

De una Policía militarizada a una Policía civil: el desafío colombiano en el posconflicto armado

ALEJO VARGAS VELÁSQUEZ

Docente y director del Departamento de
Ciencia Política, Facultad de Derecho, Ciencias
Políticas y Sociales, Universidad Nacional de
Colombia.

Una versión preliminar de este documento fue presentado por el autor en el Seminario Internacional "Institución policial y políticas de seguridad pública y ciudadana frente a la globalización", Pontificia Universidad Católica - Policía Nacional del Ecuador - Escuela de Estado Mayor, Quito, marzo 30 de 2005.

Resumen

Este texto parte de unas reflexiones analíticas acerca de cómo entender el Estado y el papel de las fuerzas armadas y de policía dentro del mismo como instituciones monopolizadoras de la coerción legítima; luego hace una mirada retrospectiva al difícil y contradictorio proceso vivido en Colombia, en distintos momentos de su historia, en la construcción de una policía nacional, destacando la indiferenciación de roles entre fuerzas armadas y policía –“militarización” de la policía y “policivización” de los militares–, ligado esto en buena medida a la reiterada presencia de la violencia política en la historia colombiana, para luego situar el análisis en la política de “seguridad democrática” del gobierno de Álvaro Uribe Vélez y concluir en una serie de reflexiones acerca de cómo pensar una policía civil en el posconflicto colombiano –con las acotaciones conceptuales indispensables sobre cómo entenderlo–, señalando algunos avances que han venido dándose en esa dirección.

Palabras clave: seguridad, orden público, policía, militares.

Abstract

The text begins with some analytical reflections about how to understand the State and the role played by the Armed Forces and the Police as the institutions with a monopoly on the legitimate use of coercive force. It then examines the difficult and contradictory experience of what has transpired in Colombia, at different points in history, in the construction of the National Police force, underlining the lack of differentiation between the role of the Armed Forces and that of the Police: the “militarization” of the Police and the “policing role” of the Military. To a considerable degree, this characteristic is historically tied to the repeated presence of political violence in Colombia. The analysis then examines the Uribe government’s democratic security policy. It concludes with a series of reflections about how to consider a civil Police force in post-conflict Colombia –with some indispensable conceptual guidelines for understanding this– identifying some progress that has been made in this direction.

Key words: Security, public order, police, military

Algunas anotaciones analítico-conceptuales¹

Partimos de un entendimiento del Estado, en la perspectiva weberiana, como el aspecto político de las relaciones de dominación social, también como el agente de unificación de la sociedad y, como tal detentador del monopolio de la violencia física legítima, lugar de integración y de represión, igualmente, de cambio. Integrando, reprimiendo o asegurando el cambio, se define por su modo de intervención en relación con la sociedad y un sistema político².

Max Weber nos dice:

Desde el punto de vista sociológico el Estado moderno sólo puede definirse en última instancia a partir de un medio específico que, lo mismo que a toda asociación política, le es propio, a saber: el de la coacción física... el Estado es aquella comunidad humana que en el interior de un determinado territorio –el concepto de “territorio” es esencial a la definición– reclama para sí (con éxito) el monopolio de la coacción física legítima. Porque lo específico de la actualidad es que a las demás asociaciones o personas individuales sólo se les concede el derecho de la coacción física en la medida en que el Estado lo permite. Éste se considera, pues, como fuente única del “derecho” de coacción³.

El Estado monopoliza la coerción legítimamente, es la violencia organizada, para evitar que dicha violencia la ejerzan los particulares. En otras palabras, esa es la esencia del poder que ejerce el Estado; por ello también podemos decir que “los militares siempre han tenido un cierto tipo de poder político en la sociedad. En todas las sociedades desde que Nicolla Machiavello, en el siglo XVI, lo teorizó en *El príncipe*, el monopolio de la fuerza y su uso radica en el Estado, que lo ejerce por medio de las fuerzas armadas. De ahí viene la base de toda la teoría del Estado moderno...”⁴.

Pero es insuficiente el monopolio de la coerción y la existencia de una legitimidad, se requiere también un ordenamiento legal. Por eso el Estado moderno, y en particular el denominado Estado de derecho, tiene su basamento en una norma constitucional que le proporciona su estructura jurídico-formal. Ella constituye la “norma jurídica fundamental”, según

-
1. Incluyo algunos apartes de Alejo Vargas Velásquez, *Las fuerzas armadas en el conflicto colombiano*, Bogotá: Intermedio Editores, 2002.
 2. Véase al respecto, Alejo Vargas Velásquez, *Notas sobre el Estado y las políticas públicas*, Santa Fe de Bogotá: Almudena Editores, 1999.
 3. Max Weber, *Economía y sociedad*, 12ª reimpresión, México: Fondo de Cultura Económica, 1998.
 4. Luis Maira y Guido Vicario, *Perspectivas de la izquierda latinoamericana*, Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica, 1991.

Kelsen, a la cual se subordinan los otros textos legislativos⁵. Sin embargo, como bien lo anota Ferdinand Lasalle, "los problemas constitucionales no son, primariamente, problemas de derecho, sino de poder; la verdadera Constitución de un país sólo reside en los factores reales y efectivos de poder que rigen en ese país"⁶.

Pero el Estado se materializa en instituciones concretas como la Procuraduría, la Contraloría, las fuerzas armadas, el poder judicial, el ejecutivo, etc. Son las instituciones concretas en que ese Estado se corporiza, toma forma. Una de las instituciones fundamentales para la función de coerción y control del Estado, y para dar credibilidad al propio ordenamiento jurídico en la medida en que le da una capacidad de eficacia, son las fuerzas armadas.

Debemos destacar la relación intrínseca entre Estado y fuerzas armadas:

[porque] el monopolio de la coerción legítima se quedaría en mera amenaza potencial si, para su materialización, el Estado no contase con instrumentos adecuados e igualmente legítimos. Es este el problema de los organismos armados del Estado. Las Fuerzas Militares y la Policía no constituyen una realidad externa del Estado, sino que son, por el contrario, su materialización en cuanto fenómeno de fuerza; son los administradores de la legítima coerción y hacen parte, por tanto, de la estructura y la dinámica del Estado⁷.

Sin embargo, es necesario señalar una distinción clásica: las fuerzas armadas (en la mayor parte de los casos compuestas por los ejércitos de tierra, naval y del aire) tienen como función clásica la defensa de la seguridad del Estado, la integridad territorial y la soberanía nacional, y la Policía tiene la responsabilidad del orden público interno, por lo cual es considerada una institución de carácter no militar.

Una última anotación: las características de la evolución político-institucional colombiana fue la tardía monopolización de la coerción legítima, asociada a una postergada profesionalización y despartidización de las fuerzas armadas. Esto se articula y se entrecruza con la tendencia recurrente al uso de la violencia con intenciones políticas por parte de diversos actores en el transcurso de la historia colombiana. Las circunstancias anteriores están en la base de la explicación de por qué en el caso colombiano tenemos una policía muy militarizada, que parece más un cuasi ejército. Lo cual plantea la necesidad de construir una policía civil, como uno de los desafíos del posconflicto armado colombiano.

5. Daniel-Louis Seiler, *La politique comparée*, Paris: Armand Colin Editeur, 1982.

6. Ferdinand Lasalle, *¿Qué es una Constitución?*, Barcelona: Editorial Ariel, 1984.

7. Adolfo León Atehortúa Cruz y Humberto Vélez Ramírez, *Estado y fuerzas armadas en Colombia*, Bogotá: Tercer Mundo Editores-Universidad Javeriana-Cali, 1994.

1 El difícil camino de construcción de una Policía Nacional profesional

Podríamos diferenciar de manera analítica tres períodos en el proceso de estructuración de las fuerzas armadas como institución nacional, profesionalizada e imparcial, como deben ser todas las instituciones estatales. Primero, el encarnado por el ejército que emerge con la Independencia. Segundo, el de la fragmentación del mismo por causa de las guerras civiles del siglo XIX. Tercero, caracterizada por diversos intentos de profesionalización, pero en el cual el partido transitoriamente en el gobierno quiere utilizarlo como un aparato al servicio del partido, período que con distintos altibajos se prolonga hasta la violencia liberal-conservadora de mediados del siglo XX, período en que se prioriza la despartidización de las fuerzas armadas, pero sigue cuestionado por sectores importantes de la sociedad por su parcialización. Es decir, vamos a tener una tensión permanente entre búsqueda de profesionalización, utilización partidista del aparato militar del Estado, y tendencias hacia su conversión en una institución que sea garante de la imparcialidad en el trámite de las diferencias sociales y, en esa medida, uno de los garantes de la constitucionalidad y la legalidad del régimen político⁸.

Y el transcurso de la formación de la Policía Nacional va a estar muy cerca de lo anterior, como veremos a continuación.

Muy bien lo señala Juan Aparicio Barrera, politólogo de la Universidad Nacional de Colombia, en su trabajo de grado, que tuvo el honor de dirigir:

Todas las historias que se escriben de la Policía Nacional de Colombia —generalmente hechas por policías y ex policías, con la particularidad de ser llenas de decretos y con cronología lineal— se remontan al año 1891, el desarrollo de la policía en nuestro país lo hacen mirando *un antes y un después* del arribo a Colombia del comisario francés Jean Marie Marcellino Gilibert Leforgue. El año *cero* de la fundación de la Policía Nacional de Colombia lo establecerán a partir del 5 de noviembre de 1891 (que es el día actual de la fiesta o aniversario de la Policía Nacional de Colombia), fecha en la cual se firmó el decreto ejecutivo número 1.000 por el entonces presidente Carlos Holguín Mallarino en el cual se reglamenta la reorganización de un cuerpo de policía para la ciudad de Bogotá⁹.

8. En este escrito usaremos apartes de mi texto siguiente: Alejo Vargas Velásquez, *Las fuerzas armadas en el conflicto colombiano*, Bogotá: Intermedio Editores, 2002.

9. Juan Aparicio Barrera, "La ideología de la Policía Nacional de Colombia en las décadas de 1960 y 1970", trabajo de grado, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Departamento de Ciencia Política, Bogotá, D. C. 2003.

Pero, paradójicamente, va a ser la Policía el cuerpo que va a vivir mayor incidencia en cuanto a partidización y fragmentación territorial y por actividades.

