

# **Evolução da Polícia Colombiana no tratamento dos seus conflitos internos com ênfase na Reforma do Setor de Segurança**

**Natália da Silva Nunes<sup>1</sup>**

Trabajo preparado para su presentación en el VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP).

Área temática: Relaciones Internacionales

Bogotá, 25 al 27 de septiembre de 2013.

**Resumo:** O presente trabalho tem como objetivo analisar as reformas da Polícia Nacional colombiana exatamente após a Constituição de 1991 e também durante o governo do ex-presidente Álvaro Uribe Vélez (2002-2006), com ênfase na Reforma de 1993, a Missão Especial de 2003 e o projeto de Política de Defesa e Segurança Democrática. Este projeto pretendeu fortalecer e garantir o Estado de Direito em todo o território colombiano, através do reforço da autoridade democrática, para garantir os direitos de todos os cidadãos; a proteção dos valores, a pluralidade e as instituições; a solidariedade e a cooperação. O suporte teórico utilizado será da Reforma do Setor de Segurança e Reforma Policial, assim, será analisado o tratamento dado aos “inimigos internos”, identificados pelo governo como as guerrilhas e os paramilitares.

**Palavras-chave:** Colômbia – Polícia Nacional – Reforma do Setor de Segurança

**Abstract:** This study aims to analyze the reforms of the Colombian National Police just after the Constitution of 1991 and also during the government of the former President Álvaro Uribe Vélez (2002-2006), with emphasis on the Reform of 1993, the Special Mission of 2003 and the project Policy of Defense and Democratic Security. This project sought to strengthen and ensure the rule of law throughout the Colombian territory, through the strengthening of democratic authority, to ensure the rights of all citizens, the protection of values, plurality and institutions, solidarity and cooperation. The theoretical support is the Security Sector Reform and Police Reform thus be considered the treatment of "internal enemies", identified by the government as the guerrillas and the paramilitaries.

**Keywords:** Colombia - National Police - Security Sector Reform

---

<sup>1</sup> Estudante de graduação em Relações Internacionais na Universidade Estadual da Paraíba (UEPB). E-mail: [nunesnatalian@gmail.com](mailto:nunesnatalian@gmail.com)

## 1. A POLÍCIA NACIONAL

A Colômbia possui uma história marcada pela violência e criminalidade, e graças a isso a polícia detém um papel central na governabilidade do país, pois é a principal instituição encarregada da ordem e da estabilidade pública. Porém, esse papel central não tem sido complementado por uma mudança institucional que leve a maiores níveis de profissionalização e eficácia. Ao contrário, a utilização excessiva da força, a corrupção e a participação em atos criminosos são elementos do cotidiano.

O objetivo do presente artigo é analisar a estrutura da Polícia Nacional colombiana, sua atuação e principalmente as reformas ocorridas nesse setor com a finalidade de tratar seus conflitos internos. Para tal, o ponto de partida é a Constituição de 1991, que através de um processo da Assembleia Nacional Constituinte, expediu uma nova Constituição Política, e em seu artigo 216 observa: "A força pública consiste exclusivamente pelas Forças Armadas e Polícia Nacional. Todos os colombianos são obrigados a pegar em armas, quando as necessidades públicas exigirem, para defender a independência nacional e das instituições públicas. A lei determinará as condições que permitem a isenção do serviço militar e benefícios relativos ao serviço da mesma." Esse documento marca o início de um novo modelo de participação cidadã nas decisões econômicas, políticas e sociais da nação, direcionado a garantir a existência de instituições públicas eficientes e democráticas, nas quais os usuários aparecem como legítimos requerentes de serviços e direitos. Anteriormente, a Polícia Nacional era caracterizada como politizada, seguindo sempre as políticas do partido que estivesse no governo.

Segundo documentos oficiais do governo, a Polícia Nacional é um corpo armado, permanente, de natureza civil. Sua missão é contribuir para as necessidades da segurança pública e da paz, através de um serviço eficaz, com base na prevenção, investigação e controle de crimes e contravenções, a direção e o comando da Polícia Nacional está a cargo do Presidente da República, que o exerce diretamente ou por intermédio do Ministro da Defesa Nacional, que por sua vez se exerce através do Diretor Geral, especialmente funções de gestão, organização, administração, inspeção e fiscalização da Polícia Nacional. Assim, cabe ao Diretor Geral participar da formulação da política de segurança pública e desenvolvimento, também na concepção das estratégias no campo da gestão (Constituição de 1991).

