos de viaje, inseguridad (incluso en términos de violencia de género y acoso contra las mujeres y miembros de la comunidad LGBTI), prejuicio cultural y calificaciones insuficientes. Esta es una vulnerabilidad crítica en el sistema urbano, y una que el gobierno no puede corregir sin el sector privado.

La contribución más importante que el sector privado puede hacer a la seguridad urbana en el posconflicto es fortalecer y expandir este vínculo crítico en el sistema: el que existe entre las personas y las oportunidades económicas, también referido en este informe como capital humano. Esto va mucho más allá de simplemente 'empleos' (aunque estos son muy importantes). El capital humano incluye un proceso que conduce al logro de una actividad económica sostenible.

Una brecha crítica que afecta el desarrollo socioeconómico en todo el mundo es el fenómeno de jóvenes que al mismo tiempo se encuentran sin educación y

sin empleo, algo que comúnmente se conoce como el fenómeno 'ni-nis', ni en la escuela ni en el trabajo. La expansión del capital humano, a través de la capacitación, las becas, la ayuda en la inversión pública y los programas de empleos básicos, se puede entender como parte de los valores compartidos de las empresas hacia su ciudad.

Adopción de mecanismos intergubernamentales para la planificación y estrategia de políticas: Los departamentos gubernamentales y las empresas privadas involucradas en los servicios mencionados anteriormente deben participar estrechamente en la planificación y evaluación de las políticas de seguridad pública. Esto debe consistir en pasos concretos y sencillos. Por ejemplo, se debe establecer un comité intergubernamental para seguir y evaluar las intervenciones integrales, como la del Bronx y otras.

A dichas reuniones asistirían representantes de todos los departamentos municipales con roles en los servicios, la infraestructura y las oportunidades consideradas fundamentales para la recuperación y la estabilidad, por ejemplo, el transporte público, la policía, la vivienda, los servicios de agua, educación, salud, empleo y el sector privado. La participación del sector privado y la comunidad de expertos también sería bienvenida. De esa forma, se pueden intercambiar visiones sobre medidas concretas y desafíos para alcanzar los objetivos de seguridad, incluso los aspectos sociales, económicos, políticos, urbanísticos y de aplicación de la ley. Este enfoque multidimensional sería una implantación práctica de la perspectiva sistémica a las políticas de seguridad. Esto no tiene por qué ser una carga para los empleados públicos (ya con agendas concurrencias), ya que las reuniones pueden tener lugar de manera virtual u ocurrir mensualmente.

Un insumo adicional para la planificación y la estrategia es la ampliación de los indicadores de seguridad. Los números relacionados a homicidios (especialmente los intencionales) han sido ampliamente usados como los principales indicadores de seguridad, y hay buenas razones para eso (por ejemplo, el hecho de que homicidios son más ampliamente registrados que otros tipos de crimen). Pero ese reporte ha identificado dinámicas que apuntan a otras formas de actuación criminal

de alto impacto. Algunos indicadores pueden indicar una actuación criminal menos violenta, pero con fuerte presencia territorial e impacto sobre desarrollo y gobernanza de áreas marginadas. Por ejemplo, datos sobre delitos contra el patrimonio y sobre la sensación de seguridad entre mujeres y la comunidad LGBTI pueden servir como alerta sobre un ambiente de inseguridad en las calles. Ocupaciones ilegales y migraciones recientes hacia periferias son factores de riesgo que, como se ha mencionado en el Capítulo 2, han sido explotados por grupos armados ilegales para reclutamiento o extorción.

Esas dinámicas, aunque de menor impacto a la vida que el homicidio, tienen alto impacto socio-económico en los habitantes de áreas marginadas. Por lo tanto, la inclusión de esos datos puede servir como insumo para el planeamiento por parte de varios actores gubernamentales involucrados en seguridad y desarrollo de áreas vulnerables.

Las autoridades de seguridad deben aumentar sus capacidades de inteligencia y comunicación para involucrarse con el sistema urbano: la Policía Metropolitana reconoce que “en el futuro, la sociedad exigirá que seamos más eficientes en la prevención del delito, y esto solo se logrará teniendo una buena comunicación con las comunidades”¹⁹³. Para aumentar su conectividad tanto con la población como con otros actores gubernamentales, la policía debe priorizar dos procesos: inteligencia para la prevención del delito y policía comunitaria para la estabilización.

La inteligencia es fundamental para detectar e interrumpir la estructura actual de las amenazas sistémicas identificadas anteriormente: economías ilícitas transnacionales conectadas con pandillas fragmentadas y dispersas. Esta amenaza en red es resistente a las tácticas policiales tradicionales que consisten en la “decapitación” de grupos criminales por medio de operaciones contra sus líderes. Incluso las intervenciones territoriales integrales tienden a dar como resultado el desplazamiento geográfico de las estructuras ilícitas o breves

pausas seguidas por aumentos de la actividad (a pesar de que las intervenciones también traen muchos beneficios a esas comunidades). Parte del problema depende de las autoridades a nivel nacional y la interrupción de organizaciones criminales más grandes (a veces transnacionales). Por eso, el aumento de las capacidades analíticas y de recopilación de datos puede ayudar a los funcionarios de seguridad locales a planificar el despliegue de fuerzas y adoptar un enfoque estratégico contra el crimen, maximizando el impacto de los recursos que tienen.

