

## CONTENIDO

**Editorial: A problemas complejos, soluciones integrales**

**Minería y Descentralización en Colombia: asunto no resuelto**  
Fabio E. Velásquez C.

**Políticas de seguridad ciudadana: de Petro a Peñalosa**  
Franchesca Serrano

**¡Armitage es la seguridad!**  
Katherine Escobar H.

**Inseguridad en “La capital de vida”**  
Jessyka Manotas

**Nota de Interés**  
**Publicado el primer informe EITI Colombia**

**Boletín del Programa Institucionalidad Política Democrática de la Fundación Foro Nacional por Colombia**

**Director y Editor**  
Fabio E. Velásquez C.

**Diagramación**  
Catalina Velásquez G.

La publicación del Boletín Foro Municipal es posible gracias al apoyo de Pan Para el Mundo

**Brot**  
Für die Welt

# Nº 65 BOLETÍN FORO MUNICIPAL

Abril 2016

## MINERÍA Y DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA: ASUNTO NO RESUELTO

**Fabio E. Velásquez C.**  
**Presidente**  
**Foro Nacional por Colombia**

### Descentralización y recentralización

La descentralización del Estado colombiano fue uno de los procesos políticos más importantes en la segunda mitad del siglo XX y uno de los más radicales en el contexto de América Latina, sobre todo desde el punto de vista político y fiscal. La elección popular de los alcaldes, la devolución de competencias a los entes territoriales, especialmente a los municipios, y su fortalecimiento fiscal (aumento de recursos propios y de las transferencias del gobierno central), así como la consagración del principio de autonomía territorial en la Constitución de 1991, fueron piezas mayores de una estrategia de reforma del Estado que transformó de manera sustantiva las relaciones intergubernamentales y los formatos tradicionales de la gestión pública. Los municipios, sujetos privilegiados del proceso, ganaron un poder de decisión que no tenían desde la aprobación de la Constitución de 1886 y se convirtieron en la célula básica del Estado colombiano, como lo señala en forma explícita la Carta Política.

Al mismo tiempo, el Congreso de la República abrió las puertas a la participación ciudadana a través de canales institucionales, especialmente en el nivel municipal, que ampliaron el alcance de la participación y generaron condiciones propicias para la democratización de la gestión municipal.

La descentralización, que tocó fibras profundas del régimen político colombiano, comenzó a perder fuerza al finalizar el siglo pasado, cuando el gobierno colombiano comenzó a difundir la especie de que la descentralización era la principal causante del déficit fiscal del país, por lo que era necesario repensar el sistema de transferencia de recursos definido por los constituyentes en 1991, a fin de “garantizar la estabilidad macroeconómica del país”, según lo afirmó el Ministerio de Hacienda en cabeza de Juan Manuel Santos, en ese entonces jefe de esa cartera, al igual que introducir criterios de austeridad en el gasto público de municipios y departamentos.

El Congreso de la República, por iniciativa del gobierno nacional, aprobó entonces la ley 617, que definió topes al gasto de recursos propios de las entidades territoriales y luego modificó el régimen de transferencias mediante la creación en 2001 del Sistema General de Participaciones (SGP). La recentralización fiscal se fue complementando en los años siguientes, sobre todo en los dos mandatos del Presidente Uribe, mediante la concentración de competencias y decisiones en los niveles centrales del Estado hasta el punto de convertir a los municipios y departamentos en convidados de piedra en la toma de decisiones sobre su territorio y, si acaso, en operadores de decisiones tomadas por el gobierno nacional.

### Descentralización y minería

La gestión del sector minero ha sido y sigue siendo una de las más centralizadas en el conjunto de las funciones gubernamentales en Colombia. Dos principios sustentan ese esquema: la declaración constitucional de que los recursos naturales son propiedad del Estado colombiano y la definición de la minería como actividad

de utilidad pública (Código de Minas). Así, el gobierno central ha configurado un modelo de manejo de la minería altamente jerarquizado, en el que acapara las grandes decisiones a lo largo de la cadena de valor del sector: el Gobierno central es el que toma la decisión de explotar recursos naturales no renovables, el que titula, otorga licencias, supuestamente fiscaliza el cumplimiento de los contratos de concesión, recibe las regalías y las distribuye a los municipios y departamentos. Estos tienen definidas en las normas algunas obligaciones relacionadas con el sector, pero ninguna que pueda incidir en las decisiones del gobierno central.

En efecto, los departamentos deben colaborar en la implementación de las políticas del gobierno nacional en su respectivo territorio y pueden diseñar esquemas de ordenamiento territorial supra-municipal, como lo contempla la ley orgánica de ordenamiento territorial<sup>1</sup>. Por su parte, los municipios son los encargados de formular los planes de ordenamiento territorial, realizar el control de la actividad extractiva, en particular de la minería ilegal, ejecutar los amparos administrativos y recibir las regalías e invertirlas para beneficio de la población a su cargo. Además, como lo señala la ley 1333, los municipios y departamentos, al igual que las Corporaciones Autónomas Regionales quedaron investidas “para imponer y ejecutar las medidas preventivas y sancionatorias consagradas en esta ley y que sean aplicables según el caso, sin perjuicio de las competencias legales de otras autoridades” (Artículo 2°).

Las asambleas departamentales y los concejos municipales, órganos de representación política tienen la tarea de aprobar los planes y esquemas de ordenamiento territorial, integrar la renta extractiva en el presupuesto público, colaborar con alcaldes y gobernadores en el desarrollo de su gestión y ejercer el control político de las actuaciones que realizan, en el marco de sus competencias.

Por último, las Corporaciones Autónomas Regionales tienen funciones de licenciamiento ambiental para proyectos no licenciados por la ANLA (Autoridad Nacional de Licencias Ambientales), vigilancia del cumplimiento de parámetros ambientales por parte de las empresas mineras y promoción de la conservación y uso adecuado de los recursos naturales.

Estas responsabilidades están descritas en varias normas (código de minas, ley de régimen sancionatorio ambiental, ley 99 de 1993, por ejemplo), sin que exista una distribución taxativa de competencias, como es el caso de otros sectores, como la educación, la salud, el saneamiento básico y otros (Ley 715 de 2001), que defina con claridad qué le corresponde a cada nivel de gobierno. Esa circunstancia favorece el manejo centralizado de las decisiones y mantiene a las entidades territoriales en un lugar marginal en la gestión de la minería.

