

El postconflicto y la reforma de la Policía en Colombia: el problema de la desmilitarización

*Edwin Cruz-Rodríguez

* Doctor (c) en Estudios políticos. Profesor, Departamento de Ciencia Política, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia. **Correo electrónico:** ecruzr@unal.edu.co

Recibido: 22 de octubre de 2015.

Aprobado: 6 de octubre de 2016.

Cómo citar este artículo: Cruz-Rodríguez, E. (2017). El postconflicto y la reforma de la Policía en Colombia: el problema de la desmilitarización. *Memorias*, 15(27), xx-xx. doi: <http://dx.doi.org/10.16925/me.v15i27.1732>

Resumen:

Propósito: Este artículo analiza los problemas que la militarización de la Policía genera a nivel institucional, operativo y doctrinario e identifica algunos de los desafíos que presenta una eventual reforma en el postconflicto. **Descripción:** En la primera parte, se expone el problema de la militarización tomando como hilo conductor las reformas a la Policía, en los ámbitos institucional, operativo y doctrinario. En la segunda, se examinan los retos que dicho problema implica en el postconflicto. **Punto de vista:** Debido inicialmente a la necesidad de despartidarizar la institución y, más tarde, a las políticas contrainsurgentes y la persistencia del conflicto armado interno, la Policía colombiana tiene un carácter fuertemente militarizado que se expresa en los ámbitos institucional, operativo y doctrinal, cuyo principal efecto ha sido obstaculizar la puesta en práctica de políticas de seguridad ciudadana. **Conclusiones:** Por consiguiente, un postconflicto plantea el reto de la desmilitarización, como condición para la construcción de paz y la consolidación de la democracia.

Palabras clave: Colombia, desmilitarización, policía, postconflicto, seguridad ciudadana.

Post-Conflict and Police Reform in Colombia: the Question of Demilitarization

Key Words: Colombia, police, security, citizen, post-conflict, demilitarization.

Introducción

La Constitución Política de Colombia (1991) divide la Fuerza Pública en Fuerzas Militares, que “tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la

independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional” (art. 217), y Policía Nacional, “un cuerpo armado permanente, de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz” (art. 218). No obstante, el carácter civil de la Policía no ha sido realidad, debido a la persistencia del conflicto armado y a la participación de esta Institución en las políticas contrainsurgentes.

El problema cobra actualidad ante el postconflicto porque la confusión de roles y funciones policiales y militares sólo puede solucionarse poniendo fin al conflicto, y esa redefinición es fundamental para construir la paz y consolidar la democracia (Vargas, 2002, p. 437-438). La militarización de la Policía ha sido una preocupación central en las transiciones de la guerra a la normalidad. A diferencia los casos de Guatemala o El Salvador, donde la reforma de las FF.AA. estuvo en el centro de las negociaciones (Call, 1997; Glebbeck, 2001; Schultze-Kraft, M., 2005), en Colombia, dada la posición de ventaja militar del Estado en las conversaciones de La Habana, desde 2012, éste tema no hace parte de la agenda.

Sin embargo, tanto los problemas que la militarización genera como la necesidad de concebir políticas de seguridad ciudadana que contribuyan a la construcción de la paz y a la consolidación de la democracia en el postconflicto hacen necesario interrogarse por la desmilitarización de la Policía. Este fenómeno, que se manifiesta en la formación de los efectivos, los valores, normas, jerarquías y modos de operar, ha sido un obstáculo difícil de franquear en el empeño por concebir políticas que transiten desde la concepción predominante de la seguridad nacional hacia los postulados de la seguridad ciudadana. Como arguyó Leal (1994, p. 209), “la militarización de la Policía dificulta el desarrollo democrático, en la medida en que hace más rígidas y autoritarias las relaciones del Estado con la sociedad civil”. La militarización aleja la policía del ciudadano y aumenta las probabilidades de que se vulneren sus derechos.

Según Camacho (1993, p. 52-54), a principios de los noventa, cuando se implementaron reformas para civilizar la Policía, sus problemas se resumían en cierta privatización, la autonomización debido a la infiltración del narcotráfico y la criminalidad organizada, una crisis ética que se manifestaba en la continua violación de derechos humanos, corrupción e ineficacia. Varios de estos problemas recibieron mucha atención. Hoy la Policía es una institución moderna que goza de importante legitimidad y ha tenido logros destacables en su desempeño como parte de los planes contrainsurgentes y en el desarrollo de políticas de seguridad ciudadana (Ruiz, Illera y Manrique, 2006). Con todo, aún el problema de la militarización influye en su desarrollo misional, reflejado en las dificultades que plantea garantizar la seguridad de los ciudadanos con una estructura, funcionamiento y doctrina militares.

Este artículo analiza los problemas que la militarización produce a nivel institucional, operativo y doctrinario en la Policía e identifica algunos de los desafíos de una eventual reforma en el postconflicto. Debido inicialmente a la necesidad de despartidizar la Institución y, más tarde, a las políticas contrainsurgentes y la persistencia del conflicto armado interno, la Policía colombiana tiene un carácter fuertemente militarizado que se expresa en los ámbitos institucional, operativo y doctrinal, cuyo principal efecto ha sido obstaculizar la puesta en práctica de políticas de seguridad ciudadana. Por consiguiente, el postconflicto plantea el reto de la desmilitarización, como condición para la construcción de paz y la consolidación de la democracia.

Para desarrollar este argumento, en la primera parte se examinan las consecuencias de la militarización de la Policía en los ámbitos institucional, operativo y doctrinal, teniendo como hilo conductor las reformas realizadas. En la segunda se reconstruyen algunos de los debates que suscita la posible reforma de la Institución en el postconflicto.

La militarización en el centro de las reformas

La Policía tiene como función garantizar las libertades y derechos ciudadanos como condición para una convivencia pacífica. En contraste, la razón de ser de las FF.MM. es garantizar y defender la integridad nacional, por lo que requiere una preparación para la guerra. Esta distinción se traduce en diferencias concretas a nivel institucional, operativo y doctrinario (Camacho, 1993, p. 55); no obstante, en el caso colombiano estas diferencias nunca han estado claras.

La confusión de roles y funciones entre la Policía y las FF.MM. no sólo se explica por la persistencia del conflicto armado y de una visión contrainsurgente predominante en la doctrina militar, sino también porque inicialmente la subordinación de la Institución al mando militar fue la fórmula para despolitizarla (Llorente, 1999, p. 404). En la primera mitad del siglo XX, la Policía dependía de entidades subnacionales, los departamentos y los municipios (Gutiérrez, 2014, p. 88). Tal situación se prestaba para su politización, que llegó al culmen durante la época de La Violencia (Leal, 1994, p. 179).

En 1953, el gobierno militar decide militarizar la Policía para despartidizarla, poniéndola bajo el mando del Ejército y adscribiéndola al ministerio de Guerra. En 1955 egresan los primeros oficiales de policía formados en la Escuela General Santander, creada en 1940, lo cual permitió iniciar una incipiente profesionalización que contrastaba con el nombramiento político del personal que previamente había tenido lugar. Sin embargo, la Institución no tendría un carácter nacional sino con el inicio del Frente Nacional, en 1960 (Leal, 1994, p. 180).

Unos años después emergerían la insurgencia y un conflicto armado que se insertó en los marcos comprensivos de la Guerra Fría. Así, la misión de la Policía también se encuadraba en el combate al “enemigo interno”, de acuerdo con la Doctrina de la Seguridad Nacional que fue abrazada por las FF.AA. en su conjunto (Leal, 2006). Empero, la militarización de la Policía no fue una preocupación sino hasta principios

de los noventa, debido al cambio constitucional que dio al traste con el sistema político del Frente Nacional. Con anterioridad lo que predominó fue un esquema de relaciones cívico-militares fundamentado en la “doctrina Lleras”, que implicaba una subordinación de las FF.AA. al poder civil a cambio de márgenes importantes de autonomía para decidir sobre asuntos de su campo (Dávila, 1998).