O Diretor Geral da Polícia Nacional determinará os departamentos policiais, as polícias metropolitanas que são necessárias, áreas metropolitanas e distritos em que o território é dividido politicamente. Assim, os Comandantes de Departamentos e de Polícias Metropolitanas representam o Diretor Geral da Polícia Nacional na jurisdição a que pertencem e dependem organicamente do Diretor Operativo. A fim de satisfazer as necessidades do serviço e cumprir com eficácia e eficiência a os objetivos, políticas e programas da Polícia Nacional, a Constituição de 1991 demanda que o Diretor Geral poderá criar e organizar, com caráter permanente ou transitório, áreas funcionais e grupos de trabalho. No ato de criação dessas áreas e grupos, o Diretor Geral determinará seus deveres e responsabilidades e outras disposições necessárias para o seu funcionamento.

Toda essa vinculação e proximidade com o Ministério da Defesa mostra que apesar dos avanços constitucionais, segue existindo uma confusão entre os papéis das forças armadas e da polícia, e esse é um dos principais motivos que levou às tentativas de reforma do setor de segurança. Como mostra Dupuy, reformar ou reestruturar a força policial não é, nem nunca foi uma tarefa fácil. Historicamente, as reformas na polícia só são realizadas por um governo em que a situação de corrupção, incompetência e incapacidade por parte da polícia para controlar o crime e atender adequadamente às necessidades dos cidadãos, atingiu um estado de crise. É quase sempre um escândalo, ou um evento específico de corrupção ou da "brutalidade policial" que desencadeia a crise.

Temos dois principais casos de reformas que a polícia colombiana implantou: a Reforma de 1993, e a reforma causada pela Política de Segurança Democrática do governo Uribe em 2002. São bem divergentes, mas nasceram da mesma causa, escândalos de corrupção e envolvimento no tráfico de drogas. Ao longo deste trabalho pretendo analisar quais as principais medidas tomadas e seus efeitos positivos e negativos.

## **2. REFORMA NO SETOR DE SEGURANÇA E REFORMA POLICIAL**

Em uma conjuntura marcada pela crescente presença da criminalidade, pela desconfiança cidadã com as polícias e pelo desenvolvimento de práticas corruptas e de uso excessivo da força, a reforma da polícia se converteu na principal resposta de política pública na região da América do Sul.

As teorias de reforma do setor de segurança (RSS) são inspiradas em uma visão holística da Segurança Internacional, baseadas nos princípios de controle político civil sobre os militares, transformações físicas e técnicas nas entidades de segurança, reformando o financiamento destinado a armamentos e também o papel da sociedade civil no monitoramento das políticas implantadas. A RSS é destinada a reduzir déficits de segurança (fornecimento ineficiente e ineficaz de segurança ou até mesmo prestação de insegurança), bem como os déficits democráticos (falta de fiscalização sobre o setor de segurança) que resultam em setores de segurança disfuncionais. Em outras palavras, “a reforma do setor de segurança é um meio que serve o objetivo de proporcionar segurança no interior do Estado de uma forma eficaz e eficiente, e no âmbito do controle civil democrático” (EDMUNDS, 2001, págs. 3-4).

O aporte teórico de reforma policial indica que o estabelecimento de policiamento democrático era visto como base de segurança e estabilidade necessárias para permitir a consolidação da democracia e para proporcionar um ambiente propício para desenvolvimento econômico. Em El Salvador, a criação de uma nova polícia foi um dos acordos centrais do Tratado de Paz de 1992, que deu fim a uma longa e dramática guerra civil. Dessa forma, tratou-se de limitar a participação das forças de polícia como elementos que servem para fins políticos, já que no velho regime as forças de segurança representavam os interesses das camadas sociais altas; um exemplo deles é o fato das forças de segurança nacional serem usadas para manter a ordem nas plantações de café nas épocas de colheita. Essa nova polícia nacional se aliou aos veteranos da guerrilha e das Forças Armadas, assim como com novos recrutas (DAMMERT, 2005, pág. 145). O processo foi bem sucedido no início, mas posteriormente fracassou, o que foi evidenciado pela diminuição do alto grau de aprovação social que tinha a mencionada instituição.