### **Mantener el control centralizado**

Los gobiernos de turno han querido fortalecer este esquema piramidal de toma de decisiones mediante diferentes estrategias: en primer lugar, a través de actos administrativos (decretos, resoluciones, directivas, etc.) que

<sup>1</sup> De modo excepcional, el Departamento de Antioquia tiene por delegación del gobierno central la facultad de otorgar títulos, celebrar contratos y ejercer vigilancia y control de la minería en el territorio de su jurisdicción. En el pasado, otros departamentos recibieron el mismo encargo, pero hoy día no lo tienen.

no pasan por debate legislativo<sup>2</sup> ni son consultados con las autoridades territoriales, pero que tienen impacto en el territorio. Decretos como el 934 de 2013 y el 2691 de 2014 son ejemplos de ese procedimiento. A través de esas medidas se ha prohibido a los entes territoriales impedir el desarrollo de proyectos extractivos en su territorio, sin consideración de los planes de ordenamiento territorial vigentes. De igual manera, la inclusión en la ley del Plan Nacional de Desarrollo de medidas que hacen parte de decretos demandados o suspendidos, a fin de darles vigencia legislativa, como ocurrió con el Plan Nacional de Desarrollo del segundo mandato del presidente Santos.

En segundo lugar, el manejo centralizado de las rentas provenientes del sector, sea a través de la concesión de beneficios tributarios a las grandes empresas (exenciones, descuentos, etc.), que incluyen impuestos territoriales, sea mediante el manejo centralizado de la mayor parte de las regalías (fondo de ahorro y estabilización, fondo de ciencia y tecnología). Finalmente, el debilitamiento de las entidades para el control del sector: manejo de la información (diversidad de sistemas de información que no contienen variables territoriales, bajo conocimiento del potencial geológico en diferentes zonas del país), autoridades ambientales regionales sin capacidad técnica y humana y si recursos para ejercer sus funciones.

### **Gobernanza del territorio**

Este esquema centralista dificulta la gobernanza del territorio, entendida como la interacción de actores estatales y no estatales en la gestión del territorio, incluida la actividad minera, lo que explica en buena parte el incremento de la conflictividad social a lo largo y ancho del país, asociada con temas laborales, socio-ambientales, de vulneración de derechos y de afectación de culturas ancestrales.

Recientemente, el país ha comenzado a sentir voces que se resisten a aceptar este esquema centralizado de toma de decisiones que impide la participación de los actores territoriales en las decisiones sobre el desarrollo de la actividad minera en su territorio. Son voces de líderes sociales y comunitarios preocupados por los efectos sociales, ambientales y económicos de la minería ilegal o de megaproyectos mineros, o que han hecho uso de los recursos legales para defender sus derechos y proteger su entorno, e incluso de autoridades locales que han decidido acudir a mecanismos legales como la consulta popular para definir, con base en el criterio de la ciudadanía, si se pueden o no implantar proyectos mineros en el territorio de su jurisdicción.

La Corte Constitucional, a través de sus sentencias C-123 de 2014 y 035 de 2016, ha señalado al gobierno nacional que las decisiones en materia de titulación no pueden tomarse sin el concurso de las autoridades municipales, y que para ese efecto deben llegar a acuerdos con las autoridades municipales sobre la manera de mitigar los impactos económicos, sociales y ambientales de los proyectos mineros en su territorio. Se abre allí una ventana de oportunidad para las autoridades locales y sus comunidades que habrá que desarrollar en el futuro para equilibrar las relaciones intergubernamentales en la gestión del sector.

<sup>2</sup> Lo que muestra una abierta desconfianza del ejecutivo en el legislativo.

## A PROBLEMAS COMPLEJOS, SOLUCIONES INTEGRALES

Un breve repaso de las encuestas que se llevan a cabo en las principales ciudades del país deja rápidamente una conclusión: que la inseguridad ciudadana es una de las principales preocupaciones de la gente –si no la principal– y que su expectativa es que los gobiernos locales hagan lo necesario y suficiente para brindar protección y seguridad a toda la población. Y no estamos hablando de municipios en los que los actores armados ilegales imponen su ley o en zonas donde el conflicto armado presenta mayor intensidad, sino en las ciudades donde aparentemente esa fenomenología no incide de manera determinante en los niveles de tranquilidad ciudadana.

Las razones son múltiples. Los estudios realizados en Colombia y en América Latina desde hace tres décadas muestran que existen causas de muy diversa índole que afectan la tranquilidad ciudadana. Esta puede verse perturbada por hechos de la vida privada (violencia intrafamiliar, riñas personales, ajustes de cuentas, hurtos, etc.) o por situaciones del ámbito público, bien sean de carácter económico, político o cultural. Lo cierto es que esa multiplicidad de fenómenos no solo está afectando la vida cotidiana en todos los rincones del país, sino que genera un clima y una percepción de inseguridad que intensifica el “miedo” ciudadano y vuelve más complejas las soluciones desde la gestión pública.

Tres vías de solución se han ensayado desde la política pública: la más tradicional ha sido el reforzamiento de las medidas policiales, a través de un incremento del pie de fuerza y una mejora de las tecnologías al servicio de los agentes del orden. Aumentar la inversión en las agencias de seguridad ha sido una de las estrategias más comunes, bajo el supuesto de que aumentando la vigilancia policial se logrará el control del orden público.

Una alternativa de política ha sido atacar las causas socioeconómicas de la violencia y la inseguridad. El ejemplo más conocido en Colombia ha sido el de Desepaz, en Cali, programa impulsado por el alcalde Rodrigo Guerrero en la década del noventa, que tuvo un importante reconocimiento a nivel internacional por lo novedoso de su enfoque y por sus resultados efectivos en la reducción de la “epidemiología” de la violencia, como el médico Guerrero la denominaba.

