

3. ROL DE LA POLICIA NACIONAL DE COLOMBIA EN EL POSCONFLICTO

Trabajo preparado para su presentación en el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 22 al 24 de julio de 2015

Nathalie Pabón Ayala
Andrés Ortega Gómez*

Resumen

Uno de los puntos que ha venido siendo objeto de reflexión en el contexto de las agendas de seguridad y defensa nacionales, tiene que ver con el rol de las instituciones de la fuerza pública, en general, y de la Policía Nacional, a nivel particular. En ese sentido, emerge la pregunta por las tareas, roles, funciones a cumplir por la Policía Nacional en ese período de postconflicto.

Pensar la Policía en el postconflicto también implica pensar asuntos relacionados con el diseño institucional del sector seguridad y defensa en Colombia. Pues Colombia es uno de los pocos países en el continente que manejan bajo un solo ministerio los temas de seguridad interna (Policía) y defensa nacional (Ejército, Armada, Fuerza Aérea), el Ministerio De Defensa tiene superioridad administrativa sobre las autoridades locales y territoriales en el tema de la seguridad ciudadana, de esta manera los asuntos policiales recaen en Colombia en el nivel central.

Esta ponencia busca estudiar las transformaciones en términos de roles, funciones y diseño institucional que habría de vivir la Policía Nacional en una etapa de postconflicto en Colombia.

Introducción

Uno de los puntos que ha venido siendo objeto de reflexión en el contexto de las agendas de seguridad y defensa nacionales, tiene que ver con el rol de las instituciones de la fuerza pública, en general, y de la Policía Nacional, a nivel particular. En ese sentido, emerge la pregunta por las tareas, roles, funciones a cumplir por la Policía Nacional en ese período de postconflicto que, aseguran algunos, ya visibilizamos (El País, 2013).

Prueba de ello son variadas opiniones que han quedado registradas en los medios. Por ejemplo, el general Rodolfo Palomino aseguraba que: “tenemos que garantizar la seguridad ciudadana durante y después del conflicto. Me parece que la terminación del conflicto no es sólo una expectativa, sino un gran anhelo de todos los colombianos. Quiénes más que nosotros los policías, que hemos sido de las víctimas más afectadas por el conflicto, para pedir que esto termine” (Revista Semana, 2013).

* Nathalie Pabón es politóloga de la Universidad Nacional de Colombia y magíster en Asuntos Internacionales de la Universidad Externado de Colombia. Andrés Ortega es politólogo de la Universidad Nacional de Colombia y magíster en Ciencia Política de la Universidad de los Andes. Miembros del Grupo de Investigación en Seguridad y Defensa, Universidad Nacional de Colombia.

De hecho, un breve recorrido por los medios nos lleva a consideración de que el tema ha sido tratado en función de la planeación de la institución (El Nuevo Siglo, 2013), así como los roles (Manrique, 2013) (Ospina, 2012) y los escenarios.

Sobre este punto, es importante advertir que algunos analistas han encontrado dos particularidades que es importante conocer: en primer lugar, un postconflicto no implica, necesariamente, la desaparición de las amenazas. El postconflicto es, ante todo, un escenario donde lo que existe es una transformación de los repertorios de violencia así como de los actores encargados de administrarla. Eso nos lleva a la segunda particularidad, y es con la emergencia del postconflicto, las amenazas a la seguridad están ligadas a agendas propias de seguridad ciudadana para el caso de la Policía Nacional y de protección de las fronteras en el caso de las Fuerzas Armadas (Delgado, 2013).

Por otro lado, pensar la Policía en el postconflicto también implica pensar asuntos relacionados con el diseño institucional del sector seguridad y defensa en Colombia. Pues Colombia es uno de los pocos países en el continente que manejan bajo un solo ministerio los temas de seguridad interna (Policía) y defensa nacional (Ejército, Armada, Fuerza Aérea), el Ministerio De Defensa tiene superioridad administrativa sobre las autoridades locales y territoriales en el tema de la seguridad ciudadana, de esta manera los asuntos policiales recaen en Colombia en el nivel central.

Es fundamental en este punto, que la Policía cumpla con sus deberes constitucionales, ésta institución debe enfrentarse con serios cambios organizacionales y funcionales que le permitan asumir con éxito las funciones para las que fue estatuida por la constitución de 1991 y que, como lo señala Delgado (2013), es un diseño pensado para un “postconflicto parcial” .

En ese sentido, esta ponencia analiza el papel de policía en el posconflicto teniendo como base elementos de reforma y reestructuración institucional y aspectos como la recuperación de su naturaleza civil, cambio de mentalidad tanto en educación como funcionamiento, y su ubicación en el marco de la estructura del Estado.

Contexto y reestructuración (reforma) policial

La década de los años 90 representó una nueva faceta política, social y económica para los países de la región latinoamericana, no sólo se superan conflictos políticos internos, dictaduras y cerrazón del sistema político en beneficio del alcance y profundización de la democracia, sino que el mundo encuentra nuevos paradigmas para mirar los asuntos apremiantes del Estado.