En las postrimerías del siglo XIX y comienzos del siglo XX existieron, por lo menos, cuatro modelos de organización policial. El primero, heredado de la Colonia, estaba más próximo al ideal griego de un cuerpo que sirviera a la “armonía civilizada de los ciudadanos”. Un segundo modelo, surgido de las guerras civiles, significó la perversión del verdadero sentido y la verdadera misión de la institución policial, al desconocer su carácter de servicio civil y someter su formación y sus métodos de acción a la disciplina militar... Un tercer modelo, de carácter más privado, era el “cuerpo de serenos” fundado por los comerciantes para vigilar las calles donde se encontraban sus negocios. El cuarto –el que quiso implementar Gilibert– conllevaba una concepción más moderna de la Policía como cuerpo profesional: una guardia que presta un servicio civil, formada jurídica y técnicamente, del todo separada del ejército y de las fracciones políticas¹⁰.

Al inicio de la “República conservadora” (1918-1930) los intentos de reforma en las fuerzas armadas, en la dirección de su profesionalización, comienzan a marchitarse y a predominar la tendencia de partidización de las mismas.

Además, la Policía Nacional sufrió un severo revés en su personal y sus objetivos. Argumentando razones presupuestales, el decreto 308 del 20 de febrero de 1918 liberó a la Policía Nacional de todos los servicios que no corrieran a cargo de la nación, exceptuando la vigilancia de Bogotá, e impulsó con ello los cuerpos especiales de policía departamental y municipal “para otros servicios”¹¹.

Igualmente, se va a buscar que las fuerzas armadas –en especial el Ejército– cumplan un papel de control interno de la protesta social, en una función superpuesta a la de la Policía Nacional, y de aparato al servicio del gobierno de turno, contribuyendo a reproducir electoralmente a éste por medio de procedimientos electorales irregulares, lo cual las lleva a una nueva partidización de las mismas.

Los gobiernos liberales (1930-1946) trataron desde el comienzo de incidir sobre los dos problemas considerados más importantes en relación con las fuerzas armadas, la politización y su participación en fraudes electorales, y para ello prohíben el sufragio para los militares.

10. Elsa Blair Trujillo, *Las fuerzas armadas, una mirada civil*, Santa Fe de Bogotá: Cinep, 1993.

11. Adolfo León Atehortúa Cruz y Humberto Vélez Ramírez, *op. cit.*

Pero muy tempranamente los liberales tratan de poner la Policía como una especie de "brazo armado" de su partido y van a utilizarla después como un contrapeso partidista frente al Ejército, lo cual parece estar en la base de las tensiones de los gobiernos de Alfonso López Pumarejo con ellos y del golpe militar frustrado en su segunda administración.

En el gobierno de Eduardo Santos (1938-1942) comienza a darse una relación privilegiada con los Estados Unidos (E.E.UU.) en cuanto a la asistencia y la asesoría militar, con lo cual el eje de alineamiento con Estados Unidos va a consolidarse después. Igualmente, en este gobierno se crea la Escuela de Policía General Santander "El 16 de marzo de 1940 fue creada... en Muzú bajo la dirección del jurista Luis Andrés Gómez con el lema 'La fuerza al servicio del derecho'"¹².

En el segundo gobierno de López Pumarejo (1942-1946) la situación de tensión con el Ejército se acentúa; "López aprovechó la circunstancia para tomar medidas que fueron percibidas como provocación por parte del Ejército. Pretendió contratar una misión chilena para tecnificar los servicios de la Policía, y al dotarla con nuevos y variados recursos, podía ponerla por encima del Ejército", y esto va a culminar en el intento de golpe de Estado en Consacá (Nariño), en julio de 1944, por parte de algunos miembros del Ejército.

A mediados de la década de 1940 se produce la caída del Partido Liberal del gobierno, producto de la división de esta colectividad, por una parte, y, por otra, del desgaste y el cuestionamiento de los gobiernos liberales. La generalización de la violencia a partir del asesinato del caudillo liberal Jorge Eliécer Gaitán se asocia frecuentemente a este relevo de los gobiernos liberales; sin embargo, si bien esto es un contribuyente en esta dirección, los fenómenos son de mucha más complejidad.

Durante la violencia liberal-conservadora (1946-1953) se da un claro involucramiento de las fuerzas armadas en la misma, mucho más acentuado en la Policía que en el Ejército, lo cual contribuyó a lo que Paul Oquist denomina el "derrumbe parcial del Estado", y a la pérdida de credibilidad de un sector importante de la sociedad en la institución militar. Según Elsa Blair,

La razón fundamental para explicar el "derrumbe" de la institución policial es la de su falta de profesionalismo y su nacionalización no concluida... La situación del Ejército era radicalmente distinta. A diferencia de la Policía, y pese a las dificultades incuestionables para su profesionalización, la violencia encuentra en el estamento militar una situación institucional más avanzada... Pero no son razones que puedan ser atribuibles exclusivamente a la institución militar en sí misma. Es la lógica de los conflictos

12. Ídem.

sociales la que en el entrecruzamiento de actores e intereses va generando procesos de gran complejidad. Al interior de los mismos, y sin que puedan sustraerse a ellos, se desenvuelve la dinámica de la institución militar¹³.

Un calificado analista, el general (r) Álvaro Valencia Tovar, mira así el proceso de involucramiento de las instituciones militares en el conflicto partidista:

En el momento en que se rompían los lazos de unión entre los partidos, la autoridad empezó a utilizarse políticamente. El alcalde conservador con policía conservadora la empleaba para el Partido Conservador, y eso, naturalmente, producía una ruptura con el Partido Liberal, que estaba en el asfalto. Como era una policía ignorante, sectarizada, con todo ese sectarismo de aquella época, entonces era muy fácil manejarla como instrumento, no de autoridad, sino de poder político de un partido contra el otro. Eso fue un elemento de aceleración y de agravamiento de los conflictos, en especial porque con un mal concebido concepto de autoridad o principio de autoridad se respaldaba esa policía en esas posiciones sectarias y el ejército iba no a relevar a la policía, que era lo que ha debido hacerse dondequiera que surgía un conflicto, sino a apoyarla, para implantar el principio de autoridad, que nada tenía que ver con lo que estaba ocurriendo, que era el dominio de un partido que pretendía sojuzgar al otro, no importa cuál partido, hagamos abstracción de Liberal y Conservador, para evitar que se piense que se está considerando hacer política de partido. No. Es que si hubiera estado el Liberal, hubiera hecho la misma cosa. No se puede usar la autoridad en beneficio de la gente de un partido olvidando al otro, que fue lo que ocurrió allí, y sobre todo porque se usaba con brutalidad, con despotismo, de malas maneras, con hostilidad, en fin, de mil formas, que, claro, arrancaba desde el estrato más alto del gobierno...¹⁴.

Es importante destacar el cambio institucional que se produce en 1951 (decreto 1814 del 10 de julio) con el paso de la Policía del Ministerio de Gobierno al Ministerio de Guerra:

Se creó entonces el Comando General de las Fuerzas Armadas, ocupado por el general Gustavo Rojas Pinilla. Militares y policías quedaron así institucional y jerárquicamente unificados y, en lo básico, funcionalmente indiferenciados... Con la creación del comando unificado las tensiones entre los organismos armados del Estado cedieron de manera temporal para renacer en los meses siguientes, sobre todo en los municipios donde los militares desempeñaban las alcaldías¹⁵.

13. Elsa Blair Trujillo, *op. cit.*

14. Entrevista grabada del autor con el general (r) Álvaro Valencia Tovar, Bogotá, 1990.

15. Adolfo León Atehortúa Cruz y Humberto Vélez Ramírez, *op. cit.*

Progresivamente el conjunto de las instituciones militares termina involucrado en la violencia partidista. “Desde 1951 en adelante ya no habrá diferencias entre la actuación de la policía y el ejército, ni a nivel de la guerrilla, ni a nivel de la población civil. Ello prueba que pese a los años de profesionalización, los miembros del ejército no habían roto con su adscripción partidista liberal o conservadora de las primeras décadas”¹⁶.

El golpe militar que lleva al gobierno al general Rojas Pinilla es el intento de reinstitucionalización de un Estado cada vez más en entredicho por la sociedad en su conjunto y por la creciente autonomía frente a los partidos tradicionales que empezaban a mostrar las guerrillas liberales. Para darle legitimidad, de entrada el ilustre jurista liberal Darío Echandía lo denomina un “golpe de opinión” y lo legaliza la Asamblea Nacional Constituyente que había convocado Laureano Gómez, reflejaba así la intención de salida de compromiso que significaba el mismo.

El gobierno del general Rojas Pinilla vive tres períodos diferenciados. Primero, el del consenso inicial de las fuerzas políticas y sociales, que crea el ambiente para la desmovilización de las guerrillas liberales. Y, en efecto, muy rápidamente se empieza a producir la entrega de las diferentes guerrillas liberales, como respuesta a la oferta de paz planteada por el régimen militar. Segundo, el de búsqueda de la autonomización, en el cual aparecen los rasgos populistas del régimen y se dan intentos de crear una fuerza política y una organización sindical de apoyo al gobierno militar; aquí emergen las tensiones con los partidos políticos tradicionales y otras fuerzas sociales. Tercero, el de las tensiones con los partidos políticos y sectores sociales, que concluye en enfrentamientos y en la presión para la terminación del gobierno del general Rojas Pinilla.

Ante los intentos de autonomización del gobierno de Rojas Pinilla frente a los dos partidos tradicionales colombianos, y el desprestigio normal que el régimen político empezaba a vivir, los dirigentes de los dos partidos tradicionales, plantean una alternativa de cambio, expresada en el Frente Nacional, que creará un régimen político particular, en el cual los dos partidos tradicionales coparán todos los espacios de la vida política y se distribuirán paritariamente la administración de las instituciones estatales. Además, este régimen político del Frente Nacional creará una clara discriminación entre ciudadanos de primera categoría (los miembros de los dos partidos tradicionales, que podían elegir y ser elegidos y ocupar cargos en las instituciones estatales), y ciudadanos de segunda categoría (quienes, al no ser miembros de ninguno de los dos partidos tradicionales, sólo podían participar como votantes en las elecciones, y se les negaba el derecho a ser elegidos o a ocupar cargos públicos).