Finalmente, en años recientes ha calado mucho una estrategia que pone el acento en la convivencia y en el papel de la propia ciudadanía, a través de una pedagogía de la no-violencia y de un rol activo en el cuidado de sí misma, en la colaboración con las fuerzas del orden y, sobre todo, en la implantación de imaginarios y prácticas alejados de la violencia como solución de los conflictos.

Estas tres líneas de política pública no son excluyentes. Por el contrario, la experiencia muestra que es necesario integrarlas. Siendo la inseguridad ciudadana un problema complejo, las soluciones tienen que ser integrales. Sin duda, el mejoramiento de la acción de las fuerzas del orden debe ser un objetivo de la política pública, pero por sí solo no resuelve el problema. Eso ya se ha demostrado, sobre todo cuando esas fuerzas aceptan un cierto nivel de connivencia con el delito.

Por ello, es necesario atacar las causas socio-económicas de la inseguridad y promover nuevas culturas de la convivencia y de la reconciliación que prevengan y eviten la solución violenta de los conflictos. Como bien lo señala Franchezca Serrano en el artículo sobre Bogotá de esta edición del **Boletín Foro Municipal**, la seguridad ciudadana “debe ser el resultado de una estrategia integral que pasa por la mejora de la calidad de vida de la población, el establecimiento de acciones comunitarias con el objeto de prevenir la criminalidad y la violencia, el acceso a la justicia eficaz, una educación que transmita valores de coexistencia pacífica, el respeto de las leyes y el respeto del otro”.

## POLÍTICAS DE SEGURIDAD CIUDADANA: DE PETRO A PEÑALOSA

Franchesca Serrano  
Foro Nacional por Colombia  
Bogotá

La ciudad de Bogotá es la capital en donde se gesta el proyecto más importante para Colombia en las últimas décadas: la paz territorial. En efecto, una empresa de tan alta envergadura requiere de ciudadanos con arraigo identitario, un alto grado de confianza en sus gobernantes y en sus instituciones y conscientes tanto de sus derechos como de sus deberes a la hora de reconstruir una sociedad incluyente, justa y con valores democráticos.

El diseño y construcción de políticas públicas en materia de seguridad ciudadana resulta entonces de suma importancia para dicho proyecto. Como menciona el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2013), la seguridad ciudadana no consiste únicamente en la reducción de índices de criminalidad y de violencia. Esta debe ser el resultado de una estrategia integral que pasa por la mejora de la calidad de vida de la población, el establecimiento de acciones comunitarias con el objeto de prevenir la criminalidad y la violencia, el acceso a la justicia eficaz, una educación que transmita valores de coexistencia pacífica, el respeto de las leyes y el respeto del otro.

Qué tan preparada esta la ciudad para asumir el desafío de la paz territorial en clave de seguridad ciudadana?

#### La política de seguridad ciudadana de la administración 2012-2016

El Plan de Desarrollo de la Bogotá Humana propuesto por el exalcalde Gustavo Petro centró sus programas en la prevención y el control del crimen y el delito; la creación y el reforzamiento de instituciones encargadas de la convivencia y la seguridad; el fomento a la generación de conocimiento basado en la investigación y la promoción de políticas diferenciales y de derechos para mujeres, víctimas, población con diferente orientación sexual y discapacitados, entre otros. Se destacó particularmente, el programa 75/100 por ser una estrategia que pensó articular y concentrar las operaciones de los entes de control en zonas identificadas por la ocurrencia de delitos y otras conflictividades que incrementan la inseguridad en la ciudad.

Los expertos consultados en el estudio de políticas de seguridad ciudadana 2008-2014, elaborado por la Cámara de Comercio de Bogotá y la Fundación Ideas para la Paz, coinciden en que las políticas públicas adoptadas en la administración Petro tuvieron poca conexión entre lo local y lo nacional. La baja gobernabilidad y liderazgo del alcalde impidieron consolidar la política y aunar esfuerzos para el cumplimiento de los indicadores establecidos en su Plan de Desarrollo. Según el grupo de expertos, el programa 75/100 fue una buena estrategia pero presentó problemas de diseño y de intervención integral para atender las necesidades específicas de cada territorio. El grupo

“reconoce del Alcalde Gustavo Petro su interés por entender los temas de narcotráfico en la ciudad. Igualmente reconoce fortalezas en el diseño conceptual del Plan de Desarrollo, así como compatibilidad entre los Objetivos de Seguridad Ciudadana y Seguridad Humana con el propósito de combatir la segregación y la discriminación de la ciudadanía”. Sin embargo, se cuestiona su limitada capacidad de ejecución. El documento afirma que las políticas implementadas no identificaron medidas de restricción, criterios de priorización y focalización, medidas específicas para controlar concentraciones delictivas, ni medidas en materia de policía criminal, todos elementos propios de una política de seguridad y convivencia.

Los resultados concretos se observan en el siguiente cuadro en el cual se puede ver que solo el indicador de tasas de homicidios tuvo una reducción sustantiva permitiendo clasificarlo en un nivel satisfactorio. Adicionalmente, cerca de la mitad de las metas propuestas en el 2011 pudieron ser alcanzadas:

**Indicadores de seguridad ciudadana  
Administración de Gustavo Petro 2012-2016**

Objetivo	Línea base, meta y resultado			Variación esperada*	Variación obtenida**
	Valor 2011	Meta 2014	Valor 2014		
Disminuir los homicidios por 100.000 habitantes.	21,9	19,0	17,3	-13,36%	-21%
Reducir el hurto a residencias.	4860	4313	4790	-11,25%	-1%
Reducir el número de lesiones personales.	10221	9454	12507	-7,50%	62%
Reducir los hurtos a entidades financieras.	52	38	41	-26,25%	-21%
Aumentar el indicador de denuncia.	26%	33%	26%	25,96%	0
Incrementar los ciudadanos que consideran que el servicio prestado por la Policía fue bueno.	43%	47%	39%	8,72%	-9%

Fuente: Plan de Desarrollo Bogotá Humana. Policía Nacional, SIEDCO: 2011 - 2014.

Encuesta de Percepción y Victimización CCB, 2014.

Cálculos: Fundación Ideas para la Paz 2015.