Producto de dicho esquema, entre 1958 y el gobierno de César Gaviria (1990-1994), habría una ausencia de dirección civil sobre los problemas de la seguridad y la defensa. Como en el caso de las FF.AA. en general, entre Policía y élites civiles hubo un acuerdo tácito de subordinación y autonomía. La Policía y la seguridad urbana suponían un problema para los políticos, pues la complejidad de su manejo producía más costos que beneficios en la lógica electoral. Por su parte, la Policía, que gracias a su militarización desarrolló un espíritu de cuerpo, prefería conservar su autonomía que someterse a las autoridades civiles (Casas, 2005, p. 43). Sólo en 1993 se produce el primer intento de desmilitarizar la Institución, con la Ley 62, en el marco del denominado “revolcón” que comprendió la Estrategia Nacional contra la Violencia -primera política de origen civil en la materia- y la designación de un ministro de defensa civil (1991) (Leal, 2006, p. 100).

La reforma tuvo lugar en un contexto de profunda crisis de la Institución y se esforzó por deslindarla funcionalmente de las FF.MM. (Leal, 1994, p. 183). No obstante, la tendencia hacia la desmilitarización se vio afectada por el Programa de Transformación Cultural, que implementó la propia Policía entre 1995 y 1998, y por las dinámicas propias de la guerra que llevaron a acentuar su carácter militar, como sucedió con la Política de Seguridad Democrática. Pero la resistencia a la desmilitarización también se explica por el carácter militar de la Policía; como sostiene Casas (2005, p. 75), “el fracaso de todas las reformas de fondo está estrechamente ligado a esta condición, pues es claro que ese régimen de corte militar termina condicionando de una u otra forma todos los procesos y aspectos de la vida institucional”.

No existe un consenso sobre los problemas de la militarización, pero sí buenos argumentos para ahondar en el tema. Ruiz, Illera y Manrique (2006, p. 195 y 200-202), formulan dos argumentos sugestivos. Primero, según ellos el viejo debate entre represión y prevención ha cedido terreno para poner énfasis en la participación de la comunidad como condición para la consecución de la seguridad y así lo atestiguan las tendencias de los países desarrollados. Segundo, sostienen, es un mito que la desmilitarización pueda coadyuvar a mejorar el servicio policial, en particular en situaciones contemporáneas donde la criminalidad adquiere un poder de fuego que requiere una respuesta militar. Aunque en términos formales estos postulados son ciertos, presentan problemas.

Primero, en una sociedad con un conflicto armado de más de medio siglo difícilmente puede plantearse que ha desaparecido la tensión entre prevención y represión, aunque esa sea la tendencia en otros casos, sobre todo si se tiene en cuenta el sesgo anticomunista y por consiguiente la politización de la Fuerza Pública.

Segundo, la discusión sobre la militarización no debería centrarse en desmilitarizar *versus* militarizar en general. Es claro que ciertos problemas de seguridad reclaman un tratamiento militar o cuasimilitar y es cierto que una tendencia contemporánea es hacia la militarización de ciertos problemas de seguridad (Pion-Berlin, 2008; Dammert y Bailey, 2005, p. 134), como puede verse en la ciudad de Medellín (Yarce, 2013, p. 268). Incluso allí donde el Ejército se ha concentrado en la función de defensa, hay cuerpos policiales con entrenamiento y capacidad de fuego militares. Sin embargo, existen muchas otras funciones que no sólo no reclaman respuestas militares sino que su desarrollo se ve perjudicado por la militarización de la Policía. Por consiguiente, es necesario identificar las formas como se manifiesta la militarización de la policía en los distintos ámbitos, institucional, operativo y doctrinal.

El ámbito institucional

Como productos directos o indirectos del sesgo militar en la Policía, la reforma de 1993 contempló una serie de problemas a nivel institucional enfocados en la relación entre la Policía, el gobierno y la ciudadanía en general. De ahí la necesidad de revisar los mecanismos de dirección y relacionamiento político, de veeduría y control externo. La Policía era una “rueda suelta” que no consiguió articularse al Ministerio de Defensa, sus mecanismos de control interno eran deficientes, la Fiscalía y la Procuraduría eran renuentes a imponer sanciones, y existía un aislamiento respecto de las autoridades locales y la ciudadanía (Ruiz, Illera y Manrique, 2006, p. 193-194).

Al principio la discusión sobre la militarización, planteada por la Comisión de Estudios sobre la Violencia (1987, p. 227), centró la atención en la necesidad de extraer la Policía del ministerio de Defensa, de forma que la comisión consultiva externa convocada para la reforma de 1993 se avocó a dicho debate, el único punto en el que no se alcanzó consenso. La adscripción al ministerio de Defensa tiene como consecuencia que las políticas orientadas a la Policía se desdibujen en el más amplio problema de la defensa, se subordinen a las políticas contrainsurgentes o sean relegadas por éstas.

Camacho (1993, p. 55-56) resume los pros y contras que desde entonces se han formulado en ese debate. Quienes estuvieron en contra de sacar la Policía del ministerio de Defensa argumentaron que el hecho de que estuviera ahí era una garantía contra la politización y privatización que hubo antes de 1953. Así mismo, el hecho de tener una disciplina militar era un correctivo frente a la descomposición y la corrupción. Al contrario, sacarla del ministerio de Defensa afectaría la unidad de mando. Además, trasladarla al ministerio de Gobierno podría poner la Institución en riesgo de politización, dado que esta instancia tiene como función la mediación política entre centro y regiones, ejecutivo y legislativo.

En ese entonces no se tuvo en cuenta la posibilidad de crear una instancia distinta del Ministerio, que al depender del Presidente de la República no supondría una ruptura en la unidad de mando, como podría ser un Departamento Administrativo de Policía. Por otra parte, si la disciplina militar fuese un antídoto contra la corrupción, no se habrían presentado los niveles de descomposición que suscitaron la reforma. En suma, el gobierno evitó la discusión y la Policía continuó adscrita al ministerio de Defensa. Sería supeditada a las políticas contrainsurgentes a partir de la “Guerra Integral”, a finales del gobierno Gaviria, en medio de la despreocupación por enfrentar al problema de la seguridad ciudadana producto de una visión que privilegia la seguridad nacional o del Estado.

Sin embargo, la reforma de 1993 contempló otros mecanismos para superar el desencuentro entre el gobierno civil y la Policía. Trató de civilizarla subordinándola a las autoridades civiles regionales y locales, así como mediante un sistema de participación ciudadana y control de la gestión policial (Llorente, 1999, p. 462). La Constitución establece que los alcaldes son la primera autoridad de policía en los municipios y los gobernadores en los departamentos (art. 315., numeral 2). Para realizar este postulado, la reforma dispuso que se creara una instancia de policía en cada uno de los municipios, para asegurar que existiese correspondencia entre alcaldes y comandantes de Policía. Los oficiales debían reconocer a los mandatarios locales y éstos debían apersonarse de las políticas de seguridad en los municipios (Casas, 2005, p. 14).

No obstante, el carácter vertical y centralizado semejante al Ejército que tiene la Policía opera en contra de esta disposición. Los comandantes debían obedecer ante todo a sus superiores, máxime tratándose de zonas de conflicto armado, antes que a las autoridades civiles (Yarce, 2013, p. 278). Además, para los alcaldes el tema de la seguridad genera más costos que beneficios, por lo que prefieren descargar la responsabilidad en la Fuerza Pública. Así pues, tal subordinación de la Policía al poder civil sólo fue posible parcialmente en ciudades como Bogotá, Medellín y Cali.

Desde luego, si bien la subordinación al poder civil local puede contemplarse como una forma de desmilitarización, dadas las condiciones de las regiones colombianas, en particular la captura de los Estados locales por intereses criminales, quizás no habría sido deseable (Duncan, 2006).