16. Elsa Blair Trujillo, *op. cit.*

El Frente Nacional pretende dar una salida negociada por los dos partidos políticos tradicionales, el Liberal y el Conservador, a los dos gobiernos militares vividos, de 1953 a 1958, los que a su vez son producto del período de violencia bipartidista que había llevado a un virtual derrumbe del Estado. En esa medida puede afirmarse que el Frente Nacional es la expresión política y normativa de un “pacto de paz” entre los dos partidos tradicionales.

En ese sentido, podemos coincidir con los diversos analistas que señalan que si bien el Frente Nacional es una terapia adecuada contra la violencia interpartidista, crea las bases, junto con otros factores estructurales y coyunturales, para el surgimiento de un nuevo tipo de violencia: la violencia contra el régimen político y contra el Estado, que generalmente se conoce como la “violencia revolucionaria” y que va a ser la que caracterizará de manera prioritaria al período del Frente Nacional.

Por eso el énfasis de los primeros gobiernos del Frente Nacional es el de “despartidizar” la administración pública, en especial las alcaldías y la Policía, considerados los dos elementos principales estimuladores de violencia desde el Estado.

Por ello coincidimos con Juan Aparicio en que “Policía Nacional se entiende como un único cuerpo, dependiente del poder central y del presupuesto nacional, con organización piramidal definida, y profesionalizado. De manera que cuando nos referimos a la Policía Nacional de Colombia lo hacemos a partir de 1962”¹⁷.

Durante los diferentes gobiernos del Frente Nacional las fuerzas armadas se van a ver enfrentadas cada vez más a los problemas del orden público interno, primero el bandolerismo, rezago de la violencia liberal-conservadora, luego el surgimiento y el desarrollo de las guerrillas, que se denominan a sí mismas como “revolucionarias”, y las complejidades posteriores, y después el surgimiento del narcotráfico, un factor que va a influir de manera relevante en casi todas las dimensiones de la vida nacional. Todo esto lleva a considerar el problema de la seguridad interna como el central y a considerar de manera esporádica la hipótesis de amenazas externas como algo relevante, en especial por problemas limítrofes con Venezuela y Nicaragua.

La Policía inicialmente se involucra en la lucha contrainsurgente con unas unidades de carabineros, que van a ser cuerpos de contraguerrilla.

Compartimos con Francisco Leal su afirmación en el sentido de señalar que:

Una de las consecuencias más significativas del Frente Nacional fue que la subordinación militar se trasladó de los partidos al Estado. Su despolitización bipartidista les permitió a los militares adquirir autonomía

17. Juan Aparicio Barrera, *op. cit.*

política relativa, la cual se reflejó en su independencia en el manejo del orden público y en la adquisición de prerrogativas institucionales... A medida que avanzó el proceso de despolitización bipartidista y se generalizó la ideología del anticomunismo en los militares, fue calando el concepto de seguridad nacional como sustituto del de defensa nacional...¹⁸.

Mediante el decreto 1705 de 1960 se puso la Policía Nacional bajo la dirección inmediata y el comando del Ministro de Guerra, y la sustrajo del control del Comando General... En 1967 se creó la Policía Judicial, lo cual dio mayor acceso a la Policía a los círculos de la inteligencia nacional.

El decreto 2794 del 4 de noviembre de 1961 organizó en el ámbito nacional el servicio de Policía en ocho divisiones.

A principios de la década de 1980 la violencia del narcotráfico condujo a la creación de la Dirección de Policía Antinarcóticos, con dependencia directa de la Dirección General.

El presidente Belisario Betancur buscó dar mayor independencia a la Policía, aprobó el grado máximo de general para los oficiales de ese cuerpo armado (su director fue ascendido a ese grado en el mismo año 1985), aumentó sus efectivos y modernizó el equipo y el armamento policiales.

El decreto 814 de 1989 creó el cuerpo especial armado de la Policía, conocido como Cuerpo Élite, destinado a combatir los escuadrones de la muerte, las organizaciones paramilitares y las organizaciones del narcotráfico.

En 1991 se expide una nueva Constitución política. En su artículo 216 señala:

La fuerza pública está integrada en forma exclusiva por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.

- Todos los colombianos están obligados a tomar las armas cuando las necesidades públicas lo exijan para defender la independencia nacional y las instituciones públicas.
- La ley determinará las condiciones que en todo tiempo eximen del servicio militar y las prerrogativas por la prestación del mismo.

La Constitución de 1991 no hace modificaciones trascendentes a la fuerza pública, podemos destacar las siguientes:

- Incluye fuero militar a la Policía por acciones del servicio, a pesar que se señala que la Policía Nacional es un "cuerpo armado permanente de naturaleza civil".

18. Francisco Leal Buitrago y Juan Gabriel Tokatlíán, *Orden mundial y seguridad. Nuevos desafíos para Colombia y América Latina*, Bogotá: Tercer Mundo Editores-SID-Iepri, 1994.

- Se señala a las fuerzas armadas como competentes para la seguridad externa y el orden público.
- El Presidente es el comandante supremo de las fuerzas armadas, y se le adiciona la subordinación a él de las guarniciones de los ámbitos regional y local.
- Se le da función al poder legislativo para fijar el régimen salarial y prestacional de los miembros de la fuerza pública.
- Sigue existiendo confusión entre las funciones de las Fuerzas Militares y las de la Policía.
- Se excluyó la posibilidad del derecho de asociación sindical.
- Se estableció la promoción y la formación de los miembros de la Fuerzas Militares y de la Policía para un Estado democrático.
- La Fiscalía General tiene competencia para juzgar a altos mandos militares por delitos comunes.
- Se mantiene el control fiscal por parte de la Contraloría General de la República y el control de la Procuraduría General de la Nación, y el Consejo de Estado por acciones indebidas de los miembros de las Fuerzas Armadas.

En 1993 se expide la ley 62, por la cual se reforma la Policía Nacional y se reviste de facultades extraordinarias al Presidente, preve el funcionamiento de dos comisiones, una interna y otra externa, encargadas de dar recomendaciones sobre la modernización de la institución.

Desde el gobierno de Andrés Pastrana Arango (1998-2002) se diseñó una estrategia de carácter nacional para desarrollar en los principales centros urbanos del país. La Estrategia Nacional para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana, constituida por siete herramientas y propuestas basadas en la conciliación, la prevención y la reacción, que buscaba constituirse en una promoción del avance en la gestión en materia de seguridad y convivencia por parte de la autoridad local, y allí se establecen como bases fundamentales el alcalde municipal y la Policía. Estas herramientas son: i) Promoción de la convivencia; ii) Sistema Nacional de Información; iii) Policía para la convivencia; iv) Respeto a la vida; v) Por un país sin secuestro; vi) El ciudadano y la justicia; vii) Policía, comunidad y empresas privadas de seguridad.

Se plantea que las políticas de convivencia y seguridad deben elaborarse con la participación de la Policía Nacional, las autoridades municipales, el sector productivo y la comunidad; indica que en su estrategia contempla apoyar los planes de seguridad que se hayan implementado en los centros urbanos. Además, parte de una concepción del ciudadano que en el día a día observe las normas que lo rigen, conocedor y respetuoso de la convivencia y del prójimo; que resuelva los conflictos sin recurrir al uso de la fuerza. Un ciudadano “que conciba su bienestar a partir del bienestar de los demás” y que contribuya a una sociedad “segura y en paz”. Paralelo

a ello debe continuarse, plantea la estrategia, en la transformación de la Policía Nacional, entendida como el apoyo a la institución para que cuente con sofisticados sistemas de seguimiento del delito. También debe apoyarse el concepto de Policía Comunitaria. Por último, entre los objetivos de la Estrategia Nacional para la Convivencia y Seguridad Ciudadana están, trabajar en la organización social para reducir la tasa de homicidios y de secuestros, obtener el apoyo y el fortalecimiento a los sistemas judiciales y la vinculación de los esquemas de seguridad privados con la labor de la Policía.

Se trata de realizar esfuerzos por reducir la brecha entre ciudadanía y Policía, situación que es una constante en la mayoría de sociedades en desarrollo.

Debemos destacar lo relacionado con la Policía Comunitaria (creada en 1998), la cual se fundamenta en la prevención y se apoya en el bienestar, la igualdad de los derechos de los ciudadanos y la lucha contra el delito. Se trata de que la Policía conciba al ciudadano como el apoyo sobre el cual basa su servicio. La Policía Comunitaria debe realizar programas de educación del ciudadano en materia de integración y cooperación, dentro de una cultura de solidaridad, a fin de que el policía sea fuente de "seguridad y convivencia", y no en actividades de jornadas cívico-policías. Además, entre los objetivos de su plan se encuentra el de difundir entre los policías los conceptos de servicio comunitario y el de actuar en cada lugar (residencial y regional) acorde con las características del mismo. Se plantea, igualmente, que debe darse a los policías "mayor poder de decisión" en los centros de operaciones relacionados con la vigilancia pública, aun cuando este aspecto no es desarrollado en el plan de la Policía Comunitaria.

Como parte de la política se plantea el incremento del "patrullaje a pie", a fin de lograr mayor contacto entre la comunidad y el policía del barrio, para buscar mayor cooperación. Por último, se plantea la realización de foros entre la población civil y la Policía para determinar los impactos de las políticas desarrolladas.

Tenemos entonces que la Policía estuvo subordinada al Ministerio de Guerra, de 1906 a 1908, luego al Ministerio de Gobierno, de 1909 a 1953, y, a partir de 1953, al Ministerio de Guerra y, desde 1965, al Ministerio de Defensa, al cambiar de nombre este ministerio¹⁹. Todo lo anterior genera una serie de tensiones que atraviesan el desarrollo posible de la Policía, una entre el gobierno central y los gobiernos regionales y locales (con los antecedentes históricos de lo que sucedió en los períodos anteriores de la

19. Siguiendo a Javier Torres Velasco, "La ciudadanía pacta con su Policía. El proceso de modernización de la Policía Nacional", en Francisco Leal Buitrago y Juan Gabriel Tokatlán, *op. cit.*

historia colombiana con las policías regionalizadas y partidizadas), otra entre prevención y represión como énfasis de la acción de la Policía.