#### La política de seguridad y convivencia en el anteproyecto del Plan de Desarrollo 2016-2019

El anteproyecto del Plan de Desarrollo presentado por el alcalde Enrique Peñalosa, expone una propuesta en materia de seguridad y convivencia

enmarcada dentro del pilar llamado *Construcción de Comunidad* el cual consiste en implementar una estrategia de seguridad ciudadana a través de la prevención y el control del delito, el fortalecimiento de capacidades operativas de las autoridades competentes, el incremento de la percepción de seguridad y la corresponsabilidad ciudadana.

El diagnóstico hecho se basa en estadísticas provenientes del Ministerio de Defensa que permiten identificar zonas prioritarias para la intervención y delitos de mayor ocurrencia para enfrentar: los homicidios, las lesiones personales y el hurto a personas:

### Concentración del crimen por segmentos en Bogotá (2012-2013)

Tipo de Crimen	# de eventos	# de crímenes	% de segmentos de vía sin crimen	% de segmentos que concentran el 25% de los crímenes	% de segmentos que concentran el 50% de los crímenes	# segmentos que concentran el 50% de los crímenes	% de segmentos que concentran el 75% de los crímenes	% de segmentos que concentran el 100% de los crímenes	Asignación aleatoria del 100% de los crímenes <sup>3</sup>
Homicidios	1757	1834	98,8	0,21	0,5	748	0,9	1,2	1,3
Lesiones personales	15010	22451	91,7	0,67	2,0	2806	4,2	8,3	15,1
Hurto vehículos	6522	6573	96,1	0,43	1,5	2058	2,7	3,9	4,7
Hurto personas	34041	39825	87,2	0,49	2,2	2955	5,6	12,8	25,2
Tráfico y fabricación estupefacientes	17188	17768	94,1	0,08	0,8	1034	2,6	5,9	12,2
Crimen agregado (suma simple)	74518	88451	76,7	0,77	3,5	4766	9,5	23,3	47,5
Crimen violento (suma simple)	16767	24285	90,9	0,73	2,2	3073	4,7	9,1	16,2
Crimen a la propiedad (suma simple)	40563	46398	84,8	0,61	2,6	3570	6,7	15,2	28,7

Nota: El número de segmentos de vía en Bogotá es 137117 // <sup>3</sup> usando 200 replicaciones

De acuerdo al cuadro anterior, sólo el 9,1% de las cuerdas de la ciudad concentran todos los crímenes violentos (homicidio y lesiones personales) y el 15,2% todos los crímenes contra la propiedad (hurto a personas, a vehículos y motos). De igual manera, se puede apreciar que el 50% de todos los delitos ocurridos en Bogotá entre 2012 y 2013 ocurrieron tan sólo entre el 1% y el 3% de las cuerdas de la ciudad.

Estos datos, junto con la caracterización del crimen en la capital, justifican el diseño de políticas que se concentran en combatir la criminalidad en las zonas mas afectadas y en estrategias que van en tres direcciones: la prevención del delito, el control del mismo y el mejoramiento de la percepción de seguridad ciudadana.

Sin embargo, el grueso de los esfuerzos, tanto financieros como de acciones concretas, se orienta en mayor medida hacia la implementación de medidas de control que de prevención. El fortalecimiento de la infraestructura de defensa, la tecnificación y profesionalización del personal uniformado y el fortalecimiento de los procesos de inteligencia e investigación, son algunos ejemplos.

Frente a este anteproyecto el Consejo Territorial de Planeación (CTP) afirma que la seguridad no se garantiza únicamente en el espacio público. El concepto emitido por esta instancia de participación ciudadana plantea que la seguridad es una necesidad que debe ser atendida de manera integral, vista desde un enfoque de derechos humanos que garantice igualmente la seguridad humana, ambiental, alimentaria, comunitaria, una seguridad que vele por el derecho de libre expresión y a la protesta social.

El CTP expresa de manera categórica que no comparte el enfoque de seguridad policivo y militarista planteado en el anteproyecto; por el contrario, sugiere pensar en estrategias de prevención que se enfoquen en

el sujeto que delinque ampliando la oferta de oportunidades académicas, laborales y de proyección de vida que permitan generar procesos de convivencia y paz en la ciudad (Pg. 247 y 278).

### Los desafíos de la paz territorial en la ciudad

Habiendo hecho este recorrido, las políticas de seguridad ciudadana en Bogotá requieren de un enfoque integrado y multidimensional en aras de apostarle a la paz territorial. El anuncio de la nueva Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia<sup>1</sup>, se convierte entonces en una oportunidad para:

- Ejercer el liderazgo de la formulación de políticas con visión mas estratégica.
- Diseñar no solo medidas de control sino de prevención, de protección y de participación ciudadana amplia y vinculante.
- Articular y coordinar las diferentes entidades responsables de poner en practica las políticas públicas.
- Mejorar los sistemas de información estadística y aumentar la generación de conocimiento e investigación.

El desafío de apostarle a la paz territorial en una ciudad como Bogotá es bastante alto cuando gran parte de las zonas de mayor vulnerabilidad están habitadas por desplazados del conflicto armado. ¿Cómo disminuir brechas sociales y satisfacer derechos a la heterogeneidad de pobladores de la ciudad? ¿Cómo reducir las tasas de criminalidad aumentando la calidad de vida de los pobladores mas desfavorecidos?

<sup>1</sup> Concejo de Bogotá, Acuerdo 637 del 2016



## ¡ARMITAGE ES LA SEGURIDAD!

**Katherine Escobar H.**  
**Coordinadora Eje programático**  
**Institucionalidad Política Democrática**  
**Foro Valle del Cauca**

**C**laro que es la seguridad el mayor reto para esta ciudad; la seguridad en un marco mayor, entendida y aunada a escenarios de violencia que sobrepasan la delincuencia común, las riñas entre vecinos y en los barrios, las peleas de borrachos, como se quiere hacer ver.

Cali no es cualquier ciudad, es el corazón del suroccidente, es el referente urbano más grande y el punto de inflexión de la mayoría de las dinámicas violentas de la región; aquí se expresa la violencia del Norte del Valle que aún conserva los tintes de los años 90, con estructuras de narcotráfico hoy de la mano con empresas criminales o nuevas bandas dedicadas al sicariato; se moviliza el comercio ilegal de estupefacientes provenientes del sur del país desde el Putumayo y del Cauca, que ya no tiene en la exportación su único mercado sino que ha inundado las calles de la ciudad y de los municipios vecinos, aceitando las “pequeñas” estructuras criminales urbanas y las pandillas conexas.