Por otra parte, uno de los problemas que más afectaba a principios de los años noventa a la Policía era su alto nivel de corrupción. Primero, su participación en la política antinarcóticos la hizo propensa a la infiltración de los carteles del narcotráfico. Segundo, una de las consecuencias de la militarización es la construcción de un fuerte corporativismo que se expresa en la visión de diferencia respecto de otros sectores de la sociedad y que se traduce en una búsqueda de autonomía y autoprotección (Ruiz, Illera y Manrique, 2006, p. 106). Finalmente, el carácter militar, jerarquizado y centralizado de la Policía, dificulta el establecimiento de mecanismos de supervisión y control externo (Fruhling, 2009, p. 265).

Para remediar la deficiencia de los mecanismos de control, junto con la subordinación a las autoridades locales la reforma de 1993 se enfocó en dos instancias. Primero, creó la figura del Comisionado Nacional de Policía, con funciones de control interno, procesamiento y manejo de las quejas (Casas, 2005, p. 18). Además, el Sistema Nacional de Participación Ciudadana, que tendría una comisión nacional, que se replicaba a nivel municipal y departamental y comprendía una amplia participación. Sus funciones se resumían en participar en la formulación de programas preventivos, promover una ética civilista, democrática y educativa, y canalizar quejas y reclamos (Casas, 2005, p. 16).

Las principales reformas orientadas a la desmilitarización de la Policía fueron objeto de desmonte en los años siguientes (Lizarazo, 2010, p. 83). Casas (2005, pp. 30-35), plantea que se trató de una “contrarreforma”, que tuvo lugar gracias a la renovada autonomía de las FF.AA. en general y de la Policía en particular, durante el gobierno Samper (1994-1998). En efecto, la Policía ganó gran legitimidad en la

lucha contra el narcotráfico, tras el desmonte del cartel de Cali, lo que aunado a la crisis de legitimidad por la que pasaba el gobierno debido al “proceso 8000” le confirió un importante margen de autonomía para proceder a implementar una reforma conocida como Programa de Transformación Cultural y Mejoramiento Institucional, entre 1995 y 1997.

Este proceso, agenciado desde el interior por el Director General, paulatinamente eliminó la figura de los Comandos Municipales y Subdirecciones de Policía Rural, de Policía Ciudadana y Participación, con lo que redujo la influencia de la ciudadanía en las políticas de la Institución. Al eliminar los Comandantes Municipales se privilegió la operatividad militar, porque salvaguardó la operatividad a nivel de la región o el departamento en detrimento del municipio. Un problema derivado es la dificultad de interacción y coordinación con las autoridades municipales que son las responsables del servicio de policía porque, al no haber Comandante Municipal, los oficiales del municipio pasan a depender del Comandante del Departamento (Casas, 2005, p. 35).

El Comisionado Nacional de Policía nunca operó, las quejas y reclamos siguieron manejándose por la Inspección General, lo que se tradujo en su pérdida de significado como una forma de comunicación entre la Policía y la ciudadanía, para pasar a entenderse como investigaciones disciplinarias y penales, lo cual terminaría por desbordar en pocos años la capacidad de control interno (Casas, 2005, p. 37). La figura del Comisionado generó descontento en el interior de la Policía, porque implicaba que un civil podría investigar y sancionar policías, lo que “impedía cualquier posibilidad de interferencia en el manejo de los procesos ya que quienes los llevaban no pertenecían a la carrera policial” (Casas, 2005, p. 38). Esto reveló una dura resistencia de la Institución a cualquier tipo de veeduría externa.

Si bien la transformación cultural tuvo como objetivo insertar los criterios de la nueva gestión pública en la gerencia, lo que por fuerza contribuiría a la desmilitarización

puesto que supone un intercambio fluido con la ciudadanía, una evaluación por resultados y una estructura más horizontal, en la práctica la organización militar y vertical de la Policía terminó por privilegiar el funcionamiento habitual concentrado en el cumplimiento de normas (Ruiz, Illera y Manrique, 2006, p. 205-210).

En fin, lo que se destaca de dicha contrarreforma es la depuración gracias a las facultades especiales que por decreto se concedieron al Director General, para separar de su cargo a cualquier efectivo policial sin llevar a cabo procesos disciplinarios o invocar causa alguna. Entre 1995 y 1998 salieron de esta forma cerca de 7000 uniformados, lo cual tuvo un efecto importante en mejorar la legitimidad institucional y rechazar la corrupción, pero pudo contribuir a que muchos delitos y faltas quedaran en la impunidad (Casas, 2005, p. 31). Sin embargo, ese control discrecional no podía reemplazar un control institucional y, años después, la Policía presentaba problemas similares a los que habían suscitado el intento de reforma.

En efecto, en 2002 salieron a la luz pública nuevos casos de corrupción, como el manejo indebido de recursos para la política antidrogas de la Embajada de EE.UU., la participación de oficiales de alto rango en enriquecimiento ilícito y la apropiación de más de dos toneladas de cocaína. El gobierno Uribe (2002-2010) conformó una Misión Especial para que hiciera un diagnóstico de la situación, la cual encontró que el sistema de control había colapsado (Casas, 2005, p. 45-46). La Misión constató nuevamente que la injerencia del ministerio de Defensa sobre la Policía era mínima. Por eso, propuso la creación de una Consejería Especial para Asuntos de Policía, así como reactivar el Consejo Nacional de Policía. Incluso se llegó a plantear la formación de un viceministerio de policía dependiente del ministerio del Interior. Sin embargo, según Casas (2005: p. 53), hubo precaución por parte del gobierno respecto de las recomendaciones que no se ajustaran a la política de seguridad democrática y aquellas que pudiesen generar tensiones con la Institución. Así, las recomendaciones de organización, administración y gerencia fueron acogidas por

la Policía en su Plan de Mejoramiento, pero las que implicaban decisiones políticas no.

La Política de Seguridad Democrática redundaría en una militarización más marcada de la Policía y en el retorno de un énfasis en la seguridad nacional sobre la seguridad ciudadana. Esta política actualizó la doctrina contrainsurgente del “enemigo interno” basada en la Doctrina de Seguridad Nacional, que nunca ha desaparecido en las FF.AA., sólo que reemplazó la insurgencia por el terrorismo como “enemigo interno” (Gallón, 2005, p. 125). Como demuestra Atehortúa (2007, pp. 50-51), dicha política tenía una concepción de la seguridad autoritaria y militar donde predominaba la seguridad del Estado sobre la seguridad del ciudadano al equiparar, además, la seguridad del Estado con la seguridad de la sociedad en su conjunto (Leal, 2006, p. 26). Para subsanar la situación, la Policía se vio obligada a generar iniciativas, como el Plan Nacional de Vigilancia por Cuadrantes (Leal, 2011, p. 21). No obstante, dicha iniciativa está lejos de constituir una política de seguridad ciudadana.

El ámbito operativo.

Quizás el aspecto de la militarización que más influye a nivel operativo es la extensa de una cadena de mando piramidal y jerarquizada de la Policía, porque opera en contra de la iniciativa que deben tener los oficiales en el terreno, que no puede equipararse a la obediencia de un soldado. Además, esa organización militar es inconveniente para promover la flexibilidad y relaciones adecuadas con la comunidad. La eficiencia policial requiere unas características específicas que no son valoradas en la organización de tipo militar, donde lo fundamental es el cumplimiento de reglas, órdenes y códigos culturales internos (Fruhling, 2009, p. 150). Por lo tanto, se ha planteado la necesidad de simplificar la estructura para aumentar la capacidad de autonomía y los márgenes de maniobra de los mandos inferiores. Es una tendencia en los países desarrollados, que está articulada al mayor contacto entre los oficiales de base y la población (Llorente, 1999, p. 428).

En 1993 la Policía continuaba operando con la misma cadena de mando que se le había conferido en 1953, que correspondía con la organización del Ejército y estaba compuesta por tres niveles: de oficiales, suboficiales y agentes, éstos últimos asimilados a soldados. Para Casas (2005, p. 20), esa estructura tenía problemas, pues los agentes no tenían la preparación requerida para interactuar con la comunidad, en tanto que sólo se exigía la educación primaria para ingresar.