2 La reiterada presencia de la violencia política en la historia colombiana

A grandes rasgos podemos mencionar cuatro grandes períodos en los cuales esta relación entre violencia y política ha estado y sigue estando presente en la historia colombiana.

a) *Las guerras civiles del siglo XIX*. Tras la Independencia, la posición política excluyente y radical de los nacientes partidos tradicionales, el Liberal y el Conservador, se manifiesta en la tendencia a que la política se exprese en la guerra, con las denominadas guerras civiles del Siglo XIX. Desde muy temprano en nuestra historia republicana estos partidos apostaron sus proyectos políticos a las armas, mediante las cuales comenzó ese largo tránsito de relación y entrecruzamiento entre violencia y política. A cada guerra civil seguía una nueva Constitución, como lo señala Hernando Valencia Villa, "la iniciación de dos peculiares tradiciones colombianas: el enfrentamiento civil como metodología política y el constitucionalismo como guerrilla ideológica"²⁰.

Durante el siglo XIX hubo guerras civiles en 1830-1831, 1839-1842, 1851, 1854, 1860-1862, 1876-1877, 1895, 1899-1902 y por menos 34 rebeliones²¹. Esto hizo que los colombianos se relacionaran con la política primero por medio de la guerra y no a partir de las elecciones, y contribuyó a ir creando una cultura que considera que el uso de la violencia es válido para obtener objetivos políticos.

Todas estas guerras civiles tuvieron efectos traumáticos en el proceso de consolidación de nuestro Estado nación y de una democracia que fuera garantía para todas las vertientes de la opinión nacional. Retardó el proceso de consolidación de unas fuerzas armadas profesionales y apartidistas, porque los ejércitos que surgieron tras la Independencia, que podrían ser el germen de las mismas, se vieron involucrados en las contiendas partidistas y, en esa medida, hubo que esperar al quinquenio del general Rafael Reyes para que se iniciara un proceso sistemático en ese sentido. Igualmente, estos enfrentamientos armados contribuyeron a facilitar la segregación del territorio colombiano, con la separación de Panamá, porque dejaron un país exhausto por la guerra en lo económico, lo político y lo militar y sin capacidad de responder de manera adecuada para mantener la integridad territorial. Éste fue el origen de una tendencia reiterada

20. Hernando Valencia Villa, *Cartas de batalla. Una crítica del constitucionalismo colombiano*, Bogotá: Iepri-Cerec, 1987.

21. Parcialmente con base en Nazih Richani, *Sistemas de guerra. La economía política del conflicto en Colombia*, Bogotá: Iepri-Universidad Nacional, Editorial Planeta, 2003.

en la vida política colombiana: acudir a la violencia para hacer política.

b) *El radicalismo armado de la década de 1920.* En este decenio también la naciente izquierda política va a acudir al expediente de utilizar la violencia para tratar de conseguir objetivos políticos, en lo que se conoce como las “insurrecciones bolcheviques” de 1929. Estas “insurrecciones pueblerinas” del naciente partido político de izquierda, el Partido Socialista Revolucionario, antecesor del Partido Comunista, en la década de 1920, en las cuales esta agrupación de izquierda acude, como lo habían hecho antes los partidos políticos tradicionales, al recurso de las armas para hacer política.

Del mismo modo, los nacientes movimientos sindicales, en especial el petrolero y las ligas campesinas, son seducidos por el recurso a la violencia contra el poder, como respuesta a un Estado parcializado y partidizado que desarrolla igualmente la violencia desde el poder.

c) *De nuevo el radicalismo liberal-conservador: la violencia de mediados del siglo XX.* Después viene ese gran período de nuestra historia reciente que conocemos como la Violencia, en el cual los dos partidos tradicionales, el Liberal y el Conservador, de nuevo vuelven al uso de las armas por razones o con pretensiones políticas, sólo que en esta ocasión no lo realizan de manera formal, declarando una guerra civil, sino por medio de los grupos de guerrillas liberales y conservadoras. El radicalismo político lleva a la utilización muy generalizada de mecanismos extrainstitucionales por parte de todos los actores.

Ese desangre colectivo va a resolverse mediante la figura del “golpe militar”, que el ilustre jurista Darío Echandía llamó “golpe de opinión”, para evidenciar de nuevo las relaciones entre poder y derecho. Todo esto deja como secuela un período de bandolerismo, con ribetes, en algunos casos, de “bandolerismo social” por sus pretensiones justicieras y los apoyos locales que, en algunos casos, generaron estos comportamientos, en la medida en que “la figura legendaria del bandolero personifica el ideal de una justicia guerrillera vagabunda... En el sur de Italia y en Andalucía los bandoleros que desafían la autoridad central y que atacan a los ricos para ‘redistribuir’ sus bienes a los pobres serán por largo tiempo los héroes de la imaginaria social de la anarquía”²².

d) *Los radicalismos “revolucionarios” y “contrarrevolucionarios”.* Luego vamos a tener la influencia de los radicalismos externos (“guerra fría” y Revolución cubana) cuya expresión va a estar en las guerrillas revolucionarias y en los grupos contrarrevolucionarios (autodefensas o paramilitares) que surgen posteriormente.

Al comienzo del Frente Nacional veremos el inicio de los nuevos

22. Refiriéndose al mito del bandolero dentro de los mitos anarquistas, ver André Rezler, *Mitos políticos modernos*, México: Fondo de Cultura Económica, 1984.

radicalismos, ligados ahora a discursos de transformación revolucionaria del Estado, y que van a incubarse en las guerrillas clásicas, como son las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia), el ELN (Ejército de Liberación Nacional) y el EPL (Ejército Popular de Liberación), a partir de la confluencia de múltiples elementos, entre los cuales van a estar presentes grupos remanentes de guerrillas liberales que se articulan de esta manera a la siguiente violencia.

Cercanos a la lógica estatal comienzan a desarrollarse los denominados “grupos de autodefensa” o “grupos paramilitares”. Es la expresión de los radicalismos contrarrevolucionarios. Es evidente en todos los “manuales” de las guerras contrainsurgentes la recomendación del recurso a grupos parainstitucionales para que realicen tareas consideradas como “sucias”, pero supuestamente necesarias para combatir de manera eficaz al denominado enemigo interno o la subversión comunista o de otra naturaleza.

Así mismo, es claro en la historia de la violencia en Colombia la recurrencia a la utilización de este tipo de mecanismo como forma de combatir al enemigo, como lo vivimos, hace poco, en la violencia liberal-conservadora de mediados del siglo XX con la utilización de las “contraguerrillas” o las llamadas “guerrillas limpias” (grupos de guerrilleros amnistiados usados para combatir a sus antiguos compañeros).

En el caso colombiano, los llamados grupos paramilitares o de autodefensas, ligados a la actual violencia, que se autodenomina de tipo “revolucionario”, tienen orígenes diversos: unos, como parte clara de estrategias contrainsurgentes; otros, como grupos de seguridad privada promovidos por hacendados, finqueros y campesinos fatigados por las extorsiones, los secuestros y los abusos de la guerrilla; unos más, por explotadores de rentas mineras, como forma de establecer “guardias privadas” para garantizar un mínimo orden en determinados territorios; otros más, como derivaciones claras de grupos de sicarios al servicio de narcotraficantes, como lo fue en su momento el llamado grupo Mas (Muerte a Secuestradores) y después los Pepes (Perseguidos por Pablo Escobar). En muchos de estos casos o bien se ampararon en la ambigua y contradictoria legislación estatal al respecto, o han actuado en alguna modalidad de cooperación y connivencia con organismos de seguridad del Estado, como lo fue en el caso de la lucha contra el jefe del llamado cartel de Medellín.

El método de los grupos paramilitares ha sido una combinación de uso del terror contra la población campesina y de las localidades consideradas como la base social de apoyo de la guerrilla, por lo general con la ejecución de masacres, enviando así un mensaje claro y macabro que implica que los pobladores sobrevivientes se enfrentan a tres alternativas, la muerte, el desplazamiento forzado o el sometimiento al nuevo poder

militar que impone "orden". Cuando se producen desplazamientos poblacionales se da un caso de "repoblamiento" de la región con nuevos pobladores, que son simpatizantes del proyecto paramilitar. Ahora bien, esta fase de terror se ha venido combinando con un conjunto de acciones de desarrollo social asistencialista para algunos núcleos de pobladores y el estímulo a procesos de reactivación productiva regional, con lo cual se busca ganar apoyos sociales locales y regionales al proyecto paramilitar. Y el resultado ha sido parcialmente exitoso, sin duda.

El investigador Mauricio Romero, del IEPRI, anota al respecto del origen y la transformación de los grupos paramilitares:

Si bien los antecedentes de los grupos paramilitares se encuentran en la represalia de narcotraficantes contra el secuestro y la extorsión de la guerrilla en la primera mitad de la década de 1980, luego evolucionaron hacia un proyecto antisubversivo con complacencia y colaboración de sectores de las fuerzas armadas a finales de la década de 1980 y comienzos de la de 1990. Finalmente, los paramilitares consolidaron a su alrededor un movimiento de restauración del statu quo rural a finales de la década de 1990, el cual se propone neutralizar cualquier intento de reforma que afecte las estructuras de poder y riqueza en el sector rural. Este orden ha sido perturbado por los intentos de modernización política y reformismo social impulsados desde la Presidencia, en especial por los presidentes conservadores Belisario Betancur Cuartas (1982-1986) y Andrés Pastrana Arango (1998-2002), por medio de las negociaciones de paz con la guerrilla²³.

Para cerrar este acápite tenemos que decir que el proceso de evolución histórica colombiana y sus particularidades dieron como resultado una Policía militarizada, que por sus misiones, su estructura y su armamento parece un ejército de tierra.

3 La seguridad democrática: el énfasis del gobierno de Álvaro Uribe Vélez

La política pública de seguridad y defensa en un Estado democrático es estratégica porque se ocupa de la seguridad de las instituciones estatales y la de sus ciudadanos, es decir, de la protección frente a amenazas y riesgos que pongan en peligro su vida o su desarrollo personal y social. Entonces, el que un gobierno formule una política de seguridad democrá-

23. Mauricio Romero, "Democratización política y contrarreforma paramilitar en Colombia", en *Bull. Inst. Fr. Études Andines*, Editores Institut Français d'études Andines. IFEA Lima, 2000. Trabajo que es parte de una investigación de mayor alcance sobre el tema.

tica no debe ser motivo de discusión, lo que sí es objeto de controversia en una democracia es su contenido y sus procedimientos.

En una democracia el marco de la seguridad democrática es la Constitución nacional, la Ley y los tratados internacionales sobre derechos humanos y derecho internacional humanitario.