Em contraste com a América Central, onde as transições da guerra para paz proveram um quadro para as reformas, a reforma da polícia não era o foco inicial das transições democráticas na América do Sul. Nesta região, uma série de esforços de reforma surgiu como resultado de uma preocupação pública com o aumento dos índices de criminalidade e a incapacidade da polícia local para enfrentar esses índices de forma eficaz, uma vez que estão sobrecarregados com legados da militarização, da corrupção e abusos aos direitos humanos. Embora existam grandes variações entre os diferentes países da América Latina, regionalmente as taxas de vitimização atingiram níveis

alarmantes. Ao mesmo tempo, o nível de confiança pública na polícia declinou rapidamente.

Em relação a isso, outra questão relevante é a emergência da “sensação de insegurança ou temor” como problema público. Diversos estudos realizados na região mostram níveis significativos de temor na população, os quais têm um impacto em áreas tão diversas como: a estrutura de crescimento da cidade (cada vez com mais grades e segregada), a privatização da segurança, o aumento da desconfiança cidadã e a sensação de impunidade diante do crime (DAMMERT, 2005, pág. 147). Embora esta situação seja identificada a partir do início dos anos 1990, diversos estudos mostram que este temor diante da criminalidade esconde, muitas vezes, outros temores característicos da vida atual (precariedade no emprego, carência de plano de saúde e previdência social, entre outros) (PNUD, 1998).

O relatório “From Peace to Governance: Police Reform and the International Community”, by Melissa Ziegler and Rachel Nield da Washington Office on Latin America (WOLA) apresenta pesquisas que mostram que o crime está entre as principais ou é a principal preocupação dos cidadãos em países da América Latina. O aumento dos índices de criminalidade tem chamado a atenção nacional e internacional para os custos do crime e da violência social, bem como o custo para a segurança individual.

Esse relatório recomenda que a doutrina policial no Cone Sul e Região Andina devem incorporar e implantar princípios democráticos, incluindo:

- Incorporar e aplicar as leis do direito nacional e internacional.
- Agir segundo o interesse público e fornecer informações para os pesquisadores.
- Dar prioridade à prevenção da criminalidade, não apenas reação ao crime.

A função da polícia deve ser claramente definida, e suas estruturas devem ser organizadas para a máxima eficiência. Além disso, é essencial que haja uma coordenação completa entre a polícia, o ministério público e o sistema judicial, ao mesmo tempo respeitando as diferentes funções de cada um desses órgãos. A relação entre a polícia e a comunidade deve ser fortalecida. As ações devem ser realizadas de maneira que envolvam a comunidade em programas de prevenção do crime e que deem incentivos aos jovens policiais a se envolver com os jovens civis, minorias étnicas e a população em geral.

### **3. A REFORMA DE 1993**

O assassinato da uma menina na delegacia de polícia de Bogotá fez eclodir uma crise no setor de segurança da Colômbia, tinha-se deteriorado seriamente a imagem da instituição com o público. Além disso, devido à situação geral do tráfico, terrorismo e drogas, a polícia foi forçada a dar prioridade a estas questões, negligenciando outros aspectos que afetaram gravemente a comunidade.

O governo do presidente César Gaviria enfrentou uma série de problemas relativos à segurança e ordem pública; os ataques terroristas de Pablo Escobar; o poder de infiltração que o cartel de Cali havia desenvolvido; as greves camponesas em diferentes partes do país; o surgimento de novos grupos chamados paramilitares; e o aumento dos confrontos deles com as guerrilhas tradicionais apresentaram desafios às forças do governo nunca antes vistos. Além disso, o país ainda estava familiarizado com a nova ordem constitucional, que promoveu descentralização fiscal e administrativa, reforçou os recursos cidadãos para intervir na administração do Estado, como já foi discutido, e o desenvolvimento de um novo sistema de justiça criminal.

Dentro deste contexto, a polícia mostrou um quadro falta de unidade e corrupção institucional. Foi assim que o presidente pediu ao então ministro da Defesa, Rafael Pardo Rueda, para liderar a reforma. A transformação de 1993 envolveu ativamente a sociedade civil e a classe política, e suas aspirações foram refletidas em uma série de leis e decretos emitidos pelo governo. O governo se alinhou com as recomendações e os interesses civis e por isso a aceitação na Polícia foi muito baixa desde o início de sua implementação.