La vigilancia por cuadrantes ha tenido éxito al ayudar a reducir los delitos, pero la inteligencia debe ir más allá al aumentar la confianza en las comunidades y la cooperación de los habitantes, partiendo de un modelo de trabajo coordinado más eficiente entre policía y miembros de las agencias de inteligencia. Este esfuerzo es tradicionalmente ayudado por el uso de la policía comunitaria como modelo de cercanía a las comunidades más vulnerables. El término está rodeado de ambigüedad, con el significado exacto variando ampliamente entre países. Las agencias de desarrollo y los países donantes que trabajan en regiones afectadas por conflictos normalmente han considerado la vigilancia comunitaria como la adaptación de la aplicación de la ley a las necesidades e intereses de comunidades locales específicas.¹⁹⁴ Esta definición proporciona una excelente conexión con nuestra idea de los sistemas urbanos, ya que hace un llamamiento a las fuerzas locales para que se relacionen con las comunidades al definir los problemas que más afectan sus conexiones sociales, económicas y de otro tipo con otras áreas. Este mayor compromiso con las comunidades más vulnerables también contribuiría al esfuerzo de inteligencia (un tipo específico llamado “inteligencia humana”, o sea, informaciones colectadas por medio de interacciones entre personas), alimentando la información sobre las necesidades y aspiraciones de las poblaciones locales más allá de la seguridad, incluidos los servicios públicos, la infraestructura y las oportunidades económicas.

Notes

- 1 Observatorio de Drogas de Colombia, Ministerio de Justicia y del Derecho. Reporte de Drogas de Colombia de 2017. 2017. http://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/odc-libro-blanco/reporte_drogas_colombia_2017.pdf
- 2 La literatura especializada y el tratamiento oficial (incluso el tratamiento regional para el caso colombiano) sobre esta denominación no es coincidente, se usan de manera indiscriminada los rótulos de pandillas, combos, grupos delincuenciales, parches, BACRIM (Bandas Criminales) y ODIN (Organización Delincuencial Integrada al Narcotráfico). Las dos últimas para el caso de organizaciones con mayor tamaño y poder económico y militar.
- 3 Francis Fukuyama, 'What is Governance?', *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 26, no 3, July 2013, p. 350.
- 4 Agencia EFE, 'El 55% de los exguerrilleros de las Farc han abandonado las zonas veredales, dice la ONU', *El País*, 21 de noviembre 2017, <http://www.elpais.com.co/proceso-de-paz/el-55-de-los-exguerrilleros-de-las-farc-han-abandonado-las-zonas-veredales-dice-la-onu.html>
- 5 Jeremy Mcdermott, 'La nueva generación de narcotraficantes colombianos post-FARC: "Los Invisibles"', *InSight Crime*, 2018. <https://es.insightcrime.org/wp-content/uploads/2018/03/La-nueva-generaci%C3%B3n-de-narcotraficantes-colombianos-post-FARC-Los-Invisibles.pdf>
- 6 Los sistemas son 'entidades organizadas que están compuestas de elementos u objetos y su interacción'. Este enfoque es útil porque se centra en las relaciones entre áreas, actores e instituciones (en contraste con el análisis aislado de los diferentes elementos) y ayuda a diseñar mejor las políticas y los enfoques integrales contra los actores ilícitos.
- 7 'International Narcotics Control Strategy Report: Volume I', United States Department of State, March 2017, p. 27.
- 8 El número se relaciona con el período 2015-2020, tomando en cuenta las proyecciones de población de la ONU para 2018, 2019 y 2020. La comparación fue hecha con los siguientes países: Argentina, Brasil, Chile, México y Venezuela. Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, "Data Query: Average Annual Rate of Change of the Urban Population (per cent)", <https://esa.un.org/unpd/wup/DataQuery/>
- 9 Jo Beall y Sean Fox, discuten que el crimen organizado en ciudades tiende a crecer en regiones afectadas por conflictos armados (como lo analizaremos en el Capítulo 2). Jo Beall y Sean Fox, "Cities and Development" (London: Routledge, 2009), p. 182. Para un análisis de cómo una dinámica violenta vinculada a las transiciones post-conflicto afecta a las ciudades, por favor ver: Antonio Sampaio, "Before and after Urban Warfare: Conflict Prevention and Transitions in Cities", *International Review of the Red Cross*, Vol. 98, n°1, April 2016.
- 10 Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, "World Urbanization Prospects: The 2014 Revision", 2015, p.18
- 11 Para un análisis más profunda de los números y del contexto, ver Capítulo 1.
- 12 Taimur Samad, et al., "Colombia Urbanization Review: Amplifying the Gains from the Urban Transition" (Washington DC: World Bank, 2012), p. 5.
- 13 Michael Batty, 'The New Science of Cities' (Cambridge: The MIT Press, 2013), p. 22.
- 14 United Nations, 'New Urban Agenda', 2017, pp. 9, 27.
- 15 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD. Objetivos de Desarrollo Sostenible. <http://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>
- 16 Cálculos basados en números reportados por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, accedido el 27 de junio de 2018; disponible en: <http://www.medicinalegal.gov.co/documents/20143/262076/Forensis+2017+pdf+interactivo.pdf/e3786e81-8718-b8d5-2731-55758c8ac7ff>
- 17 Ariel Ávila, 'Gestión de la Seguridad en Bogotá', en Ariel Ávila et al., *Violencia Urbana: Radiografía de una Región* (Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung en Colombia, 2014), p. 26.
- 18 María Victoria Llorente y Ángela Rivas, 'La Caída del Crimen en Bogotá: Una Década de Políticas de Seguridad Ciudadana' (Washington DC: World Bank, 2005), p. 6.
- 19 Ariel Ávila, *Gestión de La Seguridad en Bogotá*, p. 28.
- 20 Juan Carlos Ruiz, 'Del Cartucho al Bronx: Intervenciones Mediáticas e Improvisadas', *Razón Pública*, 06 de Junio de 2016.
- 21 Entrevista con Hoover Penilla, Comandante de la Policía Metropolitana de Bogotá, 27 de junio de 2017.
- 22 Ariel Ávila, *Gestión de La Seguridad en Bogotá*, p. 54.
- 23 Bogotá, Global City of Peace, Cámara de Comercio de Bogotá, <https://www.ccb.org.co/en/Transformar-Bogota/Peace/Bogota-Global-City-of-Peace-2017/Bogota-Global-City-of-Peace>
- 24 Gustavo Petro, 'Bogotá una ciudad global', Facebook, 31 de Agosto de 2013, <https://www.facebook.com/>

