



Universiteit
Leiden
The Netherlands

**El ente policía y la política de seguridad en Colombia, 2002-2018:
Estado, ciudadanía, gobernabilidad y la organización policial**
Rodriguez Zarate, C.M.

Citation

Rodriguez Zarate, C. M. (2021, July 8). *El ente policía y la política de seguridad en Colombia, 2002-2018: Estado, ciudadanía, gobernabilidad y la organización policial*. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3195069>

Version: Publisher's Version

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3195069>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Cover Page



Universiteit Leiden



The handle <https://hdl.handle.net/1887/3195069> holds various files of this Leiden University dissertation.

Author: Rodriguez Zárate, C.M.

Title: El ente policía y la política de seguridad en Colombia, 2002-2018: Estado, ciudadanía, gobernabilidad y la organización policial

Issue Date: 2021-07-08

Capítulo 3

De la visión estadocéntrica hacia una política estatal de seguridad: modernización policial y participación ciudadana

Este capítulo parte de un análisis del contexto de la política de seguridad durante el último siglo a la luz del *poder, función y actividad* de policía, en el que a través del modelo de pertinencia global, se explican sus elementos prevalentes. El uso excesivo de la figura de los estados de excepción, una alta producción normativa para regular la seguridad y los esfuerzos para dar forma al cuerpo de policía colombiano, determinan los hallazgos de análisis. Este periodo se caracteriza en una línea de tiempo marcada por eventos críticos de violencia, asociados al inacabado proceso de industrialización y distribución de la tierra, así como el monopolio de las élites políticas partidistas tradicionales y el surgimiento del narcotráfico, el terrorismo y los grupos armados al margen de la ley.

Posteriormente se profundizará en la política de gobierno entre 2002 y 2010, al generar una ruptura en su concepción estado-céntrica de la seguridad, su proyección como política de Estado y su proceso de implementación desde la agenda pública, explicada a través del modelo de coaliciones. Las secciones del capítulo agotan y explican las etapas de formulación de política, identificando un plan de gobierno altamente dependiente de la centralización de la seguridad como precondition para el desarrollo social y económico, en cabeza del poder ejecutivo, así como la maximización del uso de la fuerza legítima del Estado y sus recursos de poder. En relación con *policía*, se infiere una instrumentalización funcional para cumplir el fin de esta política y no del fin de policía, que corresponde a la convivencia, postergando la construcción de las bases desde la función pública para la implementación de política pública en esta dimensión.

3.1 Sinopsis de la política de seguridad en el siglo XX desde el *ente policía*: entre ponderaciones políticas, institucionales y normativas

La modelación de la seguridad, la política y sus instituciones durante este siglo se encuentra determinada por eventos accidentados con alto impacto social. La formación del movimiento social y obrero, la disputa de poder por los partidos políticos que trascendió en un fuerte y violento sectarismo en el campo y finalmente el surgimiento del narcotráfico, señala un proceso complejo de integración entre el Estado y la población. Al analizarse desde el *ente*

policía, resulta inacabado, por las circunstancias históricas del país, en la construcción de una política de seguridad que integrara las expectativas de desarrollo humano del ciudadano.

3.1.1 Función de policía: los estados de excepción como recurso recurrente de política de seguridad

Una de las decisiones de política en relación con la seguridad, que fueron empleadas con mayor frecuencia por parte de los gobiernos en Colombia durante el siglo XX, fue la declaratoria de estado de sitio, o de excepción. Esta medida, como en la mayoría de los países de la región, es de carácter constitucional y se remonta a la carta política de 1886, siendo consecutiva en las reformas constitucionales de 1910 y 1968, hasta la nueva Constitución Política de 1991. La norma señalaba que para los casos de guerra exterior o conmoción interior el presidente de la República podría declarar turbado el orden público y en estado de sitio toda la república o parte de ella. Sin embargo, al no establecer una clara diferenciación, ni delimitación de las situaciones que configuraban una “turbación del orden público” (Carvajal y Guzmán, 2017), podría verse interpretado por el Ejecutivo de forma discrecional y ser aprovechado para expedir medidas excepcionales.¹

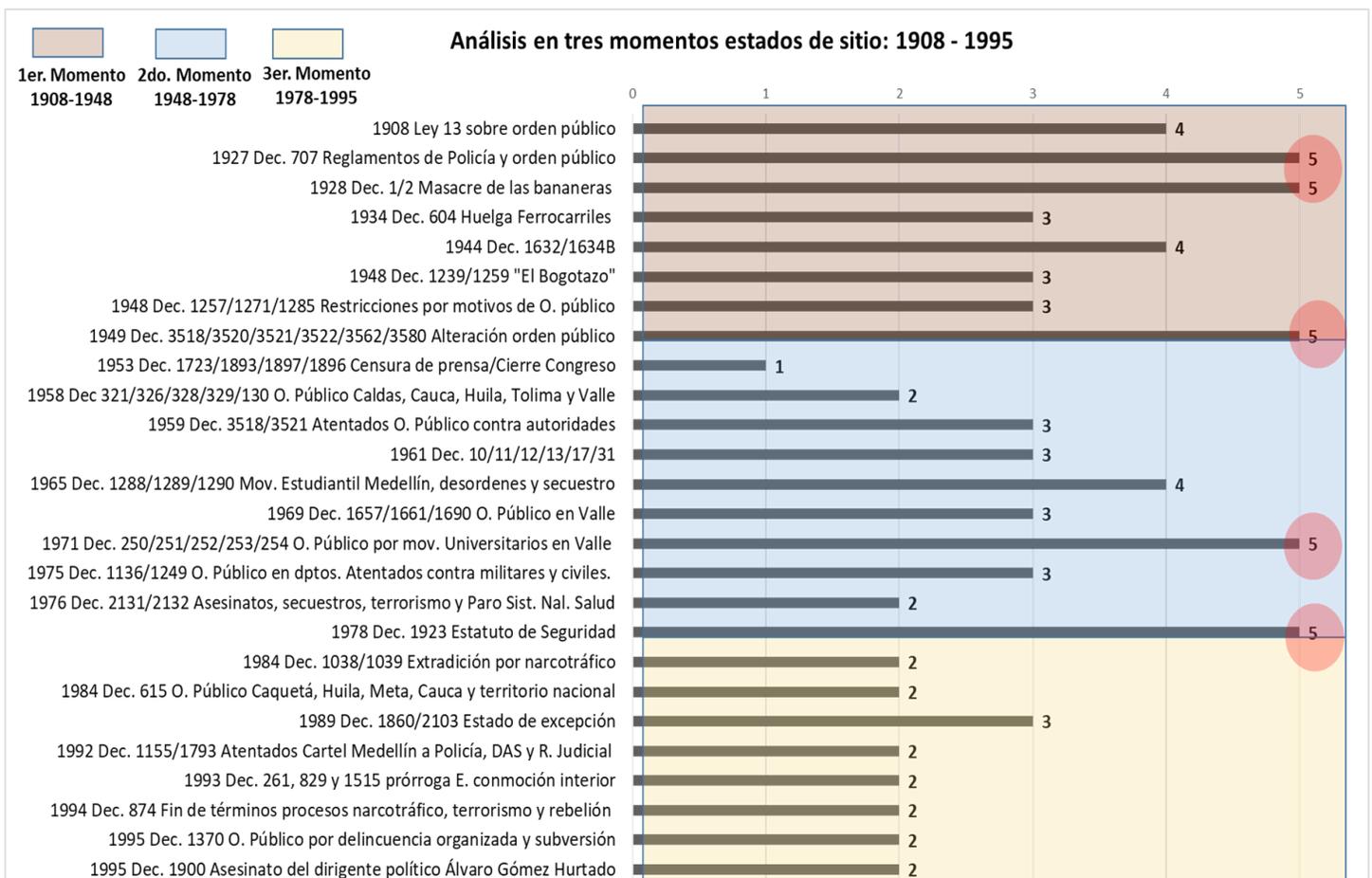
Con el fin de comprender el impacto del recurso de los estados de sitio, como medida de política en relación con la seguridad, durante el siglo XX, se empleará metodológicamente una matriz de pertinencia global. Este método, mide la relación de una estrategia o medida de política con un conjunto o dimensión más amplia de acciones asociadas (Moral, Paniagua, Rodríguez y Rodríguez, 2016). En ella se ponderarán las medidas de política asociadas a cada declaratoria de estado de excepción, que corresponden a los decretos del Gobierno para regular la situación de turbación del orden público a partir de la mayor o menor relación con cada disposición, analizando la pertinencia o frecuencia de las siguientes siete variables:

1. Restricción a la libertad de movilidad, circulación y medidas de empadronamiento.
2. Censura a la prensa y radiodifusión.
3. Restricción al derecho de reunión, manifestaciones públicas y huelga.
4. Atribuciones especiales a la Fuerza Pública.
5. Detenciones sin orden judicial.
6. Investigación y juzgamiento de civiles por tribunales militares o de policía.
7. Suspensión del Congreso Nacional, Asambleas y Consejos Municipales.

¹ Si bien ni la Constitución de 1886, ni la reforma constitucional de 1968, mediante su acto legislativo No. 01, señalan las restricciones a la libertad que aplican a raíz de esta declaratoria, aspectos como la limitación a la movilidad, circulación, porte de armas, derecho de reunión y manifestación, entre otros, fueron características predominantes, durante esas excepcionalidades e incluso, acogieron medidas como el juzgamiento de civiles por parte de militares o detenciones sin orden judicial, lo que durante varios gobiernos fue empleado como una medida represiva.

Sobre de los factores de la agrupación de las medidas adoptadas en los estados de sitio, se analizó la medición de la pertinencia global de cada factor, en una línea de tiempo desde 1990 hasta 1995, fecha en la que se expidió el último estado de conmoción interior (denominación que adoptó a partir de la Constitución de 1991). La técnica de medición de pertinencia establece primero, un impacto total que corresponde a la frecuencia de esas medidas de política decretadas en los estados de excepción, es decir, el número de veces que ese tipo de decisiones es adoptado. Segundo, un impacto estimado en los veintiséis estados de excepción analizados por motivos de orden público, excluyendo los que corresponden a hechos generadores diferentes durante el periodo analizado. La ponderación se realizó de forma binaria -0/1-, en una escala de 1 a 7, donde 1 sería la adopción de sólo una de las siete variables y siete, si se adoptaron todas las variables descritas. Las variables corresponden entonces a las siete medidas de política aplicadas en cada estado de sitio, siendo la mínima puntuación la que refleja una baja aplicación y la máxima, una alta ejecución de estos recursos del estado de sitio. El resultado de la ponderación se señala en la siguiente gráfica, en una línea de tiempo donde se observan tres momentos, objeto de análisis.

Tabla 3.1 Medidas de política adoptadas en los estados de sitio entre 1908 y 1995



Fuente: Elaboración propia, 2020.

3.1.1.1 Primer momento

Concentra las medidas de estados de excepción entre 1908 y 1953. Primero con la Ley 13 sobre orden público, que se profirió con el fin de señalar las acciones dispuestas en caso de perturbación y luego, en 1953 con el gobierno del general Rojas Pinilla. El primer estado de excepción del siglo XX, tiene la connotación especial de que prosigue al fin de la guerra de los mil días desde 1899 que se extiende hasta 1902. En este periodo se presenta un fuerte sectarismo entre liberales y conservadores en la lucha por el poder, siendo considerado el mayor conflicto civil en el país, en el que aparecen los Estados Unidos con un intervencionismo que acabó motivando la separación de Panamá en 1903 (Echeverry, 2014). A partir de lo anterior y con un país débil económicamente, se apertura al capital extranjero, observando la influencia de empresas estadounidenses como la *United Fruit Company*, que concentró su actividad productiva en la costa caribe, en el departamento de Magdalena. Allí existían enormes plantaciones de banano, estableciendo medidas que favorecían la empresa extranjera y no a los campesinos, motivando una huelga generalizada en 1928. El resultado fue una respuesta de fuerza por parte del gobierno que pasó por la declaratoria de un estado de sitio, militarizando la zona bananera y ordenando un toque de queda que no fue atendido por los huelguistas en la plaza principal del municipio de Ciénaga, siendo objeto de la denominada “Masacre de las bananeras”.

Es de anotar que el contexto histórico particular era de una constante huelguista durante el periodo de la hegemonía o primera república conservadora, que correspondía a gobiernos en cabeza de este partido entre 1880 y 1930, donde el movimiento obrero colombiano estaba en auge, resultado del inicio del proceso de industrialización. Al comienzo del periodo presidencial de Miguel Abadía Méndez (1926-1930), se surtió la huelga del ferrocarril del Pacífico; luego en 1927 la de los trabajadores de la *Tropical Oil Company*. Con la Ley 57 del mismo año, se establecieron medidas en Barrancabermeja, principal puerto de producción petrolera del país y finalmente en 1928 la de los cultivadores de banano en Santa Marta y Ciénaga (Cajas, 2018). Se observa entonces la ponderación máxima de medidas propias excepcionales desde 1907 en estos tres eventos, pasando por los dos decretos de estados de sitio del último gobierno de la hegemonía conservadora en 1927 y 1928, y luego, con las declaratorias posteriores a *El Bogotazo* en 1948.

3.1.1.2 Segundo momento

Corresponde a un periodo que abarca desde el Frente Nacional (1958-1974) hasta 1978 con el inicio del gobierno del presidente Julio César Turbay. Esta medida fue aplicada como respuesta a los movimientos sociales y populares, que derivaron alteraciones del orden público en algunas regiones del país. Según Gallón (1979), el estado de sitio en Colombia es

un aparato que emplea todo el Estado y no solo el gobierno, por cuanto cuenta con la aprobación y apoyo de los demás poderes, a su vez que connota la influencia de los militares en el poder político en Colombia. Sin embargo, esta posición observa otros contrapesos en relación a que jurisprudencialmente, la Corte Constitucional a partir de 1991 y el Consejo de Estado, no siempre declararon exequible o ajustada a la constitución. El estado de sitio, incluso desde la reforma constitucional de 1968, incluye nuevos hechos generadores de emergencia, como son aquellos que perturben no solo el orden público, sino el económico, social, ecológico o que constituyan una grave calamidad pública (Vanegas, 2011). Durante este periodo, se aplicó el estado de sitio alcanzando la máxima ponderación en 1971 producto del aumento progresivo de protestas populares y la apatía política de múltiples sectores de la población. Esta situación se prolongó hasta 1978, de manera paralela al incremento de la violencia rural como consecuencia de la acción de la guerrilla (García y Uprimny, 2005). En 1978 el presidente Turbay expide el “Estatuto de Seguridad” mediante el decreto 1.923, en el que se adoptan una serie de medidas restrictivas que incluyen la censura a la prensa y el juzgamiento de civiles por parte de militares para quienes cometieran crímenes políticos. La medida fue aceptada por la Corte Suprema de Justicia entre 1965 y 1987, y por el contexto temporal, pretendía asemejar las medidas adoptadas en el Cono Sur, para el control del socialismo y el comunismo, así como de los grupos subversivos.

Analizados en contexto los dos momentos, existen cinco eventos de afectación al orden público donde los estados de sitio, alcanzaron la máxima calificación con siete, siendo los dos primeros en 1927 y 1928, y los dos últimos en 1971 y 1978. Esos periodos de anormalidad constitucional o excepcionalidad, fueron permanentes durante todo el siglo XX, incluso con la formulación de la nueva carta política en 1991 ya que después de ésta y hasta 1995, se declaró nuevamente esta condición en cinco oportunidades.

3.1.1.3 Tercer momento

Abarca los años ochenta y noventa, donde los movimientos populares y estudiantiles se debilitaron, con una disminución de las protestas organizadas por grupos sindicales y obreros. Esta variación ocurrió porque el país estaba concentrado y atemorizado resultado de la violencia del narcoterrorismo generada por los carteles y el fortalecimiento armado de las guerrillas y los grupos de autodefensa. A diferencia de los dos primeros, según García y Uprimny (2005) se identifican por lo menos seis factores que desde el análisis, permiten señalar esa modificación de las medidas excesivas en la aplicación de los estados de sitio: 1) los requisitos se vuelven más estrictos en términos de que se limitan sólo para circunstancias extremas, 2) dispone límites y que salvo la guerra exterior, no pueden tener una vigencia indefinida, 3) su aplicación no puede generar una concentración en la aplicación de poderes, particularmente, al prohibir el juzgamiento de civiles por parte de la justicia penal militar,

situación que fue recurrente, antes de esta carta política, 4) agregó el principio de proporcionalidad en relación con la perturbación, la gravedad de los hechos y las medidas estrictamente necesarias para enfrentarlos, 5) la adhesión a la normatividad internacional de derechos humanos, y 6) la introducción de controles adicionales en cabeza del Congreso.

Con las condiciones previstas en la Constitución, se excluyó la posibilidad de la censura a la prensa, el juzgamiento por parte de militares y otras medidas restrictivas, incluso en los ahora llamados estados de excepción y/o conmoción interior, situación que concuerda con el análisis de pertinencia del tercer momento, entre 1978 y 1995. Se puede concluir para las últimas dos décadas de siglo, el recurso recurrente de los estados de sitio hasta los años ochenta, hacía parte de una costumbre política frente a cualquier alteración del orden público por mínima que fuera,² como los disturbios o motines producto de la protesta. Pese a que la amenaza de los carteles del narcotráfico afectaba la estabilidad del país, este recurso se justificó jurídicamente y se generalizó como expresión de la seguridad nacional,

Al respecto se puede señalar, que pesaban más las decisiones basadas en la aplicación de la fuerza, incluso en contingencias menores de seguridad y que pudieran conjurarse con otras medidas no excesivamente restrictivas. Estas medidas no se aplicaron en eventos mucho más críticos, como frente a los carteles del narcotráfico en los ochentas, los cuales fue posible contener con un nuevo marco legal y de mayores controles democráticos proporcionado por la nueva Constitución. Así ocurrió con los estados de excepción declarados en el gobierno del presidente Gaviria (1990-1994), que no incluían restricciones extremas a libertades.

Tabla 3.2 Ponderación del tipo de medidas adoptadas en los estados de sitio entre 1908 y 1995

Variable	Ponderación
1. Restricción a la movilidad, circulación y medidas de empadronamiento	24
2. Censura a la prensa y radiodifusión	9
3. Restricción al derecho de reunión, manifestaciones públicas y huelga	10
4. Atribuciones especiales a la Fuerza Pública	19
5. Detenciones sin orden judicial	7
6. Investigación y juzgamiento de civiles por tribunales militares o de policía	10
7. Suspensión Congreso Nacional, Asambleas y Consejos Municipales	2

Fuente: Elaboración propia, 2020.

En términos generales, de los siete tipos de medidas restrictivas o variables aplicados en los estados de excepción durante el periodo estudiado, la que se aplicó con mayor frecuencia fue

² La frecuencia de los estados de sitio fue una constante, incluso para enfrentar situaciones de seguridad menores como la ocurrida en Medellín en 1965, resultado de una manifestación estudiantil en contra de la invasión de Estados Unidos a República Dominicana, situación que fue conjurada inmediatamente; sin embargo, la declaratoria de sitio se mantuvo durante tres años y medio.

la No. 1, relacionada con la restricción a la libertad de movilidad, circulación y medidas de empadronamiento. Le sigue la No. 4, que corresponde a atribuciones especiales la fuerza pública y de la No. 3 y No. 6, restricción al derecho de reunión, manifestaciones y huelga, así como el juzgamiento de civiles por parte de militares. Ofrece análisis especial el hecho que fueran suspendidas las asambleas departamentales y los consejos municipales en 1944 (Pérez, 1999) y posteriormente, se hubiera tomado esta decisión con el Congreso en 1949.³

3.1.2 Actividad de policía: los ciclos reformistas policiales de carácter orgánico, funcional y organizacional

En relación con la producción de política pública relacionada con *policía*, prevalece la tendencia reformista propia del proceso de consolidación en la formación de la república que inició en el siglo XIX. La seguridad no estaba concentrada al interior de cada Estado-nación, sino que se orientaba a la protección de las fronteras y de las recientes naciones como resultado de los procesos de independencia. De ahí que a los ejércitos republicanos conformados inicialmente por conscriptos sin pago, les fuera delegado inicialmente también el orden y tranquilidad en las poblaciones. Sin embargo, la ausencia de organización, regularidad, financiamiento público y dependencia funcional de los nacientes cantones y municipios, dificultaba el control de los soldados. Lo anterior dio lugar a la creación progresiva de diversos cuerpos de policía, para cumplir esta nueva función del Estado; así, entrado el siglo XX, se observa la necesidad de conformar cuerpos de gendarmería o de policía,⁴ dedicados al orden y seguridad en las poblaciones.