Toda política de seguridad y defensa parte de una definición sobre las amenazas y los riesgos que tiene la sociedad en un momento determinado, y a éstos la política busca dar respuesta. La política del gobierno de Uribe señala estas amenazas: terrorismo, narcotráfico, finanzas producto de este negocio, tráfico de armas, municiones y explosivos, secuestro y extorsión, y homicidio. De modo que existe una confusión entre amenazas y efectos de las mismas. Realmente las amenazas son cuatro: terrorismo, narcotráfico, delincuencia y amenazas externas potenciales; las demás son efectos de estas amenazas. Entiendo que exista un interés en dar relevancia a dichos efectos y, en esa medida, ubicarlos como prioridad en la política, pero esa mezcla puede restar claridad, precisión y seriedad a la política.

La política plantea cinco grandes objetivos: 1) consolidación estatal del territorio; 2) protección de la población; 3) eliminación del comercio de drogas ilícitas; 4) protección de fronteras; 5) eficiencia, transparencia y rendición de cuentas.

En cuanto al procedimiento, podemos anotar que en las democracias contemporáneas, incluidas las de América Latina, viene consolidándose un procedimiento democrático que involucre a la sociedad civil y los diversos sectores políticos en la definición de las amenazas y los riesgos, y en la adopción de las respuestas como estrategias de política. Esto ha llevado a la reciente tendencia de formular "libros blancos" de la defensa que recogen estos ejercicios participativos; la defensa de la democracia se da en la medida en que los ciudadanos se sientan vinculados de manera real a la misma y sus políticas y en esa medida las apoyen, además de simbólicamente.

Es una apuesta difícil de creer, y puede restar credibilidad al documento plantear metas poco reales (acabar con los cultivos ilícitos, derrotar militarmente a la guerrilla) y pueden aparecer contradictorias con la seriedad de una política, a pesar de reflejar una voluntad política del gobierno. En el pasado se dieron metas similares y fueron contraproducentes en la credibilidad de la acción del Estado.

Sobre el apoyo y el compromiso ciudadanos es indudable que las personas tienen algunos deberes en materia de seguridad y defensa, pero es necesario especificar que en el Estado de derecho el principio de legalidad establece que los deberes de los particulares deben estar previamente definidos con precisión por la Ley y así evitar dejarlos en el plano de la generalidad. Esto genera muchas incertidumbres y preocupaciones.

El gobierno actual puso el énfasis, en cuanto al conflicto armado interno, en la política de seguridad democrática, a fin de aumentar la

capacidad coactiva del Estado, el control territorial, mejorar los índices de seguridad de los ciudadanos y tratar de golpear las fuentes más importantes de financiación de los grupos armados irregulares, como mecanismo para forzarlos a ir hacia un proceso de negociación serio y a corto plazo. Y cambió el discurso en el sentido de considerar que no existe un conflicto armado interno, sino la presencia de "grupos terroristas" que atacan a la sociedad y el Estado, así se situó en la corriente internacional de guerra contra el terrorismo, iniciada por el presidente de los Estados Unidos, George Bush, después del 11 de septiembre de 2001. Pero ha sido persistente en proponer a la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y a otros actores internacionales un papel de facilitación, que por medio de sus buenos oficios ayude a diseñar las bases de un nuevo y creíble proceso de negociación.

Las guerrillas han acusado el cambio de la política estatal y han respondido con un repliegue, en una política de conservación de fuerzas, eludiendo la confrontación con las fuerzas armadas y acudiendo a acciones de sabotaje, terrorismo y hostigamientos esporádicos. Parece claro que su directriz actual no es intentar hacer operaciones militares de gran envergadura, en la medida en que la nueva estrategia de las fuerzas armadas ha mostrado ser eficaz para responder a estos intentos. Esto no significa que las fuerzas guerrilleras estén cerca de su derrota estratégica; por el contrario, todos los indicios muestran que se encuentran relativamente intactas, acusando, por supuesto, los golpes que ha venido dándole el Estado.

Recordemos que se trata de un conflicto político y militar, y esto explica que el gobierno haya pedido a diversos actores internacionales sus buenos oficios. Ningún Estado lo haría si se tratara solamente de un grupo de delincuentes comunes. Si bien gobierno y guerrilla han planteado en su discurso una política de exclusión y descalificación mutua, hay que entenderla como parte de sus estrategias de guerra, a la cual parecen dar por el momento la mayor prioridad. Pero no debemos descartar que a mediano plazo se produzcan pequeños y a veces imperceptibles cambios que indiquen movimientos en la dirección de la solución más racional a esta confrontación armada interna: la superación negociada en un proceso serio, con objetivos claros y que tengan como final la terminación del enfrentamiento.

En cuanto a resultados en este campo, de la paz y de la guerra, se destaca la política de fortalecimiento del Estado y el aumento de su presencia, por medio de la fuerza pública, en todas las cabeceras municipales del país; igualmente, la disminución de una serie de factores de inseguridad para los ciudadanos que reflejan un mejoramiento, por lo menos transitorio, en este campo. La modalidad de servicio militar obligatorio, que permite a los jóvenes de su municipio mantenerse allí prestándolo, previo

un entrenamiento –los soldados de mi pueblo o soldados campesinos–, parece interesante, pero hay que prestarle atención a las alertas que previenen sobre el riesgo de que este programa pueda usarse para legalizar a miembros de grupos de paramilitares; por el contrario, las redes de cooperantes parecen inadecuadas, porque la cooperación ciudadana con las autoridades se deriva de la legitimidad y no requiere ningún tipo de “red”, que se presta para abusos; de hecho, es probable que las “redadas masivas” que están tan a la moda, en buena medida se asocian a estas informaciones poco filtradas. El lunar más grande es, sin lugar a dudas, la carencia de una propuesta seria y pública de negociación con las organizaciones guerrilleras, a pesar de que hay que reconocerle al presidente Uribe la persistencia de formularle llamamientos al ELN, que por ahora se está a la expectativa de si finalmente se concretan con la participación de diversos actores nacionales e internacionales como facilitadores.

4 **Hacia una Policía civil en el posconflicto colombiano**

a) **Acerca de cómo entender el posconflicto armado**²⁴

Hablar del posconflicto armado nos plantea una serie de preguntas colaterales que condicionan aun la propia manera de entender el sentido del término. Porque, en efecto, una cosa es el entendimiento si caracterizamos la situación que estamos viviendo como un conflicto de larga duración entre un Estado y grupos alzados en armas contra él mismo, es decir, un conflicto asimétrico, pero de intención política, más allá de la presencia, desde muy temprano, de prácticas delincuenciales asociadas a su financiación. Y otra, sin duda, es la manera de entender el término si se caracteriza la situación actual, simplemente como la acción de grupos delincuenciales (“terroristas”, para estar en sintonía con la última denominación) contra la sociedad y el Estado.

Esto, además, se hace más complejo en un caso como el colombiano, en el cual ha primado un modelo de “negociación a destajo” con distintos grupos guerrilleros, en vez de un modelo de negociación global con el conjunto de la insurgencia guerrillera y otros actores armados del conflicto. Porque, evidentemente, las organizaciones que llegaron a procesos de paz con gobiernos anteriores se encontrarían en una situación de “posconflicto”, al mismo tiempo que se mantiene la confrontación con otras organizaciones alzadas en armas.

24. En esta parte de la ponencia utilizamos elementos de nuestro texto: Alejo Vargas Velásquez, “El posconflicto armado en Colombia. La posibilidad de consolidar la democracia”, en Miguel Eduardo Cárdenas Rivera (Coord.), *La construcción del posconflicto en Colombia*, Bogotá: Fescol-Cerec, 2003.

Una precisión adicional hace referencia al hecho de que es inadecuado, desde nuestra perspectiva, hablar del “posconflicto” exclusivamente, porque podría conllevar la idea equívoca de un momento en el cual los conflictos no existan en la sociedad, cuando es consustancial a la idea misma de democracia la existencia de conflictos. Por ello considero pertinente hablar del “posconflicto armado”.

¿Cómo llegar al posconflicto?

Un segundo conjunto de interrogantes se derivan de la forma en que se plantean las posibilidades de llegada a la situación del posconflicto. Si se trata de una victoria militar de una de las partes (con mayor probabilidad de la parte del Estado) o si, por el contrario, es producto de un proceso de concertación y negociación. Un interrogante adicional se deriva, por supuesto, de cómo se entiende “la victoria militar”: se trata de un aniquilamiento del adversario o, por el contrario, se trata de forzarlo a una negociación rápida con un esquema claro que tenga como punto de llegada la terminación de la confrontación armada y las reformas que se acuerden relacionadas con la misma.

Nuestra perspectiva se sitúa en entender la situación actual como un conflicto armado interno con intención política y cuya solución más probable se construye en escenarios de concertación y negociación.

La guerra y la paz son las dos caras de un mismo problema, y es imposible enfrentarlo sin abordarlo de manera coordinada en las dos dimensiones. Hay que conocer de manera clara las estrategias del adversario y cómo van evolucionando las mismas, para poder dar las respuestas pertinentes.

Solamente habrá resultados positivos cuando la estrategia para enfrentar el conflicto armado interno parta de una comprensión compleja del mismo y se acepte que este tipo de confrontación es de naturaleza política y militar y que la respuesta debe darse en las dos dimensiones, dando prioridad a lo político sobre lo militar. Se necesitan respuestas políticas en cuanto a reformas, para resolver los problemas sociopolíticos que están en la base del mismo, y las mismas deben coordinarse con una acción eficaz de las fuerzas armadas y enmarcada en el respeto a los derechos ciudadanos y la Constitución, así como combatir con igual intensidad y empeño a las guerrillas y a los paramilitares. Esto es lo que dará legitimidad al Estado, es decir, lograr que la mayoría de los ciudadanos apoye claramente sus instituciones.

Varios ejercicios en este sentido, no sólo pensando en el caso colombiano, han asimilado en forma analítica –guardando las proporciones debidas– la superación de un conflicto armado interno como un proceso de transición o de profundización de la democracia. La transición a la democracia ha sido entendida por varios analistas como el intervalo

de tiempo existente entre el comienzo de la crisis de un régimen político con rasgos autoritarios, hasta llegar a la consolidación de la democracia y pasando por un momento de liberalización –en que se da el reconocimiento de derechos políticos, en especial de organización y movilización–. En ese intervalo de tiempo actores de naturaleza distinta (políticos, sociales, empresariales, internacionales, etc.), incluidos, por supuesto, los propios del conflicto armado interno, desempeñan funciones diversas –presiones, negociaciones, concertaciones, alianzas–. En el caso de una sociedad con conflicto armado interno se trataría de una transición de la guerra a la paz.