O processo começou com a formação de duas grandes "Comissões Consultivas". Uma interna, composta por membros da polícia, e uma externa, composta por representantes da sociedade civil, sindicatos, políticos e funcionários de outras entidades. O objetivo destas duas comissões era gerar um diálogo aberto, onde fosse possível coletar as preocupações e recomendações de todos os envolvidos na prestação Serviço de Polícia. Após 40 dias apresentaram relatórios e recomendações ao governo.

As duas Comissões encontraram sérias lacunas na relação entre a instituição e a comunidade. O resultado do relatório mostrou: "Fraqueza na formação ética dos recursos humanos e falta de dinâmica no controle vertical, falhas na formação profissional, funções em excesso com as dimensões do crime, cisão entre a preparação acadêmica e a realidade do serviço, falhas na condução das unidades, disciplina imposta

por intimidação" (Serrano 1994, pág. 5). As recomendações mais importantes foram para alcançar mais e maior controle por parte das autoridades civis nacionais e locais, vincular ativa e formalmente os cidadãos no planejamento e na concepção das políticas e programas da instituição, especializar a prestação de serviço para que seja de melhor qualidade, fortalecer mecanismos de controle de disciplina e de auditoria interna, procurar um maior grau de profissionalismo da carreira policial, procurar melhores níveis de bem-estar e segurança social para os membros da instituição (DUPUY, 2005, pág. 11). Entre agosto de 1993 e maio de 1994, o governo começou a emitir uma série de atos administrativos e legislativos oficializando estas recomendações.

A Lei 62 de 1993 foi a mais importante, propôs uma série de alterações no Conselho Superior da Polícia, projetado dar identidade, fortalecer e expandir a sua gama de ações. Também definiu quatro Especialidades de Serviço: Polícia Urbana, Polícia Rural, Polícia Judicial e Corpo Administrativo; assim o novo enfoque da polícia seria mais orientado para o trabalho com os cidadãos e as autoridades locais, e poderia se materializar no dia a dia sem detrimento na luta contra o narcotráfico. Era necessário induzir reformas de ordem estrutural no organograma da polícia, com especializações e capacitações. Também foram notadas as deficiências nos serviços de saúde, recreação, treinamento e habitações policiais, e como isso refletia negativamente no desempenho policial. Na tentativa de solucionar esse problema, a Lei de 62 previa a criação de um serviço público exclusivo para isso, nasceu assim o Instituto para a Segurança Social e Bem-estar da Polícia Nacional.

Essa reforma se deu consoante ao que as teorias de RSS recomendam, porém, pouco mais de 3 anos após o início do processo, já era clara a insatisfação do corpo policial. A Colômbia enfrentava uma crise política que ameaçava a estabilidade das instituições do Estado. As Forças Militares (Polícia e Forças Armadas) estavam novamente envolvidas em escândalos e as guerrilhas conseguiram várias vitórias, aproveitando-se dessa fase.

A Polícia Nacional estava conseguindo importantes resultados na luta contra os carteis de drogas, no nível interno, e com isso ganhou credibilidade nacional e internacional. Credibilidade esta que deixou a Polícia em uma situação de poder e autonomia dentro da Colômbia, e neste contexto a instituição decidiu começar sua própria reforma. Conhecido como Programa de Transformação Cultural, a contrarreforma da Polícia Nacional se deu no período de 1995 – 1998, foi uma iniciativa totalmente policial e sua principal ação foi destituir tudo que a Reforma de 1993 havia

conseguido, era a maior preocupação e desconforto para a Polícia. Foi modificada a abordagem da relação entre a polícia e as autoridades civis locais, o sistema de controle interno (que permitiam a aplicação de uma série de acordos estabelecidos durante o processo de reforma de 1993) foi alterado, eliminaram em definitivo a Polícia Urbana e Rural (automaticamente eliminaram também o conceito de polícia especializada), que foram fundamentais para a realização de uma mudança real na polícia.

O autor Dupuy (2005, pág. 42-43) argumenta que:

Es importante mencionar que la singular posición de poder y autonomía que desarrolló el mando policial entre 1995 – 1998, contribuyó a que los programas de Transformación Cultural liderados por éste, se entendiesen y asimilasen como la Política gubernamental en materia de Seguridad Ciudadana y a que nunca se convocara el Consejo Nacional de Policía y Seguridad Ciudadana. [...]Hasta la fecha, ese Consejo no ha desempeñado ninguna de sus funciones y solamente ha sido convocado para ejercer la función de proponer al Presidente de la República la terna de candidatos a ocupar el cargo de Comisionado Nacional para la Policía. Al no cumplir este Consejo con las funciones de formular las políticas en materia de seguridad ciudadana, el vacío es asumido por los programas que desarrolla la institución policial, tal como ocurrió durante el período 1995 -1998 con los de Transformación Cultural.