Por esta razón, la primera norma orgánica en esta materia corresponde a la creación de una gendarmería nacional en 1906, bajo dependencia del Ministerio de Guerra. Se reitera el carácter militar de este cuerpo, como propósito del presidente general Rafael Reyes de centralizar la actividad de policía. Sin embargo, tres años después, con el decreto 591 de 1909, se deshace este cuerpo para dar lugar a que las entidades territoriales conformen sus propias policías. Nuevamente en 1915, se le otorga un carácter y una naturaleza explícita como guardia civil, pese a adquirir una vez más la denominación original como Policía

³ Los decretos 1.632 y 1.624B de 1944 en el marco del estado de sitio, dispusieron el cierre de las corporaciones territoriales, con ocasión del denominado “Golpe de Pasto”, un intento golpista por parte de militares con inclinación conservadora contra el presidente liberal Alfonso López Pumarejo, en su visita a la ciudad de Pasto al sur del país. Cinco años después en un nuevo estado de excepción con el decreto 3.518 de 1949 y siguientes, se suspendió el Congreso por primera vez en el siglo XX por parte del gobierno de Mariano Ospina Pérez, consecuencia de la una situación de violencia generalizada en todo el país, que precedió el golpe del general Rojas Pinilla.

⁴ Durante el inicio del siglo XX, los cuerpos de orden y seguridad, tenían un carácter regional, de ahí que la primera norma durante el siglo fue la creación de una gendarmería en 1903, siendo un cuerpo que se asemeja a una guardia civil o nacional, con un carácter militar para contener graves perturbaciones del orden público, es decir, se ubica en un extremo más represivo que preventivo, consecuencia de la tradición de gobiernos militares, así como de un inicio de siglo en cabeza de un régimen con ideología política conservadora.

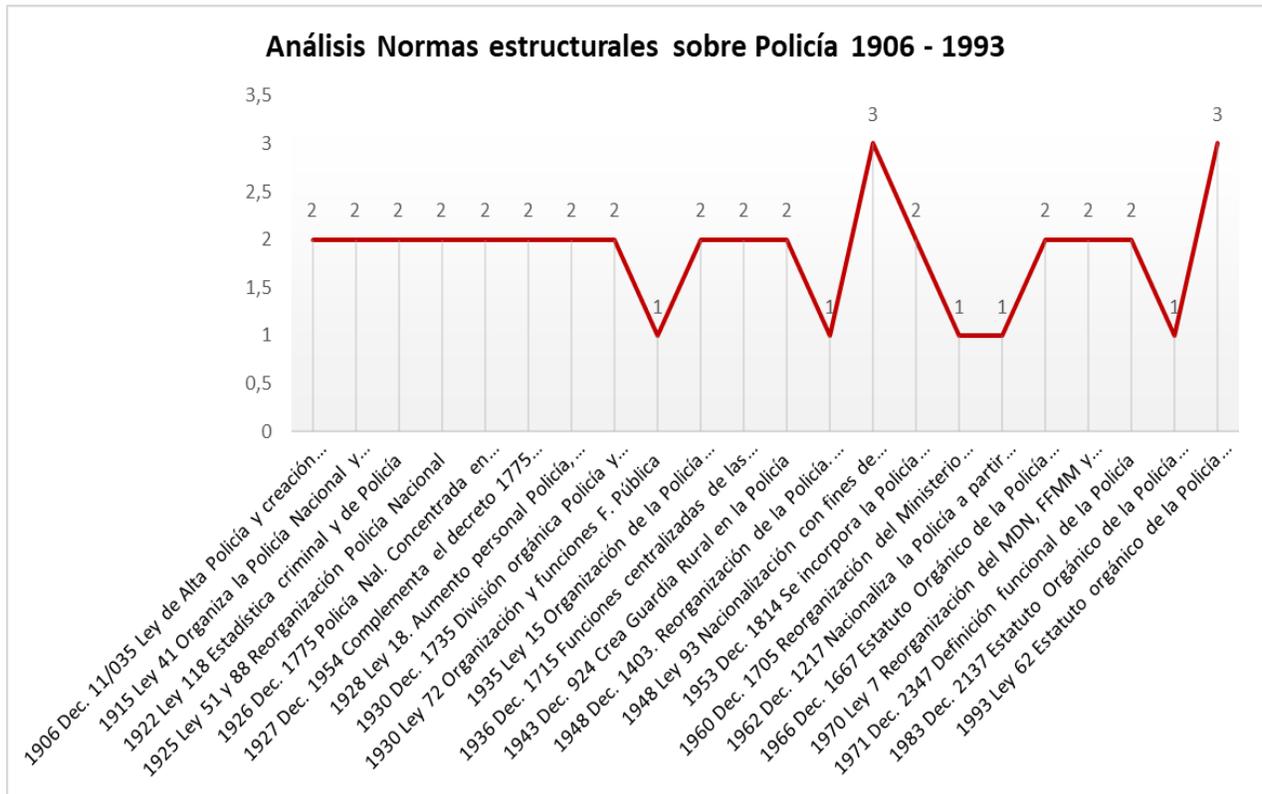
Nacional, que tuvo desde 1891 con el decreto 1.000, fecha inicial y fundacional de este cuerpo en Colombia.

Como se observa, el interés de dar forma estructural a los cuerpos de policía varía en *ciclos reformistas* de entre diez y quince años en promedio, desde el último cuarto del siglo XIX. Además, se presenta una condición de modelamiento de las instituciones republicanas, por otras causas como la necesidad de garantizar el orden y la regulación de actividades administrativas, ahora, independientes de la corona española.⁵ Este comportamiento en relación con las organizaciones de la Policía, guarda relación con el primer enfoque de estudios de policía en la región, orientado a la reforma de las policías basado en el institucionalismo, como se señaló en el capítulo II (Arias, 2009; Saín, 2009).

Estos *ciclos*, mantienen esos tiempos y características similares durante todo el siglo hasta 1993. Esta, que es la última norma de reforma orgánica vigente, la Ley 62 de ese año, –más de veintisiete años– rompe esa tendencia, como consecuencia del alto grado de institucionalización alcanzado y el rango constitucional que alcanzó la Policía Nacional con la carta política de 1991. Adicionalmente, se presenta un fortalecimiento de los procesos internos y las manifestaciones de apoyo y voluntad política, que posicionaron institucionalmente a la Policía, una vez se implementa la Política de Seguridad Democrática en 2002, situación que se analizará en este capítulo. El método de pertinencia global en relación con la *actividad de policía*, se analizará a partir de la frecuencia de tres variables: 1) reforma orgánica, 2) reforma funcional, y 3) reforma de carrera, salarial y prestacional.

⁵ A la Policía, se le atribuyó la regulación de la extracción minera, las primeras cárceles, los servicios de fronteras y de vigilancia en ciudades principales como Bogotá, Tunja, Manizales y Popayán, entre otras, renglones de función pública que en otrora, eran controlados por el reino de España. Posteriormente, las consecuencias fiscales de centralizar la policía, traerían consigo cargar con el peso presupuestal del pago de nómina y sostenimiento de estos cuerpos que mantenían fuerte dependencia en los departamentos y municipios, sin ningún control o “beneficio” en términos de control político para el gobierno central, unido a que las tareas atribuidas en relación con el orden y la seguridad en actividades económicas territoriales, determinarían presiones por parte de terratenientes y propietarios en reglones productivos regionales, para evitar la centralización.

Gráfica 3.3 Política de seguridad en relación con el cuerpo-institución de la Policía



Fuente: Elaboración propia, 2020.

Como se observa en la gráfica No. 3.3, durante la primera mitad del siglo, hasta 1948 con la liquidación de la Policía luego de *El Bogotazo*, la producción normativa en policía era exclusivamente organizativa. Así, se identifica que se obtiene una mayor calificación de dos puntos en las variables de reforma orgánica y funcional, y sólo alcanza la calificación máxima con la tercera variable: reforma de carrera, salarial y prestacional.⁶ El análisis de la producción de política en relación con la *actividad de policía*, elemento del *ente policía*, refleja por lo menos siete características:

1) *Denominación de la única ley de Alta Policía*: en concordancia con los conceptos de Brodeur (2011), esta norma, que corresponde al decreto 707 de 1927, buscaba controlar cualquier

⁶ Esta última, que obtuvo una mayor ponderación, se presenta en dos momentos. El primero con las normas de 1948, particularmente la Ley 93, que incluían temas de alcance de la institución limitándola a una acción técnica y no política, fijar la cantidad de personal y sus asignaciones, así como la reorganización de la Escuela General Santander como instituto de capacitación policial y fuente del proceso de profesionalización, la nacionalización de las partidas y la vigencia de la Comisión de Asesores Jurídicos para la reorganización de la policía, creada mediante decreto ejecutivo 3.127 del mismo año, como instancia de asesora del gobierno en asuntos de policía (Ministerio de Justicia y del Derecho, 1948); el segundo momento corresponde a la norma orgánica vigente, la Ley 62 de 1993.

movimiento insurreccional contra la nación, como señala en su artículo primero (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2019c: 1):

Corresponde a la Policía velar por la conservación de la paz pública y del orden social, procurando la general sumisión de las personas a la Constitución y leyes nacionales y el respeto debido a los derechos individuales y garantías sociales reconocidos en ellas; descubriendo las tramas, maquinaciones y conciertos contra la seguridad de la Nación, contra las instituciones legales y su regular funcionamiento o contra el libre ejercicio de tales derechos y garantías.

Adicionalmente, el contexto de agitación social y las motivaciones para decretar los estados de sitio en la década de los años veinte, buscaba anteponerse a las manifestaciones del 1 de mayo, día del trabajo. Estas eran calificadas como parte del “movimiento bolchevique” y se planteaban como una respuesta de gobierno frente a la influencia comunista. Se le considera de *Alta Policía* por cuanto, por primera vez, las medidas restrictivas no eran atribuidas exclusivamente al Ejército, como suele ocurrir en los estados de sitio o excepción, sino a la Policía. Aquí se incluyeron disposiciones como el interrogatorio sin orden judicial, la detención provisional por veinticuatro horas, la clausura de establecimientos o sitios de reunión, la disolución de reuniones, entre otras. Estas medidas estaban supeditadas a informaciones o motivos que pudieran afectar el orden público, es decir, aquellos que corresponden a instituciones de gobierno y judiciales, propias del Estado, atribuidas a la Policía. Adicionalmente esta condición, se amparaba en una norma superior que fue la ley 51 de 1925, que otorgó unas facultades especiales de orden público.

2) *Prolífica producción de leyes orgánicas y reorgánicas de policía*: en 90 años se elaboraron nueve normas de este tipo con promedio de una cada diez años. Existen ciclos que observan una mayor frecuencia entre 1930 y el periodo posterior a su liquidación en 1948, resultado de *El Bogotazo*. Al analizar este último segmento, se coincide con el inicio de *La Violencia*, es decir, cuando hubo el mayor grado de agitación política y de politización de la fuerza pública en Colombia. En general, el propósito de estas normas orgánicas antes de 1930, consistía en la creación de secciones regionales como en Barrancabermeja, centro de producción petrolera del país y del movimiento sindical de la Empresa de Petróleos de Colombia S.A. (ECOPETROL), donde se ubica su principal refinería. La otra fue la conformación de grupos como los carabineros (policía montada a caballo), para contener las manifestaciones de violencia sectaria en zonas rurales. Después de esta fecha hasta 1948, los textos orgánicos se concentraron en definir la dependencia y el pago de las policías departamentales y municipales, pero con el mismo fin: evitar su manipulación y politización por los partidos conservador y liberal.

3) *Preeminencia del propósito de organización interna estructural*: mediante la división funcional de varias dependencias en el cuerpo de policía o la creación de unas nuevas, en respuesta a cada contexto histórico del país. Para ello, era necesario adelantar la modificación de la estructura de la institución, reafirmando en ciertos momentos enfoques más reactivos que preventivos. Lo anterior tendría como consecuencia, el ajuste del número de integrantes, su dependencia, fin y alcance, también la definición de cantidades para cada modalidad del servicio de policía, como el control de fronteras, de disturbios y motines o de violencia en las regiones, que fueron los más frecuentes durante la primera mitad de siglo. Ejemplo de lo anterior, es la creación de una división en 1927, exclusivamente para contener alteraciones al orden público como consecuencia de la movilización social, a partir del intercambio de información sobre sindicatos extranjeros en Colombia, que apoyaban estas manifestaciones.⁷

4) *Falta de criterios unificados en el asunto de la regulación salarial, de carrera y prestacional para los miembros de la Policía*: sólo hasta 1948 con el proceso de reorganización para la nacionalización de la policía, se solucionaría el disperso proceso de pago y nómina de las policías a cargo de departamentos y municipios. A partir de esta fecha, pasa a ser centralizado y asumido por el gobierno nacional. Esta decisión procuraba mitigar la sectarización que registraban con sus jefes políticos naturales a quienes debían obediencia en razón a su pago y manutención, así como a la afiliación política de esos mandatarios locales.

5) *Agrupación de la producción normativa que desarrolla el elemento actividad de policía del ente policía*: el cual se concentra en disposiciones del cuerpo-institución de la Policía. Las relacionadas con el *poder y función de policía*, se incluyeron en las normas de política pública de seguridad, por cuanto analizan el rol de producción normativa y de medidas por parte de las autoridades político administrativas territoriales, el Congreso y el presidente de la República.

Esta conclusión permite corroborar también que dado el reciente desarrollo de la ciencia de policía en Latinoamérica y en Colombia, lo *policial*, sigue asociándose al cuerpo-institución de la Policía, restringiendo la participación de las autoridades territoriales. Infortunadamente y como quiera que esta condición prevaleció durante gran parte del siglo, para el caso colombiano, esta realidad sólo se vio modificada con la Constitución Política de 1991. A partir de esta carta, se reiteró la dependencia y subordinación funcional frente a gobernadores y alcaldes; sin embargo, esta tradición ha afectado el propósito de lograr un mayor involucramiento de estos actores en la política pública de seguridad.

⁷ El decreto 1.954 de ese año, le permitió a la Policía establecer un canal de relación con otros cuerpos que tuvieran tratados de extradición con Colombia, para intercambiar información, a través de la sección de policía extranjera, como señala Cajas (2018), como una medida que apuntaba a controlar militantes y activistas sociales que se movilizaban para establecer alianzas con otros movimientos.

En varios departamentos y municipios, el liderazgo del proceso de política pública en seguridad sigue recayendo en los comandantes de policía. Además, los juicios de responsabilidad por el comportamiento de la criminalidad siguen restringiéndose a un asunto que le compete a la Policía, con una visión estrictamente consecuencial y no de tratamiento causal. También existe una interpretación de reactividad y no de prevención, a partir del enfoque con el que se abordaron los problemas de seguridad en los últimos años. La única excepción frente a lo referido, es la Ley 118 de 1922 de estadística criminal y de policía, la cual dispone un ejercicio de organización de la información de delitos, que se hizo extensivo a las autoridades judiciales y no sólo a la Policía Nacional. En el periodo que abarca 95 años, se dictaron veintidós normas de policía en razón de una cada cinco años, llamando la atención que en esos ciclos prevaleció la visión *formista* del cuerpo y *reformista* de funciones. En esta franja, se excluyó la articulación de responsabilidades de las autoridades político-administrativas en la convivencia, la seguridad y la tranquilidad.

6) *Proceso de reorganización policial acentuado en la primera mitad de siglo*: comportamiento que se irrumpe con una definición funcional que concentra la Policía en tres actividades principales: a) vigilancia o prevención, b) policía judicial o investigación criminal, y c) una capacidad reactiva que pasó de una guardia civil al detectivismo, con la conformación de especialidades a partir de la nacionalización policial en 1962. Desde la norma de 1906 sobre la creación de una gendarmería y de nuevos cuerpos departamentales, unido a dos normas que dan forma a la especialización en tres ramas del servicio: vigilancia, policía judicial y policía de detectivismo, se comienza a dar forma a las funciones de la Policía. Para 1927, de la mano de las normas de estado de sitio para contener el movimiento obrero y las huelgas, se crea la figura de los “juzgados de policía”, para investigar y juzgar delitos, y a partir de 1930 se reitera en varias normas, el carácter no deliberante de la policía. Lo anterior, con el fin de contrarrestar la politización que tanto Ejército como Policía venían presentando. Como se observa, el segundo renglón o categoría de estas normas es el que busca definir funciones, fin y alcance.

7) *Creación de las primeras instancias de coordinación de la política de seguridad*: resultado de los convulsionados procesos de despolitización, de modernización, profesionalización y especialización policial de final del siglo. A partir de 1983 con la implementación del Consejo Superior de Policía, se define un escenario de coordinación interinstitucional que no limita la responsabilidad de política pública de seguridad a la Policía. Diez años después, en 1993 con la Ley 62 y la creación del Consejo Nacional de Policía y Seguridad Ciudadana, se establece otro mecanismo de recomendación de políticas de Estado en materia de seguridad ciudadana.

De las veintidós normas, veinte incluyen aspectos relacionados con la estructura orgánica o la organización del cuerpo de policía, mientras que dieciséis lo hacen en relación con sus funciones, objeto, fin y alcance. Sólo seis tratan los asuntos prestacionales y de carrera. Esto permite observar que la permanente reforma por parte de los gobiernos y el Congreso en materia de organización de la Policía, era un recurso político de respuesta frente a situaciones de orden público y no a una iniciativa de profesionalización y modernización de la *actividad de policía*.

3.1.3 Poder de policía: la anteposición normativa como expresión de seguridad y defensa

El análisis de este periodo permite identificar una producción de leyes que en propiedad, pretende agrupar y generalizar la seguridad y la defensa como una política de carácter nacional. Esta caracterización se presenta al margen de la implementación de normas que podrían considerarse constitutivas de la política de seguridad, como antecedente de su formulación material como política de gobierno hasta 2002. Las desarrolladas en materia de policía o en relación con el estado de sitio o de excepción, ya analizadas, procuran establecer más allá de su denominación, una doctrina sobre un sistema de responsabilidades compartidas entre las instituciones del Estado. Para tal efecto, no se identificó una política de seguridad como política de Estado, sino, como ocurre en las otras categorías de análisis, conjurar o enfrentar ese evento de seguridad. Esta respuesta es consecuencia de una coyuntura histórica que ha implicado la necesidad de crear una ley marco que subordine y alinee las medidas requeridas para enfrentar estas contingencias.

Lo anterior se corrobora con la Ley 69 de 1928, la primera norma de “seguridad nacional” del siglo XX. En este año ocurre la “masacre de las bananeras” y contradictoriamente se titula como “disposiciones de defensa social”, que tiene un enfoque restrictivo, especialmente frente al derecho de asociación y reunión.⁸ Sólo hasta 1960 y como resultado de la influencia de la Doctrina de Seguridad Nacional (DSN), el gobierno denota la necesidad de formular una Ley de Seguridad Nacional⁹ y se crea por primera vez el Consejo Superior de la Defensa Nacional, como máxima instancia asesora del gobierno. En contraste, durante la primera mitad de siglo no se elaboró ninguna norma, ni formuló una política con esta denominación explícita de seguridad y defensa. Pese a que la agitación social fue permanente, así como la actividad del bandolerismo y la violencia política sectaria, no existieron normas bajo esta dimensión de la seguridad. Se obligó que las disposiciones fueran más específicas y reactivas, como aquellas que limitaban derechos y libertades, pero no la organización de la arquitectura

⁸ Se califica como contradictoria, en la medida para contener estas expresiones, establece disposiciones penales que incluyen el aumento de penas y la creación de figuras atípicas como los jueces de prensa y orden público.

⁹ Esta norma también es consecuencia del auge de las expresiones de bandolerismo y del movimiento comunista que brindaba base ideológica para la lucha armada en el campo, que fundamentó la creación de las guerrillas.

estatal en función de la defensa y la seguridad. Evidencia de ello fue la guerra con Perú en 1932, donde el país carecía de una política de gobierno y de Estado que estableciera la línea política de respuesta frente a un conflicto internacional. El conflicto internacional fue asumido exclusivamente por los militares y el presidente, sin concebir una respuesta integral de carácter diplomático, internacional y con el acompañamiento del Congreso.

Luego, en 1965 el decreto 3.358 organiza la defensa nacional y crea al Sistema de Defensa Nacional. Para esta década, la necesidad de una política marco de defensa y seguridad nacional, se acompañó de otras normas que buscaban controlar las guerrillas comunistas. Por este motivo, también proliferó la declaratoria de estado de sitio y la creación de otras entidades como el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), máxima instancia de inteligencia del Estado y la Junta de Inteligencia Nacional, figuras características de la DSN. Posteriormente en 1978, con el crecimiento del narcotráfico y la guerrilla, así como la introducción de prácticas criminales como el secuestro, se implementa el Estatuto de Seguridad. Analizado en los estados de excepción, el estatuto no correspondía a una política de seguridad en propiedad, sino a una serie de regulaciones restrictivas para garantizar el orden público. Diez años después con el decreto 180 se establece un Estatuto para la defensa de la democracia, como una medida que pretendía enfrentar múltiples manifestaciones crimen organizado. Al observar en conjunto, fue en la década de los ochenta e inicios de los noventa la que presentó una multiplicidad de actores criminales, como nunca antes se había registrado en el país.