La reforma de 1993 trató de forjar una carrera policial con un solo nivel jerárquico y unos grados propios de la Policía, como la estructura de las instituciones homólogas en los países desarrollados. Esa estructura posibilitaría cualificar mejor el personal de base, lo que no permite una estructura militar donde existe una rígida jerarquía en términos de la formación. Esto obedecía al convencimiento de que la Policía requiere un nivel de formación en la base más cualificado que el del Ejército. Sin embargo, altos oficiales se opusieron a crear un solo escalafón y propusieron sólo reformar el escalafón de agentes y suboficiales (Casas, 2005, p. 23). Esto fue lo que finalmente se implementó, fusionando los escalafones de agentes y suboficiales en uno solo denominado Nivel Ejecutivo, de manera que se podría mejorar el nivel de formación y permitir que los agentes ascendieran como suboficiales, pero dentro de un esquema militar.

Así mismo, la reforma de 1993, en su empeño por desmilitarizar la Policía, creó cuatro especialidades: urbana, rural, judicial y especializada (Torres, 1994, p. 199). Sin embargo, nunca se enfatizó en su desarrollo, especialmente entre la urbana y la rural, como consecuencia de las necesidades impuestas por el conflicto armado, y en la práctica esta forma de organización terminó por desdibujarse. En buena medida esta situación se explica por un problema estratégico de cara al enfrentamiento de la insurgencia.

Si bien la Policía ha tenido una especialidad rural, la Policía de Carabineros, en la práctica no se trató de un cuerpo especializado en la lucha contrainsurgente, situación que generó dificultades sobre todo para mantener la presencia en el territorio (De Francisco, 1999). Por otra parte, en varios momentos se ensayaron cuerpos mixtos, como las unidades antisequestro ÚNASE, los bloques de búsqueda a fines de los años ochenta y principios de los noventa, o los comandos conjuntos en el gobierno Uribe, que profundizaron el traslapamiento en roles y funciones y, muchas veces, la subordinación de la Policía al “control operacional” de los militares, ocasionando tensiones (Salcedo, 1999, p. 352). Como resultado, se abandonó la idea de la especialización y la labor policial tendió a enfocarse a nivel operativo en la represión más que en la prevención (Dávila, 1998, p. 120).

Finalmente, un problema muy relacionado con el ámbito operativo consecuencia de la militarización es la aplicación del fuero penal militar a la Policía. La Constitución de 1991 mantuvo esa disposición, que en varios sentidos es contraria a la función de la Institución (Pizarro, 1995, p. 195). La comisión consultiva externa de 1993 recomendó que los delitos que se cometieran durante el servicio policial fuesen consideración de tribunales especiales, pero no necesariamente los de la justicia penal militar (Camacho, 1993, p. 55). En aquél entonces, la Policía estaba de acuerdo con el fuero penal militar porque supuestamente contribuía con el mantenimiento de la disciplina pero, si así fuera, cómo explicar el deterioro al que se llegó antes de la reforma (Leal, 1994, p. 192).

El fuero penal militar es inconveniente para la Policía, principalmente, por razones operativas. La función policial requiere cierta flexibilidad en cuanto a la toma de decisiones individuales en el terreno, lo cual la diferencia de la verticalidad y la disciplina automática que debe aplicar en el Ejército. Por eso, a diferencia de los soldados, los policías deben contar con preparación especial en materia jurídica que les permita discernir entre un conjunto de situaciones potenciales. Además, el fuero penal militar puede prestarse para evadir la responsabilidad por violación a los

derechos humanos, tal como ocurrió en las dictaduras del Cono Sur, al estar fundado en el concepto de “obediencia debida”, que opera para los ejércitos pero no para la policía (Leal, 1994, p. 210).

El ámbito doctrinal

Como antes se afirmó, la Policía se militarizó en 1953 con el objetivo de despolitizarla, en el sentido de evitar que tomara partido a favor del liberalismo o el conservatismo como previamente lo había hecho. Sin embargo, en forma paralela se desarrolló un proceso de politización. Al igual que las FF.AA. y las élites del Frente Nacional, que hicieron una lectura del conflicto armado bajo el esquema de la Guerra Fría, en la ideología de la Policía se acendró el anticomunismo y el anti-izquierdismo. Esto fue posible no sólo por el consenso entre las élites políticas y militares, sino también porque como afirma Leal (2006, p. 71), “la bipolaridad ideológica internacional no era considerada política, pues confrontar el comunismo era sencillamente un deber patriótico”. Empero, como plantea Aparicio (2003), la Policía recibió el anticomunismo del influjo de la religión católica y sus prácticas, constituidas como un factor clave de su ideología y su integración, de forma que una vez que el conflicto interno se enmarcó en la confrontación este-oeste, EE.UU. encontró que la tarea de adoctrinamiento ya estaba hecha en Colombia.

Al estar permeada por la ideología anticomunista la Policía asumió su labor como un engranaje más en la estrategia contrainsurgente definida por la Doctrina de Seguridad Nacional, es decir, en la eliminación del llamado “enemigo interno” que ha coincidido con cualquier tipo de oposición, armada o desarmada, al Estado. Así, la Policía se especializó en la represión política con el objetivo de garantizar la persistencia del Estado, la seguridad nacional, más que en proveer la seguridad ciudadana. Este legado ha persistido gracias a la prolongación del conflicto interno más allá de la Guerra Fría. Por consiguiente, mientras los paradigmas de la seguridad en América Latina luego de las transiciones a la democracia y en la postguerra fría estuvieron enfocados en la seguridad humana y ciudadana, en

Colombia persiste un énfasis en la seguridad nacional y el concepto de orden público.

El problema radica en una confusión recurrente en todas las iniciativas civiles, desde la Estrategia Nacional contra la Violencia hasta la Política de Seguridad Democrática, que identifica el Estado con la sociedad (Leal, 1994, p. 205). Así, se supone que los “enemigos” y “amenazas” del primero también lo son de la segunda y que la seguridad del Estado se traduce necesariamente en la seguridad de los ciudadanos (Camacho, 1994, p. 76). La seguridad ciudadana, en contraste, es un concepto enmarcado en el más amplio de seguridad humana, que desarrolló la ONU en la postguerra fría y que se caracteriza por abandonar el sesgo estadocéntrico para enfatizar en la búsqueda de la garantía de los derechos y libertades de las personas. Por tanto, la seguridad ciudadana va más allá de la ausencia del delito y se concentra en la potenciación de los derechos y libertades de los ciudadanos (Lizarazo, 2010, p. 70-72; Camacho, 1994, p. 70).

La reforma de 1993 hizo énfasis en la necesidad de asimilar el concepto de seguridad ciudadana en las labores policiales. Por ejemplo, la comisión consultiva externa sugirió la formación de los efectivos de la Policía en derechos humanos, derecho penal y ética, que anteriormente no se contemplaban o sólo marginalmente (Camacho, 1993, p. 58). Hoy en día, la Policía ha insertado en sus discursos, planes y programas, el concepto de seguridad ciudadana (Lizarazo, 2010, p. 82). No obstante, existe un desencuentro entre tales discursos y algunas de sus prácticas producto del legado de la doctrina militar y contrainsurgente. Existe cierta distancia respecto de los ciudadanos, cuya percepción oscila entre una visión que los concibe como parte de la comunidad a la cual hay que acercarse para solucionar los problemas de seguridad y otra que los avizora como potenciales enemigos. Esta última está ligada a la militarización de la Institución y tiene dos consecuencias negativas.