- 25 'Global Cities 2017: Leaders in a World of Disruptive Innovation', A. T. Kearney, 2017; 'Global Cities 2030', Oxford Economics, Diciembre 2016.
- 26 *Global Cities 2030*, p. 4
- 27 'Bogotá Recibe el 58% de La Inversión Extranjera que Llega al País', Alcaldía Mayor de Bogotá, 30 de Octubre de 2017, <http://www.bogota.gov.co/temas-de-ciudad/desarrollo-economico/inversion-extranjera-en-bogota-representa-el-58-que-llega-al-pais>
- 28 Taimur Samad et al., 'Colombia Urbanization Review: Amplifying the Gains from the Urban Transition' (Washington DC: World Bank, 2012), p. 5.
- 29 Ibid., p. 11.
- 30 Christopher Dishman, 'Terrorist and Criminal Dynamics: A Look Beyond the Horizon', in Hilary Matfess and Michael Miklaucic (eds), *Beyond Convergence: World Without Order* (Washington DC: National Defence University, 2016), p. 150.
- 31 Ibid., pp. 145-146.
- 32 'The Globalization of Crime: A Transnational Organized Crime Threat Assessment' (Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime, 2010), pp. 29-30.
- 33 Jo Beall and Sean Fox, 'Cities and Development' (Londres: Routledge, 2009), p. 182.
- 34 Ivan Briscoe, 'The Historical Development of the Nexus between Politics, Crime and Economy in Latin America', en Ivan Briscoe et al. (eds), *Illicit Networks and Politics in Latin America* (International IDEA, NIMD and Clingendael, 2014), pp. 44-45
- 35 World Bank, 'Urban Population (% of total)', accedido el 13 de Abril de 2018, <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.URB.TOTL.IN.ZS?locations=CO-ZJ>
- 36 Taimur Samad et al., *Colombia Urbanization Review*, pp. 2, 7.
- 37 Ibid., p. 66.
- 38 Ibid., p. 7.
- 39 Fundación Paz y Reconciliación, 'Conflictividad y Gobernanza en Colombia', 27 de Diciembre de 2013, <http://www.pares.com.co/seguridad-urbana/conflictividad-y-gobernanza-en-colombia/>
- 40 Ibid.
- 41 Mimi Yagoub, 'Colombia Desplegará Tropas a Antiguas Zonas de FARC en Enero de 2017', *Insight Crime*, 21 de Diciembre de 2016, <https://es.insightcrime.org/noticias/noticias-del-dia/colombia-desplegara-tropas-antiguas-zonas-farc-enero-2017/>
- 42 Presidencia de la República, 'Presidente Asiste este Martes al Lanzamiento del Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial', 17 de Julio de 2017, <http://es.presidencia.gov.co/noticia/170717-Presidente-asiste-este-martes-al-lanzamiento-del-Programa-de-Desarrollo-con-Enfoque-Territorial>
- 43 Oscar Sevillano, 'Bogotá No Es Ajena al Posconflicto', Fundación Paz y Reconciliación, 17 Noviembre 2015, <http://www.pares.com.co/paz-y-posconflicto/bogota-no-es-ajena-al-posconflicto/>
- 44 Antonio Sampaio, 'Before and after Urban Warfare: Conflict Prevention and Transitions in Cities', *International Review of the Red Cross*, Vol. 98, no 1, Abril de 2016, p. 92.
- 45 Ibid., p. 92.
- 46 Citado por: Ivan Briscoe, *The Historical Development*, p. 43.
- 47 The International Institute for Strategic Studies, 'Strategic Survey 2017: The Annual Review of World Affairs' (Londres: Routledge, 2017), p. 51.
- 48 Nelson Matta Colorado, 'Autopistas de las Economías Ilegales', *El Colombiano*, 26 de Febrero de 2017, <http://www.elcolombiano.com/colombia/autopistas-de-las-economias-ilegales-LF6034872>
- 49 Sibylla Brodzinsky, 'From Murder Capital to Model City: Is Medellín's Miracle Show or Substance?', *The Guardian*, 17 de Abril de 2014; Judit Alonso, 'Medellín, Laboratorio Mundial en Seguridad Urbana', DW, 06 de Junio de 2017.
- 50 Ede Ijjasz-Vasquez, 'How is Medellín a Model of Urban Transformation and Social Resilience?', *Sustainable Cities*, 06 de Febrero de 2017, <http://blogs.worldbank.org/sustainablecities/how-medellin-model-urban-transformation-and-social-resilience>
- 51 Visita de campo realizada el 19 de Junio de 2017.
- 52 Carlos Alberto Patiño, 'Medellín: Territorio, Conflicto y Estado' (Bogotá: Planeta, 2015), p. 194.
- 53 Nelson Matta Colorado, 'El Pulpo de 'La Oficina' Sigue Vivo', *El Colombiano*, 16 de Enero de 2017, <http://www.elcolombiano.com/antioquia/seguridad/lideres-de-la-oficina-en-medellin-y-el-valle-de-aburra-IF5755039>; *El Colombiano*, 'Así Funciona 'La Oficina'', 16 de Enero de 2017, <http://www.elcolombiano.com/multimedia/infografias/asi-funciona-la-oficina-MC5756871>
- 54 Carlos Alberto Patiño, Medellín, pp. 214, 215, 220.
- 55 Alexandra Abello Colak y Jenny Pearce, (2015) 'Securing the Global City? An Analysis of the 'Medellín Model' through Participatory Research', *Conflict, Security & Development*, Vol. 15, no 3, 2015, pp. 207-208.
- 56 León Valencia, 'Las Bandas Criminales y El Postconflicto', Fundación Paz y Reconciliación, 8 de Septiembre de