La excepción de política a esta línea que ponía énfasis en la defensa, fue la elaboración de la única norma de convivencia y seguridad ciudadana: el Código Nacional de Policía en 1970. A pesar que en su parte general, como se ha descrito, se circunscribe a la *actividad de policía*, posteriormente, amplía una serie de facultades a alcaldes e inspectores, implementando los *medios de policía*. Se buscaba implementar medidas administrativas para cumplir el fin de la convivencia; también define su competencia que es el orden público interno, diferenciando la jurisdicción de las Fuerzas Militares. Simultáneamente y por primera vez, agregan los *motivos de policía*: seguridad, tranquilidad, salubridad y moralidad, dando una base a la *función de policía* y a la regulación del comportamiento ciudadano desde la prevención. Finalmente, con la visión de modernización del Estado que pretendió el presidente Gaviria, tanto con la implementación de la Constitución de 1991, como con otras medidas que reformaron el sector defensa y su dependencia del poder civil, se crean otras figuras de política como el “Programa Presidencial para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana” y dos estatutos: el de defensa de la justicia y el nacional contra el secuestro, que elevaron estos asuntos al más alto nivel de atención y respuesta de Estado.

Precisamente con la nueva carta política, se complementan mecanismos de control civil al orden público, con un carácter administrativo. Se atribuyen a gobernadores y alcaldes la figura de “agentes” del presidente para el mantenimiento del orden público, preservar la tranquilidad y ser responsables de la coordinación entre entidades encargadas de cumplir esta función. La primera norma que desarrolla este propósito constitucional, es del decreto 2.615 de 1991 que crea los *Consejos de seguridad*,¹⁰ en cabeza de las autoridades político-administrativas y lo amplía a otras entidades de carácter judicial y de derechos humanos como la Procuraduría y las personerías. Incluso, sienta las bases de una respuesta integral de Estado a problemas que requieren inversión social, como los delegados del Plan Nacional de Rehabilitación, programa diseñado para fortalecer acciones de recuperación en zonas afectadas por la violencia.

Finalmente, con la Ley 418 de 1997 o denominada de “orden público”, se realiza un ejercicio que agrupe aspectos penales, de justicia, de coordinación interinstitucional, de financiamiento de la seguridad, promoción de la convivencia y un amplio capítulo de atención a víctimas del conflicto, con enfoque asistencialista en salud, educación y vivienda. El aspecto más novedoso, es que este proyecto de unir todos los elementos relativos a la seguridad necesarios para dar respuesta a los fenómenos que presentaba el país para ese momento, pretendía lograr la disponibilidad de una amplia cartera de recursos para financiar la seguridad. A partir de lo anterior, se crean los “fondos de seguridad”, un mecanismo que buscaba asegurar recursos para la fuerza pública con recursos territoriales y no del gobierno central (Congreso de la República de Colombia, 2019i).¹¹ Esta ley por su amplitud y especificidad, se mantiene vigente y su arquitectura de coordinación, sólo ha presentado modificaciones en cuanto a la atención de las víctimas, producto de la nueva legislación para la paz y como consecuencia de los acuerdos de paz de La Habana con las FARC en 2016.

¹⁰ Esta instancia de coordinación, formulación y disposición de medidas de seguridad, surge como un reforzamiento del rol de los alcaldes y gobernadores en el territorio, frente al mantenimiento del orden público y normativamente, para dar despliegue a las funciones atribuidas al presidente en relación con este objetivo. De cierta reforma, refuerza también su rol desde la perspectiva de la ciencia de policía, en cuanto al elemento *función de policía*, delegándoles más allá de la condición de jefes de policía en sus jurisdicciones, la planeación y gestión territorial de la seguridad en coordinación con las demás entidades del Estado. Como aspecto a destacar se encuentra que para cada cuatrienio de gobierno central, regional o local, se deben elaborar planes específicos de seguridad diferenciados para cada jurisdicción, siendo la hoja de ruta de la seguridad en los territorios –como señala su artículo décimo– y formular recomendaciones en materia de protección de derechos humanos.

¹¹ Los fondos de seguridad o fondos cuenta, buscaban más allá de asegurar el financiamiento de la seguridad a nivel territorial, procuraban vincular y generar una mayor responsabilidad de los alcaldes y gobernadores en materia de convivencia y seguridad. La fórmula consistió en que por cada contrato de obra pública realizado por una entidad territorial (vías, infraestructura, edificios públicos), se dirigiera el 5% de su costo total para el sostenimiento y necesidades logísticas para Fuerzas Militares, Policía Nacional y organismos de seguridad del Estado.

3.2 La Política de Seguridad Democrática (PSD) como manifestación de la formación de la agenda de política pública

Esta política adquiere una relevancia trascendental en el análisis de los procesos de seguridad en el país y en la formulación de política pública, por cuanto ubica la seguridad en un marco teórico amplio que regula las relaciones del Estado y la sociedad. Establece un precedente donde ningún otro gobierno en Colombia, había declarado la seguridad como fin de su ejercicio gubernativo y de la denominación de su política, siendo su eje de gestión y proyectándola como una política de Estado. La Política de Seguridad Democrática, abreviada como PSD, es una construcción política que ubica la seguridad como elemento central, mediante el fortalecimiento de la autoridad, las instituciones y la participación ciudadana, con el fin de garantizar el Estado de derecho y la gobernabilidad territorial.

La PSD plantea una perspectiva amplia y deductiva de la seguridad. El análisis permite señalar que agrupa los fines constitucionales del Estado bajo la centralización de la gobernabilidad como medio y la seguridad como precondition para lograr el cumplimiento de los propósitos de desarrollo económico y cohesión social. Como lo describe el expresidente Álvaro Uribe, la PSD se fundamenta en el denominado “triángulo de la confianza” (Uribe, 2012: 153): “seguridad con valores democráticos, confianza inversionista con responsabilidad social y cohesión social”. Bajo este marco de definición de la PSD, se explica en el contexto de esta investigación, a partir del modelo de coaliciones y el proceso de formación de la agenda pública, como metodología de análisis de política pública (Elder y Cobb, 1983; Sabatier y Jenkins-Smith, 1993).

3.2.1 Modelo de coaliciones

El primer ámbito de análisis corresponde al modelo de coaliciones (Cobb, Ross, y Ross, 1976), el cual diferencia la *agenda formal* y la *agenda pública*. Describe que si bien la agenda política es desarrollada por el Gobierno, los problemas que la componen se originan y configuran al interior del sistema político desde las demandas ciudadanas y de colectivos representados. Por otra parte, existe una agenda pública de los ciudadanos o del Estado que puede preceder y determinar la agenda del Gobierno o ser inducida por las preocupaciones y prioridades gubernamentales con un carácter sistémico. Se componen por los asuntos que los miembros de una comunidad política perciben como merecedores de atención pública y que gravitan dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental.

La *agenda pública*, es decir, la de carácter sistémico, atiende fundamentalmente conflictos, necesidades y demandas de grupos particulares. Estos se convierten en asuntos públicos que promueven la atención general y terminan por ser considerados de interés general, razón

por la cual la seguridad fue el punto cohesionador de coaliciones en la PSD. Estas coaliciones presentaban jerarquías en su conformación, relacionadas con el poder político. Por una parte, la clase política debilitada por un proceso de paz fallido con las FARC, que generó desgaste institucional y de gobernabilidad con graves impactos locales; y por otra, del empresariado que se encontraba gravemente afectado frente a la ausencia de inversión extranjera y de impulso a la productividad rural en las áreas donde se focalizaba el conflicto. Finalmente, una coalición ciudadana o representada en la sociedad civil, que constituyó la base electoral con la que el presidente Uribe logró ser elegido con la votación más alta en primera vuelta o ciclo de votaciones (*El Tiempo*, 27-05-2002).

Para tal fin se planteó una propuesta de coaliciones, entre una clase política que surgió del desgaste del esquema tradicional bipartidista, desde el Frente Nacional hasta los gobiernos de finales de siglo. Este esquema logró consolidar una amalgama política y económica que unió a líderes de la política regional asociados al empresariado, como Álvaro Uribe Vélez. El futuro presidente de base liberal y junto a algunos medios de comunicación respaldados por esas élites económicas, constituyeron *grupos de poder* que soportaron la creación de un marco que sustentara una plataforma política para gobernar el país. En contexto, la nación era presentada al electorado en una situación de crisis de la seguridad, como causa principal para la falta de desarrollo social y económico, y como propulsor, los grupos armados ilegales.

Lo anterior sustenta el tipo de agenda sistémica descrita por Sabatier (1991) que define el rol del actor que hace parte de la coalición, a partir del máximo aprovechamiento de los asociados como grupos de interés. Así, los actores pueden generar nuevas coaliciones de defensa de valores y creencias compartidas, formando un subsistema. Lo anterior explica que en la medida que los partidos tradicionales no alcanzaban a representar el interés ciudadano, emergieron voces independientes que recogían intereses regionales y de los principales sectores productivos. Estos actores veían amenazada también la inversión extranjera, el crecimiento económico y sus intereses económicos locales, constituyéndose en una nueva opción política basada en la recuperación de la seguridad, como fundamento o precondition para alcanzar los otros fines del Estado. Sin embargo, y pese al sentimiento de desilusión de la sociedad, debido al fracaso de los diálogos del Caguán con las FARC, en el gobierno del expresidente Andrés Pastrana (1998-2002), se mantenía una amplia movilización ciudadana que reclamaba una solución política negociada al conflicto. En este sentido, diferentes iniciativas ciudadanas de paz fueron impulsadas, donde indistintamente de esta política basada en el control estatal del territorio y la seguridad, persistía la expectativa de una negociación movilizaba desde una creciente y cada vez más activa sociedad civil.

Elder y Cobb (1983) parten de la idea de que la conflictividad actual o potencial de un asunto en una comunidad política –que en este caso gravita alrededor de la seguridad–, es el factor

que favorece su expansión o difusión. Demandas o problemas, se convierten entonces en una gestión de carácter controvertido y polémico. Bajo este planteamiento, existen acontecimientos sociales que sirven de “mecanismos de disparo”, como se mencionará en el segundo esquema de análisis, para sustentar la explicación de la PSD, así como en actores sociales que se encargan de configurarlos como cuestiones de solución pública. De esta forma, para que un asunto tenga acceso a la agenda sistémica, necesita cumplir tres requisitos:

a) Que sea objeto de gran atención o al menos de amplio conocimiento público

La PSD estaba precedida de un escenario complejo de seguridad, que la ubicó como la preocupación de los colombianos, en concordancia con el poco apoyo de la opinión al proceso de paz del gobierno del presidente Pastrana. El desempleo, la violencia y la inseguridad se constituían en los tres problemas más importantes, siendo este último el principal cambio que necesitaba el país. El pesimismo de los colombianos que consideraban que el país iba por mal camino alcanzaba un 83% (*Revista Semana*, 04-02-2002), instalándose en un tema de debate público y cotidiano. Si bien el conflicto se concentraba en zonas rurales, el impacto en términos económicos, de bajo crecimiento y falta de inversión extranjera, estaba impactando en el desempleo y la inflación.

b) Que una buena parte del público considere que se requiere algún tipo de acción

La propuesta política del presidente Uribe se basó en la seguridad, como fundamento ideológico y de acción gubernamental. Precisamente su plataforma propositiva electoral ubicó la seguridad democrática como una variable independiente de acción política, de la que dependerían otros aspectos como el desarrollo económico y la cohesión social. De esta forma y mediante un hábil ejercicio de *marketing político*, el entonces candidato garantizó que la decisión del electorado estuviese mediada fuertemente por una respuesta al problema crítico de seguridad que ya alcanzaba el país.

Precisamente, la comunidad consideraba las acciones relacionadas con la seguridad y el conflicto en dos vías: una solución en la que se derrotara por la vía militar a la guerrilla o una política negociada. Durante el último cuarto del siglo XX, con el incremento de la violencia y el recrudecimiento del conflicto, hubo una proliferación de movimientos sociales en favor de la paz, los cuales surgían en paralelo a los momentos más complejos en términos de incremento de víctimas o acciones criminales. Una de ellas fue el Mandato Ciudadano por la Paz, una iniciativa convocada mediante la figura constitucional del plebiscito en las elecciones regionales de 1997, alcanzando una participación de más de diez millones de personas. Esto expresaba la urgencia de la sociedad civil o en palabras de Sabatier (1991), por solucionar conflictos en su punto más crítico.

c) *Que a los ojos de los miembros de la comunidad la acción sea competencia de alguna entidad gubernamental*

En este sentido, el temor y la amenaza permanente de los grupos armados organizados al margen de la ley, no permitía una respuesta ciudadana ni el impulso de una iniciativa ciudadana en materia de seguridad por las repercusiones directas y de retaliación de estas organizaciones. La única situación de ruptura, fue la creciente movilización y activismo de la sociedad civil en función de la paz a través de una solución política y negociada.

3.2.2 La formación de la agenda pública

Un segundo tipo de formación de agenda política es la *agenda pública institucional, formal o gubernamental*, que corresponde a los asuntos explícitamente aceptados para consideración seria y activa por parte de los encargados de tomar decisiones. Para el caso de estudio, la PSD presenta dos momentos: uno de *construcción* y posteriormente uno *institucional*, donde se alinea con la agenda de tipo sistémica o pública, por cuanto agrupa los intereses y elementos demandantes de regulación social, económica y política. En relación con el tema objeto de estudio, se ubica la convivencia y la seguridad de los miembros de una comunidad política y que, según el conjunto ciudadano, deben ser merecedoras de la atención pública. El entonces candidato presidencial Álvaro Uribe, apostó ubicar este momento sobre la base de un deber ético de la administración pública y de la lógica del sistema democrático representativo, para formalizar esa agenda en líneas de acción del Gobierno. Esa comunidad política se instala en la denominada jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental vigente, pues además de “poder hacerlo”, presiona el juicio moral del “deber hacerlo”. La política pública adquiere vida en la medida que el gobierno haga suyo el objetivo político de esa comunidad, lo que Surel y Palier (2005) definen como el interés alimentado por las ideas.

Como segundo elemento productor de análisis, la formación de la agenda pública ubicó la seguridad como asunto rector del ejercicio político de Gobierno. Según Santander, Gómez, Márquez y Soler (2012), la PSD parte de dos *disparadores* fundamentales para garantizar su instalación en la agenda como un proceso de política pública: la ruptura del proceso de paz que se adelantaba en el gobierno Pastrana y las acciones terroristas del 11 de septiembre en Estados Unidos. Kingdon (1985) citado por Santander *et al.* (2012), lo denomina como una *ventana política*, es decir, un debate público que surge de manera acelerada debido a hechos repentinos y a que finalmente se instala en la agenda. El proceso de aceleración no gravita alrededor de la seguridad como problema, sino de su clasificación como el principal problema de Colombia y su aprovechamiento político por parte del gobernante.

Uno de los justificantes jurídicos de la PSD, se presenta alrededor de la narrativa histórica que produjo el lanzamiento de la guerra contra el terrorismo debido a los ataques del 11-S, los cuales fueron adaptados a la realidad colombiana en dos momentos. El primer momento, ocurre el periodo de la contienda electoral, entre finales de 2001 y el primer semestre de 2002, situación que le ofreció un contexto internacional favorable al candidato Álvaro Uribe. Sobre esta base, formuló un documento electoral, fundamento ideológico de su política, denominado 'Manifiesto de los 100 puntos', que ubica el terrorismo en la agenda de opinión y en la política internacional como prioridad. Esta situación se alineó como una preocupación de la ciudadanía y que por las conexiones que tenían estos grupos ilegales a partir del tráfico de drogas y de armas, se ajustaba perfectamente a las expresiones criminales exacerbadas en los fallidos diálogos del Caguán por parte de las FARC. También se consideraban expresiones que venían siendo cometidas por otras organizaciones ilegales, justificando una acción general y no sólo contra este grupo armado ilegal. El segundo momento ocurrió durante el primer año de gobierno, el cual permitió elaborar el documento de la PSD con un alto contenido temático para enfrentar amenazas interpretadas como 'terrorismo', es decir, todas las expresiones criminales originadas en los grupos armados ilegales, como señala la política:

El terrorismo como método para atentar contra la estabilidad del Estado es la mayor amenaza a la democracia en Colombia y el mundo. Las organizaciones armadas ilegales colombianas han convertido a los civiles en su blanco principal, mediante el uso de armas no convencionales y de atentados premeditados. Conductas como el secuestro o el asesinato de civiles, la destrucción de la infraestructura y el uso de explosivos contra la población han sido reconocidas por la comunidad internacional como lo que son: actos de terrorismo (Presidencia de la República, 2003: 20).

Adicionalmente, emplea y soporta argumentativamente las acciones contra el terrorismo a partir de un marco jurídico internacional refrendado por varios organismos internacionales. Desde las Naciones Unidas con la resolución 1.373 de 2001 de su Consejo de Seguridad, hasta la Convención Interamericana contra el Terrorismo del 3 de junio de 2002 y el Compromiso de Lima del 17 de junio de 2002, señalando la correlación entre terrorismo y narcotráfico. De esta forma, la PSD amplió un espectro nacional de política pública a uno amparado en el momento jurídico internacional de producción de normas y declaraciones políticas. Se acentuó el carácter bidireccional entre actores y Gobierno, como agente formulador de política, sin desconocer que este trato se presenta de acuerdo a las reglas y condiciones del poder político que securitizó la agenda global al inicio del siglo, con los atentados terroristas. Esta premisa tiene relación con la propuesta de Sabatier (1991) en términos de los agentes dominantes y dominados, situación que presiona la formación de las coaliciones.

El cambio de la política dentro de ese marco sistémico o del primer tipo de agenda, se transforma en uno de carácter dinámico sobre las organizaciones, instituciones y

representaciones sociales, marcando unos tiempos en política pública. El debate de *securitización* en Colombia es prueba de ello. Políticas públicas que en su esencia perdurarían durante varios gobiernos, señalan un sostenimiento en su objetivo, trascendiendo de la agenda pública o sistémica a la de carácter institucional, como se explicó. Otras políticas de carácter colateral, incluso resultantes del conflicto como el fenómeno del desplazamiento forzado o la inversión en el campo, estaban a la saga de la evolución del conflicto, en contraste con una necesidad de conducción priorizada por los agentes de esta política y por el Gobierno.

3.2.3 Fundamentos de la seguridad democrática y su aplicación en el contexto colombiano

En esta expresión de la seguridad prevalece el concepto de poder nacional, que al unirse con la palabra “democrática”, amplía un marco del ejercicio de poder político a través de Estados y sus instituciones. En el caso colombiano, resalta el centralismo, en las expresiones y decisiones de gobierno, el reforzamiento de la autoridad y el control territorial. Estos postulados, se vieron favorecidos por factores de índole político-histórico, económico y del modelo de gobierno, que se describirán como componentes que facilitaron la implementación de la PSD. El factor político-histórico se presenta a partir de una política débil como resultado del grado de desinstitucionalización de varios estamentos de Gobierno y del sector justicia, en el gobierno del expresidente Andrés Pastrana. En ese periodo, los planes y la gobernabilidad se concentraron en función de la paz, generando que, resultado de la ruptura de los diálogos, el Gobierno alcanzara un bajo nivel de credibilidad, con el consecuente incremento de los índices delictivos y el fortalecimiento armado, estructural y criminal de la guerrilla. Igualmente, el fracaso de los diálogos de paz con las FARC y la respuesta de este grupo a la ruptura de la mesa de negociación, con un incremento de acciones terroristas y criminales durante el primer semestre de 2002 –último del gobierno Pastrana– contribuyó a legitimar un discurso de “mano dura” contra los grupos ilegales. De esta forma, le permitió construir una narrativa electoral basada en la seguridad democrática como fundamento para la sostenibilidad del sistema democrático en Colombia. Según Vargas, Escobar, Lizarazo y Chaparro (2006) este periodo se caracteriza por dos momentos que se modelan a partir del contexto internacional: la lucha contra el narcotráfico a partir del Plan Colombia que concentró recursos y la guerra contra el terrorismo.

Frente a este último, que favoreció la PSD como resultado de los atentados del 11-S, configuró una visión de enemigo común, que relaciona y denomina a los grupos guerrilleros como terroristas. Este contexto reforzó la unipolaridad de Estados Unidos y una agenda global enmarcada en una lucha de carácter político-militar enfatizada en enfrentar esta amenaza. A partir de la asignación de un componente de ayuda dentro del Plan Colombia, se contribuyó al posicionamiento y financiamiento de la seguridad como aspecto fundamental de la política

gubernamental. Adicionalmente, se sumaron recursos locales con la implementación del “impuesto al patrimonio”, iniciativa tributaria que se mantuvo durante ese gobierno. Vargas (2006) corrobora esa coyuntura histórica de la PSD, por cuanto es parte de una concepción estratégica de Estado, al organizar y agrupar sus instituciones alrededor de un fin común como es la seguridad, frente a amenazas y riesgos que afectan el desarrollo personal y social. Sin embargo, critica la metodología como generadora de controversia en un sistema democrático, los procedimientos y medios para llevarla a cabo.