Pero Cali también es una “fabrica” de actores violentos, las condiciones están dadas en los amplios escenarios de exclusión y confinamiento a poblaciones a la que no somos capaces de atender ni garantizar sus derechos. A poblaciones que invisibilizamos y que se ubican en el lugar de “esos”, “esa gente” y se dejan a su suerte, a que sea la cotidianidad la que arme el constructo social, sin regulación ni acompañamiento.

Casos como Potrero Grande, o el Jarillon del Río Cauca, o los asentamientos subnormales de las laderas de la comuna 18, entre otros, son emblemáticos. Como bien indicaba una representante de la Fundación Paz y Bien en la jornada “*Violencias, Memoria y Reconciliación en la Ciudad*”<sup>1</sup>, realizada en Cali, en el año 2014: “(...) el barrio Potrero Grande en los sectores 2 y 3. Allí encontramos este contexto de violencia que la ciudad desconoce o no le interesa conocer. Lo mismo estamos encontrando ahora en Llano Verde, y con mucho dolor vemos cómo se dan todas las condiciones para que se constituya en otra zona de violencia urbana. Estos modelos de vivienda nos parece que son tretas para disimular el despojo de Tierra, Techo y Trabajo a las familias víctimas del desplazamiento forzado de los campos del Pacífico colombiano principalmente, y el sometimiento a las ciudades capitales a un proceso de tugurización y empobrecimiento. Lo grave de esta situación es que ni las autoridades ni los ciudadanos y ni siquiera las víctimas de este atropello son conscientes de la situación ni se han puesto a pensar cómo será la ciudad en unos años y en qué condiciones tendrán que vivir”.

### Sesgo en el análisis

En espacios de discusión sobre el plan de desarrollo de Cali que actualmente se está formulando fue significativo escuchar a los funcionarios encargados expresar que el conflicto armado y el eventual posconflicto no eran prioridad para Cali, que las cifras son muy claras y que la mayoría de los homicidios en la ciudad se dan por riñas y delincuencia común, producto de las difíciles condiciones de vida de la gente. Y dentro del documento del Plan se incluye el siguiente análisis:

“En el diagnóstico de la Secretaría de Gobierno, Convivencia y Seguridad, realizado en 2015, se identificó una serie de causas tanto sociales como institucionales que afectan la comisión de los delitos, entre las cuales se encuentran:

- La deserción escolar (...)
- El deficiente acceso a la justicia e impunidad (...)
- El desplazamiento (...)
- El consumo de sustancias psicoactivas (...)
- La falta de presencia institucional (...)
- La proliferación de asentamientos subnormales (...)”<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Tomado de: <http://www.observatoriorealidades.arquidiocesiscali.org/investigaciones-documentos/violencias-memoria-y-reconciliacion-en-la-ciudad.html>

<sup>2</sup> Documento Primera Versión del Plan de desarrollo de Cali 2016-2019. Disponible en: [http://www.cali.gov.co/planeacion/publicaciones/plan\\_de\\_desarrollo\\_municipal\\_2016\\_2019\\_pub](http://www.cali.gov.co/planeacion/publicaciones/plan_de_desarrollo_municipal_2016_2019_pub)

Y uno se pregunta si el conflicto y el eventual post-conflicto, o post-acuerdo, como preferimos algunos nombrarlo, no es una prioridad en Cali. ¿Será posible una solución compleja, integral, al tema de la seguridad en la ciudad? Si dentro del análisis de la administración pública una de las causas de la comisión de delitos es el desplazamiento y los asentamientos subnormales, ¿algún día el Estado cumplirá con su función de garante de derechos de la población en condiciones de vulnerabilidad? O, por el contrario, ¿es más sencillo reducir la realidad al miedo a lo diferente, al que llega de afuera, al que viene de allá donde sí hay violencia, a “esa gente”?

Claro que hay sesgo en el análisis, para quienes venimos trabajando de la mano de las víctimas del conflicto armado, entendiendo el impacto de este conflicto en los territorios, identificando los múltiples escenarios de violencia de la región; viendo a Cali como la ciudad capital del pos acuerdo del suroccidente y del pacífico. Hay sesgo en nuestro análisis, las cifras no son nuestras fuentes de conclusiones.

Decir que “en lo corrido del 2016 los homicidios han aumentado, lo que hace temer que la tendencia a la baja que se tuvo en los últimos dos años se frene. 282 personas han sido asesinadas, lo que representa un incremento del 4 % con respecto al 2015”<sup>3</sup> no explica la gravísima condición de la seguridad en Cali.

### **El reto para Cali es mayor**

Asumir tantos frentes o focos de violencia no es una tarea sencilla. “Detrás de muchos de estos casos se encuentra una compleja maraña que incluye pandillas, bandas delincuenciales, estructuras sicariales, reductos de los carteles de la droga y las bandas criminales. Estos grupos se mezclan entre sí y se disputan el control de los negocios ilegales”<sup>4</sup>; y a esta complejidad se suma el escenario en ocasiones nada alentador del post-acuerdo, que en un reciente estudio de la Fundación ideas para la Paz (FIP) identifica cinco posibles dinámicas en medio del proceso de negociación en La Habana: “1) Las alianzas entre grupos insurgentes y las facciones criminales, 2) El reciclaje insurgente (suplantación y transferencia de capacidades de las FARC al ELN o el EPL), 3) La reactivación del narcotráfico, la expansión de la extracción minera y la diversificación de las economías criminales, 4) La proliferación de las actividades predatorias, especialmente la extorsión, 5) Intervenciones del Estado contra eslabones débiles que fortalecen los vínculos de las poblaciones con la economía criminal.”

No obstante, Cali debe prepararse y poner en perspectiva la seguridad. El alcalde y quienes lo rodean deben comprender la complejidad de la situación, mirarla como región, no como una ciudad impermeable a las violencias circundantes, deben estar sintonizados todos y conocer el tamaño del reto. Hay que asumirse como Estado, como garante de los derechos de las víctimas, de nuestras víctimas, y romper con la perversa dinámica de los diálogos excluyentes y peyorativos ante la población desplazada.