Primero, el oficio de la Policía tiende a concebirse como el deber de luchar contra el delito y eliminar a los delincuentes, concebidos como enemigos, en lugar de verse como la salvaguarda de los derechos y libertades ciudadanas (Camacho, 1993, p. 53). En el extremo puede existir una suerte de “sublimación” de la doctrina del “enemigo interno”, el cual toma la forma de ciertos grupos poblacionales que no se ajusten a lo que el sentido común dominante considera “normal”: grupos que siguen ciertas modas con indumentarias y apariencias particulares, como los jóvenes, resultan entonces objeto de criminalización (Lalinde, 2015, p. 13). Tal criminalización puede llegar a extremos como el asesinato del joven grafitero Diego Felipe Becerra a manos de un patrullero cuando fuera asimilado a un delincuente, en agosto de 2011. Como sostiene Fruhling (2009, p. 150), el entrenamiento militar es contrario a las aptitudes necesarias para el relacionamiento de la policía con la comunidad, pues tiende a generar una cultura y una identidad propia, un “nosotros”, que muchas veces se contraponen a un “ellos”, los civiles.

Segundo, el sesgo militar también interfiere en la operación de la Policía. De acuerdo con Casas (2005, p. 65): “un cuerpo policial formado con carácter militar tiende a operar y reaccionar de una manera muy diferente a uno formado en la investigación y en la prevención. El primero pierde fácilmente el criterio de la “respuesta proporcional” y tiende a reaccionar desproporcionadamente aplicando cantidades de fuerza o tácticas que no se compadezcan con la situación dada”.

Los retos del postconflicto

El postconflicto plantea la necesidad de reformar la Policía con el fin de redefinir sus roles y funciones con miras al desarrollo de políticas de seguridad ciudadana, que permitan construir paz y consolidar la democracia. Por las características de un posconflicto parcial y armado al que se puede arribar en el corto plazo, tales reformas sólo podrían desarrollarse en el mediano plazo y de manera paulatina. Con todo, uno de los desafíos después de cualquier conflicto armado es el de democratizar la seguridad y hacer que la Policía adopte una forma de operar

transparente y respetuosa de las libertades y los derechos humanos (Call, 2002, p. 1). Ello implica una reestructuración a nivel institucional, operativo y doctrinario, que plantea las siguientes discusiones.

El control democrático.

Una de las preocupaciones de la reforma policial ha sido vincular los civiles, del gobierno y la ciudadanía, a la gestión y control de sus políticas. En este sentido apunta la reforma tendiente a la reubicación de la Policía en otro ministerio. En ningún otro país de América Latina la policía hace parte del ministerio o secretaría de defensa, sino está ubicada en instancias de justicia o interior, e incluso especializadas en seguridad ciudadana. Aunque el argumento de que el ministerio del Interior podría verse desbordado al asignarle funciones policiales, o la Policía podría permearse de política, es sólido, también se ha propuesto crear una instancia civil dependiente del Ejecutivo encargada de la seguridad ciudadana, como un departamento administrativo (Pizarro, 1995, p. 206).

Eso permitiría una desmilitarización de la Policía, en lo que tiene que ver con su funcionamiento institucional, y al mismo tiempo llenar un vacío, porque no existe una instancia nacional que formule las políticas de seguridad ciudadana y ésta función ha tenido que suplirla la propia Policía (Vargas y Pinzón, 2008, pp. 39-40). Este debate volvió a agitarse en mayo de 2014, alrededor de una posible reforma de la Policía y la eventual creación de un Ministerio de Seguridad Ciudadana. Se planteó un proyecto de ley y se rumoraba que sería la columna vertebral de la política de seguridad en el segundo gobierno de Juan Manuel Santos. El proyecto estaba orientado a civilizar la Policía y tenía un énfasis en la seguridad ciudadana. Sin embargo, el Cuerpo de Oficiales de la Reserva de las Fuerzas Militares y de la Policía rechazó esa reforma como inoportuna por sacar la Policía del ministerio de Defensa (Arrázola, 2014).

Empero, más que una subordinación al gobierno civil se debería apostar por un control democrático de la gestión policial. Ruiz, Illera y Manrique (2006, p. 196-197) sostienen que otro mito de la reforma de la policía es que un mayor control de los civiles se traducirá en un mejoramiento en el servicio. En estricto sentido, el control civil de los organismos armados, sean militares o policiales, no es en sí mismo garantía de un buen funcionamiento. Por ejemplo, el extinto Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) desde su creación estuvo supeditado a la Presidencia de la República; sin embargo, eso no evitó que se desviara de sus funciones constitucionales para realizar escuchas y persecuciones en contra de la oposición al gobierno de Uribe.

No obstante, la única forma de control no es la subordinación irrestricta a los gobernantes civiles. Máxime en un contexto en el que en muchas regiones poderes locales son cuestionados por su vinculación con el crimen organizado. Es necesario vincular a la ciudadanía al control de la gestión policial. De acuerdo con Vargas (2002, p. 368-369), “una buena relación entre las Fuerzas Militares y de Policía y los ciudadanos no es en lo fundamental resultado de una campaña de relaciones públicas y publicidad, sino de la construcción de relaciones de confianza mutua, a partir de la percepción de ambas partes como compañeras de ruta en la consolidación de un proyecto de futuro para todos los colombianos”. Además, como también recuerdan varios autores (Fruhling, 2009, p. 157-158; Llorente, 1999, p. 399), controles ciudadanos como los comités externos para el procesamiento de quejas que se han implementado en Canadá y EEUU, aumentan la transparencia y la eficiencia de las instituciones. A eso apuntaba la reforma de 1993 cuando creó el sistema nacional de participación ciudadana.

Ahora bien, la mayor parte de las reformas deberán pensarse en el mediano y largo plazos. Por ejemplo, en el corto plazo es impensable proponer la subordinación de las autoridades policiales a las autoridades locales, debido a los problemas de infiltración del crimen organizado que en distintos lugares subsisten y al reciente

reposicionamiento de las bandas criminales “bacrim” o paramilitares. Además, como sostiene Borrero (2014), en América Latina ha funcionado mejor el modelo vertical, militarizado y jerarquizado de la policía que el modelo de las policías locales, pero eso no se debe al modelo en sí mismo, sino al contexto del sistema político, presidencial y centralista. No obstante, eso no debería implicar la ausencia de participación ciudadana en el control de la gestión policial ni en la formulación de políticas. Por eso, más que un control civil en cabeza de las autoridades se puede ensayar un control democrático con mecanismos de participación ciudadana y con formas de gestión policial transparentes.

La seguridad ciudadana como doctrina policial.

El discurso de la seguridad ciudadana, adoptado por la Policía, convive con prácticas como la represión de la protesta de sesgo militar y el énfasis en la seguridad del Estado. Por eso, el posconflicto hace necesario “revisar y actualizar la doctrina” (Carvajal, 2004, p. 47) y fundamentalmente abandonar el énfasis en la seguridad nacional y el sesgo contrainsurgente, que se concentra en los enemigos internos y externos al Estado, en favor de la primacía de la seguridad del ciudadano (Ruiz, Illera y Manrique, 2006, p. 15). Siguiendo a Acero (2005, p. 176), “entendida como un bien público, la seguridad ciudadana se refiere a un orden ciudadano democrático que elimina las amenazas de la violencia en la población y permite la convivencia segura y pacífica”. La seguridad ciudadana no es un asunto exclusivo de la Policía ni de acciones policiales sino que es necesario coordinar entre las distintas instancias del Estado a fin de garantizar derechos y libertades.

En este empeño sería fundamental revisar los procesos de formación. De acuerdo con Vargas (2002, p. 448-449), la educación es fundamental en el postconflicto, puesto que es parte de la socialización de los servidores de la Fuerza Pública e incluso es propicia para generar vínculos entre ellos y la sociedad, y con los valores de una sociedad democrática. Para eso una buena alternativa es una vinculación más estrecha entre la formación policial y el sistema educativo. El objetivo en este

terreno sería que los procesos de profesionalización tengan como eje doctrinario la seguridad ciudadana.

El pie de fuerza.