O Conselho Nacional de Polícia e Segurança Cidadã era responsável pela execução das ações referentes à polícia comunitária, à aproximação dos policiais com os civis, e como nunca foi convocado, a iniciativa de uma polícia comunitária não logrou êxito, ficou no nível do discurso político e institucional. Partindo do princípio que as iniciativas geram alguma diminuição de alguns crimes, aumenta a confiabilidade da população na polícia, e envolvem uma diminuição das possibilidades de abuso policial ou do uso desnecessário da força, devido à proximidade que os cidadãos têm dos oficiais responsáveis pelo policiamento, é lamentável que a contrarreforma tenha eliminado a polícia comunitária implantada pela Lei 62 da Reforma de 1993. A contrarreforma também quis transformar os Comandantes em gerentes, para profissionalizar o serviço. Essa decisão acabou por produzir um efeito inverso, de des-profissionalização dos policiais, estimulou uma cultura institucional onde ter um diploma em administração de negócios dava mais status do que ter um curso nos temas de antiterrorismo e investigação criminal.

Por outro lado, estes esquemas de polícia comunitária não constituem exclusivamente um método eficaz para controlar o crime (Rico e Chinchilla, 2003, p.102), mas sim para enfrentar algumas situações concretas em nível local. Igualmente, fica evidente que as propostas de polícia comunitária são de difícil adaptação nas

estruturas policiais devido à necessidade de descentralizar a tomada de decisões e diminuir a forma militarizada de sua ação. Estas duas últimas características são as principais das polícias latino-americanas. Outra das limitações se relaciona com sua avaliação devido à necessidade de definir quais são os indicadores de eficiência e, sobretudo, o prazo em que estes podem ser avaliados. Neste sentido, a participação limitada de certos integrantes da instituição em estratégias comunitárias parece erodir as bases mesmas de um modelo alternativo do funcionamento policial na região (DARMMENT, 2005).

Em suma, com o que foi apresentado podemos concluir que a experiência da Reforma de 1993 mostrou que o governo colombiano optou evitar o tema da segurança cidadã, dos benefícios da polícia comunitária e de toda a reforma institucional, graças ao seu alto custo político e complexidade de implantação; enquanto a Polícia Nacional escolheu preservar sua autonomia e seu corporativismo.

#### **4. A POLÍCIA NACIONAL E A POLÍTICA DE SEGURANÇA DEMOCRÁTICA**

Em 26 de maio de 2002 Álvaro Uribe foi eleito presidente da Colômbia e em contraste com a administração anterior de Pastrana, quando concessões infrutíferas foram feitas para grupos subversivos, especialmente as FARC, Uribe teve a segurança como seu foco através de uma nova abordagem para o tratamento dos "inimigos internos" e um reforço do autoritarismo do Estado em prol da recuperação da soberania perdida em grande parte do território do país. Assim lançou a Política de Segurança Democrática (PSD). A subida ao poder do presidente Álvaro Uribe e a sua proposta, baseada em um apoio sólido dos militares e uma reformulação da política de segurança teve implicações importantes para a política colombiana.

Proporcionar segurança democrática foi o primeiro objetivo que orientou a ação do governo. Este objetivo baseou-se no pressuposto que "não há prosperidade sem segurança, não há paz e não pode haver futuro". O documento entende segurança democrática como uma categoria que transcende o conceito segurança nacional, ligada à capacidade do Estado para punir e desencorajar o que se opõem à regulamentação. Para atingir tal segurança democrática o governo propõe uma estratégia abrangente, por um lado, fortalecendo a polícia para recuperar o controle do território e proteger a infraestrutura nacional e, em segundo lugar, a desarticulação da produção de drogas, o

fortalecimento da justiça e de cuidados nas áreas reprimidas e de conflito (PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, 2002: 17). Uma das características centrais da PSD é afirmar que o que caracteriza o espaço colombiano é a existência de uma ameaça militar, não um conflito armado; e que tal ameaça militar se caracteriza fundamentalmente pelo uso do terrorismo como técnica de combate (PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, 2003).