Otro factor que justificó esta política de gobierno fue la instalación de una narrativa basada en la seguridad como el principal problema de los colombianos. La conceptualización de la PSD, consideraba la seguridad como causa y requerimiento principal para enfrentar problemas jerarquizados como secundarios o consecuenciales, entre ellos el desarrollo económico, el desempleo y la justicia social. La adopción de la narrativa de lucha contra el terrorismo liderada por Estados Unidos para el caso colombiano ofrece diferentes aristas. Por una parte, desde la distinción del *método terrorista* y la *lógica de la acción terrorista* (Wieviorka, Martínez y Onaindía, 1991), lo que permite diferenciar los momentos en que el *terrorismo* ha estado presente en Colombia. En el *método terrorista*, es claro que éste comenzó a observar su mayor expresión a través del empleo de los carros-bomba durante la primera generación del narcotráfico con el cartel de Medellín, en los años ochenta e inicios de los noventa. De esta forma, el empleo indiscriminado de explosivos fue una situación permanente por organizaciones del narcotráfico y por la guerrilla, lo que derivó en un mayor involucramiento de las Fuerzas Militares y respuesta desde la seguridad nacional. En cuanto a la *lógica de la acción terrorista*, en ambos casos procuraba amedrentar la sociedad, contener la acción del Estado y mantener su principal fuente de financiamiento: el narcotráfico.

Así, sobre la base de la vigencia de una situación que empleaba tanto método como lógica terrorista, los militares, como uno de los actores fundamentales para el despliegue de la PSD, verían representados estos intereses. El estamento castrense vería cómo se modificaba el rol “pasivo” y de inactividad democrática que tuvieron en el diseño y participación en los diálogos de paz durante el gobierno Pastrana. Esa condición a la que estuvieron supeditados y de la que no estaban acostumbrados, por haberse constituido como factor de poder durante el siglo XX, se vería transformada por uno donde adquirirían protagonismo, respaldo político, jurídico y de opinión. Finalmente, verían un mayor apoyo en recursos para el financiamiento del plan de guerra contra la guerrilla, ubicándolos nuevamente en el centro de la estrategia y la política. De esta forma la PSD priorizó la agenda de seguridad nacional, con base en la recuperación territorial, la presencia efectiva de la Fuerza Pública y la consolidación de condiciones para la gobernabilidad, como lo describe Juan Carlos Pinzón exministro de defensa nacional entre 2012-2016:

En 2002, la nueva administración colombiana, bajo el presidente Álvaro Uribe, inició una serie de acciones militares ofensivas que lideró de forma gradual y sistemática y sostenida, la recuperación del control territorial. También lanzaron una extensiva campaña de interdicción contra el narcotráfico, así como de revitalización de los esfuerzos económicos para comenzar a reconstruir la confianza de los ciudadanos colombianos en su fuerza pública (Pinzón, 2016: 4).

En relación con el modelo de gobierno, la PSD planteó un esquema basado en la concentración de poderes en la rama ejecutiva. Se causa una producción de política basada en la autoridad, en contraste con la desorganización estatal, como consecuencia de la burocracia, el clientelismo y falta de articulación de la función pública que presentaba el país para 2002. En este sentido, se agrega un elemento de análisis alrededor de los poderes regionales emergentes, con una figura característica del entonces candidato presidencial Álvaro Uribe asociada a sectores políticos y de economía productiva influyente en las decisiones del país. El elegido presidente, interpretó los intereses regionales como una aspiración nacional, constituyendo un mandato de base liberal, fundamentado en la confianza inversionista basada en la amplitud del mercado exportador y productor colombiano, así como el fortalecimiento institucional y de la fuerza pública. Se incluyeron simultáneamente, políticas de carácter conservador, encarnando una figura de dirigente nacional desde las aspiraciones regionales, con lenguaje claro y directo, que fue bien recibido por la opinión tanto en etapa electoral, como en los ocho años de gobierno.¹²

En relación con el factor económico, se puede señalar que la formulación de la PSD se basa en el componente definido como de confianza inversionista. Siendo que la seguridad democrática se ubica en la fase posterior al neoliberalismo, estaba demostrado que el impacto económico del conflicto afectaba las condiciones de acumulación de capital físico, humano y de cohesión social. Lo anterior era consecuencia de los permanentes ataques a la infraestructura estratégica del país como vías, puentes, oleoductos, redes de conducción eléctrica, etc., así como el incremento de la violencia homicida, el deterioro institucional y la

¹² Álvaro Uribe pertenecía a una de las clases tradicionales ganaderas del departamento de Antioquia, uno de los que mayores ingresos aporta al país, situación que incidió en la rápida carrera política desde el liberalismo, siendo primero alcalde de Medellín en 1982 y luego gobernador en esa región en 1995. El carácter caudillista, de origen campesino-patriarcal, unido también a su condición de víctima de las FARC, que asesinó a su padre en su finca en 1983, generó una conexión electoral con gran parte de la sociedad colombiana que rechazaba el terrorismo. Uno de los puntos de la narrativa que hábilmente empleó el Gobierno desde la comunicación estratégica con la sociedad y que le permitió generar opinión, fue el del control territorial, tanto desde la perspectiva de ser un elemento que debía recuperar la PSD para que a la población se le volviera a garantizar su libre movilidad y desarrollo de actividades productivas especialmente en el campo, como también al ser enlazado con el rechazo que produjo la antigua “zona de distensión” en la que se efectuaron los diálogos con las FARC, la cual permitió un fortalecimiento táctico y estratégico a esta organización. De esta forma, el Gobierno generó un amplio grupo de coalición que favorecería este nuevo enfoque de gobierno basado en la seguridad. Esta situación se vio acompañada de un apoyo popular generalizado en las encuestas de preferencia electoral, logrando que el entonces candidato Álvaro Uribe y su propuesta de seguridad democrática fuera elegida en primera vuelta.

corrupción. La concepción de la PSD agregaba enfoques de crecimiento económico y desarrollo basados en la acumulación de capital productivo generador de empresa para enfrentar la pobreza. Así se corrobora por el expresidente Uribe citado por Angarita (2011: 357): “Nosotros entendemos la seguridad y el crecimiento económico, no como fines en sí mismos, sino como medios para erradicar la pobreza y obtener la equidad”.

De otra parte, se señala que la seguridad democrática contribuyó a la necesidad de aceleración de las transformaciones de la nueva fase de capital en el marco de una economía disminuida (Moncayo, 2011). Este proceso se presentaba como resultado de la recesión global de fines de siglo, las crisis de expansión comercial y de la débil confianza inversionista en Colombia por las difíciles condiciones de seguridad. El contexto de transición neoliberal al de modernización del Estado, demandaba desafíos desde la contracción del gasto público y reformas fiscales, tributarias, pensionales y de seguridad social, así como la necesidad de ampliar la inversión de sectores productivos tradicionales del primer renglón de la economía, que en Colombia corresponden al agro y la ganadería extensiva. Como señala el estudio de la Universidad de los Andes (Sánchez y Díaz, 2005), en relación al coste del conflicto, los efectos se expresan en el incremento de los costos de transacción, el impacto de la morbimortalidad en el sistema de salud, el necesario incremento del presupuesto en defensa y seguridad, y la afectación a los procesos democráticos por cuenta de las acciones de los grupos ilegales.

Las dificultades del modelo capitalista presionan comportamientos de tienden a establecer medidas de impacto para preservar la estructura del modelo, generalmente de carácter aperturista o proteccionista y se acompañan de aparatos militares o económicos (Saxe-Fernández, 2012). Este comportamiento se replica con la PSD en términos del impulso del primer tratado de libre comercio con Estados Unidos y otras medidas que buscaban ampliar la posibilidad de acceso a nuevos mercados y del impulso de la economía productiva nacional afectada gravemente por el conflicto armado.

Por otra parte, frente a la fundamentación de la política en su componente de estrategia militar, Angarita (2011) señala que la seguridad democrática es una extensión de la visión política de la Doctrina de Seguridad Nacional (DSN), a partir de una crítica que realiza a la transición del Estado absolutista al liberal, conservando el *poder* como fin. Sin embargo, esta afirmación se explica en relación con la reproducción del modelo neoliberal que impulsaba Estados Unidos durante los años setenta y ochenta. Esta situación se representa en función de la necesaria acumulación de capital para enfrentar ideológica y económicamente el modelo socialista, que riñe con la realidad colombiana, que es de carácter interno, basada en grupos ilegales fundamentados y sustentados en actividades ilícitas como el narcotráfico. En desarrollo de esa crítica, Angarita (2011) señala que existe una relación entre la DSN y la PSD por sus rasgos militaristas, a partir de la construcción de un enemigo común: para el primero

el comunismo y para el segundo el terrorismo y el narcotráfico. Sin embargo, este argumento es débil pues en términos teleológicos ambos objetivos se pueden considerar como un fin de ese tipo de política y por esa razón no necesariamente se pueden calificar como similares. Además, tanto terrorismo como narcotráfico se trazan y definen en el horizonte general de la política internacional como una prioridad, no por esto señalando que el concierto de Estados disponga de un modelo de seguridad basado en la DSN.

Si bien alinear el conflicto armado interno a la lucha contra el terrorismo fue una estrategia de captación electoral en una percepción y realidad generalizada de inseguridad en Colombia, también planteó una asociación más estrecha con Estados Unidos. Esta relación se fortaleció con el propósito de garantizar recursos para el fortalecimiento de la seguridad y para mantener esa posición privilegiada internacional de cooperación. Igualmente, en un contexto regional adverso por la emergencia de gobiernos de izquierda y de organismos multilaterales que ofrecían una postura diferente a la de este socio internacional tradicional.

Por otra parte, en cuanto a su fundamentación ideológica y política, la seguridad democrática se considera un proyecto de origen predominantemente conservador por cuanto procuró centralizar los valores de la élite dominantes en el poder y obedece a parámetros de actuación frente a momentos de agudización de los conflictos (Angarita, 2011).¹³ Precisamente la centralización y el presidencialismo como características predominantes de la democracia colombiana, fueron medios para implementar medidas basadas en una fuerte autoridad, exaltando la condición de nación unitaria, como base del espíritu del sistema político colombiano. Esta característica del régimen y del sistema político incide en la organización y categorización del cuerpo de policía (Bayley, 1985), así como en su funcionamiento, reglas, condiciones de actuación en la sociedad e implementación de las políticas de seguridad. Esta afirmación concuerda por lo señalado por Andrés Villamizar, asesor del Ministerio de Defensa en 2002, quien participó en la elaboración de la PSD y luego fuera secretario de seguridad de Cali, tercera ciudad más grande del país entre 2016 y 2019:

La PSD tenía un enfoque netamente de conflicto armado, de responder a este desafío. Colombia tuvo una época nefasta de su historia en cuanto a su seguridad, comenzando en el año 96 con una racha de derrotas militares que llevaron incluso casi en medios internacionales a hablar casi de un Estado fallido. El presidente Uribe llega con un mandato de recuperar la nación, fortalecer la presencia de la policía y una ofensiva militar directa contra la guerrilla por parte del Ejército. Se dio continuidad a un fenómeno en los que las

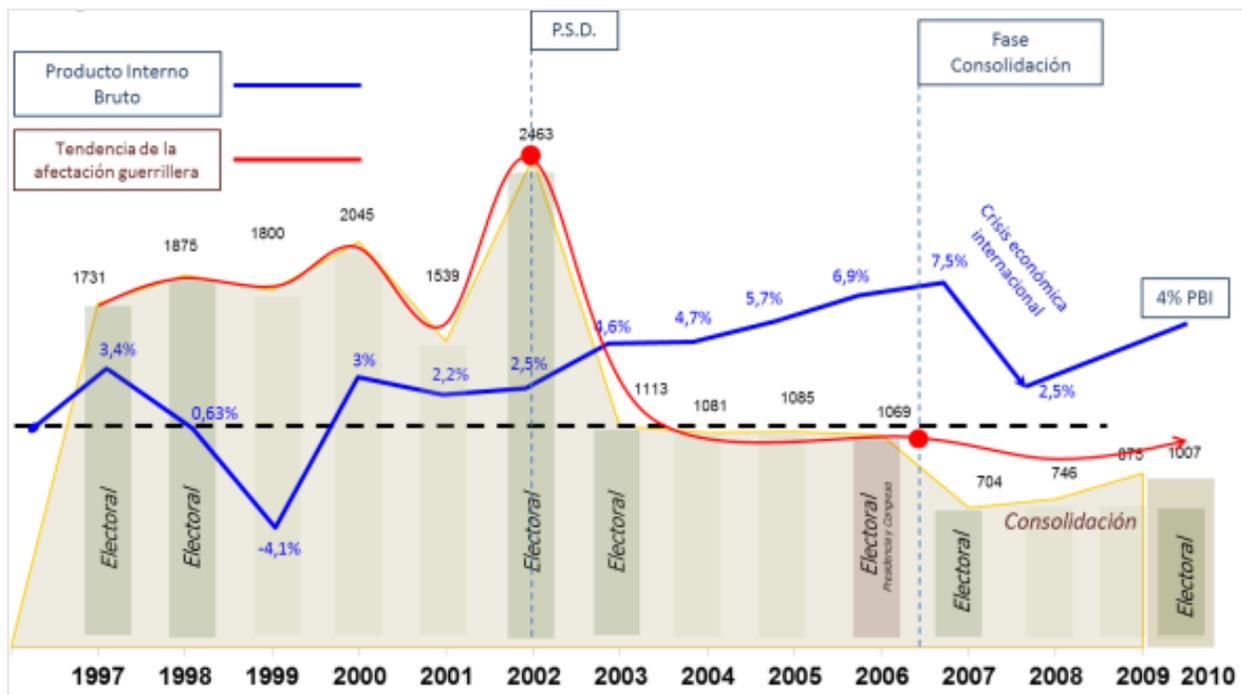
¹³ Este argumento asocia las políticas implementadas durante el periodo de la Regeneración en Colombia, en el periodo de maduración de la República con la Constitución de 1886, movimiento que si bien en su mayoría era conservador, no se puede ubicar exclusivamente en esa orilla ideológica, por cuanto gobiernos de corte liberal también implementaron ese tipo de medidas, promovidas por liberales moderados que procuraban un Estado centralizado.

labores de la Policía estaban casi que militarizadas y las labores del Ejército casi que volcadas a labores de policía, una zona gris muy compleja en la que la Policía se fortaleció casi llegándose a parecer a lo que en otros países sería un Ejército (Villamizar, entrevista con el autor, 2019).

3.2.4 La subordinación funcional del Plan Nacional de Desarrollo a la Política de Seguridad Democrática

El documento rector de política de cada gobierno es el Plan Nacional de Desarrollo (PND) (2002-2006), que durante ese periodo se llamó “Hacia un Estado Comunitario”, considerando la seguridad democrática como columna vertebral. Para garantizar los recursos para la PSD, el presidente Uribe la incorporó en el Plan Nacional de Desarrollo, cinco elementos: seguridad democrática, crecimiento económico sostenible y generación de empleo, construcción de equidad social, incremento de la transparencia y eficiencia del Estado (República de Colombia. Departamento de Planeación, 2003). Resultado de lo anterior en cuanto a la recuperación económica, se logró un mejoramiento, particularmente en la inflexión lograda con el Producto Interno Bruto a partir de la inversión extranjera e interna, que pasó de 2,5% a 7,5% en solo cinco años, como aparece en la gráfica No. 3.1.

Gráfica No. 3.1 Cantidad de acciones de la guerrilla por año en relación con el PIB 2002-2010



Fuente: Dirección de Inteligencia Policial (2012b).

Como se observa en la gráfica, los picos o máximos de acciones de la guerrilla corresponden a los años electorales. El análisis explica que la plataforma pseudopolítica de la guerrilla pretendía desde la actividad armada, incidir en la opinión durante estos periodos, como un grupo con “capacidad” en los territorios, demostrando que ejercían un relativo control territorial. Por otra parte, también procuraban mostrar también que el Estado no tenía posibilidad de prevenir y contener hechos que afectaban la infraestructura o a la misma fuerza pública en esas regiones. Es pertinente recordar que fueron las zonas rurales donde se acentuó tanto la presencia como las acciones más críticas del conflicto armado.

En todo caso, la PSD demostró una relación coherente con su objetivo y la triada que sustentaba el ideario político del presidente Uribe, donde a mayor seguridad, mayor inversión económica y cohesión social. Esta fórmula se vio reflejada, primero en la estabilización de la seguridad del país y luego, en el registro de una tendencia de reducción de acciones de la guerrilla, que solo volvió a mostrar un ligero incremento en 2010, en el fin de la PSD. Este comportamiento, fue el resultado de la apuesta de los grupos guerrilleros de tratar de evitar un candidato presidencial que diera continuidad a la política y conllevara posiblemente al fin de estas organizaciones.

Esta política se fundamentó en los siguientes siete objetivos:

1. *Control del territorio y defensa de la soberanía nacional:* consiste en el incremento sistemático de la presencia de la Fuerza Pública para hacer efectivo el ejercicio de la autoridad en todo el territorio nacional. En este sentido, en lo que refiere a la Policía, este cuerpo asumió un rol de consolidación territorial más que misional, asociado a la prevención y promoción de la convivencia y la seguridad ciudadana, por cuanto el enfoque de la PSD le asignó el deber urgente de hacer presencia en la totalidad del territorio nacional. Como se había señalado, esa presencia estatal no era completa por cuanto las condiciones del conflicto no permitían la existencia de unidades de policía que cumplieran exclusivamente esas funciones en 168 municipios con condiciones críticas de conflicto (Departamento Nacional de Planeación, 2010).
2. *El combate al problema de las drogas ilícitas y al crimen organizado:* Para ello se buscó debilitar financiera y operativamente a los grupos ilegales y reducir su incidencia en la comisión de delitos. El esfuerzo principal de la política antidrogas se orientó a la erradicación de cultivos ilícitos, bajo el criterio de que atacar la primera fase de la cadena del narcotráfico cortarían los demás eslabones como la producción, comercialización y distribución. Además, se afectaría a las organizaciones dinamizadoras del ilícito, que se ubicaban en las zonas donde se concentraban las plantaciones de hoja de coca y las rutas de salida de la droga procesada hacia el exterior. Al respecto, para 2010 al final de la PSD, Colombia alcanzó la cifra más baja

de cultivos ilícitos en su historia y dejó de ser el primer productor mundial de cocaína (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2011). Adicionalmente, reportó entre 2009 y 2010 la erradicación manual de 43.792 hectáreas de hoja de coca y 101.940 asperjadas por fumigación aérea.

3. *El fortalecimiento de la justicia:* El principal logro en materia de justicia fue la implementación del Sistema Penal Oral Acusatorio (SPOA), que representó la transición de un sistema inquisitivo tradicional a un sistema acusatorio, similar al modelo continental europeo, en el que prevalece la oralidad y las audiencias públicas, con un alto contenido garantista. De igual forma se planteó el fortalecimiento de la Fiscalía General de la Nación como principal ente investigador y acusador, con una mayor articulación en el territorio, donde se presentaban falencias y debilidades tanto de cobertura como de proximidad en los servicios de justicia. En todo caso, la PSD trazó unas líneas generales alrededor de una política criminal integral que prioriza la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico, así como la promoción de métodos alternativos de solución de conflictos. Sin embargo, todos los esfuerzos gravitaron alrededor del conflicto armado interno; evidencia de ello fueron las continuas reformas a la legislación penal para incrementar penas y ampliar facultades restrictivas para enfrentar grupos de crimen organizado y de terrorismo.
4. *El desarrollo en zonas deprimidas y de conflicto:* como parte fundamental de la política de seguridad democrática el apoyo a zonas donde el conflicto armado presentara una mayor intensidad.
5. *La protección y la promoción de los DD.HH. y del DIH:* la cual se centró en la prevención y atención a las víctimas, así como en el fortalecimiento de la lucha contra la impunidad.
6. *Fortalecimiento de la convivencia y de los valores:* con el fin de consolidar una cultura nacional de convivencia con el apoyo libre y voluntario de los ciudadanos, las instituciones públicas y privadas y la comunidad internacional.
7. *Política de relaciones exteriores y cooperación internacional:* que se concentró en la construcción del apoyo político y económico, a la política de seguridad democrática en el fortalecimiento de las relaciones bilaterales y en la consolidación de la credibilidad del país.