Uno de los temas que más suscita discusión de cara a la eventual reforma de las FF.AA. en el postconflicto es la necesidad de reducir el pie de fuerza y las estructuras creadas para combatir la insurgencia. No es muy seguro que el aumento del pie de fuerza policial tenga un impacto en el mejoramiento de los índices de seguridad, puesto que esto es muy relativo al contexto (Llorente, 1999, p. 398). El problema se complica porque los índices de inseguridad y criminalidad tienden a aumentar en el período de postconflicto, como lo muestran los casos centroamericanos (Rettberg et. al., 2002, p. 31).

No obstante, ambos problemas son bastante relativos. Según Fruhling (2009, p. 153-155), no siempre es posible calcular el número de efectivos que la policía debería tener de acuerdo al número de habitantes. Primero, el número de policías depende del número de funciones que la policía tiene a su cargo; por ejemplo, existen policías que tienen a su cargo funciones burocráticas que ocupan una buena cantidad del personal y no todos sus efectivos están prestando servicios de patrullaje, vigilancia o investigación. Segundo, la capacidad de la policía para desarrollar sus tareas no sólo depende del número de integrantes, sino también de los medios a su disposición y el presupuesto, pues la tecnología permite en muchos casos reducir el número de efectivos por tarea. Tercero, en el desempeño también influyen los mecanismos de control y el grado de profesionalización del recurso humano. En fin, la razón policías/ciudadanos no siempre es un buen indicador de la capacidad para garantizar la seguridad ciudadana. Habría que adicionar la variable del enfoque y la doctrina policial, pues cuando se persigue a toda costa la seguridad del Estado, en lugar de la seguridad ciudadana, no es seguro que un número mayor de efectivos contribuya a la vigencia de los derechos y libertades.

Es cierto que los índices de violencia y criminalidad se han disparado en algunos casos de postconflicto. Sin embargo, la violencia postconflicto en Centroamérica no se explica únicamente porque exista gente armada y preparada militarmente, sino sobre todo porque las condiciones sociales en donde se cultivaron los conflictos armados –falta de democracia, pobreza, desigualdad, etc.- quedan intactas después de terminar conflicto (Wielandt, 2005, p. 7; Cardenal, 2008, p. 67). Por tanto, tratar los factores que generan inseguridad en el postconflicto también es erradicar las condiciones que hicieron posible la guerra.

Por otra parte, el ascenso en los niveles de criminalidad y violencia puede tratarse por medios que no necesariamente se reducen a la represión sino que también pueden apuntar a medidas preventivas que no conducen a una ampliación del pie de fuerza (Esteban, 2010). La tesis que apunta a resolver los desafíos a la seguridad en el postconflicto con un enfoque represivo olvida que los conflictos armados tienen orígenes multicausales que no pueden reducirse a su manifestación más visible, la violencia.

Así, lo ideal sería apostar por políticas preventivas, sobre todo en casos donde el conflicto armado se reconoce como de tipo político y los factores que lo alimentan están enraizados en conductas regulares como la represión política, como en el caso colombiano (Gutiérrez, 2014). De ahí la importancia de discutir reformas sobre prácticas como la contención policial de la protesta que están ligadas a la vigencia de los derechos políticos. Pero incluso en materias como el enfrentamiento de la criminalidad organizada transnacional, aspectos como el mejoramiento de los mecanismos para la recolección, procesamiento y análisis de información, así como el establecimiento de redes internacionales, pueden tener un mayor impacto que ampliar el pie de fuerza (Ruiz, Illera y Manrique, 2006, p. 66).

¿Una fuerza rural?

Otro de los interrogantes que más preocupan de cara al postconflicto es ¿cómo garantizar la seguridad en un contexto en el que no existirá propiamente ausencia de violencia? De firmarse un acuerdo de paz con las FARC sólo se conseguiría un postconflicto parcial, pues continuaría la violencia política en medio de la confrontación con el ELN. Aún más, es sabido que en los últimos años hubo una reconfiguración del paramilitarismo, que ha sido comprendido bajo el mote de “bandas criminales” (bacrim). Incluso hay la posibilidad de que sectores de la guerrilla viren hacia negocios criminales y se rehúsen a la desmovilización. Según Ávila (2015), el postconflicto plantea varios problemas para la seguridad. Primero, la necesidad de evitar una confrontación entre mafias que operan en economías ilegales, coca, minería ilegal, una vez que las FARC se retiren de los territorios que controlan. Segundo, qué pasará con los excombatientes y cómo apoyar su retorno al campo o bien su continuación en algún tipo de vida militar, por ejemplo como los escoltas tras la desmovilización del M-19 a principios de los noventa o incluso alguna modalidad de guardabosques. Tercero, la protección de zonas donde los exguerrilleros se reincorporarán con sus familias a la vida civil, zonas rurales con poca presencia institucional: ¿quién va a brindarles seguridad?, ellos probablemente no querrán que sea el Ejército.

Ante un escenario complejo, se han planteado cuando menos dos alternativas: la preparación de las FF.AA. para una pacificación paulatina, que no implica necesariamente la desmilitarización de la Policía, y la formación de un cuerpo policial especializado con poder de fuego para hacer frente a esas amenazas a la seguridad, que permitiría una especialización de la Policía en la seguridad ciudadana.

La primera alternativa fue planteada por Llorente, Ortiz y Urrutia (2008). Para ellos, dado que es muy complicado que en Colombia exista un postconflicto propiamente dicho, como los que se alcanzan tras un único acuerdo de paz, es necesario

preparar las FF.AA. para una pacificación paulatina. En el caso de la Policía, esto implica pensar su estructura, doctrina y operatividad en el contexto del conflicto y no, como se ha hecho desde 1993, como si la Institución fuese a operar en condiciones de normalidad. La Policía deberá operar en un ámbito no pacificado, lo cual la diferencia de cualquier otra experiencia en el mundo, sobre todo en relación con la necesidad de brindar seguridad en el campo; por ejemplo, la policía montada de Canadá o la gendarmería francesa actúan en condiciones de normalidad (Llorente, Ortiz y Urrutia, 2008, p. 6). Así, se requiere “una fuerza de policía polivalente”, capaz de adaptarse a distintos escenarios sin comprometer su identidad, campañas de contrainsurgencia, lucha contra el crimen organizado, prevención del delito común (Llorente, Ortiz y Urrutia, 2008, p. 4).

En particular, la acción policial debería adaptarse a tres tipos de escenario en una situación de conflicto tendiente a una pacificación paulatina (Llorente, Ortiz y Urrutia, 2008, pp. 24-25): primero, zonas pacificadas o casi pacificadas, con mínima presencia de grupos armados ilegales y donde puede desarrollar funciones convencionales; segundo, zonas de consolidación avanzada, donde la Policía tendría alguna dificultad para desarrollar sus funciones tradicionales, puesto que existen grupos armados ilegales en actividad, y debería poder participar en campañas contrainsurgentes sola o en coordinación; y tercero, zonas de consolidación incipiente, donde hay amplia presencia de grupos armados ilegales y economías ilícitas, la Policía sigue cumpliendo tareas básicas pero debe tener capacidad para hacer un uso de la fuerza importante y desarrollar operaciones defensivas de contrainsurgencia. En suma, la distinción en roles y funciones entre la policía y las FF.MM. seguiría siendo opaca y dependería del grado de consolidación del Estado y el nivel de amenaza que deba enfrentar, sin poder afectar el carácter nacional de la Institución, que la ha blindado de ser capturada por el crimen en las localidades o ha moderado los niveles de esa influencia (Llorente, Ortiz y Urrutia, 2008, p. 27).