Hay que fortalecer la arquitectura institucional actual, la Asesoría de paz, que depende de la Secretaría General y que tiene a cargo programas tan importantes como Familias y jóvenes en acción, Justicia de paz, Víctimas del conflicto armado, Desármate, Prevención de líneas imaginarias, entre otros.

Hay que escuchar y leer atentamente la ciudad, porque hay quienes vienen dando pasos adelante para la construcción de la paz en cada rincón, la experiencia de organizaciones sociales, y sus propuestas. En la misma jornada “*Violencias, Memoria y Reconciliación en la Ciudad*”, un representante de la “Asociación Cristiana de Jóvenes”, indicó: “Pienso que hay que trabajar mucho el tema de la organización y hay metodologías que aportan a esas construcciones, está todo el tema de la justicia restaurativa, está la animación sociocultural y también la educación popular, hay muchas alternativas fusionadas para poder enfrentar desde lo pedagógico el tema de la formación, pero también creo que el Estado debe hacer su parte, que es garantizar todas esas condiciones y es donde nosotros también vamos a tener que generar esa reclamación, porque el Estado a veces se nos queda en el discurso, pero en el tema de la acción no está el compromiso directo”

### **Reflexión final**

¿Qué pasó con la estrategia TIOS?, la estrategia de focalización de las acciones de la administración municipal en Territorios de Inclusión y Oportunidades. Se nombra en el documento borrador del Plan de desarrollo 2016-2019: “ (...) se busca el fortalecimiento de la estrategia de Territorios de Inclusión y Oportunidades (TIOS) que continuará siendo pilar fundamental de la acción de la Administración Municipal en el territorio y que permite la intervención pública en los territorios más necesitados de la ciudad, con un enfoque de equidad y justicia social”<sup>5</sup>. Pero no se evidencia en los indicadores de cada uno de los ejes del plan ni especifican recursos para sostener dicha estrategia.

<sup>3</sup> Artículo Los ‘pequeños narcos’ que son el motor de la violencia en Cali. Periódico el País. Edición dominical marzo 20 de 2016. Recuperado de: <http://www.elpais.com.co/elpais/judicial/noticias/pequenos-narcos-son-motor-violencia-cali>

<sup>4</sup> Ibíd

<sup>5</sup> Documento Primera Versión del Plan de desarrollo de Cali 2016-2019. En: [http://www.cali.gov.co/planeacion/publicaciones/plan\\_de\\_desarrollo\\_municipal\\_2016\\_2019\\_pub](http://www.cali.gov.co/planeacion/publicaciones/plan_de_desarrollo_municipal_2016_2019_pub)

## INSEGURIDAD EN “LA CAPITAL DE VIDA”

Jessyka Manotas  
Eje Programático Institucionalidad  
Política Democrática  
Foro Costa Atlántica

La seguridad se ha convertido en un tema que genera tensiones altamente sensibles en la ciudad de Barranquilla, y que puede ser considerado como uno de los tres asuntos estratégicos prioritarios para la nueva administración: 32 personas asesinadas es el saldo de violencia que deja el mes de marzo que finaliza; 97 en lo que va corrido del año<sup>1</sup>.

### Las medidas desesperadas

En un arranque de popularidad, impulsado además por la presión mediática, el alcalde electo Alejandro Char, exigió mayor respuesta policiva, así como la presencia del Ejército en las calles de la ciudad. Esta polémica petición suscitó diversas reacciones a nivel local y nacional, generando incluso el rechazo en el seno de sectores de las Fuerzas Militares. A pesar de ello, hoy se observan soldados patrullando en los barrios periféricos.

No es para menos, pues el 2015 cerró como el más violento de la última década en el Distrito de Barranquilla. De acuerdo con datos del Sistema de Información Unificado (SIU), la Policía Metropolitana y Medicina Legal, el año pasado ocurrieron un total de 416 homicidios, siendo la localidad Suroccidente la más afectada por estos hechos. Las cifras dan cuenta de un incremento en la tasa de homicidios por 100.000 habitantes, pasando de 26.4 en 2013 a 28.3 al año siguiente, hasta alcanzar el pico de 34.9 en 2015, sólo comparable con la tasa tendencia durante la toma paramilitar en la ciudad en el primer lustro del 2000.

Dentro de las cifras de asesinatos sobresalen las de cuerpos desmembrados, que entre los años 2013 y lo que va del 2016 suman 9 casos, todos de ocurrencia en barrios de alto riesgo como Las Flores, La Chinita, Brisas del Río y Villanueva, sectores enclave del micro-tráfico y corredores estratégicos hacia el río Magdalena y el mar Caribe. Estos casos han causado consternación debido a las condiciones en las que fueron hallados los cadáveres; sin embargo, las autoridades desestiman la posible existencia de “casas de pique” en el Distrito.

<sup>1</sup> Polo, C. (02 de abril de 2016) Barranquilla cerró el mes de marzo con 32 homicidios. En: Diario El Heraldó. Recuperado de: <http://www.elheraldo.co/judicial/barranquilla-cerro-el-mes-de-marzo-con-32-homicidios-252031>

Paradójicamente, dentro de la Administración local y de las autoridades de Policía se niega la presencia de *grupos armados ilegales* en Barranquilla y su área metropolitana, argumentando que estas estructuras sólo tienen carácter de *delincuencia organizada* o bandas criminales, y que el incremento de la violencia responde mayormente a las dinámicas de micro-tráfico de las pandillas locales.

Esta afirmación va en contra vía de las denuncias de la Defensoría del Pueblo, que en el 2013 emitió una alerta temprana de violaciones a los derechos humanos de más de 5.000 personas entre líderes sociales, víctimas, defensores de derechos, estudiantes, sindicalistas y comerciantes, debido a la acción de grupos armados como los Rastrojos, los Urabeños y los Costeños, dedicadas a la extorsión, el tráfico de estupefacientes, las amenazas y los homicidios selectivos.