La negociación exitosa del conflicto armado interno parece requerir una especie de ruptura negociada en dos etapas. En la primera, la negociación entre los conciliadores y los “duros” al interior de las élites, para precisar y definir el margen de maniobra de la negociación; en la segunda, los conciliadores negocian con la insurgencia para lograr su aporte y su compromiso con las reformas, dirigidas por el gobierno y bajo su responsabilidad, y establecer las bases y los procedimientos para consolidar la legalidad (incluidos, probablemente, cambios pactados). Además, porque consideramos que es la única alternativa que crea la condición necesaria para consolidar la democracia. Por ello el proceso de “transición” estará marcado por un juego de poderes relativos de los actores relevantes.

El papel de las élites civiles es fundamental, en especial en los sectores moderados dentro de las mismas, para construir un frente interno que les permita hacer una negociación exitosa con la insurgencia guerrillera y conducir el proceso de “transición”, con un apoyo significativo de la sociedad. Esto será definitivo para lograr que el reacomodo institucional de la democracia y de las fuerzas armadas en la misma se dé sin mayores traumatismos para el conjunto del régimen político y para la consolidación de la democracia, lo cual es, sin duda, uno de los desafíos fundamentales para las élites civiles colombianas, teniendo en cuenta que una de nuestras características históricas es que los civiles abandonaron hace mucho tiempo la responsabilidad en el campo de la seguridad y la defensa.

La supremacía del poder civil tiene que ver de manera muy relevante con el control por parte de éste de la política de seguridad, defensa y, en general, con la política atinente a los militares. Lo anterior tiene como contrapartida el reconocimiento a la fuerza pública por parte del conjunto de los actores sociales y políticos como la que encarna el monopolio legítimo de la coerción.

b) Los nuevos riesgos y las nuevas amenazas

El punto de partida es concebir que en un escenario de posconflicto la

política de seguridad y defensa colombianas expresan una nueva relación entre sociedad y fuerza pública, marcada por la cooperación, el respeto mutuo, la sujeción estricta a las normas constitucionales y legales. Igualmente, es necesario tener en consideración que, en un mundo globalizado como el actual, el entendimiento “de la seguridad nacional tiene como referentes principales la democracia y la justicia social...”²⁵.

Sin duda, lo anterior conlleva una mirada del término seguridad...

como un concepto multisistémico que tiene tres componentes: prevenir, controlar y enfrentar amenazas a individuos, grupos, Estados o macrosistemas. Suelen usarse dos expresiones muy vinculadas en torno de las amenazas: riesgo y vulnerabilidad... El riesgo es igual a amenaza más vulnerabilidad, entendiéndose el riesgo como el grado de pérdida que puede causar un evento particular en un lugar y un período determinados. El grado de riesgo lo definimos por dos factores; por el grado de la amenaza y por el grado de vulnerabilidad. La vulnerabilidad se entendería como el grado de exposición de una sociedad a las amenazas y la capacidad de resistencia y respuesta de sus estructuras sociales, económicas y físicas”²⁶.

En efecto, en el mundo contemporáneo, y en el marco del denominado Estado social de derecho, “la seguridad ya no es ni debe ser comprendida únicamente bajo el concepto tradicional de la seguridad y defensa nacional enmarcado en una óptica de carácter militar, sino que debe apuntar a una seguridad democrática bajo una concepción de cultura cívica en un entorno de tolerancia, solidaridad y respeto a las diferencias, y en el marco de una democratización incluyente en los ámbitos económico, político, social y cultural”²⁷.

Lo anterior significa que se debe partir de reconceptualizar los entendimientos tradicionales de la seguridad y la defensa nacionales.

La seguridad es un fin en el que se minimizan las amenazas, en tanto que la defensa son las acciones para alcanzar el fin. La seguridad nacional tiene que ver con la normalidad política, económica y social dentro del orden constitucional; mientras que la defensa nacional tiene que ver con los recursos económicos y humanos del país y con las políticas necesarias

25. Sergio Aguayo Quezada y John Bailey, “Estrategia y seguridad en las relaciones México-Estados Unidos”, en Sergio Aguayo Quezada y John Bailey (Coords.), *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*, México: Siglo XXI Editores, 1997.

26. Ana Glenda Táger y Patricia González, “Los dilemas de la seguridad en Centroamérica: la dimensión de las amenazas y las respuestas institucionales”, Flacso, sede Guatemala. Ponencia presentada al Congreso de Lasa, Washington, septiembre 2001.

27. PNUD-Talleres del milenio, “Taller de seguridad democrática”. Documento sin publicar, Bogotá, 2000.

para garantizar su seguridad en cuanto a soberanía, independencia, integridad y mantenimiento del orden constitucional”²⁸.

La manera de entender la seguridad nos plantea por lo menos dos grandes vertientes:

Por un lado, la vertiente convencional o tradicional, que se caracteriza por establecer sólo aspectos estratégico-militares, basado fundamentalmente en una visión estatocentrista y que remite necesariamente al uso de las estructuras de fuerza. Por otro, la segunda posición, que es en la que el autor se ubica, es la referente a la “agenda ampliada”, donde incorpora otros ámbitos (económico, social, político y ambiental), otros actores y, en consecuencia, más instancias y organizaciones involucradas en la seguridad fuera del estrecho marco estatocentrista”²⁹.

Otros analistas llaman la atención acerca de problemas eventuales que pueden conllevar la ampliación del concepto de seguridad, “uno, es el riesgo de ‘securitizar’ la agenda social y que finalmente se militaricen asuntos que no se resuelven por medio de instancias militares; dos, la ‘desecuritización’, o sea, el vaciamiento de contenido por su excesiva ampliación, por el cual se crea un vacío en la protección de los ciudadanos”³⁰.

Al respecto, es fundamental destacar que el concepto de seguridad internacional debe tener como componente central la relación paz y guerra.

La seguridad internacional se vincula a la cuestión de la fuerza: cómo detenerla, pararla, restringirla y de modo ocasional amenazar e incluso usarla. La seguridad internacional se relaciona con el uso de la violencia organizada y las conductas y actividades militares. En la posguerra fría la naturaleza básica del concepto no tiene por qué cambiar radicalmente del largo período histórico anterior; y, por tanto, el concepto debe resituarse en lo que es central, es decir, en la naturaleza del conflicto y en el vínculo entre conflicto internacional y el uso de la fuerza (o la amenaza de su uso)”³¹.

28. Henry Medina, mayor general, “Seguridad y desarrollo: síntesis de una dialéctica”, en Ministerio de Defensa Nacional-Escuela Superior de Guerra-Pontificia Universidad Javeriana, *El papel de las Fuerzas Militares en una democracia en desarrollo*. Memorias de la Conferencia Internacional, Bogotá, 2000.

29. Siguiendo el documento de Barry Buzan y otros, “Security. A new framework for analysis”, Lynne Rienner Publisher, United States of America, 1998, citado en Ana Glenda Táger y Patricia González, *op. cit.*

30. Rut Diamint (Ed.), “Control civil y Fuerzas Armadas en las nuevas democracias latinoamericanas”, Universidad Torcuato Di Tella - Nuevo Hacer, Grupo Editorial Latinoamericano, Buenos Aires, 1999.

31. Francisco Rojas Aravena, (Ed.), *Cooperación y seguridad internacional en las*

Sin embargo, en una sociedad plenamente democrática, como aspiramos a que sea la Colombia posconflicto, y en un contexto cada vez más globalizado, la seguridad y la defensa nacionales deben estar íntimamente relacionadas con la idea de seguridad democrática, entendida como...

la condición en la cual diversos grupos, comunidades y organizaciones sociales consideran que hay un ambiente idóneo para la convivencia ciudadana sin que exista peligro del poder de intimidación y amenaza de daño grave por parte de grupos criminales ni de ataque por grupos armados, en el que prima el respeto de los derechos económicos, políticos y sociales como lo pregonado en un Estado social de derecho y en el que no se presentan inseguridades políticas, sociales o económicas suficientemente riesgosas para la estabilidad sistémica, de manera que sientan que pueden actuar libremente en búsqueda de su propio desarrollo humano y de su progreso colectivo como una sociedad moderna y democrática³².

De ninguna manera esto significa que se pueda renunciar a contar con una fuerza pública que disponga de la capacidad militar disuasiva y preventiva suficientemente creíble y que sirva de garante para el conjunto de la sociedad, porque “la propuesta de Estado sin fuerza armada, o apunta a la subordinación de intereses nacionales a los intereses extranjeros o, lo que es peor, omite la propia existencia de intereses nacionales, distintos, y a veces conflictivos, de los intereses extranjeros”³³.

Del mismo modo, es necesario considerar que las nuevas amenazas y los nuevos riesgos a la seguridad tienen de manera creciente un carácter transnacional y no necesariamente estatal.

A esto, sin duda, hay que adicionar la nueva guerra originada después de los actos terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, en los cuales se hace realidad una de las amenazas más claras de la posguerra fría, el terrorismo con alcance global, y evidencia que la seguridad total no existe en ninguna sociedad. Como respuesta se plantea un tipo de confrontación en la cual el “enemigo” es más difuso, se trata de redes de grupos fundamentalistas y/o terroristas y no necesariamente de Estados; se está frente a un “enemigo” no delimitado ni definido con claridad, y se actúa en dimensiones colaterales (disuasión al entorno, guerra psicológica, acciones de control-prevención) pero no necesariamente enfrentando a un ejército adversario especificado con claridad.

Por ello sería fundamental concebir la seguridad en un esquema

Américas, Flacso Chile-W. Wilson Center-Paz y Seguridad en las Américas-Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1999.

32. PNUD, *op. cit.*

33. Suzeley Kalil Mathias, “Pensamiento y papel militar en América Latina en el umbral del siglo XXI”, en Rut Diamint (Ed.), *op. cit.*, 1999.

cooperativo, es decir, multidimensional e interdependiente, en vez del esquema clásico de la seguridad de un solo país, por importante que éste sea. La confrontación liderada por Estados Unidos contra los presuntos responsables de los ataques terroristas en septiembre de 2001 es una evidencia de esta necesidad de actuar de manera coordinada para minimizar las posibilidades de fracaso y de agravamiento de las situaciones.