- 2017, <http://www.pares.com.co/paz-y-posconflicto/las-bandas-criminales-y-el-postconflicto/>
- 57 Ibid.
- 58 Eduardo Álvarez et al., 'Crimen organizado y Saboteadores Armados en Tiempos de Transición', (Bogotá: Fundación Ideas para La Paz, 2017), p. 62.
- 59 Ibid., p. 64
- 60 United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, '2018 Humanitarian Needs Overview: Colombia', Noviembre 2017, p. 5.
- 61 United Nations High Commission for Refugees, 'Situación Colombia', Febrero 2017.
- 62 United Nations High Commission for Refugees, 'Colombia Factsheet', Febrero 2017.
- 63 Gabriel Rojas Andrade, 'Desplazamiento Forzado Intraurbano y Soluciones Duraderas Vol. II: Bogotá, Cúcuta y Quibdó' (Bogotá: Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, 2014), p. 15; International Displacement Monitoring Centre, 'Colombia', accedido el 25 de Marzo de 2018, <http://www.internal-displacement.org/countries/colombia>
- 64 United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, *2018 Humanitarian Needs Overview: Colombia*, p. 24.
- 65 Francisco Rey Marcos and Joséphine Dubois, 'El impacto humanitario de las nuevas dinámicas del conflicto armado y la violencia en diversas regiones de Colombia', (Madrid: Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria, 2016), p. 11.
- 66 Ibid., p. 11.
- 67 Números tomados de: Registro Único de Víctimas on 20 de marzo 2018, <https://rni.unidadvictimas.gov.co/RUV>
- 68 Los reportes de hurto, con estadísticas de de Policía y Fiscalía, son influenciadas por la ampliación de mecanismos de denuncia, lo que explicar parte de la alza.
- 69 Por ejemplo, entrevista con Aníbal Fernández de Soto, Vice-Ministro de Defensa para las Políticas y Asuntos Internacionales - Ministerio de Defensa Nacional, 27 de junio de 2017.
- 70 Francisco Rey Marcos y Joséphine Dubois, *El Impacto Humanitario*, p. 37.
- 71 Para mayor información sobre la percepción de seguridad y la victimización en Bogotá ver <https://www.ccb.org.co/Transformar-Bogota/Seguridad>
- 72 Fundación Ideas para la Paz, 'Crimen Organizado, Intensidad y Focalización de la Violencia Homicida en Bogotá: Una Mirada de Largo Plazo', Enero 2013, pp. 5, 8.
- 73 Ibid., p. 9.
- 74 David Kilcullen, 'Out of the Mountains: The Coming Age of the Urban Guerrilla' (Londres: Hurst, 2013), p. 48.
- 75 United Nations Office on Drugs and Crime, 'Estimating Illicit Financial Flows Resulting from Drug Trafficking and Other Transnational Organized Crimes', Octubre 2011, p. 7.
- 76 Ariel Ávila y Bernardo Pérez, 'Mercados de Criminalidad en Bogotá' (Bogotá: Taller de Edición Rocca, 2011), pp. 13-14.
- 77 Portafolio, 'Corabastos: Utilidades por \$10.000 Millones', 01 de Abril de 2015, <http://www.portafolio.co/negocios/empresas/corabastos-utilidades-10-000-millones-32456>
- 78 Ariel Ávila y Bernardo Pérez, *Mercados de Criminalidad en Bogotá*, p. 14.
- 79 León Valencia, *Las Bandas Criminales*.
- 80 Fiscalía General de la Nación, 'Caen Testaferros de la Antigua Guerrilla de las FARC, con Red de 60 Supermercados y Otros Bienes', 19 de Febrero de 2018, <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/extincion-de-dominio/caen-testaferros-de-la-antigua-guerrilla-de-las-farc-con-red-de-60-supermercados-y-otros-bienes/>
- 81 Entrevista con General Hoover Penilla, 27 de Junio de 2017.
- 82 International Crisis Group, 'Colombia's Armed Groups Battle for the Spoils of Peace', Report no 63, 19 de Octubre de 2017, <https://www.crisisgroup.org/latin-america-caribbean/andes/colombia/63-colombias-armed-groups-battle-spoils-peace>
- 83 El Tiempo, OEA confirma movimientos del ELN y bandas a zonas que eran de FARC', 18 de Noviembre de 2016, <http://www.eltiempo.com/justicia/cortes/presencia-de-eln-y-bandas-criminales-en-regiones-que-eran-de-las-farc-39914>
- 84 The Global Initiative against Transnational Organized Crime, Reinforcing Multilateral Approaches to Transnational Organized Crime by Strengthening Local Ownership and Accountability: Input to the High Level Independent Panel on Peace Operations, <http://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2015/02/global-initiative-input-to-the-high-level-panel-on-peacekeeping-operations-feb-2015.pdf>
- 85 James Cockayne y Daniel Pfister, 'Peace Operations and Organised Crime', Geneva Centre for Security Policy, 2008, p. 5.
- 86 James Cockayne, 'Hidden Power: The Strategic Logic of Organized Crime' (Oxford: Oxford University Press, 2016), p. 304.
- 87 Ibid., p. 304.
- 88 Entrevista, 27 de junio de 2017.