Se identificaron en dicho informe “hilos de continuidad” entre estas organizaciones y los antiguos bloques de las AUC respecto al rearme de los desmovilizados y los ataques contra sectores poblacionales específicos. Así mismo, se observa el reclutamiento y aprovechamiento de “actores primarios del conflicto urbano”, como las mencionadas pandillas, conformadas en su mayoría por niños(as), adolescentes y jóvenes en situación de vulnerabilidad.

### Resultados de la política pública de seguridad

Durante el pasado gobierno de Elsa Noguera, se formuló la *Política Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana*, basada en tres ejes estratégicos: fortalecimiento de la capacidad institucional del Distrito; programas de convivencia y prevención de violencia; y fortalecimiento de la capacidad institucional de los organismos de seguridad y justicia.

Haciendo una revisión a los resultados arrojados por el programa “Barranquilla cómo vamos”, entre el periodo de implementación de dicha política y la última encuesta (2012-2015) se evidencia, no obstante, una disminución en la percepción de inseguridad en la ciudad, pasando del 37% a un 25%, a pesar de que durante el mismo periodo se observa un incremento en la cifra de personas que manifestaron ser víctimas de un delito, especialmente de atracos callejeros, del 14% al 21%.





Fuente: <https://fic.kr/p/9x946m>



Es probable que la percepción de seguridad en la ciudad se haya incrementado debido a la alta inversión en equipamientos como el sistema de cámaras de seguridad en puntos clave, renovación del parque automotor de la Policía, recuperación de los CAI, construcción de la UPJ, entre otros, que han requerido un gasto de 88 mil millones de pesos<sup>2</sup>. Igualmente, el Distrito le apostó a los entonos socio-urbanos seguros, mediante la puesta en marcha del Programa “Todos al Parque” y la recuperación de sectores críticos de la ciudad, como el Centro Histórico.

Sin embargo, persiste un problema de fondo asociado a la poca efectividad de los organismos de justicia. Las cifras de “Barranquilla cómo vamos” (2015) muestran que un 61% de las personas afirmaron no denunciar un delito, entre otras razones porque dicha acción “no sirve para nada” y porque hay “poca confianza en las instituciones judiciales”. Este escenario es propicio para el incremento de actos a manos de la delincuencia común, que está desbordada en la ciudad.

En el Plan de Desarrollo 2016-2019 “Barranquilla Capital de Vida”, se enfatiza en esta problemática especialmente en lo que respecta al fortalecimiento de entidades como las Inspecciones de Policía, las Comisarías de Familia y las Casas de Justicia, lo que evidencia una lógica de articulación entre la política y algunos de los programas del nuevo Plan.

2 Escorcia, D. (15 de diciembre de 2015) Barranquilla ha invertido \$88 mil millones en seguridad. En: Diario El Tiempo. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/colombia/barranquilla/88-mil-millones-suman-inversiones-en-seguridad-en-barranquilla/16458560>

Otra de las tareas pendientes de la política pública es la mayor inversión social como estrategia de prevención y la promoción de la convivencia. Recientemente se definió un plan para enfrentar la inseguridad, entre el Distrito, el Área Metropolitana de Barranquilla y la Gobernación, que contempla la implementación de siete estrategias. Seis de éstas responden a inversión en equipamiento e infraestructura para seguridad y justicia, y sólo una está direccionada a la generación de oportunidades para el sector juvenil<sup>3</sup>.

### Más de lo mismo

En el nuevo Plan de Desarrollo, se observa un continuismo en las medidas para hacer frente a la problemática de la seguridad en Barranquilla y su Área Metropolitana. Si bien se evidencia en la ciudad una violencia urbana “común”, a la que responde la política pública y el plan de desarrollo, existe otro escenario de violencia, relacionado con la lógica del conflicto armado, y que, al parecer, está siendo subestimado por las autoridades locales del Distrito y del Área Metropolitana.

Al contrario de las medidas desesperadas, se requieren medidas integrales para hacer frente a las organizaciones armadas ilegales que ponen en jaque, además, el eventual escenario de post acuerdo en la ciudad.

3 Rodríguez, J. (26 de marzo de 2016) Distrito y Gobernación definen 7 estrategias contra la inseguridad. En: Diario El Heraldo. Recuperado de: <http://www.elheraldo.co/local/distrito-y-gobernacion-definen-7-estrategias-contra-la-inseguridad-250610>

# NOTA DE INTERÉS

## Publicado el primer informe EITI Colombia



### Informe **EITI Colombia** 2013

DICIEMBRE 2015



La Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI, por sus siglas en inglés) es una “coalición internacional entre gobiernos, empresas y organizaciones de la sociedad civil, que tiene por objetivo optimizar la gestión de los recursos naturales no renovables de los países miembros gracias a la publicación periódica y estandarizada de la información referente a los contratos que establecen las condiciones para la exploración y explotación de hidrocarburos y minerales, los volúmenes de producción, los pagos significativos generados por la industria, su distribución en el presupuesto nacional y su ejecución”<sup>1</sup>.

El proceso consiste en cotejar la información suministrada por las empresas (pagos, contratos, etc.) con la recibida por el gobierno nacional. Dicha conciliación es realizada por un Administrador Independiente. Colombia acaba de publicar el primer informe EITI, correspondiente a las cifras de 2013, en el que son presentados en detalle los resultados de la conciliación. Como señala el Ministerio de Minas y Energía en el resumen ejecutivo del informe, su publicación “permite a la sociedad una mayor transparencia sobre la manera como el gobierno administra y gestiona los recursos no renovables y los ingresos que éstos generan, y aumenta la participación en la planificación e implementación de políticas sectoriales en acceso y transparencia de la información a través de un diálogo tripartita”<sup>2</sup> entre el Gobierno, las empresas y los representantes de las Organizaciones de la sociedad civil.

### La adhesión de Colombia a EITI

Colombia adhirió a esta Iniciativa en mayo de 2013, cuando la Viceministra de Minas, Natalia Gutiérrez, anunció en el Encuentro Global de EITI en Sidney (Australia) el interés del gobierno colombiano de sumarse a esta coalición. En ese momento, el país inició la tarea de conformar el Comité Tripartita Nacional (CTN), el cual quedó conformado por tres representantes de cada sector: por el gobierno, el Ministerio de Minas y Energía, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN); por el sector empresarial, la Asociación Colombiana de Minería, la Asociación Colombiana de Petróleos y Ecopetrol; y por las organizaciones de la Sociedad Civil, el CSIR Sucre, la Universidad Externado de Colombia y la Corporación Transparencia por Colombia. El Comité inició su labor en enero de 2014 y en junio de ese año, el CSIR Sucre renunció a su representación en el CTN y fue reemplazado por la Fundación Foro Nacional por Colombia.