Sin embargo, como lo anota Vicenc Fisas³⁴, la seguridad no puede obtenerse actuando exclusivamente en el plano nacional. La seguridad o es global, compartida y recíproca, o no es seguridad. Ello implica considerar los intereses de los "adversarios". La seguridad propia no ha de crear inseguridad a un tercero... La seguridad se obtiene por la cooperación, no por la competición. La transparencia en las actividades militares, la creación de medidas de confianza, la verificación del desarme, la disposición a la negociación y a los compromisos, la cooperación para resolver los conflictos, permitirán construir un mundo más seguro y menos agresivo³⁵. Sin embargo, al plantearse la idea de una política de seguridad compartida, esto pone en el tapete la necesaria revisión del concepto y el papel de la soberanía de los Estados nación³⁶.

Finalmente, tenemos que señalar que aun superándose el conflicto armado interno, el problema del narcotráfico seguirá teniendo un peso muy importante en cuanto a amenazas, e igualmente el tema del terrorismo de alcance internacional, así como el tráfico de armas y de personas. Es muy probable que el incremento en la delincuencia común sea una realidad y deberíamos prepararnos para tratar de prevenir esta amenaza. En el ámbito externo la eliminación de amenazas potenciales depende mucho de la capacidad que tengamos de estabilizar las relaciones con

34. Vicenc Fisas, *Alternativas de defensa y cultura de paz*, Madrid: Editorial Fundamentos, 1994.

35. José Manuel Ugarte anota que "el concepto de seguridad defensiva tiene bases claramente políticas; supone la decisión de los Estados de trabajar conjuntamente por la seguridad de todos. También tiene su aspecto puramente militar, que tiene dos aspectos fundamentales: las medidas puramente militares de construcción de confianza y la búsqueda de un diseño de fuerzas armadas convencionales de carácter defensivo; es decir, con fuertes capacidades para la defensa, pero con ninguna capacidad de ataque estratégico, y capacidades para contraataque en el nivel táctico y, en alguna medida, en el operacional". "Los conceptos de seguridad y defensa en América Latina" Universidad de Buenos Aires, Lasa, 2001.

36. En el mismo sentido se plantea una reflexión en Miguel Alonso Baquer, general de brigada, "El nuevo rol de las fuerzas armadas en la resolución de conflictos", en *El nuevo orden jurídico internacional y la solución de conflictos*, Antonio Colomer Viadel (Coord.), Cuadernos y Debates, Madrid, 2000.

nuestros vecinos, y en especial que hayamos podido superar los diferendos con Venezuela y Nicaragua.

c) Las fuerzas armadas en el posconflicto armado

i) *¿Unas Fuerzas Militares y/o de Policía con participación de miembros de la insurgencia?*

Es previsible que las Fuerzas Militares y/o de Policía en el posconflicto incorporen a miembros de las actuales fuerzas insurgentes, como parte de los procesos de superación negociada del conflicto armado interno. Si se quiere, unas Fuerzas Militares y de Policía que sean aceptadas por todos y sin ningún cuestionamiento en su legitimidad, además de ser garantes imparciales para todos los colombianos, deben ser producto de procesos de reforma y modernización que impliquen la desvinculación de los miembros con cuestionamientos graves sobre acciones irregulares, que signifique la desmovilización de algunas unidades (en especial de las diseñadas exclusivamente para la guerra contrainsurgente). El ex ministro Rafael Pardo Rueda es también de la idea de que la gran reforma de las fuerzas armadas debe darse en el posconflicto:

No tiene sentido realizar una reforma militar como anticipo a un proceso de paz. Hacer una reforma antes de una negociación de paz no creo que sea bueno, pues ni lo que se reforme será de gran alcance por la vigencia del conflicto ni será reconocido como válido y legítimo. Sería hacer un esfuerzo que no serviría ni para que las fuerzas incrementen su legitimidad ni para resolver problemas ni para mejorar los grados de eficiencia³⁷.

Estas Fuerzas Armadas seguramente van a incorporar, en una proporción que debe definirse en el proceso mismo de la negociación, a miembros de las fuerzas insurgentes tanto de las tropas de base como de mandos medios. Una nueva fuerza pública de este tipo va a ser percibida por todos como una garantía para el desarrollo de la actividad política y social en el marco del Estado de derecho.

Esto va a requerir procesos de formación-integración en los cuales van a jugar un papel importante las escuelas de formación militares o de policía y eventualmente otros centros de formación superior que diseñen de manera coordinada programas en esa dirección. De igual modo, va a ser de gran utilidad la experiencia internacional en este campo desarrollada por organismos multilaterales o por centros que hayan jugado papeles importantes en esta dirección.

37. Rafael Pardo Rueda, "Fuerzas Militares: reforma o reingeniería", en Ministerio de Defensa Nacional-Escuela Superior de Guerra-Pontificia Universidad Javeriana, *op. cit.*

ii) *Nuevas funciones de las fuerzas armadas y nuevos requerimientos*

Se requieren unas fuerzas armadas para los nuevos tiempos, profesionalizadas en su totalidad y de carácter voluntario, lo cual implica acabar con los sistemas de reclutamiento forzoso, con el tamaño, la preparación y los medios adecuados para responder a las nuevas situaciones de amenaza, riesgo y responsabilidad social, pero teniendo siempre presente que...

una subordinación militar exitosa debe basarse en el fortalecimiento de los mecanismos objetivos de control por parte de los civiles, pero paralelamente debe venir acompañada de la definición de sus roles profesionales y de sus nuevas funciones... Cuando las fuerzas armadas son dejadas sin un rol específico que cumplir, no sólo su moral y su profesionalismo sufren, sino que ello pone incluso la propia subordinación en riesgo³⁸.

Se debe dar prioridad a fuerzas integradas de acción rápida (tierra, mar, aire) con una alta capacidad de movilidad y desplazamiento, con armamento moderno y adecuado y un apoyo logístico que les permita responder en forma adecuada a los diversos requerimientos. En esa dirección y manteniendo la especialidad de las diversas fuerzas de tierra, mar y aire, hay que avanzar a esquemas de integración en cuanto a mando y operación conjuntos.

Así mismo, unas fuerzas armadas con preparación y capacidad para operaciones internacionales coordinadas con las de otros países y con disponibilidad de participar en actividades como el mantenimiento de la paz, el apoyo en catástrofes naturales, en regiones o situaciones de conflicto que afecten la seguridad regional.

iii) *Los ejércitos en un mundo globalizado*

Evidentemente, existe la necesidad, en un escenario posconflicto armado, de establecer de manera clara y con una importante participación de miembros de la sociedad colombiana (políticos, organizaciones sociales, académicos), además de la propia institución militar, de diferenciar entre las tareas de la defensa exterior (a partir de la valoración de amenazas y riesgos), a cargo de las Fuerzas Militares, y el mantenimiento del orden público interno, bajo responsabilidad de la Policía.

Rafael Pardo Rueda, ex ministro de Defensa, al respecto anota:

La misión de las Fuerzas Militares está definida en términos precisos en la Constitución colombiana. Se trata de defender la integridad territorial, la independencia nacional, la soberanía y el orden constitucional. Los tres primeros asuntos no son materia de controversia y, en general, puede decirse que son casi universales. La última misión, la defensa del

38. Carlos Basombrio Iglesias, "Militares y democracia en América Latina de los noventa" en *Rut Diamint* (Ed.), pp. 105-162, 1999.

orden constitucional, es la más controvertida... habría que eliminar esta disposición constitucional y remplazarla por una definición de cuándo y cómo deben intervenir las Fuerzas Militares en asuntos internos³⁹.

Nos parece adecuado ir en la dirección de una diferenciación clara, similar a como se establece en la ley de Defensa Nacional en la Argentina de hoy, que, como lo plantea Luis Tibiletti:

[Parte de una precisa] “distinción entre seguridad externa del país, asociada a la defensa militar, y seguridad interior, vinculada a la seguridad pública y al accionar de las fuerzas policiales, de seguridad y otros organismos estatales afines... [Para señalar en seguida que] la defensa nacional abarca un conjunto de medidas, acciones y mecanismos institucionales, decididos e implementados por el gobierno nacional y destinados a prevenir o enfrentar distintos tipos de situaciones de riesgo, conflictos o amenazas, potenciales o efectivas, que provengan de agresiones militares de origen externo y que hagan peligrar la integridad territorial y la autodeterminación de nuestro Estado. Las fuerzas armadas conforman entonces el instrumento militar de la defensa nacional, y las funciones que se derivan de ésta configuran el único ámbito de competencia exclusiva en el que las fuerzas armadas cumplen sus funciones institucionales. Por su parte, la seguridad interior abarca el conjunto de acciones y mecanismos por los cuales el Estado garantiza la seguridad pública, perpetuando el resguardo de las garantías y los derechos políticos, civiles y sociales de los habitantes y la vigencia plena de las instituciones del sistema democrático; y en esta dimensión se hallan comprendidos aspectos económicos, políticos y sociales sustancialmente diferentes de los que forman parte del ámbito de la defensa nacional⁴⁰.

iv) El mantenimiento del orden público interno y la tendencia a fortalecer una Policía civil

Todas las tendencias en el mundo contemporáneo se orientan en la dirección de fortalecer las fuerzas de Policía, en la medida en que los problemas de seguridad interior adquieren mayor relevancia que los de amenazas externas. Ahora bien, en el caso colombiano se vivió en el pasado reciente (1993) una importante reforma de esta institución que, sin duda, es una base importante para concebir la Policía del posconflicto. En efecto, hay que avanzar hacia una Policía desmilitarizada, y en esa medida

39. Rafael Pardo Rueda, *op. cit.*

40. Luis Tibiletti, “Los conceptos de seguridad y defensa en América Latina”, Director de SER en 2000, Ponencia presentada al Congreso de Lasa, Washington, septiembre 2001.

ubicarla en el Ministerio del Interior puede ser una fórmula adecuada; allí las escuelas de formación deben contribuir en ese sentido, porque, como lo señala Javier Guerrero, “el proceso histórico de nacionalización de la Policía condujo a la formación de un cuerpo de oficiales profesional, estrechamente ligado a la agenda de seguridad militar”⁴¹.