Esta alternativa presenta varias dificultades. Primero, si bien es cierto que uno de los logros de la Política de Seguridad Democrática fue haber llevado la fuerza pública a todos los municipios del país (Atehortúa, 2007, p. 52), este hecho no se traduce en una consolidación del Estado. Una de las críticas a la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática fue el déficit en términos de consolidación institucional, puesto que más allá de la presencia de la Fuerza Pública no existían indicadores que permitieran evaluarla (Atehortúa y Rojas, 2009, p. 65). Por lo demás, miembros destacados de las FF.AA., con conocimiento del terreno durante años, han llamado la atención sobre el hecho de que no sólo la Fuerza Pública puede resolver los problemas de seguridad y consolidación del Estado, aún cuando son capaces de derrotar la insurgencia y otras amenazas (Salcedo, 1999, p. 356).

Un segundo problema es que al no definir con claridad los roles y funciones de la Policía, la militarización continuaría suponiendo un obstáculo a la implementación de la seguridad ciudadana, fundamental para salir de un conflicto con características políticas que hace necesario garantizar derechos políticos. Además, dicha alternativa supone un sesgo represivo para tratar las amenazas a la seguridad en el postconflicto, que no necesariamente garantizará mayor seguridad.

Un tercer problema es que las amenazas que se enfrentarían en el postconflicto, en particular la eventual persistencia del ELN o de otros sectores, supone enfrentar un problema estratégico central del conflicto con la insurgencia, ¿cómo garantizar al mismo tiempo presencia sobre el territorio, con capacidad de fuego suficiente para repeler ataques, y una alta movilidad? (De Francisco, 1999, p. 499). La guerrilla opera con una alta movilidad, lo que plantea una dificultad considerable para establecer en qué territorios se ha consolidado el Estado. Lo que caracterizó la confrontación durante los años noventa fue una dinámica en la que la guerrilla atacaba poblaciones que únicamente contaban con la presencia de la Policía, la cual no tenía suficiente capacidad de fuego para repeler los ataques. La guerrilla

implementaba la táctica del “salto de la pulga” y atacaba en otro sitio con características similares. Eso ponía en aprietos la seguridad regional e incluso a nivel nacional, dado que en aquél entonces las FF.MM. no tenían las capacidades de movilidad que hoy tienen.

Ahora bien, la movilidad de las FF.MM., que se alcanzó gracias al crecimiento de las brigadas móviles y la implementación de comandos conjuntos, junto con adelantos tecnológicos que redundaron en mayor velocidad y cobertura espacial (Borrero, 2006, p. 117-119), ha resuelto parcialmente un problema, pero quedaría pendiente resolver la dificultad que supone hacer presencia en el territorio con capacidad de fuego para repeler amenazas. El problema retorna a la discusión que se ha venido planteando desde entonces, con tres alternativas (De Francisco, 1999, pp. 501-505). Primero, como se planteó en 1993, fortalecer la Policía de Carabineros para brindar seguridad en el campo; esta alternativa, como se vio, fue abandonada. Segundo, involucrar a la población civil, tal como se hizo con las cooperativas de seguridad rural “Convivir”; esta opción ha demostrado su inutilidad y sus consecuencias perversas al aumentar la criminalidad organizada y desafiar el monopolio de la fuerza estatal. Tercero, crear una tercera estructura, una milicia o guardia nacional, que tenga suficiente poder de fuego para asegurar la presencia y repeler las amenazas de inseguridad en regiones “no consolidadas” sin que ello comprometa las funciones de Policía y la seguridad ciudadana.

La segunda alternativa para hacer frente a las amenazas del postconflicto precisamente adopta esta perspectiva y se plantea formar una fuerza distinta de la policía y de las FF.MM. No es una propuesta novedosa e incluso en otros momentos ha hecho parte del debate parlamentario (Dávila, 1999, p. 340). Recientemente, esta propuesta fue defendida por Velásquez (2015, p. 10); en su perspectiva las nuevas amenazas que se enfrentarían en el postconflicto se caracterizan por su “hibridez” y, en consecuencia, reclaman una estrategia que desborda las aptitudes tanto de la Policía como del Ejército.

Así, existirían dos opciones: una reforma estructural que paulatinamente permita el crecimiento de la Policía y la especialización de cuerpos de seguridad ciudadana y rurales como la Policía de Carabineros, o la creación de una guardia nacional rural mediante el desdoblamiento del personal actual en áreas rurales periféricas. Se trata de una salida intermedia para amenazas intermedias, con parte civil y parte militar. El crimen organizado en algunas regiones tiene cierta capacidad militar que sobrepasa al de la Policía, que debe perfilarse como un cuerpo civil. Las FF.MM. no deben enfrentarlas porque su poder de fuego es muy alto y puede ocasionar daños y costos colaterales para la población civil (Velásquez, 2015, p. 14).

En contraste con la anterior, esta alternativa permitiría hacer frente a los problemas de seguridad del postconflicto sin comprometer la posibilidad de desarrollar políticas de seguridad ciudadana. Sin embargo, enfrenta problemas prácticos de consideración. Por ejemplo, de acuerdo con Borrero (2014), el tipo de instituciones militares que hay en Colombia hacen que difícilmente se pueda pensar en una tercera fuerza entre Policía y Ejército. Además, porque tiene unas complicaciones prácticas: habría que extraer oficiales de ambos cuerpos, donde éstos escasean debido al crecimiento de las FF.AA. en la última década. Por eso, tal vez una solución menos compleja sería fortalecer los Comandos Móviles de Carabineros que se crearon en el contexto de la Política de Seguridad Democrática.

Conclusiones

La militarización de la Policía, debida inicialmente a la necesidad de despartidizarla y, más tarde, de enfrentar el conflicto armado interno, se expresa en los ámbitos institucional, operativo y doctrinal. Su principal consecuencia es obstaculizar la implementación de políticas de seguridad ciudadana, entendida como la garantía y el desarrollo de los derechos y libertades de los ciudadanos, más que la seguridad del Estado y la nación, los cuales hacen parte del ámbito funcional de las FFMM. En efecto, las estructuras, mentalidades y formas de operar de la Policía si bien han

incorporado parcialmente el ideal de la seguridad ciudadana, continúan caracterizándose por los legados que ha dejado su participación en la guerra, como su sesgo represivo, la distancia en relación con la ciudadanía vista potencialmente como parte del “enemigo interno” y el énfasis en la seguridad nacional, entre otros. En 1993 se emprendió una reforma que intentó desmilitarizar la Policía y erigir la seguridad ciudadana en el pilar fundamental de su misión. En este sentido, se implementaron controles institucionales y sistemas de participación ciudadana, así como una transformación a la carrera policial, que buscaron romper con las características militares de la institución. Sin embargo, por distintas razones, la conveniencia de los gobernantes civiles y los oficiales de Policía, los legados de las políticas contrainsurgentes y las urgencias del conflicto armado, entre otros, tal reforma fue desmontada o revertida un tiempo después.

En realidad, lo que ha caracterizado a los gobiernos civiles respecto de la Policía es una despreocupación, que se expresa en el hecho de que siempre que se han intentado introducir cambios se ha tratado de coyunturas críticas que obligan a operar de manera reactiva. El postconflicto también es una oportunidad para pensar cuál es el tipo de institución policial que requiere una sociedad cuya necesidad principal es terminar con el vínculo entre violencia y política. Por esta razón, la discusión no debería concentrarse en el sesgo represivo que en los últimos años se le imprimió a la institución en el marco de la campaña contrainsurgente, sino en las posibilidades que anidan en el hecho de que sus discursos y muchas de sus prácticas apuestan hoy por garantizar la seguridad ciudadana.

En este sentido, el postconflicto plantea la necesidad de despolitizar a la Policía, entendiendo por tal una transformación doctrinaria que acepte la pluralidad que caracteriza una sociedad democrática, lo que supone terminar con el sesgo anticomunista y anti-izquierdista propio de las políticas contrainsurgentes. Esta transformación debería expresarse también en prácticas como la contención de la protesta, un derecho ciudadano básico cuya garantía es fundamental para asegurar

que las demandas sociales puedan ser transmitidas a las autoridades y, de esa forma, que se elimine la posibilidad del uso de la violencia política.