- 89 Eduardo Álvarez et al., *Crimen organizado y Saboteadores*, p. 12.
- 90 Ariel Ávila, *Gestión de La Seguridad en Bogotá*, p. 34.
- 91 *Ibid.*, p. 34.
- 92 Carlos Mario Perea Restrepo y Andrés Rincón Morera, 'Robar, Pero No Matar: Crimen, Homicidio y Violencia en Bogotá', en Ana María Jaramillo y Carlos Mario Perea, *Violencia y Poder Criminal en Río de Janeiro, Medellín, Bogotá y Ciudad Juárez* (Medellín: Corporación Región, 2014), p. 202.
- 93 María Victoria Llorente y Ángela Rivas, *La Caída del Crimen en Bogotá*, p. 7.
- 94 Carlos Mario Perea Restrepo y Andrés Rincón Morera, *Robar, Pero No Matar*, p. 205.
- 95 Megan Alpert, 'From El Chapo to The Snail, Is It Time to Stop Celebrating the Arrests of Drug Kingpins?', *Foreign Policy*, 4 de Mayo de 2016, <http://foreignpolicy.com/2016/05/04/el-chapo-el-caracol-the-snail-mexico-colombia-peru-drug-kingpins/>
- 96 Ana Marcos, 'Enrique Peñalosa: "Esto es un atentado terrorista contra la Policía de Bogotá"', *El País*, 20 de febrero de 2017, https://elpais.com/internacional/2017/02/19/colombia/1487522019_559154.html
- 97 Francesco Manetto, 'Pánico en una tarde de compras', *El País*, 18 de junio de 2017, https://elpais.com/internacional/2017/06/18/colombia/1497755496_540342.html
- 98 Óscar Murillo Mojica, 'Qué tan real es la amenaza del Eln en Bogotá', *El Tiempo*, 05 de marzo de 2018, <http://www.eltiempo.com/bogota/presencia-del-eln-en-bogota-189794>
- 99 *Ibid.*
- 100 Taimur Samad et al., *Colombia Urbanization Review*, p. 7.
- 101 El Tiempo, 'Así Viven en la Colombia a la Que No se Puede Llegar por Carretera', 05 November 2016, <http://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/colombia-pueblos-sin-vias-de-comunicacion-46383>
- 102 Taimur Samad et al., *Colombia Urbanization Review*, p. 1.
- 103 Dinero, 'Más Allá de Odebrecht: ¿Cómo Van los Proyectos de Infraestructura?', 30 de Marzo de 2017, <https://www.dinero.com/edicion-impresa/informe-especial/articulo/infraestructura-avance-de-los-proyectos-de-vias-en-colombia/243431>
- 104 José González, 'El próximo año se terminarán dos proyectos de 4G', *La República*, 22 de Noviembre de 2017, <https://www.larepublica.co/infraestructura/el-proximo-ano-se-terminaran-dos-proyectos-de-4g-2572557>
- 105 JLL, 'Colombia's Big Bet on Infrastructure', 2015, <http://o794seclxk3k88av45t66i12-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2016/01/JLL-Colombia-Infrastructure-Q2-2015-2.pdf>
- 106 Vanda Felbab-Brown, 'Safe in the City: Urban Spaces Are the New Frontier for International Security', *Brookings*, 18 de Febrero de 2016, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2016/02/18/safe-in-the-city-urban-spaces-are-the-new-frontier-for-international-security/#cancel>
- 107 Zuenir Ventura, 'Cidade Partida' (Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 1994).
- 108 María Emilia Freire et al., 'Crecimiento Inclusivo en las Ciudades: Retos y Oportunidades' (Corporación Andina de Fomento, 2016), p. 26.
- 109 Caroline Moser y Cathy McIlwaine, 'Latin American Urban Violence as a Development Concern: Towards a Framework for Violence Reduction', *World Development*, Vol. 34, no 1, p. 99.
- 110 *Ibid.*, p. 99
- 111 *Ibid.*, p. 99
- 112 Robert Muggah, 'Researching the Urban Dilemma: Urbanization, Poverty and Violence', IDRC, Mayo 2012, p. 43.
- 113 *Ibid.*, p. 34.
- 114 Noticias RCN, 'En Bogotá Hay 78 Colegios en Riesgo por Redes de Microtráfico', 8 de Septiembre de 2016, <https://www.noticiasrcn.com/nacional-bogota/bogota-hay-78-colegios-riesgo-redes-microtrafico>
- 115 El Tiempo, 'Denuncian Desplazamiento Urbano de Niños en Bogotá', 13 de Septiembre de 2017, <http://www.eltiempo.com/bogota/fuera-de-control-el-microtrafico-en-varios-colegios-de-bogota-130550>
- 116 Entrevista con Claudia Palacios, Directora de Primetime en El Tiempo TV y City TV, 20 de Junio de 2017.
- 117 Jeffrey D. Morenoff et al., 'Neighborhood Inequality, Collective Efficacy, and the Spatial Dynamics of Urban Violence', *Population Studies Center*, Marzo 2001, p. 4.
- 118 Programa Bogotá Cómo Vamos, 'Bogotá Como Vamos: La Importancia de Los Entornos Escolares para la Convivencia en Bogotá', Marzo 2017, <http://www.bogotacomovamos.org/documentos/bogota-como-vamos-en-entornos-escolares-para-la-convivencia/>
- 119 *Ibid.*
- 120 CERAC, 'Violencia Juvenil en Contextos Urbanos' (Bogotá: Opciones Gráficas Editores, 2014), p. 60.
- 121 Alcaldía Mayor de Bogotá, 'Encuesta de Clima Escolar y Victimización en Bogotá 2015', 2016, p. 18, <http://repositorios.educacionbogota.edu.co/jspui/handle/123456789/8270>