En el tema de seguridad, ante el declive de la doctrina de Seguridad Nacional, emergen amenazas y asuntos de atención inmediata, no vistos en años atrás, en este marco se identifican diversos riesgos sobre los ciudadanos y la institucionalidad, la criminalidad, la delincuencia organizada, la violencia y la inseguridad son elementos de presión en aumento significativo, demandando acciones inmediatas y efectivas que interponen a la institución de policía como instancia pertinente y apropiada para actuar ante el nuevo panorama civilista y democrático; sin embargo se plantea el interrogante de ¿cómo efectuar la adecuada intervención del Estado por medio de policías de carácter civil, sin estropear los avances en el respeto de las libertades y

derechos fundamentales y sin recaer en el autoritarismo? Contándose con una policía que aún está pensada y definida por el paradigma anterior.

La demanda social señala la seguridad de las ciudades con urgencia y la atención inmediata puede ser coherente con el avance hacia el proyecto inconcluso de democracia, por tal motivo se conocerá para los años 90 una oleada de reformas en las policías nacionales de la región, diferenciadas en los enfoques de aplicación, pero similares en el objetivo máximo a alcanzar: realizar modificaciones en el cuerpo de policía para cumplir con los principios democráticos y contrarrestar la violencia y criminalidad, una iniciativa necesaria al comprenderse que el “proceso [atención a la inseguridad] pone en evidencia la incompatibilidad existente entre las normas democráticas y de derechos humanos y la actuación y características policiales [anteriores a los años 90’s].” (Fruhling, 2003)

Muchas de las reformas policiales estarán condicionadas por contextos locales en donde se incrementa la autonomía territorial (descentralización), incursión de los ciudadanos en el control, seguimiento, vigilancia y definición de asuntos públicos y redefinición de la institucionalidad, el Estado mismo transformándose, congruente con un proyecto democrático.

“La discusión sobre el cambio policial se da en el contexto de las transformaciones que comienza a experimentar el Estado a nivel global y en Latinoamérica en particular. Dichos cambios limitan el tamaño del aparato público, privatizan empresas públicas, descentralizan funciones hacia los gobiernos locales o regionales, y buscan establecer mecanismos de rendición de cuentas de los organismos públicos respecto de la eficacia y eficiencia de sus acciones”. (Fruhling, 2003)

Se trata de un proceso necesario de reestructuración del Estado, impulsado simultáneamente en varias instituciones, con mayor importancia política se adelantaba la reforma en las Fuerzas Armadas, las cuales debían ser aisladas del poder político y de su influencia en las instituciones del Estado como medida que garantizar la adecuada incorporación de los Estados a la democracia. Quizá este factor puede ser causal del desamparo del cuerpo policial así como de su permanencia allegada a tan notoria institución como lo son las Fuerzas Armadas, bajo el entendido que los asuntos de seguridad debían ser atendidos por un bloque homogéneo.

Factores relevantes en la definición de una reforma de policía

El hecho mismo de una reforma, implica la búsqueda de alternativas con el fin de establecer correcciones o mejoras sobre un elemento con falencias o disfuncionalidades, pretendiendo su preservación, por tanto, al hablarse de la reforma del cuerpo de policía, se dirige la acción enfáticamente sobre factores esenciales de forma tal que se dé un mejor funcionamiento, entre ellos cuentan: la estructura administrativa y operativa, la gestión, la doctrina y la cultura institucional.

Los ejemplos de reforma a la policía que han servido de plataforma para la formulación de las iniciativas latinoamericanas responden a los proporcionados por Europa y Estados Unidos, dirigidos a la transformación de la doctrina policial, como a la variación de las funciones, “En

general estas reformas se realizan en dos vértices: la capacidad operativa (eficiencia y eficacia de la policía) y la responsabilidad democrática (las respuestas de la policía al control político y a su respeto por los derechos civiles y humanos).” (Dammert, 2007)

Identificados los anteriores puntos, en el caso de América Latina, los mayores retos a asumir para el alcance de la modernización y profesionalización de la policía, se encuentran en la desmilitarización, respeto por los derechos humanos, legitimidad social, anti-corrupción, eficiencia y eficacia de la acción del cuerpo de policía.

Así, la reforma policial en Latinoamérica, caso Argentina, México, Colombia, Chile, Perú, valiéndose de los estándares internacionales, ha establecido medidas de ataque sobre los factores corrosivos, intentando leer las condiciones del contexto regional y la cultura política de cada país, entre las medidas más representativas se encuentran: “reorganizar a la policía, purgar a los oficiales corruptos, y mejorar el reclutamiento y formación, así como mejorar la vigilancia y participación de la sociedad civil.” (Dammert, 2007)

Medidas adoptadas en congruencia con los esquemas promisorios en seguridad ciudadana a nivel internacional, el modelo de la ventana rota o cero tolerancia y la policía comunitaria. Atendiendo al modelo de policía comunitaria, de mayor aceptación y vigencia en el discurso actual latinoamericano, es relevante denotar los aspectos más representativos identificados por Hugo Frühling:

“el modelo pone énfasis en la actividad policial de tipo preventiva enfocada en un área geográfica muy reducida: el vecindario; segundo, promueve el establecimiento de relaciones estrechas con la comunidad con miras a consultar en forma permanente a los ciudadanos, a fin de asegurar que la policía tome en cuenta las percepciones de la comunidad; tercero, supone los esfuerzos de la policía por movilizar a la comunidad en acciones preventivas, y cuarto, se basa en la estrategia de lograr una iniciativa concertada que involucra a la policía en el estudio de las condiciones y circunstancias que favorecen la delincuencia o las infracciones menores que trastornan la vida de las personas.”(2003)

Sin embargo tras el estudio de los países que han tomado este prototipo, como esquema de acción y modelo a seguir, se advierte que los principios básicos han sido identificados e insertos únicamente en programas de acción de las policías nacionales, más no se ha implementado el modelo en su totalidad, con una formación ideológica que reproduzca la lógica de atención al ciudadano y de corresponsabilidad con la comunidad.

“en la mayoría de casos latinoamericanos se encuentra un pequeño grupo al interior de la institución policial dedicado a la “comunidad” y el resto de la dotación se mantiene con las mismas prácticas de antaño. En muchos casos este “plan piloto” no es asumido como un verdadero cambio de paradigma sino una forma de cumplir con la nueva óptica institucional” (Dammert, 2007)

Los retos identificados desde lo estructural o lo operativo, chocan con dificultades inscritas internamente en los cuerpos de policía, pues, “[los] cuerpos policiales se caracterizan por ser

numerosos, por enfrentar serios problemas de financiamiento y por regirse por un modelo de administración policial centralizado y altamente regulado” (Fruhling, 2003), además de las dificultades en la operatividad en relación al déficit en infraestructura, acceso a tecnologías y reticencia a los cambios por parte de los recursos humanos influidos por una ética, línea jerárquica y discrecionalidad en la toma de decisión, que podría ser afectada.

A su vez, el pensar una reforma policial involucra dimensionar el Estado y el contexto social, político, económico y jurídico que lo determina, pues una reforma de la institución policial de impacto y con alcances en el corto y largo plazo implica la transversalidad de varias políticas del Estado, en el marco de lo ideal compromete la superación de fallas estructurales en el suministro de servicios, garantías de derechos fundamentales y eliminación de vicios sujetos al poder político legal e ilegal (Corrupción, clientelismo, entre otros). La renovación de la institución policial implica a la par considerar:

(1) prevención del crimen (educación, protección infantil y bienestar familiar, recreación, empleo, patrullas de rutina y sensibilización de la comunidad, entre otros); (2) represión del crimen e investigación (policía con o sin uniforme, forenses criminalistas, inteligencia criminal), (3) enjuiciamiento (fiscales públicos, juzgados, -incluyendo jueces y cargos administrativos, abogados para la defensa); (4) sistema penitenciario (construcción, mantenimiento, vigilancia); y (5) rehabilitación penitenciaria y post penitenciaria (empleo, asistencia personal y familiar, tratamiento anti-drogas). (Dammert, 2007)

Sin embargo como señala Lucia Dammert, la reforma policial sólo se ha pensado como un elemento más para disminuir la criminalidad, se ha alimentado a los cuerpos de policía con pie de fuerza y especialización y tecnificación de sus recursos humanos para el enfrentamiento de determinados sectores sociales y temáticas (amenazas), una tecnificación posible por la asistencia internacional que ha capacitado al personal con entrenamientos específicos en liderazgo, información y técnicas, sistemas de mejora en el reclutamiento y disciplinarios. Apoyo externo que como ha sido definido por los especialistas es necesario y solicitado en vía de la profesionalización, y ante la notable ausencia de expertos civiles en el campo de la seguridad pública en Latinoamérica, pues es cuestionable limitarse a las iniciativas y propuesta adelantadas únicamente por el cuerpo de policía.

“La Policía debe ser pensada en las relaciones con la justicia, la cárcel y la sociedad civil. La legitimidad perdida debe ir de la mano de la eficiencia y transparencia en el cumplimiento de su función. Se requiere una reforma y modernización de la institución policial que permita su subordinación al poder civil, el ejercicio del monopolio de la fuerza, la restitución de su poder público y que cada institución haga lo que le corresponde. Hay la necesidad de un acercamiento a la comunidad para mejorar su imagen, para establecer ámbitos de colaboración y para que la Policía se ciudanice. Hay que profesionalizar y dignificar al policía. Se debe especializar en tipos de delitos y en fases del procesos.”(Carrión, 2006)

Hacia una reforma de policía en Colombia

La intervención de una institución requiere de su conocimiento previo, tener claridad sobre su historia, el contexto donde actúa y las experiencias y procesos que la han constituido, de esta manera en el caso del cuerpo de policía en Colombia es importante dimensionar la institución desde sus orígenes y las líneas de acción sobre las cuales se ha trazado.