Desde luego, la eventual reforma de la Policía no se agota ahí, puesto que como han advertido distintos expertos, el postconflicto en Colombia necesariamente será parcial y la consecución de la paz será paulatina, debido al carácter complejo del mismo conflicto, que además involucra cuestiones políticas y socioeconómicas, pero también un componente importante de crimen organizado. Esto supone que las reformas por fuerza deberán realizarse en el mediano plazo. Empero, ello no debería ser obstáculo para que el horizonte sea una Policía preparada para la construcción de la paz y la consolidación de la democracia.

Referencias

Aceró, H. (2005). Los gobiernos locales y la seguridad ciudadana. En VVAA, *Seguridad urbana y policía en Colombia* (pp. 167-234). Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia.

Aparicio, J. (2003). *La ideología de la Policía Nacional de Colombia en las décadas de los 60 y 70*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia Tesis de pregrado en Ciencia Política.

Arrázola, M. (2014, 31 de mayo). Debate por reforma a la Policía. Recuperado de <http://www.elespectador.com/noticias/nacional/debate-reforma-policia-articulo-495811>

Atehortúa, A. (2007). *Las banderas del presidente Uribe*. Medellín: La Carreta.

Atehortúa, A. y Rojas, D. (2009). La política de consolidación de la seguridad democrática: balance 2006-2008. En *Análisis Político*, 66, pp. 59-80.

Ávila, A. (2015, 27 de enero) ¿Quiénes hayan sido guerrilleros pueden ser policías?. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/la-policia-rural-de-colombia-opinion-ariel-avila/415921-3>

Borrero, A. (2014, 10 de febrero). ¿Exguerrilleros en las Fuerzas Militares? Recuperado de <http://www.razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz->

temas-30/7345-¿exguerrilleros-en-las-fuerzas-militares.html

Borrero, A. (2006). Los militares: los dolores del crecimiento. En Leal, F. (Ed.), *En la encrucijada. Colombia en el siglo XXI* (pp. 113-146). Bogotá: Uniandes-Norma.

Call, T. (2002). "War Transitions and the New Civilian Security in Latin America". En *Comparative Politics*, 35 (1), pp. 1-20.

Camacho, Á. (1993). La reforma de la policía: realidades inmediatas y objetivos estratégicos. En *Análisis Político*, 19, pp. 51-65.

Camacho, Á. (1994). Seguridad: ¿para la gente o para el Estado? En *Análisis Político*, 21, pp. 70-81.

Carvajal, C. (2004). "La Policía Nacional en el Posconflicto". En *Revista Criminalidad*, 47, pp. 38-48.

Casas, P. (2005). "Reformas y contrarreformas en Policía colombiana". En VVAA, *Seguridad urbana y policía en Colombia* (pp. 1-80). Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia-

Comisión de Estudios sobre la Violencia. (1987). *Colombia. Violencia y democracia*. Bogotá: IEPRI.

Dammert, L. y Bailey J. (2005). "Reforma policial y participación militar en el combate a la delincuencia. Análisis y desafíos para América Latina". En *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, 19 (1), pp. 133-152.

Dávila, A. (1998). *El juego del poder. Historia, armas y votos*. Bogotá: Cerec-Universidad de los Andes.

Dávila, A. (1999). Ejército regular, conflictos irregulares: la institución militar en los últimos 15 años. En Deas, M y Llorente, M. (Comps.), *Reconocer la guerra para construir la paz* (pp. 283-345). Bogotá: Uniandes-Cerec-Norma.

De Francisco, G. (1999). La fuerza pública y la estrategia para enfrentar el fenómeno guerrillero. En Deas, M. y Llorente, M. (Comps.), *Reconocer la guerra para construir la paz* (pp. 475-536). Bogotá: Uniandes-Cerec-Norma.

Duncan, G. (2006). *Los señores de la guerra*. Bogotá: Planeta-Fundación Seguridad y Democracia.

- Esteban, B. (2010). Los desafíos de la prevención de la criminalidad en contexto de *postconflicto: la experiencia de Guatemala*. Serie *Nuevas Voces*, 1, Consorcio Global para la Transformación de la Seguridad.
- Frühling, H. (2009). *Violencia y policía en América Latina*. Quito: Flacso.
- Gallón, G. (2005). Los riesgos de una desenfocada política antiterrorista en Colombia. En Cárdenas, M. (Comp.), *La reforma política del Estado en Colombia: una salida integral a la crisis* (pp. 121-153). Bogotá: Cerec-Fescol.
- Glebeek, M. (2001). Police Reform and the Peace Process in Guatemala: The Fifth Promotion of the National Civil Police. En *Bulletin of Latin American Research*, 20 (4), pp. 431-453.
- Gutiérrez, F. (2014). *El orangután con sacoleva*. Bogotá: Debate-Universidad Nacional de Colombia.
- Lalinde, S. (2015). *Requisas, ¿a discreción?* Bogotá: Dejusticia.
- Leal, F. (1994). *El oficio de la guerra*. Bogotá. Tercer Mundo-IEPRI.
- Leal, F. (2006). *La inseguridad de la seguridad*. Bogotá: Planeta.
- Leal, F. (2011). Una visión de la seguridad en Colombia. En *Análisis Político*, 73, pp. 3-36.
- Lizarazo, N. (2010). Seguridad ciudadana. Policía para la democracia. En Vargas, A. (Coord.), *Seguridad en democracia* (pp. 69-87). Buenos Aires: Clacso.
- Llorente, M. (1999). Perfil de la policía colombiana. En Deas, M. y Llorente, M. (Comps.), *Reconocer la guerra para construir la paz* (pp. 389-473). Bogotá: Uniandes-Cerec-Norma.
- Llorente, M. V., Ortiz, R., y Urrutia, N. (2008). *Policía Nacional: Una fuerza para la consolidación*. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.
- Pion-Berlin, D. (2008). Militares y democracia en el nuevo siglo. En *Nueva Sociedad*, 213, pp. 50-63.
- Pizarro, E. (1995). La reforma militar en un contexto de democratización política. En Leal, F. (Comp.), *En busca de la estabilidad perdida* (pp. 159-208). Tercer Mundo-Iepri.

- Rettberg, A. (Coord.). (2002). *Preparar el futuro: conflicto y postconflicto en Colombia*. Bogotá: Uniandes-FIP.
- Ruiz, J., Illera, O. y Manrique, V. (2006). *La tenue línea de la tranquilidad. Estudio comparado sobre seguridad ciudadana y policía*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Salcedo, J. (1999). Respuestas personalísimas de un General de la República sobre cosas que casi todo el mundo sabe. En Deas, M. y Llorente, M. (Comps.), *Reconocer la guerra para construir la paz* (pp. 347-387). Bogotá: Uniandes-Cerec-Norma.
- Schultze-Kraft, M. (2005). *Pacificación y poder civil en Centroamérica*. Bogotá: Norma.
- Torres Velasco, J. (1994). La ciudadanía pacta con su policía. El proceso de modernización de la Policía Nacional de Colombia. En Leal, F. y Tokatlian, J. (Comps.), *Orden mundial y seguridad* (pp. 45-73). Bogotá: IEPRI-Tercer Mundo.
- Vargas, A. y Pinzón, V. (2008) "Seguridad ciudadana y gasto público. Reflexiones sobre el caso colombiano". En *América Latina Hoy*, 50, pp. 37-51.
- Vargas, A. (2002). *Las Fuerzas Armadas en el Conflicto Colombiano*. Bogotá: Intermedio.
- Velásquez, C. (2015). *La fuerza pública que requiere el postconflicto. Working Paper 13*. Bogotá: Fundación Ideas Para la Paz.
- Wielandt, G. (2005). *Hacia la construcción de lecciones del postconflicto en América Latina y el Caribe. Una mirada a la violencia juvenil en Centroamérica*. Santiago de Chile: Cepal.
- Yarce, C. (2013). Militarización de la seguridad ciudadana en Medellín. En *Estudios de Derecho*, 70 (156), pp. 265-290.