- 122 Cámara de Comercio de Bogotá, 'Encuesta de Percepción y Victimizaci3n en Bogotá', Septiembre 2017, p. 11, <http://bibliotecadigital.ccb.org.co/bitstream/handle/11520/19393/Presentaci3n%20Encuesta%20de%20Percepci3n%20y%20Victimizaci3n%20I%20semestre%20de%202017.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- 123 El Espectador, 'Atraco simultáneo a dos flotas intermunicipales en el norte y sur de Bogotá', 01 de Marzo de 2018, <https://www.elespectador.com/noticias/bogota/atraco-simultaneo-dos-flotas-intermunicipales-en-el-norte-y-sur-de-bogota-articulo-741893>
- 124 Noticias Caracol, 'Esta Banda Era el "Coco" de Conductores en Los Laches, El Parejo, El Rocío y Egipto', 28 de Febrero de 2018, <https://noticias.caracoltv.com/bogota/esta-banda-era-el-coco-de-conductores-en-los-laches-el-parejo-el-rocio-y-egipto>
- 125 Bryan Avelar, 'The Bus Route That Institutionalized Extortion in El Salvador', *Insight Crime*, 13 de Diciembre de 2016; International Crisis Group, 'Mafia of the Poor: Gang Violence and Extortion in Central America', 06 de Abril de 2017.
- 126 El Colombiano, 'Colombia contra la Extorsión', 22 de Febrero de 2017, <http://www.elcolombiano.com/opinion/editoriales/colombia-contra-la-extorsion-DC6004317>
- 127 Policía Nacional de Colombia, 'Sigue Avante Campaña de la Policía "yo No Pago yo Denuncio"', 04 de Febrero de 2015, <https://www.policia.gov.co/noticia/sigue-avante-campa%20de-la-polic%20ya-yo-no-pago-yo-denuncio>
- 128 Roxanne Bauer, 'How Bogotá Got People to Use Buses', *World Economic Forum Agenda*, 26 de Septiembre de 2014, <https://www.weforum.org/agenda/2014/09/design-public-transport-buses-bikes/>
- 129 Ibid.
- 130 Michael Turner et al., 'Case Study: Colombia's Bus Rapid Transit (BRT) Development and Expansion', Enero 2012, p. 6.
- 131 Francis Fukuyama, 'What is Governance?', *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 26, no 3, Julio 2013, p. 350.
- 132 World Bank, 'Crimen y Violencia en Centroamérica: Un Desafío para el Desarrollo' (Washington DC: World Bank, 2011), p. 9.
- 133 Juan Carlos Palou, 'Debilidades de la Gobernanza en Colombia que Impiden Combatir el Crimen Organizado', en Catalina Niño (ed), *Crimen Organizado y Gobernanza en la Región Andina: Cooperar o Fracasas* (Quito: Friedrich Ebert Stiftung en Ecuador, 2011), p. 86.
- 134 Ibid., p. 82.
- 135 Juan Carlos Garzón, 'Mafia & Co.: The Criminal Networks in Mexico, Brazil and Colombia' (Washington DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2008), p. 42.
- 136 Ibid., pp. 42-44.
- 137 Para ejemplos usados del término 'ollas' ver: El Tiempo, 'Los Cuatro "Bronx" que Sobreviven en las Capitales del País', 08 de junio de 2016, <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16615127>; Elyssa Pachico, 'Donde Hay Más Probabilidades de Encontrar "Ollas" en Colombia', 21 de Marzo de 2016, <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/donde-hay-probabilidades-encontrar-ollas-colombia/>.
- 138 Visita de campo, 19 de junio de 2017.
- 139 Noticias RCN, 'Se cumple un año de la intervenci3n al Bronx', 28 de Mayo de 2017, <https://www.noticiasrcn.com/nacional-bogota/se-cumple-un-ano-intervencion-al-bronx>
- 140 Francisco Rey Marcos y Joséphine Dubois, *El Impacto Humanitario*, p. 11.
- 141 Ibid., p. 11
- 142 El Nuevo Siglo, 'Pandillismo, Problema Social que se Desborda', 15 de Abril de 2017, <http://elnuevosiglo.com.co/articulos/04-2017-pandillismo-problema-social-que-se-desborda>
- 143 Entrevista, Policía Nacional, 21 junio 2017.
- 144 Entrevista, Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia de Bogotá, 28 de junio 2017
- 145 Ibid.
- 146 Myriam Hernández Sabogal et al., 'Una Nación Desplazada: Informe Nacional del Desplazamiento Forzado en Colombia' (Bogotá: Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015), p. 18.
- 147 Ibid., p. 18
- 148 Ibid., p. 18
- 149 Ibid., p. 140.
- 150 Entrevista con Jairo García Guerrero, 28 de Junio de 2017.
- 151 La Silla Vacía, 'Bogotá, capital mundial del desplazamiento', 18 de Julio de 2014, <http://lasillavacia.com/queridodiario/bogota-capital-mundial-del-desplazamiento-48162>
- 152 Gabriel Rojas Andrade, *Desplazamiento Forzado Intraurbano*, p. 36.
- 153 Ibid., p. 37.
- 154 Entrevista, Agencia para la Reincorporación y la Normalización, 30 de junio 2017.
- 155 Agencia EFE, 'El 55% de los exguerrilleros de las Farc han abandonado las zonas veredales, dice la ONU', El País, 21 de noviembre 2017, <http://www.elpais.com.co/proceso-de-paz/>