Álvaro Camacho, resume que los eventos históricos que más han influido en el perfilamiento de la Policía Nacional Colombiana son: “las décadas de los cuarentas y cincuentas, años en que las pugnas partidistas la colocaron al servicio de los intereses privados colectivos de los partidos políticos en su pugna por el poder, y que llegaron a los extremos de crear cuerpos que, con los llamados "chulavitas", se especializaron en el asesinato político. Desaparecida esta circunstancia a raíz del pacto del Frente Nacional, la Policía Nacional ha venido experimentando una nueva forma de privatización, consistente en su subordinación a los grupos locales de poder privados que sustituyen igualmente la presencia y acción estatal.” (Camacho, 1993)

Momentos políticos que marcaron los parámetros ideológicos y principios de acción de la policía, generando vicios estructurales soportados por un manejo discrecional de la seguridad y afín a los métodos y la organización militar, en contraste con un escenario complejo de ilegalidad que tergiversarse e incursiona en las actividades del Estado, se llegó al punto de conocer para los años 90, una policía auxiliadora de la delincuencia y adscrita a actividades ilegales en medio de una fachada de legalidad.

La inserción de la ilegalidad en la institucionalidad hace que se dirija la mirada al cuerpo de policía que representa un estamento de control y bloqueo a las lógicas contrarias al Estado, pero que aún así manifiesta un “colapso” del sistema disciplinario interno, señalando que 1 de cada 5 uniformados se encontraba investigado, que el mayor porcentaje de investigaciones disciplinarias estaba tipificado como “faltas graves y gravísimas” y que un gran número de investigaciones estaba relacionado con vínculos con organizaciones criminales “en particular con grupos paramilitares”(Casas, 2005), incursión de la ilegalidad, no sólo en los cuerpos que detentan la protección del Estado y resguardo de la soberanía, sino en todo el esquema político y jurídico, lo cual sumado a la inclusión de un nuevo marco constitucional inevitablemente empuja la reforma de diferentes entes del régimen político, entre ellos la Policía.

De esta forma los cambios impulsados dentro del cuerpo de policía en Colombia se han comprometido con la reducción de la corrupción de sus integrantes indistintamente del cargo que posean, además de evitar la vinculación de la entidad con el narcotráfico y el crimen organizado, el control civil objetivo es uno de los principios bandera, aún cuando este en medio de la definición y delimitación de las acciones del cuerpo de policía intente incrementar la actividad de la sociedad en la regulación.

Las reformas en el momento de ser impulsadas son cuestionadas y debatidas en cuanto al real alcance que pueden adoptar socialmente, la duda no se reduce a la capacidad institucional y de liderazgo para lograrlas, por el contrario se somete a la intriga sobre la aceptación institucional en tanto las tendencias a frenar y establecer contrarreformas.

Nadia Lizarazo retoma seis retos que se deben tener en cuenta con miras a ajustar el perfil de la Policía Nacional en el nuevo contexto de la seguridad ciudadana, principalmente. Estos retos son:

1. La alta complejización en el campo operativo y la desnaturalización de la misión institucional.
2. El carácter nacional de la policía y las dificultades que esto trae en la puesta en práctica de incitativas locales, en particular en el reconocimiento de las autoridades municipales como supremas autoridades de policía en el ámbito local.
3. La muy relativa subordinación de estructuras de vigilancia privada a la policía.
4. La aún incipiente especialización funcional de la policía en lo relativo a sus relaciones con la comunidad.
5. La excesiva jerarquización de la institución, que incide en la poca discrecionalidad de los policías en sus actividades diarias.
6. La ausencia de mecanismos suficientemente afinados. (Lizarazo, 2010)

Horizonte de reflexión para el posconflicto: Reforma policial y seguridad ciudadana

El posconflicto es el escenario de reconfiguración socio-política y económica mediante la aplicación e implementación de acuerdos y reformas, en el cual los conflictos de una sociedad no se resuelven por la vía de la confrontación armada. Este encuentra espacio luego de la resolución por la vía de la negociación política, de un conflicto en el que la violencia es usada de manera sistemática como medio para la confrontación entre actores en disputa.

También puede tenerse en cuenta la definición de posconflicto como el periodo que inicia luego de que una sociedad supere un conflicto, sin importar cuál sea la vía (negociación, victoria militar u otras) y que incluso podría reducirse tan solo a la consideración de la reducción del número de homicidios relacionados con el conflicto, a un nivel por debajo de un umbral determinado.

Esta concepción de posconflicto podría entonces abarcar a todos los tres conceptos aquí tratados, pues no realiza las distinciones que se presentan a continuación. Tampoco permitiría pensar la construcción de paz como algo necesario para la generación de posconflicto, ni siquiera consideraría que la construcción de paz pueda llevarse a cabo antes del posconflicto.

El posconflicto se concibe como un escenario en el que se debe dar cumplimiento e implementación de los acuerdos de paz o terminación de un conflicto. De hecho su existencia podría identificarse solo desde el momento en que los acuerdos pactados inician su implementación efectiva y sus efectos son notorios.

Vale la pena decir que es un escenario que tiene un tiempo determinado, lo que quiere decir que no se llamara posconflicto a todo el tiempo que siga luego de la negociación y acuerdo de terminación de un conflicto y su aplicación, sino que tendrá una finalización acorde con la efectiva, o no, implementación de los acuerdos y la consecuente reconfiguración socio-política y económica de una sociedad.