En el segundo periodo de gobierno, la formulación de la política pública de seguridad se redefinió en la *Política de Consolidación de la Seguridad Democrática PCSD*. A partir de los resultados de la PSD, los nuevos escenarios de criminalidad planteaban la transformación de actores y realidades, así como la persistencia de amenazas a la seguridad, desestabilizadoras del orden público. Paralelamente, el Congreso de la República impulsó una reforma constitucional para lograr la reelección del primer mandatario, prolongando la PSD por cuatro años más, ahora con el agregado de 'política de consolidación'. Durante este mandato

se profundizaron los programas de cooperación de la ciudadanía con el Estado en materia de seguridad, el estímulo a la denuncia y el ofrecimiento de recompensas por información sobre actividades de grupos armados ilegales y delictivos. De igual forma, permitió consolidar el proceso de aseguramiento progresivo de la presencia de la Fuerza Pública en todo el territorio nacional mediante la cobertura de la Policía Nacional en los 1.102 municipios del país.

El objetivo principal de este periodo de gobierno 2006-2010, fue avanzar en ese proceso de recuperación del control del Estado, con una visión interinstitucional sobre la mayor parte del territorio nacional. Su objetivo era seguir avanzando en los lugares afectados por los grupos armados ilegales de mayor arraigo, es decir, aquellos que correspondían a territorios donde los grupos de autodefensa se habían desmovilizado y donde mantenían vigencia carteles del narcotráfico u organizaciones emergentes. También en los centros urbanos en los que proliferaban grupos de delincuencia común y organizada, Además, procuraba llevar progresivamente desarrollo e inversión en aquellas áreas, por así decirlo 'liberadas' de la presencia de estas organizaciones durante los primeros cuatro años de gobierno. Los objetivos replanteados y reformulados fueron:

1. *Consolidar el control territorial y fortalecer el Estado de derecho en todo el territorio nacional:* mediante estrategias como la de consolidación del control territorial y el desarrollo de la Doctrina de Acción Integral (DAI).
2. *Proteger a la población:* manteniendo la iniciativa estratégica en contra de todas las amenazas a la seguridad de los ciudadanos, cuya tarea en todo el territorio nacional será de la Fuerza Pública.
3. *Elevar drásticamente, los costos de desarrollar la actividad del narcotráfico en Colombia:* enfocando acciones en la erradicación, interdicción, neutralización y consolidación del control territorial.
4. *Mantener una Fuerza Pública legítima, moderna y eficaz:* que contase con la confianza y el apoyo de la población, teniendo como estrategias el fortalecimiento de las capacidades de la Fuerza Pública y las reformas estructurales.
5. *Mantener la tendencia decreciente de todos los indicadores de criminalidad en los centros urbanos del país:* la estrategia planteada fue denominada como de seguridad ciudadana (2006-2010) basada en cinco aspectos principales como son: incremento del pie de fuerza, fortalecimiento de la movilidad, creación de nuevas unidades judiciales, adaptación al sistema penal acusatorio e inteligencia y comunicaciones.

Un segundo documento de fundamento político para la seguridad de la PSD fue el *Manifiesto Democrático – 100 puntos de Álvaro Uribe Vélez*, que partió de un ejercicio prospectivo de cómo el entonces candidato pretendía gobernar a Colombia, haciendo énfasis en el adjetivo

democrático en los ámbitos de seguridad, economía y política. El cuarto título del manifiesto, denominado *seguridad democrática*, se iniciaba con la declaración de un país sin guerrilla y sin paramilitares. Luego, con el uso del sustantivo ‘protección’, apelaba a valores del liberalismo sobre la ciudadanía y proseguía señalando que “la seguridad será democrática, para proteger a todos, al trabajador, al empresario, al campesino, al sindicalista, al periodista, al maestro, frente a cualquier agresor” (Uribe, 2002: 4). Otro de los componentes desplegados del modelo centralizado de seguridad convergía en la calificación de los actos de violencia enmarcados políticamente como terrorismo. El mandato incluso definió violencia política y terrorismo como idénticos; así, las amenazas a la seguridad que la política identificaba, se ubicaban y definían dentro de la agenda de lucha global contra el terrorismo.

Dentro de lo anterior se pueden destacar varios aspectos. El primero está relacionado con la centralización en el manejo del orden público, ubicando la figura del presidente de la República, como líder de la conducción política de la nación a partir del vehículo que representa la seguridad. Esta característica en la formulación y conducción de la política era la base de acción de gobierno para el despliegue de la PSD en varios componentes, siendo uno de los principales, el de ‘lograr un país sin droga’ a través de la mejora del Plan Colombia, iniciado en el gobierno Pastrana. De esta forma se canalizaba y otorgaba continuidad a la cooperación internacional alrededor de la *securitización* de la agenda, en concordancia con los propósitos de la política. Segundo, el mandato planteaba un estatuto antiterrorista para facilitar tres objetivos: detención, captura y allanamiento. Estas tres acciones operativas que corresponden a actividades judiciales, tuvieron desarrollo con el decreto 2.002 de 2002, que adoptó medidas especiales para el control del orden público, planteando incluso la disposición de estas diligencias de carácter judicial por parte de las Fuerzas Militares.

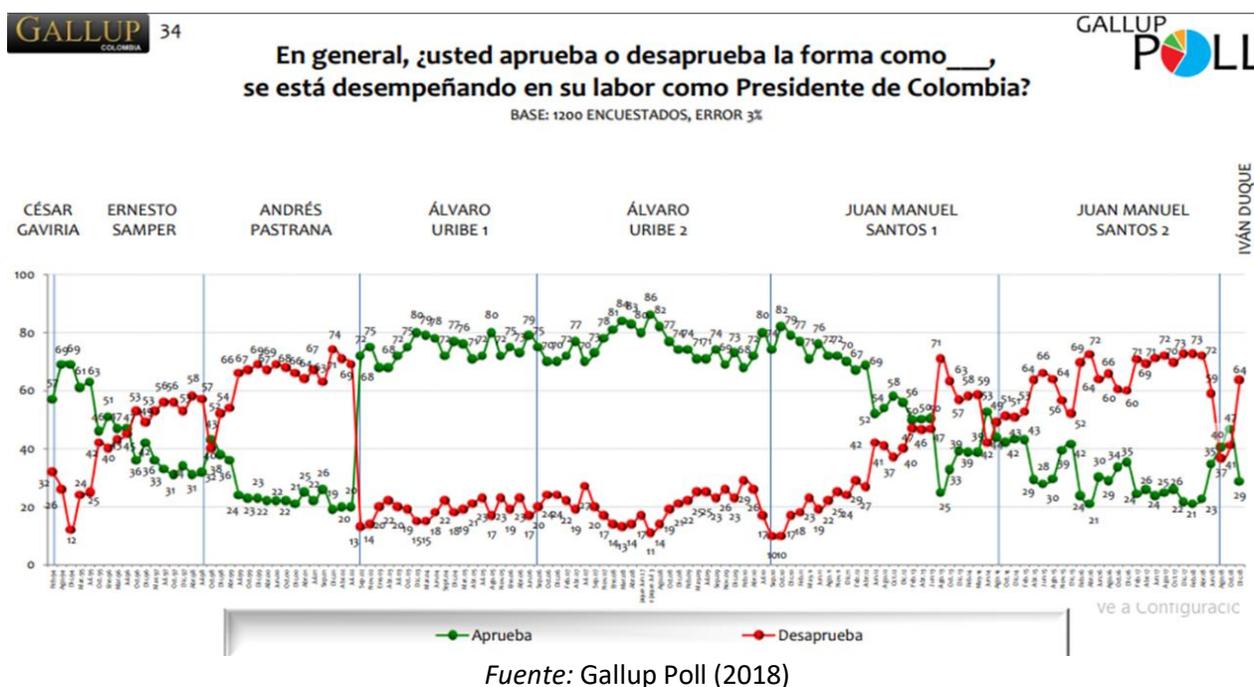
Finalmente, si bien este documento dispuso cien líneas generales de gobierno, hacía claridad en que obedecía a un “proceso popular participativo”, a través de talleres democráticos con la comunidad, bajo ejercicios de planeación estratégica. Esta condición, corrobora las tesis de Sabatier (1991), en relación con la construcción de la agenda *institucional*, sobre la base de la agenda pública o sistémica. Al proceso de legitimación política del mandato le precedía una condición en la que el presidente Uribe pretendía reforzar su construcción como resultado de un ejercicio plenamente democrático, reforzando el componente comunitario y participativo mediante el desarrollo de ejercicios de *marketing político*, como los denominados ‘Consejos Comunales de gobierno’.¹⁴ Estos ejercicios, consistían en talleres

¹⁴ Estos consejos eran transmitidos en vivo por el canal institucional y tenían un alto impacto mediático y de opinión; primero por la presencia sistemática del presidente en alguna región del país cada ocho días y segundo, por los anuncios y compromisos derivados de cara a la comunidad, como resultado de un lenguaje abierto, claro, incluso con anuncios de tipo rendición de cuentas. Estas condiciones fueron adaptadas por el presidente, desarrollando una amplia visibilidad y manejo mediático de masas. Entre agosto de 2002 a junio 2009, un año antes de finalizar el periodo de la PSD se desarrollaron 236 consejos, es decir, un promedio de un consejo cada 9,5 días, de los cuales el

regionales donde el Gobierno y su gabinete visitaban las comunidades, generaban acuerdos y se resolvían situaciones por vía administrativa, política y de asignación de recursos a los componentes del desarrollo, como infraestructura, servicios públicos, salud, educación y seguridad principalmente. El carácter personalista del comunicador-presidente, el contenido, contexto y transmisión del mensaje fueron fundamentos de este esquema de proximidad territorial del Gobierno, propio de la acción política o electoral (Salgado, 2002).

De esta forma, la relación entre Gobierno y comunidad local fue de alta proximidad y visibilidad. Por ende, la difusión de la política también lo era, pues generalmente estaba acompañado de los mandos militares y del director general de la Policía, sumando anuncios y medidas sobre desarrollo económico y diferentes aspectos relacionados con la seguridad. Esto explica la popularidad del presidente, que al inicio de su mandato alcanzó un 72% de aprobación –septiembre de 2002–, llegando a un el 75% al término de sus primeros cuatro años de gobierno –2006–, y finalizando su segundo mandato en 2010 con un 74%, como se observa en la gráfica No. 3.2 de la encuestadora Gallup (Gallup Poll, 2018).¹⁵

Gráfica No. 3.2 Nivel de aprobación de los presidentes en Colombia 1994-2018



Fuente: Gallup Poll (2018)

75% fueron regionales y el 25% restante eran sectoriales en temas específicos como salud, educación, infraestructura, etc. (Peñalosa, 2009).

¹⁵ En momentos específicos de su gestión, como la neutralización del segundo cabecilla de las FARC alias Raúl Reyes el 1 de marzo de 2008 o la Operación Jaque que permitió la liberación de la excandidata presidencial colombiano-francesa Ingrid Betancourt el 2 de julio del mismo año, Uribe alcanzó una popularidad de hasta el 86%, convirtiéndose en el presidente con mayor favorabilidad en su imagen de América según la encuestadora mexicana Mitofsky (Caracol radio, 2008).

En términos del análisis de la construcción de la *agenda institucional*, la comunidad se articuló integrando la demanda política a través de unos esquemas de reproducción social y comunicacional. De esta forma se ubicó el problema público en un escenario propositivo que se inclina a su inclusión en la agenda, convirtiendo el ascenso de la necesidad política en una acción formal por parte del gobierno.

3.2.5 Arquitectura normativa como estrategia de soporte de la PSD

Con el fin de garantizar que la política tuviera un carácter obligatorio y un sustento jurídico, la PSD se movió en dos vías. Por una parte, a través del documento rector de política de gobierno que corresponde al Plan Nacional de Desarrollo cuatrienal, y por otra, con un paquete de normas a partir de la declaratoria de estado de conmoción interior. Esta última medida constitucional excepcional, permitió, crear zonas específicas de intervención institucional, las cuales procuraban focalizar acciones de control militar, policial y judicial, donde se aplicaron restricciones y medidas especiales.

De igual forma y con fin de garantizar una mayor capacidad y modernización de la Fuerza Pública, el presidente Uribe se apoyó en el amplio respaldo obtenido por el sector empresarial y productivo del país desde las elecciones. Así, configuró una relación “transaccional” donde los empresarios garantizaban una expectativa de recuperación de sus inversiones, que dada la naturaleza de la economía del país en el primer renglón –agro, ganadería y materias primas–, se ubicaba en zonas rurales, epicentro del conflicto. Además, estas áreas estaban gravemente deterioradas por causa de la inseguridad generada por los grupos guerrilleros y delictivos. De esta forma el Gobierno impuso un nuevo tributo y por única vez, para recaudar cerca de 400 millones de euros, con el propósito de financiar su estrategia de restablecimiento del orden público.

Una de las primeras medidas jurídicas para sustentar el despliegue de la PSD fue la declaratoria del estado de conmoción interior, que permitió expedir normas excepcionales de orden público.¹⁶ En el análisis de la parte motiva del decreto, aparecen elementos que justificaban la seguridad democrática como ideología política, como se describe, por ejemplo, en su segundo párrafo (Gestor Normativo, Función Pública, 2002: 1): “la Nación entera está sometida a un régimen de terror en el que naufraga la autoridad democrática y hace cada vez más difícil y azarosa la actividad productiva, multiplicando el desempleo y la miseria de millones de compatriotas”.

¹⁶ Mediante el decreto 1.837 de 2002 se establecieron medidas propias de los estados de sitio analizados durante el siglo XX, argumentando la situación de inseguridad, conformando un paquete de normas que abarcaron aspectos de tributación para la seguridad, judiciales y de medidas especiales para materializar acciones de seguridad desde las instituciones estatales.

Se definían entonces las amenazas alrededor del ‘terror’ como causa de afectación a la autoridad y, a su vez, en uno de los elementos de la PSD: la inversión y el desarrollo, como generador de pobreza. Posteriormente y con el fin de asociar la recuperación de la inversión, sustentaba que los recursos son insuficientes, reclamando una inversión adicional para el crecimiento y modernización de la Fuerza Pública. De esta forma, el decreto de estado de conmoción interior justificaba un motivo de carácter recíproco económico en dos vías: una de inversión orientada a la aplicación de la fuerza y otra, desde el fortalecimiento de estas instituciones, de la recuperación de esa inversión. Bajo este marco, surge el denominado impuesto al patrimonio, mediante el decreto 1.838 de 2002, el cual dispuso la recaudación del 1,2% sobre el patrimonio líquido de los declarantes de renta e impuestos complementarios, para financiar la Fuerza Pública (Congreso de la República, 2019a). Sin embargo, más allá de la naturaleza de esta figura, esta decisión observa cómo la seguridad se extendía a los ámbitos de regulación de la vida económica nacional, incluso para constituirse en un elemento propio de la economía impositiva, lo que corrobora que todas las actuaciones de política gravitaban alrededor de la seguridad como *fin*; por ende, los recursos de gobernabilidad actuaban como *medio* para el cumplimiento del plan del Gobierno.

Al iniciar el segundo mandato, el Gobierno reforzó la continuidad de la PSD con una base tributaria que garantizara los costos de sostenimiento de la política, desde las capacidades de la fuerza pública, insertando una nueva reforma fiscal para ampliar el recaudo de recursos extraordinarios para el presupuesto general de la Nación (Congreso de la República, 2006).¹⁷

En cuanto a normas de carácter punitivo, se dictaron tres normas que buscaban un impacto en las acciones de los grupos guerrilleros y sus fuentes de financiamiento. La primera fue el decreto 1.900 del mismo año, que incrementó las penas para delitos derivados de actos de terrorismo como daños a la infraestructura y el hurto de hidrocarburos. Estas conductas delictivas, eran de las principales modalidades de los grupos guerrilleros para obtener insumos químicos, que como la gasolina o el petróleo son fundamentales para la producción de cocaína. El derrame de crudo estaba ocasionando un impacto ambiental irreparable y con ocasión del hurto, la pérdida alcanzaba cerca de 126 millones de euros entre 2001 y 2002 (Congreso de la República, 2019b). La segunda norma fue el decreto 1.975, que regula la extinción del dominio de un bien particular en favor del Estado, cuando este sea empleado o provenga de una actividad ilícita. El fin de las medidas del estado de conmoción interior, consistía en impactar y debilitar el sistema económico de los grupos delictivos, especialmente de la guerrilla, que hacía uso del lavado de activos proveniente de la venta de cocaína y

¹⁷ Para asegurar el financiamiento de la política, especialmente orientada a la inversión de recursos de modernización y capacidades para la fuerza pública, el Congreso de la República expidió la Ley 1111 de 2006, asegurando los recursos con la formulación del documento CONPES 3460 del 26 de febrero de 2007, en el que se destinaron 8,25 billones de pesos (2.000 millones de euros) para el presupuesto del Ministerio de Defensa Nacional.

heroína en el exterior (Congreso de la República, 2019g). Finalmente, dentro de este paquete se expidió el decreto 2.001, que modificó la competencia de los Jueces Penales del Circuito Especializado, con el fin de ampliar el rango de conocimiento y juzgamiento de delitos. El foco de acción de estos jueces correspondía a los cometidos por los grupos criminales, como el genocidio, desaparición forzada y terrorismo entre otros, que justificaban una norma excepcional, en la medida que buscaban desestabilizar la institucionalidad y la convivencia pacífica.

3.2.6 Componentes de la PSD en el ámbito de seguridad

3.2.6.1 Zonas de Rehabilitación y Consolidación

El Gobierno decretó el estado de conmoción interior para garantizar el componente de *control territorial*, implementando las denominadas Zonas de Rehabilitación y Consolidación (ZRC). Mediante el decreto 2.929 del 3 de diciembre de 2002, se constituían áreas en la que las autoridades tenían atribuciones especiales de carácter judicial y de seguridad como el empadronamiento, la detención preventiva y otras de carácter restrictivo, en regiones críticas de orden público de los departamentos de Arauca (límitrofe con Venezuela), Bolívar y Sucre (Caribe colombiano). Estas zonas fueron objeto de aplicación de las primeras medidas inmediatas de la PSD, con el fin de “garantizar la estabilidad institucional, restablecer el orden constitucional, la integridad del territorio nacional y la protección de la población civil” (República de Colombia. Ministerio de Defensa Nacional, 2007: 29). Contenían una serie de acciones como el toque queda, retenes militares, permisos especiales para el tránsito, circulación o permanencia de personas y vehículos, censos de población, control de armas, identificación de personas, ingreso de extranjeros, entre otros, en cinco paquetes de medidas:

- Restrictivas de derechos fundamentales bajo amparo constitucional.
- Delimitación de determinadas regiones coincidentes con alta influencia subversiva.
- Nombramiento de comandantes militares.
- Control operacional de toda la Fuerza Pública en cabeza del estamento militar.
- Control de la población.

Las zonas tuvieron una duración de ocho meses, tiempo en el que la Corte Constitucional realizó el examen de constitucionalidad de esta medida, que terminó con concepto negativo a la solicitud de prórroga y por ende con su finalización. Esta fue una de las decisiones políticas que presentó un alto grado de militarización de la PSD. Desde el análisis del *ente policía*, estas medidas presentaron una restricción de derechos fundamentales amplia, que suple el *poder de policía* como facultad de expedir normas en convivencia que tienen una

naturaleza preventiva. Estas se verían privadas por un criterio ampliamente punitivo frente al incumplimiento de las medidas que no recaían en la autoridad judicial, sino sobre el componente militar, al otorgar atribuciones de policía e incluso judiciales a la fuerza militar presente en ese territorio.

Esta situación, si bien argumentativamente se justifica en las condiciones de un estado de excepcionalidad, presenta dificultades en la ejecución práctica del poder público en cabeza de las autoridades locales. El análisis señala que este planteamiento, suple sus funciones en competencias constitucionales de regulación del orden público, que no pueden recaer de manera amplia o exclusiva sobre el estamento militar. Uno de los elementos de mayor atención en relación con las ZRC, fue el hecho de que sometía a la Policía Nacional al control operacional por parte de un comandante militar, como se describe en el decreto que establece el estado de conmoción interior, en su artículo 13:

Una vez delimitada la Zona de Rehabilitación y Consolidación, el presidente de la República procederá a designar un Comandante Militar y a partir de dicho acto administrativo, todos los efectivos de la Fuerza Pública que se encuentren en el área respectiva quedarán bajo control operacional de dicho comandante (Congreso de la República, 2019e: 2).

Esta situación no se registraba desde 1965, en la que el decreto legislativo No. 3.398 del 24 de diciembre de 1965, dispuso que la Policía Nacional, ante situaciones de agresión exterior o conmoción interior, actuaría bajo órdenes de los comandos militares, como señala en su artículo 19 (Gestor Normativo. Función Pública, 1966: 6): “(...) a los Comandos de las Fuerzas Militares les corresponde dirigir y coordinar el empleo de la Policía Nacional, los resguardos, de cualquier naturaleza que sean (...) en el cumplimiento de sus misiones en relación con la defensa nacional”. Y agrega en su párrafo: “La Policía Nacional actuará a órdenes de los Comandos Militares, ante cualquier tipo de agresión exterior, conmoción interior o calamidad pública”.