Nessa época já apareciam novos escândalos de corrupção policial, evidenciando que as decisões da contrarreforma não foram suficientes nem adequadas. O governo então convocou a Missão Especial de 2003, cujo objetivo era fazer um diagnóstico da situação da polícia, especialmente a seus mecanismos de controle, e fazer recomendações apropriadas para corrigir as deficiências encontradas. Os objetivos específicos da Lei de 2680 foram entre outros: "analisar e avaliar a situação atual polícia e estabelecer um plano de ação para prevenir a corrupção, analisar e avaliar os mecanismos e práticas internas destinadas à Polícia Nacional e manter um canal de informação do público, também fazer recomendações para garantir controle interno e melhores práticas de controle externo."

O relatório da Missão Especial de 2003 chama a atenção para o "colapso" do sistema disciplinar interno, notou que 1 em cada 5 soldados estavam sendo investigados, que a maior percentagem de pesquisa em relação a disciplina foi classificada como "falta grave muito grave " e que um grande número de investigados estavam relacionados com organizações criminosas.

Sobre o Gabinete do Comissário Nacional de Polícia, a missão concluiu que havia falta de identidade e clareza no seu papel devido as muitas mudanças e reorganizações a que tinham sido submetidos desde a sua criação. Ao contrário da reforma 1993, que enfatizou o controle civil em relação às autoridades militares, e a adequação de toda uma estrutura do serviço institucional, as recomendações da Missão Especial de 2003 foram mais específicas e concentradas nas questões relacionadas com os mecanismos de controle disciplinar e de gestão dos recursos humanos, mais recomendações para o corpo administrativo, do que estrutural. (DUPUY, 2005, pág. 49)

Também foi recomendada a criação de um Vice Ministério em Assuntos de Polícia e Segurança Cidadã, entre suas funções estariam:

- Formulação de políticas, planos e projetos que melhorem a gestão e prestação de serviço policial;

- Formulação de políticas, planos e projetos para que haja mais articulação eficaz de policiamento com outras propriedades, instituições e agências estatais;
- Formulação de políticas, planos e projetos para fortalecer as práticas de transparência e ética na prestação de serviços da Polícia, bem como manipulação recursos institucionais.
- Acompanhar o desempenho dos mecanismos de controle interno da instituição.

Porém, mais uma vez, o governo nunca lhes deu debate ou discussão suficiente para analisar cuidadosamente as suas vantagens e benefícios. Houve uma equiparação da polícia com as forças armadas e com isso uma séria confusão dos papéis de cada instituição, e um corpo policial formado com caráter militar tende a operar e reagir de uma maneira muito diferente (reage desproporcionalmente, aplicando mais força e técnicas que não condizem com a situação) do que um corpo policial formado para investigação e prevenção.

A PSD não contempla linhas de ação relativas à luta contra a criminalidade e delinquência comuns, às práticas ilegais generalizadas, à luta contra violência comum, ao controle da ordem urbana e à manutenção e promoção de uma cultura de convivência; e essas são funções especialmente policiais. Sobre o exato papel da Polícia na Política de Segurança Democrática, Dupuy (2005, págs. 63-64) apresenta:

Con relación específica a la Policía, la Política de Seguridad Democrática le asigna unas prioridades de gestión que consisten en cubrir los municipios que aún no cuentan con presencia policial, crear los Escuadrones Móviles de Carabineros, construir Estaciones Rurales “Fortificadas”, conformar redes de cooperación ciudadana para prevenir el terrorismo, y elaborar planes de seguridad local, entre otros.

Portanto, nada é mencionado sobre prática de combate à criminalidade comum, práticas de aproximação da comunidade, etc., está tudo muito focado ao combate às guerrilhas. E com isso surge um dilema, de formar policiais para a guerra ou formar policiais para lutar contra a delinquência comum e promover a convivência e o respeito pelas normas; formar policiais de choque e reação, ou formar polícias de conciliação e resolução de conflitos.