El acuerdo de paz o de terminación de conflicto que se firma luego de un proceso de negociaciones entre todas o algunas partes en conflicto se convierte en el primer paso para abrir el espacio al escenario de posconflicto. Siendo así, es una condición necesaria pero no suficiente para que exista.

Las acciones que se cuentan dentro de la construcción de paz y que temporalmente pueden iniciar antes de hablar de posconflicto, son esenciales para que este tenga viabilidad y estabilidad.

De hecho son las acciones que se engendran, pueden evidenciar el nivel de avance y la viabilidad de los acuerdos, las voluntades políticas de las partes y las falencias y posibilidades de la institucionalidad presente.

Podría decirse que la construcción de paz es casi una condición para poder pensar en un escenario de posconflicto, entendido en términos de un proceso de cambios o transformaciones sociales y políticas que eviten al máximo la recaída en el conflicto.

El postconflicto genera más desafíos en seguridad ciudadana dado que aparecen nuevas dinámicas de relacionamiento entre actores y factores sociales y políticos que ya no enfocan sus dinámicas en el contexto de un conflicto interno armado sino en nuevas (o ya existentes) conflictividades. La violencia permanece como uno de los principales obstáculos para la reconstrucción y estabilización de las sociedades después de la guerra (Hoglund, 2004, p. 9).

El postconflicto no implica, necesariamente, la desaparición de las amenazas, al contrario es un escenario donde lo que existe es una transformación de los repertorios de violencia así como de los actores encargados de administrarla. Con la emergencia del postconflicto, las amenazas a la seguridad están ligadas a agendas propias de seguridad ciudadana para el caso de la Policía Nacional y de protección de las fronteras en el caso de las Fuerzas Armadas (Delgado, 2013). La evidencia empírica sugiere que el postconflicto en el corto plazo (5-10 años) es una etapa de altos niveles de violencia y delincuencia. A esto asegura el General Rodolfo Palomino que:

“tenemos que garantizar la seguridad ciudadana durante y después del conflicto. Me parece que la terminación del conflicto no es sólo una expectativa, sino un gran anhelo de todos los colombianos. Quiénes más que nosotros los policías, que hemos sido de las víctimas más afectadas por el conflicto, para pedir que esto termine” (Revista Semana, 2013).

Los problemas de violencia y convivencia son (y serán) claves, se harán más visibles las comunidades ‘fragmentadas, polarizadas y más dadas a la violencia’. Las tensiones que traen los procesos de desmovilización y reintegración de combatientes generaran dinámicas que serán fundamentales de atender con mecanismos de generación de convivencia. Las víctimas de la violencia tienen más posibilidades de estar involucradas en acciones violentas sino se generan las condiciones necesarias para suplir lo social y económico.

Por tanto, la etapa de postconflicto está ligada al tema de provisión de seguridad ciudadana y este es un tema que le compete institucionalmente a la Policía Nacional. Los desafíos están en la

forma en que nos adaptaremos a un nuevo contexto. Estos desafíos como ya se mencionó en el marco de la reestructuración policial son:

- De Diseño Institucional
- Estratégicos
- Táctico - operacionales

En el marco de los diseños institucionales se entra a varios debates. El primero de ellos es de si la Policía Nacional debe seguir perteneciendo al sector defensa o debe pasar al sector gobierno. Este cambio implicaría la creación de una institucionalidad en la que el eslabón más alto es un Ministerio de Seguridad y donde habría que pensarse, segundo debate, una institucionalidad de seguridad rural compuesta por un Cuerpo de Carabineros y/o una Guardia Rural Nacional.

Un Ministerio de seguridad ciudadana crearía tres viceministerios: de reintegración social, de relaciones interinstitucionales y de convivencia, eliminaría la Subdirección de Seguridad y Convivencia Ciudadana del Ministerio de Interior y de la Agencia Colombiana para la Reintegración y se encargaría de la Dirección de la Policía Nacional, incluyendo sus dependencias: Interpol, Carabineros y Seguridad Rural, Inteligencia, Antinarcóticos, Protección y Servicios Especiales, Antisecuestro y Antiextorsión, Tránsito y Transporte, Escuelas de Formación, Talento Humano, Sanidad, Bienestar Social, Incorporación, Inspección General, Planeación, Secretaría General, Telemática y la Oficina de Comunicaciones Estratégicas. Sin embargo, uno de los principales riesgos de adelantar esta transformación son los riesgos de politización de la institución al salirse de la órbita del Ministerio de Defensa.

General (r) Luis Ernesto Gillibert, “no veo conveniente que hoy salga la Policía del Ministerio de Defensa, porque quedarán muchos vacíos y uno de ellos es el fuero para el juzgamiento de los uniformados. ¿Será que se deberá crear un fuero policial especial? creo que eso complica las cosas”. (El País, Cali, 22/06/14)

Agenda de seguridad en el posconflicto

La agenda de seguridad sin duda cambiará, surgirán problemas asociados con el desarme, desmovilización y reintegración de excombatientes, la proliferación de armas y minas antipersonas (Manrique, 2013). Habrá espacios a la conflictividad social.