- el-55-de-los-exguerrilleros-de-las-farc-han-abandonado-las-zonas-veredales-dice-la-onu.html
- 156 ,La Farc denuncia que 36 excombatientes fueron asesinados desde 2016', *El Espectador*, 23 de enero 2018, <https://www.elespectador.com/noticias/paz/la-farc-denuncia-que-36-excombatientes-fueron-asesinados-desde-2016-articulo-734886>
- 157 ,60 excombatientes han sido asesinados desde firma de paz: Farc', *El Nuevo Siglo*, 23 de mayo 2018, <http://elnuevosiglo.com.co/articulos/5-2018-60-excombatientes-han-sido-asesinados-desde-firma-de-paz-farc>
- 158 Defensoría del Pueblo, 'Grupos Armados Ilegales y nuevos escenarios de riesgo en el posacuerdo', Octubre 2017, p. 276.
- 159 100 Resilient Cities, 'What is Urban Resilience?', <https://www.100resilientcities.org/resources/>
- 160 Alberto Saldarriaga Roa, 'Bogotá, d. c. la ciudad de hoy frente al posconflicto', en: María Fernanda Valdés (ed.), *Ciudades Sostenibles en el Postconflicto en Colombia: Cartagena, Bogotá, Medellín, Bucaramanga* (Bogotá:Friedrich-Ebert-Stiftung, 2017), p. 94.
- 161 Fundación Ideas para La Paz, 'Retorno a la legalidad o reincidencia de excombatientes en Colombia: Dimensión del fenómeno y factores de riesgo', junio de 2014, p. 49.
- 162 Gerson Iván Arias et al., 'Mandos medios de las FARC y su proceso de desmovilización en el conflicto colombiano: ¿Una apuesta para la paz o para la guerra?', Fundación Ideas para la Paz, Septiembre 2010, p. 20.
- 163 'Paramilitarismo, Desmovilización y Reinserción: La Ley de Justicia y Paz y sus implicaciones en la Cultura Política, la Ciudadanía y la Democracia en Colombia', Universidad Nacional de Colombia, 2008.
- 164 Richard Florida, 'The Problem of Urbanization Without Economic Growth', *CityLab*, 12 de junio 2015, <https://www.citylab.com/life/2015/06/the-problem-of-urbanization-without-economic-growth/395648/>
- 165 Francly Carranza-Franco, 'La reintegración desde el municipio: el rol de las alcaldías de Bogotá y Medellín en la atención a excombatientes', *Revista Opera*, 15 de noviembre 2012, p. 169, <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/opera/article/view/3654>
- 166 *Ibid.*, p. 169
- 167 Agência Estado, 'Beltrame: só UPP Não Resolve, Estado Tem de Agir Junto', 08 de noviembre de 2010, <http://g1.globo.com/brasil/noticia/2010/11/beltrame-so-upp-nao-resolve-estado-tem-de-agir-junto.html>
- 168 Michael Batty, 'Cities as Complex Systems Scaling, Interactions, Networks, Dynamics and Urban Morphologies', *University College London*, Febrero 2018, p. 4.
- 169 Departamento Nacional de Planeación, 'Algunos Aspectos del Análisis del Sistema de Ciudades Colombiano', Diciembre 2013.
- 170 World Bank, 'Sistema de Ciudades: Una Aproximación Visual al Caso Colombiano', (World Bank and DNP, 2013).
- 171 Conpes, 'Política Nacional Para Consolidar El Sistema De Ciudades En Colombia', 21 de Octubre de 2014.
- 172 David Kilcullen, *Out of the Mountains*, p. 44.
- 173 *Ibid.*, pp. 44-45
- 174 Michael Batty, 'The New Science of Cities' (Cambridge: The MIT Press, 2013), p. 22.
- 175 Brian McLoughlin, 'Urban and Regional Planning: A Systems Approach' (Londres: Faber & Faber, 1969), p. 34.
- 176 Michael Batty, *Cities as Complex Systems*, pp. 5-6.
- 177 John Friedmann, 'The Spatial Organization of Power in the Development of Urban Systems', *Development and Change*, Vol. 4, no 3, Septiembre 1973, p. 13.
- 178 *Ibid.*, p. 13
- 179 Brian McLoughlin, *Urban and Regional Planning*, p. 37.
- 180 *Ibid.*, p. 34.
- 181 Michael Batty, *The New Science of Cities*, p. 1.
- 182 John Friedmann, *The Spatial Organization of Power*, p. 13.
- 183 Para un acercamiento al estudio de flujos económicos en sistemas urbanos ver: Daniel Sanchez-Serra, 'Functional Urban Areas in Colombia' (Paris: OECD, 2016); Confederación Andina de Fomento, 'Urban Growth and Access to Opportunities: A Challenge for Latin America' (Bogotá: CAF, 2018); Taimur Samad et al., *Colombia Urbanization Review*.
- 184 John Friedmann, *The Spatial Organization of Power*.
- 185 *Ibid.*, p. 16.
- 186 Juan Carlos Garzón, *Mafia & Co.*, p. 110.
- 187 Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia, 'Plan Integral de Seguridad, Convivencia Ciudadana y Justicia 2017-2020', p. 101.
- 188 *Ibid.*, p. 103.
- 189 *Ibid.*, p. 114.
- 190 *Ibid.*, p. 113
- 191 Kenneth Sebastian Leon, 'Colombia's National Policing Model: Real Success?', *AULA Blog*, 2 October 2015, <https://aulablog.net/2015/10/02/colombias-national-policing-model-real-success/>
- 192 'Administración Peñalosa compartió con expertos