3.2.6.2 Red de cooperantes

Uno de los programas de mayor renombre en la PSD fue la Red de Cooperantes. Consistía en la articulación de un sistema de información ciudadana hacia las autoridades, la cual, administrada directamente por la Fuerza Pública, permitiera cooperar voluntariamente con información para prevenir acciones de grupos terroristas y delincuencia común (Ministerio de Defensa Nacional, s.f.a). El mecanismo, amparado en el artículo 95 de la Constitución, que bajo el principio de *solidaridad social*, obliga a los colombianos responder con acciones humanitarias ante situaciones que afecten la vida o salud de las personas, fue regulada mediante la directiva No. 016 del 24 de septiembre de 2003. La norma no afectaba el principio de distinción del Derecho Internacional Humanitario, pues invoca la solidaridad

ciudadana mediante el suministro de información de manera voluntaria, sobre hechos que pongan en peligro a la comunidad.

3.2.6.3 Soldados de mi pueblo

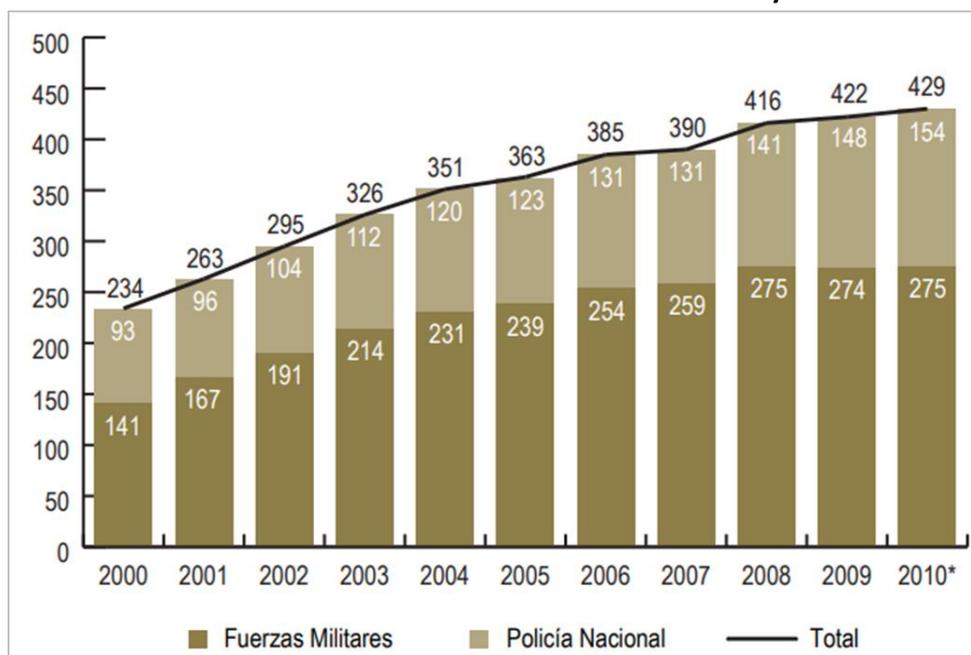
Este programa fue una de las modalidades para que los colombianos mayores de dieciocho años, pudieran cumplir sus obligaciones militares legales, en un esquema diferente donde eran enviados a batallones y unidades lejos de sus regiones de origen, para pasar a prestar su servicio militar en las bases más cercanas a sus municipios y familias. El programa pretendía crear una capacidad de protección en zonas lejanas que no tenían cobertura directa de las Fuerzas Militares o que, por la amenaza de la guerrilla, no era posible suplir con personal policial.

Al analizar el programa, se observa nuevamente la concordancia con el componente *control territorial* de la PSD, al ubicarse como el primero de los objetivos del programa. Lo anterior se corrobora con el despliegue alcanzado sólo a tres meses de haber iniciado el gobierno, creando a noviembre de 2002, más de 144 pelotones. Al término del gobierno el programa alcanzó cerca de 500 pelotones en comunidades apartadas del país (Ministerio de Defensa Nacional, s.f.b). Al lograr vincular jóvenes en edad de resolver su situación militar en sus propias poblaciones, la PSD pretendía afianzar un sentimiento de protección de sus familiares con el servicio que prestaban, así como repeler las acciones que los grupos guerrilleros cometían contra ellos, situación que concuerda con el tercer objetivo de este programa.

3.2.6.4. La acción de las Fuerzas Militares

Con el fin de garantizar el control territorial de las zonas donde existe presencia de grupos armados ilegales, se implementó una amplia estrategia de acción de la Fuerza Pública con un incremento sostenido de sus efectivos. Este propósito estaba asociado al objetivo de consolidar la presencia institucional del Estado, a partir de la efectiva representación de militares y policías como precondition para reproducir otros fines para el desarrollo social y económico. En sólo dos años la Fuerza Pública pasó de tener 295.000 integrantes a 429.000 representando un incremento del 68% entre 2002 y 2010 (Departamento Nacional de Planeación, 2010), como se explica en la gráfica No. 3.3.

Gráfica No. 3.3 Relación de efectivos de las Fuerzas Militares y la Policía 2000-2010



Fuente: Fuerzas Militares – Policía Nacional, en DNP (2010).

Sustentados en un fuerte incremento del pie de fuerza, las Fuerzas Militares definieron su principal componente ofensivo alrededor de lo que se denominó el Plan Patriota. Esta estrategia era el principal componente militar de la PSD, como señala el general Carlos Ospina, comandante de las Fuerzas Militares entre 2004 y 2007:

(...) Ustedes pueden ver por qué se desarrolló el Plan Patriota, este no es más que la traducción militar de la política de seguridad democrática y con los mismos propósitos, busca a nivel nacional la pacificación total y el desarrollo social (Ospina, 2005: 46).

En 2004, se lanzó el Plan Patriota o Campaña Militar JM que resumían las siglas del nombre del excomandante de las Fuerzas Militares para la época, el general Jorge Mora Rangel, realizando un despliegue de tropas sin precedentes al incorporar las *fuerzas de tarea*, que en la doctrina militar traducen las denominadas *task force*,¹⁸ como unidades temporales con una misión definida en un territorio específico. La estrategia militar aplicada al Plan Patriota se

¹⁸ La primera de ellas fue la Fuerza de Tarea Omega que entró a funcionar en el sur del país, una de las principales zonas de retaguardia de las FARC. Adicionalmente se activaron cinco bases militares en el suroriente del país: Tres Esquinas, Larandía y San Vicente del Caguán en el departamento de Caquetá, San José del Guaviare en Guaviare y La Macarena en la región de Meta. Desde 2002, se crearon diecinueve brigadas móviles, seis batallones de alta montaña, trece unidades antiterroristas urbanas, 57 escuadrones móviles de carabineros de la Policía y tres Grupos de Acción Unificada por la Libertad Personal (GAULA) (Departamento Nacional de Planeación, 2010).

configuró mediante una guerra de acción decisiva y de rápida acción, para enfrentar a las organizaciones subversivas. Procuraba ejercer control en el territorio en áreas estratégicas mediante el dominio de los corredores de movilidad, la conformación de las redes de cooperantes, así como la captura de los cabecillas y neutralización del tráfico de armas, municiones y explosivos. También incluía la protección de la población, de la infraestructura económica (vial, energética, comunicaciones) y el fortalecimiento de la capacidad de disuasión. Esta campaña que constituyó la última etapa del Plan Colombia, se dio en tres fases (Tickner, 2016):

- a) Alistamiento y despliegue, definida en el tiempo y espacio, que consistía en controlar la escalada terrorista mientras se adquiría la dotación, incorporación y entrenamiento de las fuerzas.
- b) Debilitamiento, que dividió en dos sub-fases, la primera una acción ofensiva limitada sobre un área seleccionada y la segunda, una ofensiva continuada que debilitara y que obligara a las FARC a desmovilizarse o negociar con el gobierno; y
- c) Consolidación, que consistía en contribuir a la desmovilización y garantizar la seguridad y convivencia al término del conflicto.

Un segundo momento de esta estrategia militar desplegada a partir de la política gubernamental, lo constituyó el énfasis hacia los componentes sistémicos de la amenaza. El análisis estratégico de las FARC como componente complejo, se dio a partir del involucramiento de la inteligencia, particularmente de la Policía, como orientador predominante de la acción institucional antisubversiva, y la definición de la estrategia militar conjunta y coordinada.¹⁹

Todo este esfuerzo, naturalmente conllevaría a un incremento del gasto en defensa, alcanzando su nivel más alto y sin precedentes, de un 4,5% del PIB en 2004 (Cárdenas, Cadena y Caballero, 2005). El componente del gasto que se observa a partir de la PSD, tiene un mayor porcentaje en gastos de personal, es decir nómina, salarios y prestaciones, en consecuencia, con el incremento de efectivos durante los ocho años de la PSD. Según Vargas *et al.* (2006), las diferencias entre el Plan Colombia y el Plan Patriota son escasas. Se observa una similitud al adaptar el discurso de la lucha contra el narcotráfico, ahora al del terrorismo, como forma de justificación de gasto militar. Sin embargo, el análisis de gasto y personal, permite encontrar diferencias más allá de la justificación y el aumento del equipamiento militar, ajustándose a una nueva concepción de operación en la que convergen tres manifestaciones delictivas simultáneamente: narcotráfico, terrorismo y grupos guerrilleros

¹⁹ El ajuste de la inteligencia con la creación de la Estrategia Cancerbero, que dio tránsito a la Jefatura de Operaciones Especiales (JOEC) dependiente del Comando General de las Fuerzas Militares, constituyó una transformación en el nuevo modo de operar de las Fuerzas Militares, lo que conllevó a un alto nivel de modernización, profesionalización y de resultados en la lucha contra la insurgencia.

bajo el concepto tradicional ideológico maoísta de la guerrilla en Colombia de *guerra popular prolongada*.²⁰

Para esto y con el fin de contener el nivel de estas amenazas a la seguridad, era indispensable un consecuente incremento de efectivos militares y de la Policía, la articulación de las capacidades de inteligencia y no por separado, así como la implementación de una estrategia ofensiva basada en la movilidad y control de corredores de movilidad de la guerrilla. Paralelamente se presentó el fortalecimiento en pie de fuerza, equipo táctico, logístico y de aviación con el fin de afectar los núcleos territoriales y de apoyo de los grupos guerrilleros, y finalmente, de afectación a sus redes de apoyo denominadas de ‘milicias’, que actuaban como principal fuente de información para la guerrilla en poblaciones alejadas. Esta nueva doctrina operacional finalmente demostró su efectividad, al reducir a mínimos históricos, las expresiones del terrorismo, el secuestro y los cultivos ilícitos.

3.3 Centralismo gubernamental y política pública de seguridad en el poder, función y actividad de policía

Con la declaratoria del estado de conmoción interior a través del decreto 1.837 de 2002 y el decreto 2.002 (Congreso de la República, 2019h), que desarrollaba las medidas especiales para garantizar el orden público, se observan varias características que refuerzan un enfoque centralizado en cuanto a la producción de la política de seguridad. En el análisis de pertinencia global que resumía la correlación de medidas de la política de seguridad en el siglo XX, presentado al inicio de este capítulo, señalaba que desde 1995 no se empleaba esta medida. De esta forma, nuevamente se otorgan poderes especiales al presidente –como ocurre en las figuras constitucionales de excepcionalidad–, para enfrentar las graves amenazas latentes contra la estabilidad de la nación y la seguridad.

Políticamente no existía la posibilidad de una declaratoria similar durante el gobierno del presidente Pastrana (1998-2002). Esta decisión, que incluiría medidas de carácter restrictivo necesariamente bajo el control del estamento militar en medio del proceso de paz con las FARC, sería percibida por esta organización, como una demostración de falta de voluntad en un periodo en el que se pretendía lograr el fin de conflicto. De esta manera el presidente Uribe y la PSD necesitaban una herramienta jurídica elevada a rango constitucional, como el estado

²⁰ El concepto estratégico de guerra implicaría una transformación en la doctrina operacional de las Fuerzas Militares que no ocurría desde el gobierno de Rojas Pinilla, pues a la guerrilla se le enfrentaba con un modelo regular en la primera fase del modelo: guerra de guerrillas, es decir, amplios contingentes de soldados en territorios desconocidos donde las FARC y el ELN tenían base popular, tenían una mayor posibilidad de actuar en pequeños grupos, emboscar y ocultarse, recibir información de la misma población y todo ello, como consecuencia de la falta de una presencia integral histórica del Estado en esas zonas.

de conmoción, para justificar y desplegar su política, imperando ese fortalecimiento de la acción estatal, centralización de las medidas de gobierno y reforzamiento de la autoridad democrática.

Tratándose del decreto 2.002, señala las medidas necesarias para llevar a cabo esa parte motiva, estableciendo tres agrupaciones de medidas. Una de atribuciones excepcionales a la Fuerza Pública, con acciones para el control del orden público como la captura, interceptación de comunicaciones, inspección a domicilio y allanamiento. Una segunda que establece condiciones especiales territoriales en zonas críticas de afectación a la seguridad como las ZRC, con sus componentes de control operacional y la reglamentación a la circulación y residencia; y finalmente, una que promovía mecanismos de coordinación en el terreno entre la autoridad judicial y la Fuerza Pública. Todas estas medidas obedecen a acciones de choque propias de la seguridad nacional.

Si bien esta norma fue expedida en uso de las facultades legales que la Constitución Política le otorga al presidente de la República, en el control jurídico que realiza la Corte Constitucional, se encontraron disposiciones contrarias al fin excepcional para dar respuesta a una situación fáctica anormal, como lo es la alteración del orden público. Por este motivo, artículos fueron declarados inexecutable, a través de la Sentencia C-1024 de 2002, que a la luz del análisis de la ciencia de policía, permite realizar el análisis que se presenta a continuación en relación con el *ente policía*.

3.3.1 Análisis del estado de conmoción interior desde el *ente policía*

3.3.1.1 Funciones de Policía Judicial a las Fuerzas Militares

Estas funciones especiales están asociadas necesariamente a una investigación judicial y su desempeño está a cargo de servidores públicos especializados, bajo la dirección de la Fiscalía General de la Nación. Por esta razón, acciones de este tipo, no pueden extenderse a todos los integrantes de la fuerza pública y por ende, puede amparar el desarrollo de actuaciones judiciales que por su naturaleza son restrictivas de derechos fundamentales. Entre estas se encuentran la captura sin orden judicial, los registros domiciliarios y allanamientos, así como la inspección a bienes muebles e inmuebles, para buscar pruebas con fines judiciales.

Si bien la Policía Judicial no es un elemento esencial del *ente policía*, guarda relación en cuanto esta norma excede el propósito de garantizar la convivencia y procurar la prevención de delitos, al concebir de manera exclusivamente restrictiva la formulación de política pública de seguridad, cayendo en el extremo punitivo. De hecho, la ciencia de policía califica como

mal empleado semánticamente el vocablo Policía Judicial, debiendo limitarse al de investigación criminal, por cuanto se asocian en un concepto dos funciones diferentes, relacionadas la primera con el poder ejecutivo y la segunda con el jurisdiccional. En todo caso las atribuciones de Policía Judicial a las Fuerzas Militares, son un exabrupto jurídico, funcional y doctrinal, incluso en estados de excepcionalidad constitucional, por la transición de funciones de una rama del poder a otra, afectando el principio fundamental y funcional de la división de poderes del Estado.

3.3.1.2 Medidas restrictivas que superan la autoridad que detenta la función de policía

Las denominadas Zonas de Rehabilitación y Consolidación (ZRC) contienen dos grupos de medidas restrictivas de derechos fundamentales: una de carácter general para todos los habitantes del territorio nacional y unas específicas que sólo rigen para quienes habiten en dichas zonas. En esta segunda división se presenta el análisis del carácter impositivo de la política sobre los fundamentos jurídicos del *ente policía*. Estas zonas dispusieron la designación de un comandante militar del área delimitada para tal fin, mediante acto administrativo, atribuyéndole el control operacional de toda la Fuerza Pública. Las restricciones a la circulación y al tránsito, que el alcalde y gobernador tienen la facultad de imponer en el marco de *función de policía*, incluso las relacionadas con el derecho a la residencia, fueron supeditadas por una reglamentación nacional, que constitucionalmente se ampara en el estado de conmoción interior. Sin embargo, observa una contradicción jurídica y teórica con el *ente policía*, por cuanto, suple las atribuciones de la autoridad de policía por una de carácter militar. En términos fácticos esta apreciación se corrobora con la opinión de expertos en el conflicto colombiano, que señalan la ausencia de una estrategia, donde las autoridades locales se apropien de los proyectos gubernamentales, pues sigue estando concentrada en el centro y no ha sido delegada (Llorente, entrevista con el autor, 2011).

3.3.2 Elementos de la PSD desde la teoría de Estado

Críticos del concepto de *seguridad democrática* señalan que etimológicamente el concepto presenta dificultades de práctica política (Sánchez y Rodríguez, 2007), por cuanto al calificarse como “democrática” tendría una cobertura general. De la misma forma, no establece límites en relación con los fines de Estado frente a la protección de los derechos de los ciudadanos o de los valores del Estado y de sus instituciones, es decir, no aclara si corresponde a un modelo de seguridad para el establecimiento o para los ciudadanos, concluyendo que este concepto aún se encuentra en construcción.

El documento de la PSD se desglosa a través de cinco capítulos, que incluyen su descripción, las amenazas, objetivos, líneas de acción y los mecanismos de financiación y la evaluación. Lo

primero que hay que señalar es que la parte motiva de la PSD hace énfasis en diferenciar esta política de la concepción de “seguridad nacional”, argumentando que no considera ningún grupo ideológico o partido político, como enemigo interno. Desde esta perspectiva documental en relación con la ciencia de policía, permite una apertura menos restrictiva al tipo de seguridad que invoca, facilitando la introducción de la *seguridad ciudadana*, como aspecto de análisis.

La descripción de la PSD parte de señalar que es una política de Estado a largo plazo, haciendo énfasis en que ésta no depende de manera exclusiva de la Fuerza Pública. Agrega que requiere crear capacidades en el poder judicial y en el gobierno en cumplir responsabilidades constitucionales del Estado, así como en el Congreso, al legislar comprendiendo la seguridad como un bien común (Presidencia de la República, 2003). Desde el espíritu propositivo, la PSD observa el contenido axiológico de la ciencia de policía, por cuanto despliega el trípede filosófico en el que se desarrolla: la *función de policía*, en cabeza del Estado y en una escala de despliegue territorial que corresponde al presidente – gobernador – alcalde; *el poder de policía*, con un parlamento formulando normas de seguridad, en este caso de policía; y *la actividad de policía*, en cabeza del componente cuerpo de policía, integrante de la Fuerza Pública.

Por otra parte, visto desde la revisión a la teoría de la democracia realizada por Sartori, se identifica que el ideal democrático guarda relación con el deber, marcando una diferencia en idealismo y realismo (Espinoza, 2017). Esta interacción si bien tiene una pretensión amplia, siempre se verá sometida al pragmatismo político de la relación entre gobierno y gobernados, que la PSD procura superar al concentrar todos sus esfuerzos de gobierno en un asunto de facto y es producir condiciones de seguridad. Igualmente, la reitera como medio para lograr los otros propósitos de Estado, mediante el sistema democrático, aún con el reforzamiento del carácter centralista del gobierno. Para tal efecto, la PSD procura enmarcarse conceptual y teóricamente en el Estado y la práctica política eficientista, que se focaliza en el plano de los resultados, para sustentar el carácter democrático de su concepción, a partir de cuatro elementos: *protección de la ciudadanía, autoridad democrática, control territorial, cooperación y solidaridad.*

a) *Protección de la ciudadanía*

La construcción de la política pública de seguridad se legitima mediante un proceso de construcción política que involucra la participación ciudadana en un esquema de *abajo a arriba –bottom up–*, para retornar medidas de protección y gobernabilidad en una dirección *arriba abajo –top down–*. De esta forma, la producción de la PSD obedece a la generación de espacios de interlocución del gobierno con la sociedad civil, situación que se ejecutó

mediante los consejos comunales de gobierno. Estos mecanismos afianzaron la relación *neopopulista*, en la que se fundamenta el modelo ideológico del comunitarismo (Fierro, 2014), en la que existe una participación directa de la ciudadanía en la formulación de las políticas públicas. Su propósito consistió en generar una retroalimentación de la PSD mediante el relacionamiento gobierno-comunidad, estableciendo formas de gestión pública que refuerzan la confianza ciudadana como elemento democrático.

Como señala Sánchez y Rodríguez (2007), la concreción de la seguridad democrática depende del ofrecimiento de garantías que garanticen el proceso democrático, a partir del incremento de las capacidades políticas de los ciudadanos, creando una cultura política de participación, para atenuar los elementos que generan desigualdad económica y social. De esta forma, y siendo planteada la inseguridad como aspecto reproductor de las debilidades en materia de desarrollo económico desde el planteamiento ideológico de la PSD, el Gobierno crea relaciones de interdependencia de demandas ciudadanas relacionadas con el desarrollo social y económico, con la seguridad, como vector principal.