La Policía Nacional deberá tener una capacidad considerable de pie de fuerza para hacerle frente a los nuevos retos: reforzar su capacidad, de control, investigación y disuasión. Hay (y habrá) problemas de orden interno y externo. Principalmente, los de orden interno son:

- Existencia de poderes fácticos locales y otros actores armados (Ávila y Salazar, 2014).
- Las dinámicas propias de inseguridad ciudadana asociadas tanto a la violencia como al crimen.
- Incremento de los delitos contra la vida y la integridad de las personas.
- Elevados índices de victimización.
- Mayor participación de los jóvenes.

- Relación entre delincuencia común y crimen organizado.
- El “desorden” de las actividades ilegales de las Farc (narcotráfico, minería ilegal, etc.)

Cuadro 1
Áreas de la Seguridad y la Convivencia Ciudadana.

<p>Seguridad Ciudadana</p> <p>La protección universal a los ciudadanos frente a aquellos delitos y contravenciones que afecten su dignidad, su seguridad personal y la de sus bienes; y frente al temor a la inseguridad</p>		
		
<p>Convivencia Ciudadana</p> <p>Comprende la promoción del apego y adhesión de los ciudadanos a una cultura ciudadana basada en el respeto a la ley, a los demás, y a unas normas básicas de comportamiento y de convivencia social</p>		
	<p>Área Seguridad Ciudadana</p>	<p>Área Seguridad Nacional</p>
<p>Perpetradores</p>	<ul style="list-style-type: none"> •Violencia Espontánea •Delincuencia Común •Delincuencia Organizada •Expresiones urbanas de GAML y BACRIM 	<ul style="list-style-type: none"> •FARC •ELN •BACRIM
<p>Delitos Foco</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Seguridad - Homicidio - Hurto • Convivencia - Lesiones comunes - Muertes en accidentes de tránsito • Otros de Alto Impacto - Micro Extorsión - Micro Tráfico 	<ul style="list-style-type: none"> •Narcotráfico - Cultivos de Coca - Laboratorios - Distribución y venta •Actos de Terrorismo •Actos Subversivos •Homicidios Colectivos •Secuestro extorsivo •Extorsión Organizada •Minas antipersonas
<p>Enfoque</p>	<ul style="list-style-type: none"> •Urbano / Según Categorías 	<ul style="list-style-type: none"> •Rural / Zonas Consolidación

En el orden externo se encuentran: Regionalización del delito: particularmente los tráficos (armas, personas etc.), haciendo un énfasis en que hay que concentrarse en las redes antes que en los actores. Las redes criminales adquieren un lugar importante en la agenda de seguridad dado que en América Latina se han diversificado y expandido el portafolio de inversiones (Villaveces 2013), existen más redes, menos jerarquías (Aprendizaje), tienen una mayor capacidad de producir violencia y desestabilización, tienen conexiones y alianzas internacionales (Los Zetas y las Bacrim: producción/distribución), y cooperan con redes existentes: mafias italiana, rusa (armas y lavado de activos) y china (inmigrantes, mercancías falsificadas, drogas sintéticas).

Para el PNUD (2014), las principales amenazas a la seguridad ciudadana son: el delito callejero, la violencia y el delito callejero ejercido en contra y por los jóvenes, la violencia de género, la corrupción, violencia ilegal por parte de actores estatales y la delincuencia organizada. Y los principales facilitadores del delito son: drogas, alcohol, armas, debilidad institucional (impunidad, corrupción, falta de proporcionalidad en el castigo)

Frente a esta nueva agenda de seguridad en el posconflicto la Policía Nacional debe tener en cuenta:

- Servicio Policial Comunitario.
- Adaptación y cobertura institucional
- Protección institucional a beneficiarios de tierras (Ospina, 2012).
- Trabajo en áreas como resolución de conflictos, provisión de información, orientación en torno a procesos comunitarios, diagnóstico de necesidades comunitarias, instrucción pedagógica sobre las reglas de convivencia y ser en general personas íntegras y modelos de ciudadano ejemplar.
- Estrategias Institucionales (Carjaval, 2004) (redes de apoyo, Escuelas de Seguridad Ciudadana, Frentes de Seguridad Local)

- Desmilitarizar la seguridad.
- Recordar el Rol Constitucional: Cuerpo armado permanente de naturaleza civil. Su fin primordial es mantener las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas. Asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz.