internacionales experiencia en recuperación integral del
Bronx', Alcaldía Mayor de Bogotá, 28 de noviembre de 2017

193 Entrevista, Policía Metropolitana de Bogotá, 27 de junio 2017.

194 Lisa Denney and Sarah Jenkins, "Securing communities:
the what and the how of community policing", Overseas
Development Institute, julio de 2013, p. 2.



The International Institute for Strategic Studies – UK

Arundel House | 6 Temple Place | London | WC2R 2PG | UK

t. +44 (0) 20 7379 7676 **f.** +44 (0) 20 7836 3108 **e.** iiss@iiss.org www.iiss.org

The International Institute for Strategic Studies – Americas

2121 K Street, NW | Suite 801 | Washington, DC 20037 | USA

t. +1 202 659 1490 **f.** +1 202 659 1499 **e.** iiss-americas@iiss.org

The International Institute for Strategic Studies – Asia

9 Raffles Place | #51-01 Republic Plaza | Singapore 048619

t. +65 6499 0055 **f.** +65 6499 0059 **e.** iiss-asia@iiss.org

The International Institute for Strategic Studies – Middle East

14th floor, GBCORP Tower | Bahrain Financial Harbour | Manama | Kingdom of Bahrain

t. +973 1718 1155 **f.** +973 1710 0155 **e.** iiss-middleeast@iiss.org