Sin embargo, plantea también un debate en relación con el amplio espectro de protección en el que se extienden los diferentes tipos de amenazas, ya no solo de carácter militar, sino en el orden económico, social, tecnológico, alimentario y ambiental, que guardan similitud con la seguridad humana. De ahí que conceptualmente, guarden alguna relación en el sentido de que éstas no pueden ser proveídas exclusivamente por el Estado-nación, sino por la construcción de modelos de gobernanza y comunitarismo, como pretende la PSD. En todo caso, la ciudadanía hace parte de la comunidad política y no puede restringir su vinculación al proceso de formación de política pública, por cuanto el proyecto de la seguridad democrática fue elegido por el electorado como la principal prioridad coyuntural del interés nacional en ese momento.

Manteniendo el análisis que señala la protección ciudadana como uno de los fines en teoría de Estado, la justificación de este propósito sólo será posible si ese Estado rige de manera plena, es decir, preconditiona esta forma para garantizar derechos y libertades del ciudadano. Esta formulación, es coincidente con el fin constitucional de la Policía Nacional, expresado en el artículo 218 de la Constitución Política y se reitera en la fundamentación de la PSD:

La seguridad no se entiende en primera instancia como la seguridad del Estado, ni tampoco como la seguridad del ciudadano sin el concurso del Estado, sino como la protección del ciudadano y de la democracia por parte del Estado, con la cooperación solidaria y el compromiso de toda la sociedad (Presidencia de la República, 2003: 13).

La seguridad democrática parte de que el sistema político tenga la capacidad de proveer los bienes públicos, siendo la seguridad uno de ellos. La cuestión de fondo en el análisis

contextual es por una parte, si la seguridad se constituye en fin o en medio para la consecución de los otros bienes o fines del Estado; y por otra, si tiene la capacidad de integrar a los actores sociales en la construcción y equilibrio en la provisión de esos bienes. En este sentido, no puede llegar a un máximo restrictivo de derechos civiles y libertades individuales, o caer en el recurso militar tradicional para ampliar la democracia a la promoción y protección de derechos. Este propósito se ve incluido en su objetivo:

El objetivo general de la Política de Defensa y Seguridad Democrática es reforzar y garantizar el Estado de derecho en todo el territorio, mediante el fortalecimiento de la autoridad democrática: del libre ejercicio de la autoridad de las instituciones, del imperio de la ley y de la participación activa de los ciudadanos en los asuntos de interés común (Presidencia de la República, 2003: 12).

b) Fortalecimiento de la autoridad democrática

La PSD describe este elemento, desde una perspectiva de capacidad institucional del Estado, que no se restringe al Ejecutivo sino también a la rama judicial, para evitar la impunidad y mejorar la administración de justicia. De esta manera, la política entrelaza funciones institucionales con el fin de que sean interdependientes, bajo un concepto de articulación y coordinación interagencial propio de la administración pública moderna. Sin embargo; para analizar la autoridad en un contexto democrático, necesariamente se debe asociar al concepto de “poder legítimo” señalado por Bobbio *et al.* (2008), en el que esta política formaliza la autoridad del Estado y sus instituciones como una forma de ejercer poder y de ejecución de su programa de gobierno. Por ello la autoridad democrática está fuertemente asociada a un medio para la: “recuperación del monopolio del Estado para combatir criminales y el monopolio de la justicia institucional” (Departamento Nacional de Planeación, 2010).

c) Control territorial

Este elemento se plantea como condición para el funcionamiento de todo el aparato estatal. Se argumenta que, por una parte, las instituciones de justicia, sin seguridad, se verían intimidadas por parte de las organizaciones armadas ilegales, y por otra, la población en riesgo por las amenazas, donde pierde la libertad para el ejercicio de sus derechos. De esta forma delega en la fuerza pública la presencia permanente en todas las cabeceras municipales. Según Cortés, Vargas, Hincapié, y Franco (2012) para 2002 existían 50 municipios sin presencia permanente de policía, que corresponden al 5% de las poblaciones colombianas con esta categoría, 1.102 para 2002. Esta situación se produjo como consecuencia de los actos de terrorismo de la guerrilla contra unidades de policía, en áreas de alta convergencia y presencia de estos grupos, los cuales dejaron una alta cuota de uniformados muertos o lesionados. Esta tendencia solo fue revertida en los años

subsiguientes, con la reposición de las unidades donde no existía policía y con el reforzamiento en 206 municipios más, logrando un valor agregado de personal durante los ocho años de la PSD, en una quinta parte del total de municipios del país.

Como quiera que el control territorial es planteado como un esfuerzo de largo plazo, este se puede dividir en dos momentos: uno de *consolidación*, que tiene un alto contenido de presencia de la Fuerza Pública; y un segundo, donde a partir de lo que la PSD define como un ejercicio de democracia local, se reestablezcan los otros servicios del Estado: la administración de justicia, servicios básicos de la población y proyectos productivos. Sin embargo, la PSD sigue supeditando en un nivel altamente centralizado a instancias del gobierno nacional, corroborando que la coordinación de este proceso de recuperación territorial se concentra en cabeza del Consejo de Seguridad y Defensa Nacional.

Una de las acciones físicas del control territorial como se señaló, fueron las Zonas de Rehabilitación y Consolidación, que partieron de la declaratoria del estado de conmoción interior, para iniciar en las regiones de los Montes de María en el Caribe y Arauca en límites con Venezuela. Aquí delega la primera responsabilidad en lo que respecta a la Policía Nacional y es la reactivación de las estaciones y la presencia de carabineros, en el entendido que son unidades con vocación rural. Su modalidad de servicio se presenta preferiblemente montada o con armamento largo, en un contexto rural, donde predominaba el conflicto armado y ejercían influencia los grupos guerrilleros y de donde se habían retirado las estaciones de policía en años anteriores.

d) Cooperación y solidaridad

Este elemento parte de la comprensión de la seguridad como un esfuerzo colectivo, incluso, son mencionados como deberes ciudadanos plasmados en la Constitución y subraya el principio de solidaridad sobre el cual se fundamenta el Estado de derecho. Sin embargo, la seguridad como esfuerzo colectivo puede presentar diferentes interpretaciones en relación con su construcción democrática. La comunidad es receptora de seguridad por cuanto al Estado se le ha delegado la protección ciudadana, como se señaló en el primer elemento constitutivo de la PSD. Esta política llama a la solidaridad, desde la perspectiva del suministro de información de interés general para la prevención de las actividades delictivas que generan los grupos ilegales. Por esta razón, orientaba un mayor acompañamiento de los ciudadanos hacia el Estado buscando un mayor involucramiento en los temas de seguridad. Su despliegue se realizaba a través de esquemas particulares de participación, como la conformación de redes de cooperantes en las zonas rurales y urbanas, el estímulo a la denuncia ciudadana, el ofrecimiento de recompensas por información a las autoridades sobre personas, bienes o actividades relacionadas con los grupos armados ilegales y la

delincuencia en general. En este sentido, las determinaciones adoptadas en materia de seguridad por parte de este gobierno, generaron en la ciudadanía una percepción de interés y trabajo colaborativo para dar solución a las problemáticas que en materia de seguridad se constituyeron en una prioridad.

3.3.3 Comportamiento de la seguridad a partir de la implementación de la PSD

La PSD jerarquizó seis amenazas como riesgo para la nación, las cinco primeras relacionadas y catalogadas como delitos que afectan la seguridad nacional, donde el homicidio común es el único delito que siendo objeto de la seguridad ciudadana, se ubica en la primera categoría, por cuando se consideraba una prioridad de la política. De igual forma, los esfuerzos de reducción de la actividad criminal de organizaciones ilegales que cometían actos de terrorismo y narcotráfico, necesariamente conducirían a la disminución del homicidio, incluyendo las siguientes conductas: a) terrorismo, b) negocio de las drogas ilícitas, c) finanzas ilícitas, d) tráfico de armas, municiones y explosivos, e) secuestro y la extorsión, y f) homicidio.

Tabla No. 3.2 Cuadro comparativo de delitos de seguridad nacional 2003-2010

Fuente: Policía Nacional de Colombia, 2019b. Sistema Estadístico Delincuencial y Contravencional – SIEDCO. Dirección de Investigación Criminal e INTERPOL

	Delitos que afectan la seguridad nacional								Var. Abs.	Var. Porcen.
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010		
Terrorismo	1257	724	612	646	316	347	309	286	-971	-77%
Homicidio	22256	19036	17087	16117	15423	14911	15454	15013	-7243	-33%
Secuestro	2121	1440	800	687	521	437	213	282	-1839	-87%
Extorsión	2273	2351	1820	1652	1082	830	1373	1352	-921	-41%
Piratería terrestre²¹	1570	918	704	658	565	646	567	416	-1154	-74%

Como se evidencia en la tabla No. 3.2, todos los delitos catalogados en el ámbito de la seguridad nacional presentaron reducción. Las más altas fueron las conductas generadas a raíz de la acción directa de los grupos armados ilegales como las FARC, ELN y AUC, particularmente el terrorismo, la extorsión y el secuestro. El análisis permite observar que

²¹ La piratería terrestre se asocia a las acciones en las que estas organizaciones, hurtaban mercancía o bienes que eran transportados por las carreteras del país, comportamiento que se asocia con las denominadas “pescas milagrosas”, es decir la búsqueda de personas con un ingreso y capital importante, que se movilizan en las vías, para ser objeto de secuestro extorsivo.

estos delitos fueron definidos como una prioridad para la actuación de la Fuerza Pública desde la PSD, cumpliendo su objetivo en cuanto a reducción, en coherencia con las medidas adoptadas; sin embargo, esa jerarquización se presentó en detrimento de los delitos que afectan en la cotidianidad al ciudadano. Se corrobora que frente a las conductas que afectan la seguridad ciudadana, como el hurto, las lesiones personales y otras, no se estableció el mismo esfuerzo desde la política y se limitó a la respuesta de la Policía. Incluso se debe tener en cuenta que la capacidad operativa, técnica y humana que se invirtió en la Policía durante la PSD, se orientaba a contener los actores generadores del conflicto y los delitos derivados de su accionar. Al no ser considerados una prioridad, se comportaron inversamente proporcional a los delitos de seguridad nacional, presentando un incremento sostenido.

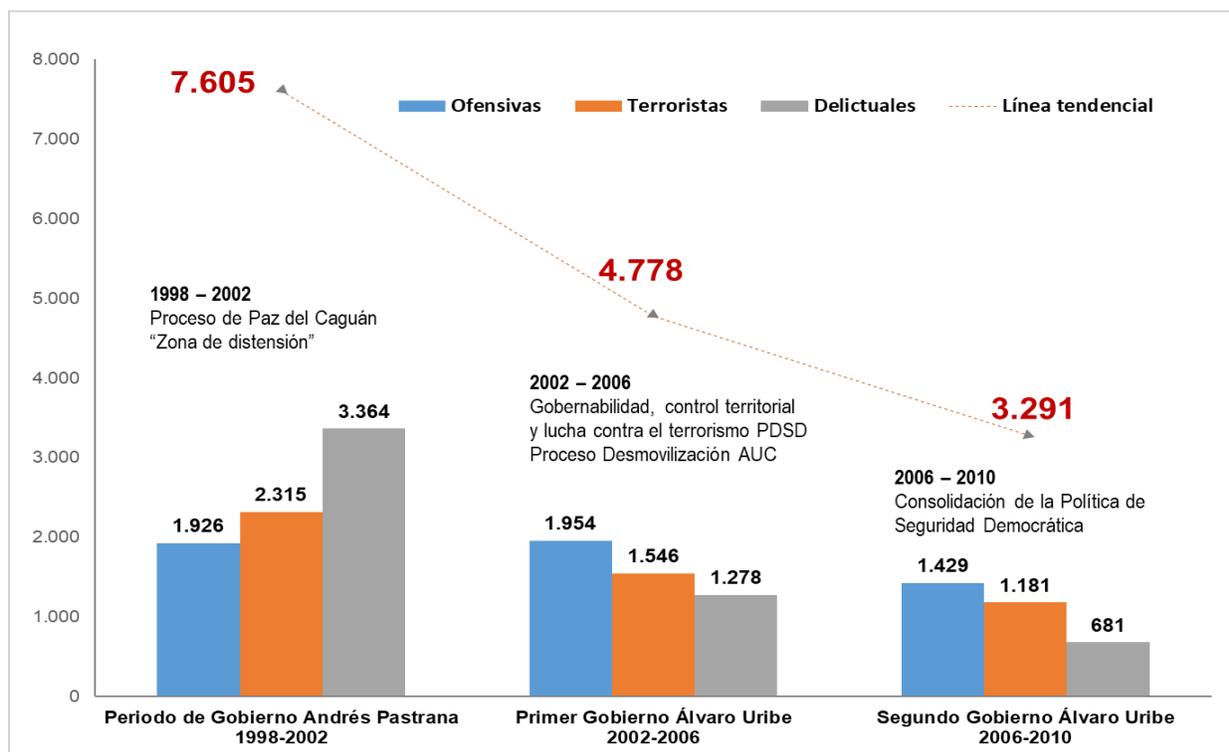
Tabla No. 3.3 Cuadro comparativo de delitos de seguridad ciudadana 2003-2010

	Delitos que afectan la seguridad ciudadana								Var. Abs.	Var. Porcen.
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010		
Lesiones personales	40039	32533	30410	46531	47957	58913	55123	53139	13100	33%
Hurto/personas	32127	28562	41323	54776	51090	66528	61068	61440	29313	91%
Hurto/celulares	4941	7055	9846	16535	21851	40005	31280	32438	27497	557%
Hurto/residencias	16322	14797	14796	20257	17726	20388	18202	17438	1116	7%
Delitos sexuales	4155	4338	4577	6816	7213	6892	7752	6826	2671	64%

Fuente: Policía Nacional de Colombia, 2019b. Sistema Estadístico Delincuencial y Contravencional (SIEDCO) Dirección de Investigación Criminal e INTERPOL

Durante el mandato del expresidente Álvaro Uribe, los grupos guerrilleros protagonizaron 8.069 acciones armadas, de las cuales 3.383 (42%) fueron de carácter ofensivo, es decir, dirigidas contra unidades de la Fuerza Pública. Igualmente 2.727 (34%) de carácter terrorista con la activación de artefactos explosivos, especialmente contra el sector estratégico del país (torres, vías, puentes) y 1.959 (24%) de índole delictivo (Ver gráfica No. 3.4). Las FARC fue la responsable de 7.178 (89%) acciones del total ocurridas durante este periodo de gobierno de dos cuatrienios consecutivos (Policía Nacional de Colombia. Dirección de Inteligencia Policial, 2012b).

Gráfica No. 3.4 Acciones de los grupos guerrilleros en los periodos de gobierno Pastrana – Uribe (1998 – 2010)



Fuente: Dirección de Inteligencia Policial (2012b).

El análisis permite observar una reducción sostenida de las acciones clasificadas en los tres niveles: ofensivas, terroristas y delictuales, en los dos periodos de gobierno, en contraste con el ascenso que venían presentando en el gobierno Pastrana. Se observa una línea tendencial de 1.487 acciones menos, entre los periodos del presidente Uribe y de 4.314 hechos menos (-44%), que los registrados al inicio de la PSD en 2002. Sin embargo, pierde el espectro frente a otros factores estratégicos para el país, como la protección de la infraestructura, el medioambiente, el desarrollo económico, la seguridad ciudadana y la convivencia, etc.

Paralelamente, varios hechos de trascendencia estratégica en la concepción militar de la PSD, contribuyeron a esta reducción, particularmente varios resultados operacionales que modificaron drásticamente la balanza de fuerzas en favor del Estado.²² La política estatal

²² El primero de ellos fue la captura de Juvenal Ovidio Ricardo Palmera Pineda alias ‘Simón Trinidad’ en Ecuador, integrante del Estado Mayor Central de las FARC y uno de los cabecillas más representativos de la organización en la zona del caribe colombiano (*El Espectador*, 28-01-2008a). El 2 de febrero de 2004, mediante actividades de inteligencia y un trabajo conjunto con autoridades de Ecuador, se logró su detención en Quito. Por su comprobada participación en el delito de conspiración para la importación de cocaína a los Estados Unidos, Simón Trinidad fue extraditado al ese país el 31 de diciembre de ese mismo año. El segundo hecho fue la Operación Fénix el 1 de marzo de 2008, mediante una operación militar conjunta y coordinada, efectuada en territorio ecuatoriano en zona limítrofe con Colombia, en el que fueron neutralizados 18 guerrilleros, entre ellos Luis Édgar Devia Silva alias Raúl

determinó la estrategia militar contra la subversión en dos grandes momentos: el primero (2002-2006) cuando se orientó la capacidad militar hacia los territorios, es decir, cuando priorizó la presencia y el control estatal a través de las instituciones de seguridad en las zonas más afectadas por los grupos ilegales; y el segundo (2006-2010), cuando concentró el esfuerzo contra los componentes estructurales generadores de inseguridad: narcotráfico, control de fronteras, economías ilegales, etc. En el primer momento se encuentran planes que procuraban hacerse al control de las zonas de retaguardia estratégica de las FARC en el centro y suroriente del país, diseñando campañas militares conjuntas y sostenidas, en áreas con amplio despliegue de hombres, unidades y medios.

En relación con los grupos de autodefensa, el Congreso de la República aprobó la Ley 975 de 2005 denominada Ley de Justicia y Paz, por la cual se dictaban disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados al margen de la ley, que contribuyan de manera afectiva a la consecución de la paz nacional y otras disposiciones para acuerdos humanitarios. Se facilitaron los procesos de paz y la reincorporación individual y colectiva a la vida civil de integrantes de los grupos armados al margen de la ley, garantizando los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2005). En diciembre de 2002, el gobierno nacional, mediante la resolución No. 185, integró una ‘comisión exploratoria de paz’, con la finalidad de realizar acercamientos y adelantar diálogos con los grupos armados al margen de la ley. A partir de lo anterior, se iniciaron las conversaciones con las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), en el marco de la declaratoria de un cese unilateral de hostilidades que conllevaron a la desmovilización de esa organización en 2006.²³

La desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia, se desarrolló sin la existencia de un marco jurídico adecuado, pues la Ley de Justicia y Paz no logró concretarse sino hasta el 30 de diciembre de 2005. Pese a que constituyó la desactivación de un actor relevante en

Reyes, integrante del Secretariado del Estado Mayor Central de esa organización (Rico, 2008). Este fue el primer gran golpe estratégico al grupo guerrillero, pues se trataba del primer cabecilla de ese nivel muerto en una operación militar y policial. Luego, el 2 de julio del mismo año, en desarrollo de la Operación Jaque, el ejército colombiano rescató a 15 secuestrados entre los que se encontraban la excandidata Ingrid Betancourt, 3 ciudadanos norteamericanos y 11 militares colombianos (*Revista Semana*, 28-06-2008).

²³ El 15 de julio del 2003 se suscribió el *Acuerdo de Santa Fe de Ralito*, con el que se dio inicio a negociaciones formales que tenían por propósito el logro de la paz a través del fortalecimiento de la gobernabilidad. Mediante la declaración denominada “acto de fe por la paz” del 7 de octubre del 2004, se abrió paso una serie de desmovilizaciones que iniciaron el 25 de noviembre en Turbo, Antioquia, con la entrega de armas del Bloque Bananero de las AUC; el 10 de diciembre del 2004 se desmoviliza Salvatore Mancuso máximo cabecilla de esa organización en el corregimiento Campo Dos del municipio de Tibú, al frente del Bloque Catatumbo, iniciándose un proceso de desarme colectivo hasta el 11 de abril del 2006. Finalmente, el 12 de abril de 2006 se logra la desmovilización del Bloque Elmer Cárdenas. La desmovilización general de las AUC se planteó en tres etapas que culminaron el 15 de agosto de 2006 con un balance de 31.671 hombres y mujeres desmovilizados desde el 2003 hasta esa fecha (Presidencia de la República, 2006).

el conflicto, el proceso no dejó de tener críticas, por algunas debilidades identificadas en la primera parte de las negociaciones. Entre las identificadas, se encuentra la ausencia de organismos internacionales en la verificación del cese al fuego, el desarme y el trabajo con las comunidades afectadas. También un escaso acompañamiento de instituciones y organizaciones expertas en el tema, además de la desinformación para todas las partes comprometidas: desmovilizados, sociedad civil, partidos políticos y la comunidad internacional, sobre los alcances y el objetivo final del proceso que se iniciaba con las AUC (Alonso y Valencia, 2008). Sin embargo y pese a que el proceso de desmovilización de las autodefensas, fue exitoso en términos de lograr la entrega de las armas de más de 30.000 combatientes y la desactivación de un actor del conflicto, la permanencia del problema del narcotráfico y los recursos derivables de esta actividad ilícita, fueron los determinantes para el surgimiento de un nuevo fenómeno criminal que fue denominado por el gobierno nacional, como bandas criminales (BACRIM).