Em contraste com o discurso da guerra assumida contra as guerrilhas, o discurso policial, aqui representado pelo relato do Major Julio Cesar Sánchez Molina, fortemente influenciado pelo corporativismo da classe, advoga que “A Polícia Nacional da Colômbia assumiu grandes responsabilidades para o sucesso dos programas de

governo destinados a exaurir o conflito interno. Entretanto, o fez sem esquecer seu papel e sua missão constitucional e legal: a segurança cidadã.” A polícia defende sua gestão e justifica seus fracassos à falta de recursos financeiros e legais e falta de solidariedade dos cidadãos. Enquanto os documentos oficiais do governo mostram que para efetuar as ações da Política de Segurança Democrática, a Polícia Nacional precisou organizar uma série de prioridades para serem efetuadas em curto e longo prazo, com foco em ações definitivas contra o narcotráfico, e o resultado foram as seguintes prioridades:

- Atacar o narcotráfico em todas as suas manifestações;
- Eliminar de maneira definitiva os cultivos ilícitos;
- Destruir a infraestrutura de laboratórios e pistas;
- Incrementar as operações de interdição, erradicação e prevenção;
- Atacar o comércio internacional de drogas mediante coordenação e operações transnacionais;
- Incrementar as ações de extinção de domínio aos bens oriundos do narcotráfico;
- Eliminar 100% dos estabelecimentos e locais de distribuição de drogas ilícitas em menor escala (vendedores a varejo, andarilhos e outros) e
- Desmembrar as organizações dedicadas ao narcotráfico.

Mais uma vez, é notável o foco do ex-presidente Álvaro Uribe no combate, sob todas as formas, da guerrilha tradicional. Como resultado houve a desmobilização individual e coletiva dos grupos de autodefesa e demais grupos armados ilegais, que superaram os 40 mil homens. Apesar de reconhecer as conquistas da Política de Segurança Democrática sobre o desmantelamento das milícias e redes urbanas de grupos terroristas, sua ênfase no término do conflito armado por meio militar teve um efeito negativo sobre a segurança pública, especialmente nos grandes centros urbanos. É justamente essa ênfase de contra-insurgência, o que exige também desenvolvimento de uma política nacional de segurança, que serve principalmente para atenuar ou neutralizar os efeitos secundários de escalar o conflito armado (DUPUY, 2005 pág. 72). Mas, como esta política é inexistente, a gestão em segurança cidadã foi afetada, o que é evidente, especialmente nos grandes centros urbanos. O panorama em matéria de segurança cidadã e polícia comunitária não é muito animador, mas as experiências na

América Latina e em outras regiões trazem cada vez mais ensinamentos úteis. Especificamente no caso da Colômbia, se o governo realmente quer superar essa fraqueza, algumas sugestões aparecem como cruciais: a formulação uma política nacional sobre o assunto; rever o papel da polícia dentro da estratégia proposta; e buscar reunir e desenvolver funções da Polícia Nacional e das Forças Armadas separadamente.

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Os processos de reforma têm enfrentado diversos problemas. Em primeiro lugar, a reação no interior da instituição, que percebe as novas diretrizes como ameaçadoras. Em segundo lugar, a negação da opinião pública ou dos grupos políticos conservadores, que colocam em dúvida a eficácia destes processos no combate à criminalidade. Em terceiro lugar, o apoio político tem sido errático (DAMMERT, 2005). De certa forma, poderia se afirmar que as reformas não têm sobrevivido à mudança de liderança nas instituições ou no âmbito político. Portanto, todas essas iniciativas não têm perdurado no tempo e seus caminhos de implementação mostram múltiplos avanços e retrocessos.

A reforma 1993 foi assumida pelo governo nacional como um imperativo em seu plano de governo e em apenas seis meses foram emitidos uma Lei e cinco Decretos que refletiam as recomendações dos comitês consultivos, mas infelizmente foi revertida quase inteiramente pela contrarreforma entre 1995 e 1997.

Sem dúvida, o processo, as recomendações e os atos decorrentes da reforma de 93 foram de grande transcendência, e apesar de ter sido revertida prematuramente, seus princípios seguem em vigência. Embora ainda hoje um setor da polícia argumenta que não se pode questionar que pelas características do serviço fornecido a polícia precisa de controle civil, bem como estar com uma formação e especialidades do serviço sob medida para as necessidades dos cidadãos e autoridades civis locais.