En este marco, la seguridad ciudadana adquiere un tema fundamental en la agenda y la institución policial como garante de ella merece un estudio y la implementación de acciones que reconfiguren su hacer en el escenario de posconflicto. La preocupación por la seguridad ciudadana se deriva de los nuevos temas centrales de la agenda de seguridad, que provienen de desafíos internos, sobre todo en el caso latinoamericano. La criminalidad y la violencia, se argumenta, tienen efecto principalmente, pero no únicamente, en la construcción y mantenimiento de la gobernabilidad. La seguridad está amenazada, en particular, por el aumento de la criminalidad y el uso de la violencia como forma de resolución de conflictos, configurando a América Latina como la segunda región más violenta del mundo. (Dammert, 2005)

Hablar de las políticas de seguridad ciudadana implica clarificar los límites del concepto, en especial, respecto a su cercanía con la seguridad pública. El punto fundamental es, como dice Rivas, que la seguridad pública remite a “mecanismos de control y reacción que buscan contrarrestar el crimen y la violencia frente a hechos puntuales. La seguridad ciudadana por su parte, remite a la noción de calidad de vida en el día a día de los ciudadanos y propende por su mejoramiento, por lo que abarca un campo más amplio de acción” (Rivas, 2005). Para Camacho, es útil diferenciar dos acepciones del concepto de seguridad ciudadana, la primera, ‘civilista’- enfatiza en la convivencia y la tramitación concertada de conflictos-, y la segunda, ‘coercitivo’, cuyo acento es el monopolio estatal sobre la justicia y la violencia”. (Camacho, 1996)

Actualmente, en Colombia la política nacional de seguridad ciudadana, es cuestionable en la implementación la diferenciación entre cuerpos de seguridad civil y militar, más allá del discurso civilista, al estimarse la posibilidad de la actuación conjunta de las fuerzas por subsidiariedad, más aun con el énfasis que ha sido otorgado a la política y las amenazas y lugares frente a los que opera:

El primer pilar es la prevención. Es necesario desarrollar una estrategia nacional para la prevención social del delito. Comenzando en la primera infancia –entrenando a las madres comunitarias, por ejemplo, a corregir el comportamiento antisocial en niños–, el programa debe continuar en el sistema escolar a través de una educación básica en civismo y convivencia. Es necesario identificar a los niños y jóvenes en riesgo de abandonar la escuela y diseñar políticas para mantenerlos en el colegio con programas deportivos y culturales. Una cultura ciudadana de la legalidad tiene que enseñarle a la ciudadanía a rechazar el crimen a través de la presión social.

El segundo pilar de la seguridad ciudadana es el control policial. Este pilar tiene dos componentes. El primero es la vigilancia disuasiva y el segundo, la investigación criminal. El Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes, que va a reformar el sistema de patrullaje a nivel nacional, es un gran avance. Con este Plan la Policía podrá enfocar sus esfuerzos en los cuadrantes más peligrosos y optimizar sus recursos para proteger mejor a la ciudadanía. El segundo componente del control

policial es la investigación. En la última década el porcentaje de agentes de la Policía Nacional dedicados a la investigación ha aumentado del 3% al 5%. Sin embargo, sigue siendo muy inferior a las policías internacionales donde la proporción de investigadores oscila entre el 14% y el 20%. Vamos a invertir en educación y a mejorar la capacidad de investigación de la DIJIN y el CTI de la Fiscalía para que los arrestos de los criminales deriven en condenas efectivas. (Santos, 2010)

Por ello aún así bajo el espectro político nacional y la actuación de la Policía Nacional con su intención de asumir la Seguridad Ciudadana como tema prioritario, la especialización y profesionalización de la Policía Nacional no deja de estar inscrita en el enfrentamiento a la insurgencia y el narcotráfico, factores que resueltamente no han posibilitado la ruptura definitiva con el orden militar, el cual progresivamente se ha intentado superar, tal es el caso de supresión en un momento de reorganización institucional del Estado Mayor y designación de Direcciones, que le ha otorgado mayor autonomía a la operación policial como una característica que le es inherente, alejándose de la práctica militar de actuar bajo las ordenes de un mando superior (Casas, 2005), en paralelo:

En la última década se ha dado el plan más ambicioso de especialización para las tareas operativas, particularmente en la lucha contra el crimen organizado. En general, se han creado cuerpos especializados para atacar las diferentes modalidades delictivas, entre otros, el Grupo de Operaciones Especiales (GOES) para enfrentar casos de terrorismo urbano; Cuerpo Especial Armado (CEA) para enfrentar grupos de justicia privada al servicio de las organizaciones delictivas; Unidad Antiextorsión y Secuestro (UNASE).

Sin embargo la herencia militar es transversal a la estructura de la Policía reflejo de ello es la jerarquía, los grados, el mando y varias funciones tanto de control territorial como de defensa, condición que ha sido base para la afirmación por parte de algunos analistas sobre:

La opción de eliminar definitivamente el régimen militar de la policía implicaría trasladar a las FF.MM el personal de la Policía que integra ciertas especialidades como los Escuadrones Móviles de Carabineros, grupos de contraguerrilla etc. y aumentar sustancialmente el pie de fuerza de la policía restante ya que ésta deberá compensar esa pérdida. Si bien en esta opción el modelo de seguridad colombiano seguiría siendo básicamente el mismo, estructurado en dos grandes ejes, por una parte Fuerzas Militares y por otra Policía Nacional, la “civilización” de la Policía demandaría un replanteamiento de su adscripción al Ministerio de Defensa. (Casas, 2005)

Opción que contribuiría a la especificidad de la policía en temas de convivencia ciudadana y seguridad en el área urbana, pero que la limitaría en cuanto a pie de fuerza activo, y financiación, aspectos que se irían con los cuerpos especializados de antinarcóticos, remplazo de personal capacitado que también demanda preparación y tiempo y puede poner en crisis la actuación institucional en un escenario urbano complejo como el actual, adicional a ello el tema de la profesionalización ante tal opción tendería a limitarse, pues se ha considerado en los últimos años que la necesidad de consolidar un cuerpo de reacción rápidamente en la policía ha llevado a

reducir los tiempos de preparación y ello se traduce en un personal de formación mediocre y expuesto a reproducir el detrimento de la institución y las lógicas perversas que las reformas policiales intentan superar.