Hay que diferenciar al interior de este cuerpo las unidades que se ocuparán del combate a modalidades diversas de crimen organizado (narcotráfico, secuestro y extorsión, bandas sicariales), de las que tienen como finalidad la seguridad ciudadana, es decir, “el rol de la Policía tendrá aspectos preventivos y represivos”⁴². En ese sentido la reforma de la institución de comienzos de la década de 1990 avanzó de manera importante en la dirección de su profesionalización y su modernización y es el punto de partida para la adecuación en el posconflicto.

Lo deseable sería una Policía Nacional centralizada, con flexibilidad regional y local y organizada en función del tipo de actividad y de delito por prevenir o combatir. Se debe “separar las funciones en el interior de la Policía Nacional: las funciones de vigilancia, las de control del orden público y las de control al crimen organizado”⁴³. Igualmente, se debería analizar la conveniencia o no de una eventual separación funcional de los distintos cuerpos policiales al interior de la misma institución. Y por supuesto ir hacia una institución más “plana” y desmilitarizada debe ser una prioridad⁴⁴.

v) La inteligencia como elemento estratégico para el Estado democrático

Un Estado y una sociedad democráticos deben contar con un elevado grado de legitimidad, en buena medida asociado a la legalidad y a una adecuada capacidad de gobernabilidad. Para ello se requiere un Estado con instrumentos adecuados y eficaces de toma de decisiones, y en ese escenario la inteligencia juega un papel estratégico; en ese sentido, como lo anota Guillermo Holzmann:

La inteligencia, ubicada en el más alto nivel del Estado, requiere mantener una relación permanente con los procesos de toma de decisión, no para intervenir en ellos –pues no le corresponde–, sino con el fin de entender el flujo de información, el proceso decisional y la forma en que finalmente se adoptan las decisiones. De esta manera, la inteligencia, ubicada en ese nivel, puede aportar efectivamente a optimizar producto y proceso.

41. Ídem.

42. Javier Torres Velasco, *op. cit.*, 1994.

43. PNUD, *op. cit.*

44. Ídem.

Es claro que en un mundo globalizado la seguridad se refiere tanto a riesgos o amenazas de tipo militar como de carácter no militar –económico, político, ambiental–, y en esos diversos campos la inteligencia debe aportarle a los tomadores de decisiones.

vi) Centralización y control de la inteligencia por el poder civil

En relación con el papel de los servicios de inteligencia en una democracia plena, éstos deben vivir procesos de democratización similares a los vividos por otras instituciones públicas y por la sociedad en su conjunto, incluidos los elementos culturales, es decir, deben actuar con transparencia y control por parte de la sociedad sin que esto signifique disminuir su eficacia, porque “los servicios de inteligencia tienen la misión de reunir información y procesarla para anticipar o explicar la magnitud, las características y el origen de las amenazas a la nación. Los documentos que se elaboran a partir de esa información (es decir, la inteligencia) alimentan la toma de decisiones de los gobernantes, incluida la utilización de la violencia”⁴⁵. Igualmente, es necesario revertir la tendencia histórica colombiana de militarizar los servicios de inteligencia.

En un escenario posconflicto armado y en el marco de una democracia en proceso de consolidación, podríamos coincidir en lo siguiente:

La principal función de la inteligencia como *proceso y resultado* consiste en proporcionar al responsable político información que le permita tomar decisiones acertadas. Lo que se espera del funcionario de inteligencia es que explique a los decisores políticos qué ha sucedido en el mundo en el pasado reciente, qué está sucediendo y por qué, y qué es lo más probable que suceda en el futuro. Aunque puede ser un magnífico multiplicador de fuerza y contribuir a la existencia de políticas de calidad bien “informadas”, la inteligencia como tal no es toma de decisiones. Los servicios sólo participan en ese proceso a través de la información elaborada que proporcionan y en la medida en que el decisor político le preste mayor o menor atención⁴⁶.

Por ello podemos decir que en el posconflicto armado deben darse simultáneamente procesos de centralización de los servicios de inteligencia, para que ninguno actúe como “rueda suelta”, por ello deben estar bajo la dirección de un Consejo Nacional de Seguridad del Estado, con predominio civil y acompañado de mecanismos de control democrático, del cual formen parte el ministro del Interior, quien lo preside por

45. Sergio Aguayo Quezada, “Servicios de inteligencia y transición a la democracia en México”, en Sergio Aguayo Quezada y John Bailey (Coords.), *op. cit.*

46. Javier Jordán, “Profetas del miedo: aproximación al terrorismo islamista”, Pamplona: Ediciones Universidad de Navarra.

delegación del Presidente, los ministros de Defensa, Justicia, el Fiscal, el Procurador, el comandante de las Fuerzas Militares, el director de la Policía y el director del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS). Igualmente, deben especializarse, el servicio de inteligencia de las Fuerzas Militares, para la inteligencia militar, que "presta atención a armamento, estructura, moral, doctrina y adiestramiento de potenciales enemigos; y, en un contexto de operaciones, es la que permite al mando militar tomar decisiones"⁴⁷; el DAS, para la inteligencia estratégica, entendida como la que "se centra en las potencialidades y las debilidades de otros Estados y actores no estatales, y entre ellas incluye las capacidades militares"⁴⁸; y el servicio de inteligencia de la Policía Nacional, para lo relacionado con las diversas modalidades de criminalidad común "o de terrorismo. Muchas veces es posterior a los delitos y tiene como fin apoyar a investigaciones criminales"⁴⁹.

Y debe hacerse estricta la prohibición de operar por parte de todos los servicios de inteligencia, su función es exclusivamente suministrar la información, el análisis de la misma y sugerir a los encargados de tomar decisiones las posibles respuestas a los diversos tipos de riesgos o amenazas.

Los diversos servicios de inteligencia deben estar apoyados por un Centro de Estudios Estratégicos y de Defensa, con profesionales muy especializados, civiles y militares, quienes lideren el proceso de análisis, seguimiento y prospectiva de las situaciones potenciales de riesgo y amenaza, de manera que puedan producir estudios con profundidad, documentos de trabajo y sugerencias que alimenten con información de base a los servicios de inteligencia y a los responsables de la toma de decisiones públicas.

Esto garantiza que la actividad de inteligencia sea una muy especializada y que de modo permanente incorpore las innovaciones científicas y tecnológicas para una óptima situación de seguridad y defensa nacionales y de cooperación internacional en un mundo con una interdependencia creciente.

vii) El necesario control de la inteligencia en una democracia

Por las características propias de la actividad de inteligencia (carácter reservado, manejo de fuentes de información y de recursos para ello, actividades eventuales de infiltración, etc.) y su importancia fundamental en una democracia, es una de las funciones estatales que debe ser claramente controlada, sin que esto signifique limitar su capacidad de acción o volverla ineficaz.

47. Ídem.

48. Ídem.

49. Ídem.

Sergio Aguayo⁵⁰ nos precisa la diferencia de los servicios de inteligencia en regímenes autoritarios y democráticos:

En un país autoritario no hay controles sobre los servicios de inteligencia que viven en la sombra y que responden a las órdenes de personas o grupos motivados por intereses personales. En una democracia, por el contrario, son supervisados por la sociedad (generalmente por medio del poder legislativo) para asegurarse de que actúan en defensa de intereses nacionales legítimos, que definen con objetividad la agenda de riesgos, y que sus métodos se apegan a la legalidad.

Ahora bien, el control debe tener unos objetivos claros, y ellos deben ser que su actuar se enmarca en la Constitución y la Ley y que existe eficacia en sus actividades. Para ello es fundamental que existan dos herramientas básicas, sin las cuales estos controles no pueden operar: una "ley de inteligencia", que regule el funcionamiento de la actividad, y "planes anuales operativos", que permitan contrastar lo que se propone realizar con lo desarrollado efectivamente. Y es muy evidente en el caso colombiano allí tenemos vacíos importantes.

Al respecto, podemos considerar como necesarios los grados de control que sobre el tema plantea José Manuel Ugarte en su detallado estudio comparativo de Europa y América Latina:

En primer lugar, un control político no partidista realizado desde el órgano ejecutivo, que asegure que los objetivos por alcanzar, como las políticas por implementar, como los planes por formular y las acciones por realizar, respondan de manera adecuada a las necesidades de la sociedad en su conjunto... En segundo término, el control parlamentario, que requiere celo, objetividad, profundidad, prudencia y reserva en su realización... Finalmente, un control sobre las acciones de los organismos de inteligencia que afectan la privacidad de los habitantes, destinado a verificar que tales acciones tengan por finalidad exclusiva las invocadas para disponer su realización, y que la intrusión en la esfera de la privacidad quede reducida al mínimo posible.

Debe crearse, como elemento de control ciudadano adicional, una Comisión Ciudadana de Veeduría de los Servicios de Inteligencia, presidida por el Defensor del Pueblo, que obre como la instancia de canalización de las quejas de los ciudadanos frente a eventuales abusos o extralimitaciones de los mismos, la cual tendrá potestad para investigar estas denuncias, y si el caso lo exige, dar traslado a las instancias judiciales correspondientes.

Finalmente, debemos anotar que así como la palabra *policía* tiene

50. Sergio Aguayo Quezada, *La Charola. Una historia de los servicios de inteligencia en México*, México: Editorial Grijalbo, 2001.

igual raíz etimológica que *política*, debería tener una finalidad similar, es decir, trabajar en construir la convivencia⁵¹. Y en un escenario posconflicto armado la Policía colombiana debiera ir en una dirección en la cual se deje atrás el modelo policial de primera generación (profesional clásico), centrada única y exclusivamente en reprimir la criminalidad, y se avance hacia modelos de segunda generación (policía comunitaria o de aproximación), en el cual la colaboración con la ciudadanía es fundamental, y a modelos de tercera generación, que busca equilibrar aspectos de prevención con los de represión, y modelos de cuarta generación (modelo profesional comunitario), que en principio sería el que mejor compagina la seguridad ciudadana, con la cultura ciudadana y las libertades públicas⁵² y se podría avanzar en la dirección de una participación ciudadana basada en una mayor conciencia ciudadana, en vez de basarse en forma exclusiva en el miedo.

FECHA DE RECEPCIÓN: 27 / 04 / 2005
FECHA DE APROBACIÓN: 08 / 09 / 2005

51. PNUD, *op. cit.*

52. Ídem.