El CTN acordó un Plan de Acción, uno de cuyos componentes centrales fue la elaboración del Informe Nacional para presentar al Consejo Internacional de EITI. En octubre de 2014 el Consejo Internacional acogió a Colombia como país candidato y en enero de 2016 fue remitido el Primer Informe al Consejo Internacional. El informe será parte de la evaluación que el Consejo de EITI llevará a cabo en marzo de 2017, cuando estudie la solicitud de Colombia de ser considerado como país cumplidor.

<sup>1</sup> *Resumen ejecutivo Informe EITI Colombia – 2013*, Ministerio de Minas, EITI Colombia, Bogotá, 2016, p. 1.

<sup>2</sup> Ibid.



### **El papel de las organizaciones de la Sociedad Civil (OSC)**

Las OSC han cumplido un papel destacado en el desarrollo de la iniciativa en Colombia, lo que le ha valido ser considerada como una buena práctica a nivel mundial. Lideradas por Foro nacional por Colombia, las organizaciones comenzaron a trabajar en el conocimiento de la iniciativa desde junio de 2012, con ocasión de un Encuentro de EITI, desarrollado en Lima. En diciembre de ese mismo año Foro organizó un taller con la presencia de la Sra. Clare Short, Presidenta del Consejo Internacional de EITI, y de Francisco Paris, del Secretariado de la Iniciativa, con el ánimo de dar a conocerla y sensibilizar a varias organizaciones de la sociedad civil para que se sumaran a ella.

Después de que el gobierno colombiano anunció su adhesión a la Iniciativa, las OSC emprendieron una larga tarea de organización y de diálogo con el gobierno nacional a fin de establecer las reglas de juego para la conformación del CTN y sacar adelante el plan de acción y el informe EITI. Para ese efecto, conformaron un grupo de impulso (Foro, Transparencia por Colombia, La Universidad Externado y la Fundación AVINA, que lideró luego la creación de la Mesa de la Sociedad Civil para la Transparencia de las Industrias Extractivas. Esta reúne a cerca de 25 organizaciones procedentes de 11 regiones del país que han venido trabajando en diferentes temas relacionados con la EITI y, en general, con los temas de la actividad extractiva en el país. La Mesa eligió en su seno a los representantes al CTN y ha sido el escenario para la discusión de asuntos relacionados con el avance de EITI y para el seguimiento a la Iniciativa. De la Mesa han surgido varias propuestas que han sido llevadas al CTN, por ejemplo, la de incluir los temas ambientales en la EITI Colombia y la de diseñar un esquema para la realización de experiencias sub-nacionales de transparencia del sector extractivo.

### **El Informe EITI Colombia 2013**

En marzo de 2016 el gobierno colombiano hizo el lanzamiento público del Informe EITI Colombia correspondiente a 2013<sup>3</sup>. Este tiene siete capítulos y algunos anexos. El primer capítulo es el resumen ejecutivo del informe, en el que se presentan los resultados y las cifras gruesas de la conciliación, así como las conclusiones derivadas de tales resultados. El segundo capítulo describe la ruta EITI que recorrió el CTN para la producción del informe nacional: el proceso de candidatura, la construcción del Plan de Acción Nacional y la conformación del CTN.

<sup>3</sup> El informe corresponde al año fiscal 2013 pues la información sobre impuestos, incluida en él, cuenta con un rezago de dos años. Ese es uno de los aspectos que es preciso corregir en el futuro para contar con información más actualizada.



La tercera parte describe el alcance de la iniciativa según lo acordado en el CTN, al tenor de lo establecido en el estándar y de otros factores, en particular las propuestas realizadas por los representantes de las OSC. El capítulo señala el año fiscal del informe, explica la materialidad, e identifica las 18 empresas que adhirieron en octubre de 2015 a la Iniciativa (12 de hidrocarburos y 6 de minería).

El capítulo 4 muestra la metodología seguida para la producción del informe, en particular la empleada para realizar la conciliación de cifras. Luego, en el capítulo se presenta la información de contexto sobre la actividad extractiva en el país, es decir, el marco institucional y de regulación del sector, el régimen contractual, algunas cifras macroeconómicas y un apartado dedicado exclusivamente a Ecopetrol.

El Capítulo 6 es uno de los más importantes, pues describe los flujos de pagos e ingresos del sector extractivo y presenta los resultados de la conciliación entre las cifras declaradas por las empresas y los datos de ingreso suministrados por las entidades gubernamentales. Según el Ministerio de Minas, el resultado del cotejo es bastante bueno, pues la brecha entre las cifras de las empresas y las del gobierno es apenas del 0,4%, es decir, 133.000 millones de pesos. El capítulo incluye al final unas recomendaciones para reducir esa brecha y mejorar los resultados de la conciliación de cifras. Finalmente, el capítulo 7 incluye información sobre el presupuesto general de la nación, el Sistema General de Regalías y la Contraloría General de la República. En los anexos se encuentra la referencia a las empresas adheridas, el plan de acción del CTN, algunos conceptos jurídicos sobre el manejo de la información y un glosario sobre términos utilizados en el informe.

### **La difusión del informe**

El desafío que tienen el gobierno, las empresas y las OSC es dar a conocer el informe en todo el país, analizarlo a fondo y utilizarlo como un instrumento para alimentar la discusión sobre la transparencia en el sector y sobre las políticas públicas para su manejo. La Mesa de la Sociedad Civil ha acordado la realización de cinco talleres en diferentes regiones del país (Medellín, Valledupar, Neiva, Mocoa y Villavicencio) y el gobierno hará lo propio en 10 municipios, con la participación de los integrantes del CTN.

Las personas interesadas pueden acceder al informe en [\*www.foronacional.org\*](http://www.foronacional.org).