A verdade é que nenhuma reforma conseguiu transcender e realmente mudar a estrutura e os recursos da polícia colombiana desde 1953: uma instituição de abrangência nacional, estruturada principalmente por uma hierarquia e os comandos de caráter militar. As reformas que têm tentado modificar essas características estruturais e funcionais foram rapidamente revertidas ou ignoradas. Embora a polícia tente fazer valer sua condição de instituição armada de caráter civil, como expresso na Constituição, na prática funciona como uma instituição militar, e os fracassos de todas as reformas de fundo estão intimamente ligados a essa condição. Está tudo

intrinsecamente ligado, desde a concepção dos programas de treinamento até a definição das promoções, a avaliação do pessoal e alocação de cargos. Desde o controle disciplinar interno até a maneira de lidar com queixas e reclamações dos cidadãos. Desde o acesso a serviços de saúde e de bem-estar social até a maneira como eles se relacionam com a sociedade civil. Desde o planejamento de serviços operacionais, até o planejamento estratégico. Desde a maneira como eles se relacionam com as autoridades civis locais até a forma de gerir a sua relação com o Governo (DUPUY, 2005).

A dupla condição de ser uma instituição estruturada em termos funcionais e organizacionais no âmbito de um regime militar, mas considerada como de caráter civil na Constituição, tem sido usada pela polícia muito habilmente para favorecer alguns interesses corporativos. Nesse sentido, desempenha esta função dupla dependendo das circunstâncias. Dentro das Forças Armadas e do setor de Defesa sua condição civil serviu para libertar o estigma de ser considerado como "quarta força". É claro que se não se fortalecerem os controles por parte dos cidadãos e das autoridades da sociedade civil, também a fiscalização do governo nacional, a Polícia reincidirá sistematicamente em escândalos de corrupção e falta de controle generalizados.

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFIAS

DUPUY, Pablo Casas. *Policía: Reformas a medio camino*. Lecturas Dominicales, Diario El Tiempo, Bogotá, Enero 29 de 1994.

DARIO, Diogo Monteiro. **A Legitimidade da Política de Segurança Democrática e a Doutrina de Segurança Nacional na Colômbia**. Revista Contexto Internacional, vol. 32, núm. 2, jul - dez 2010, p. 607 – 641.

Decreto 2203 de 1993. *Por el cual se desarrollan la estructura orgánica y las funciones de la Policía Nacional y se dictan otras disposiciones*

Decreto 2584 de 1993. *Por el cual se modifica el reglamento de disciplina para la Policía Nacional*

Decreto 1670 de 1997. *Por el cual se suprime la Oficina del Comisionado Nacional para la Policía*.

Decreto 1932 de 1999. *Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Defensa Nacional y se dictan otras disposiciones*.

Decreto 1512 de 2000. *Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de*

*Defensa Nacional y se dictan otras disposiciones.*

Decreto 2680 de 2003. *Por el cual se establece la Misión Especial para la Policía Nacional.*

De Francisco, Gonzalo. *La Fuerza Pública y la estrategia para enfrentar el fenómeno guerrillero.* Em Malcolm Deas e Maria Victoria Llorente (Organizadores). *Reconocer la Guerra para Construir la Paz.* Ediciones Uniandes, Grupo Editorial Norma. Bogotá, 1997.

Dammert, Lucia. *Dilemas da Reforma Policial na América Latina.* Em Haydée Caruso, Jacqueline Muniz e Antonio Carlos Carballo Blanco (Organizadores). *Polícia, Estado e Sociedade: Práticas e Saberes Latino-Americanos.* Publif Soluções Editoriais. Rio de Janeiro, 2005.

EDMUNDS, T. *Security sector reform: Concepts and implementation.* DCAF Occasional Paper, no. 4. 2003

Frühling, Hugo (2003), *Policía Comunitaria y Reforma Policial en América Latina. ¿Cuál es el impacto?.* *Série Documentos do Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile.*

Galindo Hernández, Carolina, 2005, “De la Seguridad Nacional a la Seguridad Democrática: nuevos problemas, viejos esquemas”, en *Estudios Sociojurídicos*, No.7 (Especial “Justicia transicional: memoria colectiva, reparación, justicia y democracia”), Universidad del Rosario, Bogotá, pp.496-543.

HÄNGGI, H. *Conceptualising Security Sector Reform and Reconstruction.* Political Science, 2004.

Lei 62 de 1993. *Por la cual se expiden normas sobre la Policía Nacional, se crea un Establecimiento Público de Seguridad Social y Bienestar para la Policía Nacional, se crea la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y se reviste de facultades extraordinarias al Presidente de la República.*

Misión Especial para la Policía. *Informe Final.* Marzo, 2004.

Presidencia de la República, Ministerio de Defensa. *Política de Seguridad Democrática.* 2003

SERRANO Cadena, Rosso José. *Polícia Nacional: Uma Nueva Era.* Prolibros Ltda., 1994, pág. 5