Prácticamente el tema de la modernización, profesionalización y definición de un cuerpo de policía de carácter civil y bajo control civil para un posconflicto está condicionado y determinado por la decisión de “formar policías para la guerra o formar policías para luchar contra la delincuencia común y promover la convivencia y el respeto por las normas; formar policías de choque y reacción, o formar policías en la conciliación y la resolución de conflictos.” (Casas, 2005)

Referencias

Camacho, A. (1993) Alvaro. La reforma de la policía: realidades inmediatas y objetivos estratégicos.

<http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/revistas/analisispolitico/ap19.pdf>

Camacho, A. (1996). “La Seguridad Ciudadana: Entre La Prevención Y El Castigo”. En *Síntesis: Anuario Social, Político Y Económico De Colombia*, Bogotá: IEPRI.

Carrión, F. (2006). Reforma policial. En Ciudad Segura. Programa Estudios de la Ciudad. Flacso Ecuador. N° 4. Abril de 2006. Quito, Ecuador. http://www.flacso.org.ec/docs/ciudad_segura4.pdf

Casas, P. (2005). Reformas y contrarreformas en la policía colombiana.

<http://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/Colombia/evaluaciones/reformascontrarreforamas.pdf>

Dammert, L. (2005). *Violencia Criminal Y Seguridad Ciudadana En Chile*. Santiago De Chile: CEPAL, Serie Políticas Sociales.

Dammert, L. (2007). Dilemas de la reforma policial en América Latina. http://www.comunidadesequera.org/pdfs/digital_policia_estado_espanhol.zip

Delgado, J. (2013, septiembre 17). La seguridad ciudadana en el posconflicto: ¿asunto de ministerios? Observatorio de Política & Estrategia en América Latina. Recuperado a partir de http://www.opeak.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=17766:la-seguridad-ciudadana-en-el-posconflicto-%C2%BFasunto-de-ministerios?&Itemid=144

El Nuevo Siglo. (2013, marzo 22). La meta es llevar al policía al posconflicto: coronel Ramírez. El Nuevo Siglo. Bogotá. Recuperado a partir de <http://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/3-2013-la-meta-es-llevar-al-polic%C3%ADa-al-posconflicto-coronel-ram%C3%ADrez.html>

El País. (2013, agosto 13). «Buena parte del país ya está viviendo escenarios de posconflicto»: General Palomino. El País. Cali. Recuperado a partir de <http://www.elpais.com.co/elpais/judicial/noticias/buena-parte-pais-ya-esta-viviendo-posconflicto-general-rodolfo-palomino>

Frühling, H. (1998) Modernización De La Policía. Foro “Convivencia y Seguridad Ciudadana en el Istmo Centroamericano. San Salvador. 1998. <http://cronopio.flacso.cl/fondo/pub/digitalfree/1998/libro/029511.pdf>

Frühling, H. (2003) Policía Comunitaria y Reforma Policial en América Latina ¿Cuál es el impacto? http://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/op_01_policiacomunitaria.pdf

Lizarazo, N. (2010). “Seguridad Ciudadana: Policía para la democracia”. En: *Seguridad en Democracia. Un reto a la violencia en América Latina*. Vargas, Alejo (Coordinador). Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

Manrique, V. (2013, mayo 23). Después de La Habana: ¿Cómo debe responder la Policía a un posconflicto? Revista Semana. Bogotá. Recuperado a partir de <http://www.semana.com/opinion/articulo/despues-la-habana-como-debe-responder-policia-posconflicto/344167-3>

Ospina, W. (2012). Roles de la Policía Nacional de Colombia en el Posconflicto. Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá. Recuperado a partir de <http://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/9202/1/OspinaCastroWilliam2012.pdf>

Revista Semana. (2013, agosto 15). «Hay que garantizar seguridad ahora y en el posconflicto». Revista Semana. Bogotá. Recuperado a partir de <http://www.semana.com/nacion/articulo/hay-garantizar-seguridad-ahora-posconflicto/354292-3>

Rivas, A. (2005) “Una década de políticas de seguridad ciudadana en Colombia”. En: *Seguridad urbana y Policía en Colombia*. Bogotá, Fundación Seguridad y Democracia.

Santos, J. (2010). Hacia una estrategia de seguridad ciudadana. Periódico de la Policía Nacional de Colombia. Edición número 4, Octubre de 2010.

Ugarriza, J. E. (2013). La dimensión política del postconflicto: discusiones conceptuales y avances empíricos. *Revista Colombia Internacional*, (77), 141-176.