Como quiera que, como consecuencia del proceso de paz, los grandes cabecillas fueron extraditados a Estados Unidos por delitos de narcotráfico²⁴ y la base de la organización se desmovilizó, los mandos medios, con conocimiento de las zonas de influencia de las antiguas organizaciones, así como de las rentas ilícitas y las rutas del narcotráfico, conformaron las bandas criminales. El análisis de esta problemática tiende a hacer analogías respecto de las autodefensas desmovilizadas, tratándose en realidad de una manifestación que se encuentran en la órbita del crimen organizado, y que a diferencia de las autodefensas o la guerrilla, no tenía una plataforma política.

En este sentido, la tesis asociada a escenarios de posconflicto, donde desmovilizados de grupos ilegales son responsables del incremento de la criminalidad en las ciudades, no se aplica para Colombia. Esta afirmación que ha sido objeto de estudio en los conflictos latinoamericanos, asociada principalmente a los del centro del continente, presenta divergencias por cuanto su naturaleza es diferente. En el caso colombiano es un conflicto con origen rural y agrario asociado a la tendencia de la tierra que con el ingrediente narcotráfico se degradó a comportamientos críticos criminales. Las cifras de desmovilizados capturados por delitos posterior a su desmovilización, no superan el 13%, según el Sistema Estadístico Delincuencial y Contravencional – SIEDCO de la Policía Nacional, de manera que la responsabilidad por crímenes comunes y organizados corresponden a un tipo de actores no asociado a desmovilizados. Tampoco se puede asociar la criminalidad urbana a los desmovilizados por cuanto, el conflicto concentrado en áreas rurales, presentó los procesos de resocialización en esas zonas.

²⁴ La medida judicial más importante de esta organización se realizó en 2008 con la extradición de 14 de sus cabecillas el 13 de mayo de 2008, entre ellos el máximo jefe de esta organización Salvatore Mancuso (*El Espectador*, 12-05-2008b)

3.4 El *ente policía* en la PSD en relación con el poder público, la convivencia y la seguridad ciudadana

Durante los últimos treinta años en Colombia, los actores del conflicto sufrieron procesos evolutivos criminales hasta constituirse en la principal amenaza a la seguridad del país. Diferentes posturas convergen en señalar, que la respuesta gubernamental hasta antes del 2002, registró la construcción de políticas públicas poco sólidas, que no trascendieron más allá de los gobiernos de turno. A partir de la premisa anterior, lo primero que se debe entrar a analizar es si existió política pública en materia de seguridad en Colombia. En el periodo de estudio y a partir de la Constitución de 1991, se observa el interés de reafirmar el modelo de Estado social de derecho y de afianzar su responsabilidad en la consecución de la seguridad como fin de Estado, procurando alejarse del concepto tradicional de “orden público” expresado en el artículo 121 de la Constitución de 1886 (República de Colombia, Ministerio de Justicia y del Derecho, 1886: 33-34):

Artículo 121. En los casos de guerra exterior, o de conmoción interior, podrá el presidente, previa audiencia del Consejo de Estado y con la firma de todos los ministros, declarar turbado el orden público y en estado de sitio toda la República o parte de ella (...) El gobierno declarará restablecido el orden público luego que haya cesado la perturbación o el peligro exterior; y pasará al Congreso una exposición motivada de sus providencias.

En todo caso esta transición, como se observa en el estudio de políticas públicas, comporta unas dinámicas de afianzamiento en el largo plazo. Al involucrar múltiples actores e incluir factores sociales crónicos, como en el caso colombiano, por las violencias con ciclos inconclusos, propia del peso del sistema de partidos en la democracia colombiana del siglo XX, necesariamente se ve agravada por la existencia de un conflicto armado de más de cincuenta años. A esto se le suma el ingrediente criminal que representa el narcotráfico como fuente de financiamiento y de capacidad delictiva en contra de la sociedad, del Estado y sus instituciones. Como se analizó desde los elementos con carácter estado-céntrico de la PSD, así como el despliegue jurídico e institucional en cabeza de la Fuerza Pública, en la práctica se está ligado al concepto de seguridad nacional. Pese a que Colombia no tuvo un modelo de militarización de la sociedad como en el Cono Sur, si estuvo enmarcada en el contexto de la violencia partidista, la evolución de la guerrilla asociada al narcotráfico y ausencia integral estatal en los territorios rurales donde se concentró el conflicto.

De una u otra manera, la respuesta de integralidad en la política, debía pasar primero por una de *restablecimiento* de la seguridad, para progresivamente realizar una *construcción* de política pública de seguridad. Así, procura agotar el diseño de un Estado fuerte en lo institucional y centralista en lo decisional y presupuestal, para evitar el colapso de la nación.

Si bien desde el gobierno del expresidente César Gaviria (1990-1994) hay unos esbozos para estructurar política pública de seguridad, con la Ley 684 de 2001, denominada como Ley de Seguridad y Defensa, se trató de retomar el concepto de orden público, que la Corte Suprema de Justicia declaró totalmente inconstitucional, mediante la sentencia C-251 de 2002. Es pertinente señalar que este concepto, en desuso teórico y práctico, por el carácter restrictivo que le caracteriza propio de los estados absolutistas, en Colombia fue el referente conceptual principal sobre el que gravitaron y ampararon los permanentes estados de sitio o de excepción durante el siglo XX.

Pese a que el propósito de la PSD consiste en fundamentar una construcción democrática de la seguridad como precondition para el desarrollo, la política pretendía afianzar el modelo de implementación histórico desde el centro del país. Este modelo no se crea por una estructuración propia, sino que se trasplanta desde la concepción de la política estadounidense, que otorgaba mayor prioridad a la lucha contra el narcotráfico y que está muy ligada a la concepción de control territorial. Esta es una característica fundamental en las políticas estado-céntricas, con el fin de producir una recuperación para el Estado y no frente a las aspiraciones de seguridad del ciudadano que parten de la convivencia.

Dado el recrudecimiento y victimización del conflicto para el periodo 1999-2001, de manera paralela al fracaso de los diálogos del Caguán en el gobierno Pastrana, los logros tangibles de seguridad alcanzados durante el primer periodo de gobierno Uribe (2002-2006), avizoraban la proximidad de la desagregación definitiva de la guerrilla. Sin embargo, la proyección de la PSD no dimensionó la readaptación de estas organizaciones y la transformación de fenómenos delictivos posteriores. Esta afirmación refrenda el análisis que señala un comportamiento inversamente proporcional a la reducción de delitos que afectan la seguridad nacional, con un fuerte incremento en aquellos que afectan la seguridad ciudadana, como se mostró en la gráfica anterior. Como señala el investigador Román Ortiz del Centro William Perry, en relación con el proceso de transformación y adaptación de estas organizaciones, la guerrilla se ha desplazado a nuevas zonas de retaguardia para evitar la acción militar en las áreas de influencia histórica, incluso a las fronteras, unido a un fuerte trabajo de milicias (Ortiz, entrevista con el autor, 2011):

El problema que se está enfrentando con las FARC, es que no se ha tocado su estructura, me refiero a sus redes de apoyo y de milicias; las milicias son el gobierno en la sombra de las FARC, su rol es el control de la población (...) El centro de gravedad en regiones como Cauca y muchas otras, es la población, porque es donde la guerrilla se oculta aprovechando el recurso humano como herramienta principal. La capacidad crítica de la guerrilla son las milicias, porque son estas las que mantienen el control sobre la población. Hay que dismantelar a las milicias para voltear a la población a favor del Estado y la Fuerza Pública.

En este contexto, a partir del estudio de Restrepo y Aponte (2009), se plantean dos valoraciones a la hora de analizar el impacto de la PSD. La primera por el impulso que las necesidades trazadas por la tendencia del conflicto llevaron de cierta manera a sobredimensionar y centralizar en una estrategia las expectativas de triunfo, desconociendo elementos históricos de carácter social, de acceso y distribución de la tierra. La segunda, marcada por la ilusión de un triunfalismo anticipado, que si bien no correspondió a una postura oficial de gobierno, se extendió de una manera apresurada en la percepción de las instituciones y la población. De cierta manera no se identificó el complejo horizonte sobre la necesidad de revisar, ajustar y reorientar líneas estratégicas de la política, especialmente en lo relacionado con la convivencia y la seguridad ciudadana.

3.4.1 “Agotamiento de la política”: un contraste entre los logros y nuevos desafíos

Las políticas públicas comprenden un ciclo que en el desarrollo de sus fases requiere de la permanente revisión, ajuste y formulación de nuevas expectativas (Franco, 2013). La PSD fue objeto de estos análisis, planteando como reforzamiento, el Plan Nacional de Consolidación, una estrategia de acompañamiento estatal con enfoque social al esfuerzo militar. En la práctica y en los territorios, la débil articulación de las instituciones del Estado más allá de la acción policial y militar, no ha sido efectiva. Esta afirmación se corrobora con las apreciaciones mediante entrevista realizada de María Victoria Llorente directora de la Fundación Ideas para la Paz, quien señala (Llorente, entrevista con el autor, 2011):

Una cosa es hacer consolidación en una zona que no ha sido históricamente criminal y otra es hacer consolidación donde culturalmente ha habido una compleja situación de conflicto armado, con arraigo a la criminalidad. El Estado debe garantizar unas condiciones mínimas de desarrollo social y conllevar a esas poblaciones complejas a acoplarse, propendiendo porque se dejen actividades delictuales, a través del desarrollo de programas alternativos sostenibles.

También es claro que la presión ejercida por el Estado generó una readaptación de los grupos armados ilegales, soportada en la involución de su estrategia “militar”, que para el caso de la guerrilla les permitió en los dos últimos años de la PSD, recuperar niveles de protagonismo armado. Entre tanto, frente a las autodefensas, derivó una atomización de bandas que se articulan sobre diferentes niveles del crimen, impactando en los índices de violencia y hechos delictivos. Sin embargo, en el marco de las percepciones, lecturas y posturas estratégicas, es importante dimensionar aspectos determinantes, que han aportado y sentaron las bases de una proyección de recuperación en materia de seguridad durante este periodo:

- El proceso de desmovilización de los 31.671 integrantes de las autodefensas y la extradición de sus principales cabecillas. Por primera vez avanzó hacia una

- determinación del *perdón responsabilizante* (reparación – verdad) y no un perdón amnésico (olvido), a partir de la formulación y aplicación de la Ley 975 de 2005.
- El mapa del conflicto se transformó, si bien para 2010 persistían focos donde converge una relativa capacidad criminal asociada a las zonas de narcocultivo como motor del financiamiento de las organizaciones criminales, no es generalizada como en 2002.
 - La producción de drogas como los cultivos ilícitos en 2010 habían alcanzado la cifra más baja, al pasar de 144.800 hectáreas cultivadas de hoja de coca en 2002 a 57.000 en 2010, al final de la PSD, una reducción del 40% en ocho años, según cifras de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2011), logrando dejar de ser el principal productor mundial de hoja de coca.
 - La capacidad táctica y operativa alcanzada por la fuerza pública a raíz de la estrategia de crecimiento, cobertura y modernización, se constituyó en un factor representativo para lograr el quiebre de la tendencia de seguridad.
 - Se entró en una necesaria fase de comprensión de los problemas de la seguridad ciudadana, con un incremento en su percepción negativa, como expresión propia de la transición de un conflicto armado que había alcanzado un punto crítico.

Retomando el análisis de Sabatier (1991) en relación con la formación de la agenda, en el enfoque sistémico frente a problemas públicos, como la seguridad, se confirma el carácter dinámico de las instituciones y representaciones sociales, marcando los tiempos de la política pública, como se observó durante los ocho años de la PSD. Por esta razón las variaciones frente al enfoque de seguridad empleado por los gobernantes, no fueron tan bruscas y consideran una delimitación temporal no inferior a una década. El debate de la *securitización* en Colombia, es prueba de ello, donde políticas que en su esencia perduran durante varios gobiernos, señalan un sostenimiento en su objetivo, pero reflejan diferencias en cuanto a la formulación e implementación. De fondo, el fin del Estado es mejorar la seguridad, pero como se ha estudiado, las aproximaciones de los gobernantes presentan diferencias y extremos. Ejemplo de lo anterior es un péndulo de política, desde un proceso de paz fallido, hasta una que fundamenta su aplicación en el ejercicio de la autoridad, el control territorial, el fortalecimiento de la institucionalidad en cabeza de la fuerza pública y un estadocentrismo representado en la figura del presidente.

Los únicos elementos ideológicos de la seguridad democrática aplicables en policía, se vieron limitados a la *actividad de policía* y se definen en el documento rector de la PSD, como seguridad urbana dentro del componente control territorial. La política define incluso como eje fundamental de la misión de la Policía Nacional, la de:

Proteger el ejercicio de los derechos y libertades públicas, luchando contra el delito, la criminalidad y el terrorismo, de acuerdo con las prioridades establecidas por una política

criminal integral. Todos los habitantes recibirán la misma protección por parte de la Policía Nacional, que retornará a todos los municipios (Presidencia de la República, 2003: 39-40).

Como se observa en el enunciado, el enfoque de policía, se orienta exclusivamente al cuerpo-institución de la policía, incluso en relación con la contención del crimen, es decir, de carácter restrictivo como se ha mencionado, a partir de una política criminal, que durante el gobierno Uribe no se formuló y a su presencia en todos los municipios del país.

3.4.2 La Policía en las prioridades de la PSD

La PSD plantea nueve prioridades que van orientadas hacia el cuerpo de policía, las cuales se analizarán en relación con el impacto de los tres elementos constitutivos del *ente policía*, que para efectos de análisis se dividirán en dos grupos:

1. Llevar la Policía Nacional de manera programada y ordenada a los municipios donde en la actualidad no tiene presencia.
2. Ampliar el patrullaje de las zonas rurales, mediante la creación de 62 nuevos Escuadrones Móviles de Carabineros.
3. Construir estaciones rurales fortificadas.
4. Fortalecer la policía de carreteras.

Las tres primeras se pueden agrupar alrededor del elemento *control territorial* de la PSD. Este propósito se cumplió desde una perspectiva de recuperación de los municipios de donde se habían retirado estaciones de policía con personal uniformado, y por otra, la de reforzamiento de las unidades existentes. Como señala Cortés *et al.* (2012), 50 municipios recibieron despliegues de personal policial y 206 recibieron refuerzos, situación que en concordancia con los objetivos de consolidación de la seguridad de la política, se cumplieron desde la perspectiva que explica la naturaleza no lineal de los conflictos armados. Este enfoque señala que donde los grupos ilegales ven amenazado el control de los territorios estratégicos por una mayor presencia de la fuerza pública, en este caso de la Policía, responden incrementando su actividad para evitar esa llegada (efecto contienda), pero disminuye a medida que aumenta esa presencia.

Este reforzamiento fue progresivo al pasar de diez municipios con cobertura policial en 2002, a 132 en 2003. Progresivamente se ampliaron en 20 poblaciones más para 2004, 11 adicionales en 2005, 72 en 2006 y 10 en 2007, cumpliendo el propósito de construir también estaciones de policía fortificadas, que garantizaran la vida de los policías. La degradación criminal a la que llegaba la guerrilla y de violación al DIH, se corroboraba al realizar ataques con armas convencionales prohibidas como cilindros bomba y explosivos de alta capacidad destructiva, que buscaban sacar a la Policía de los municipios, dejando sin presencia de la

fuerza pública a la población urbana. De igual forma ocurrió con la ampliación de los Escuadrones móviles de carabineros, como unidades concebidas para brindar seguridad en centros poblados. Su ubicación en zonas afectadas por grupos ilegales y portando armamento largo, buscaba una capacidad de movilidad en áreas periféricas a las cabeceras municipales, como veredas y corregimientos. Por su parte el fortalecimiento de la Policía de carreteras, responsable de la seguridad vial, permitiría garantizar la presencia permanente de uniformados en las principales carreteras del país, que en años anteriores eran objeto de *secuestros exprés*, denominados “pescas milagrosas” (*El Tiempo*, 26-12-1998).²⁵

En un segundo grupo se ubican aquellas orientadas a incrementar la respuesta técnica especializada de policía frente a delitos y las formuladas para fortalecer la colaboración ciudadana:

1. Fortalecer la capacidad técnica de la Policía Judicial.
2. Coordinar planes de seguridad en las ciudades y reforzar los cuerpos de policía con 10.000 nuevos patrulleros efectivos y 10.000 auxiliares regulares.
3. Elaborar planes de seguridad local participativos y ampliar los Frentes de Seguridad Local.
4. Promover el trabajo y la colaboración de la Policía Cívica.
5. Construir redes de cooperación ciudadana para prevenir el terrorismo, a través de un trabajo de acercamiento a la comunidad, a las empresas, al comercio y a las demás instituciones del Estado.

El objeto de este conjunto de prioridades, observa una orientación al control de delitos, es decir, con una naturaleza reactiva, posterior al hecho criminal. Si bien esta es necesaria en la administración de justicia y el esclarecimiento, limita la prevención como aspecto misional del cuerpo de policía. La elaboración de planes de seguridad y los frentes de seguridad, recayeron sobre el cuerpo-institución, como parte de los servicios que ya ofrecía con el enfoque de policía *de proximidad*, con la visión de Goldstein, inspirador del concepto y que fueron adaptados a la realidad nacional. Las acciones contenidas, buscaban fortalecer los vínculos ordinarios de relación entre la Policía y grupos ciudadanos representativos de los barrios, procurando garantizar una mayor participación ciudadana en la construcción de acciones que contribuyeran a la seguridad local. Igualmente, pretendía generar corresponsabilidad en la resolución de problemas, trascendiendo finalmente de una filosofía eminentemente reactiva a otra proactiva (Greene, 2006). En cuanto a la Policía Cívica, consistía en un programa del cuerpo de policía en el que particulares apoyan labores de

²⁵ Esta actividad delictiva correspondía a la salida repentina de pequeños grupos de la guerrilla a vías en lugares con topografía compleja y alejados de la Fuerza Pública, para realizar secuestros y entre las personas que transitaban por esas vías, encontrar algún empresario o persona con una actividad económica importante por la que la guerrilla pudiera exigir una cuantiosa suma de dinero por su rescate.

prevención como el trabajo comunitario y las redes de cooperación ciudadana. Su propósito estaba descrito en términos de suministrar información a las autoridades para evitar actos de terrorismo, siendo su ámbito el de apoyo comunitario, que se enmarca en el componente de la PSD de *cooperación y solidaridad*, expuesto anteriormente.

La PSD atribuye cinco responsabilidades a las autoridades locales: a) elaboración de políticas y planes de seguridad, b) diseñar sistemas de evaluación y seguimiento al delito, c) diseño de planes de acción junto con el nivel nacional, d) políticas nacionales y e) respuestas locales y compromiso de las autoridades; sin embargo, no se estableció un mecanismo de seguimiento que reforzara y empoderara la función de alcaldes y gobernadores en la consecución de la seguridad y la convivencia. De hecho, durante este periodo no se produjeron normas diferentes a las existentes en materia de seguridad ciudadana, que no fueran reformas al código penal, es decir con un enfoque restrictivo o de aumento de penas. La única excepción se observa con la promulgación de la Ley 882 de 2004 que, en sintonía con lo expresado, adicionó al Código Penal colombiano, penas por hechos de violencia intrafamiliar.

La comprensión de la *función de policía* se presentaba en términos restringidos a la seguridad urbana como elemento subordinado del control territorial. Además, se reduce al señalar que las líneas de la política se deben implementar con el mismo enfoque a nivel local a través de las autoridades locales (Salazar, Parra, y Quintero, 2015), lo que generaría menor atención a los hechos cotidianos de afectación a la seguridad de los ciudadanos. Se corrobora esta conclusión a partir de la apreciación del senador Alfredo Rangel (2011), en entrevista con el autor:

Las autoridades locales deben comprometerse más en las estrategias de como contrarrestar y/o coadyuvar a contener estas actividades delincuenciales de la guerrilla. Hay que aprovechar el relevo de gobernadores y alcaldes (para el 2011), para consolidar este tipo de estrategias, generando medidas de seguridad y evitar el desplazamiento de sus funciones por amenazas de los grupos armados organizados al margen de la ley.

La formulación de la política, desde la ciencia de policía, observa contradicciones por cuanto, el actor impulsor, se plantea de manera explícita con la titularidad de autoridades y organismos de seguridad, bajo un enfoque de implementación de planes y programas, más que de una política estructural de seguridad y convivencia. Lo anterior, limita el espectro de la política a la reducción de criminalidad como interpretación de la existencia de condiciones fácticas de seguridad. En este sentido, la política despliega la responsabilidad del Estado a nivel territorial, es decir, mantiene el criterio estado-céntrico en relación con la seguridad urbana, manteniendo su asociación al conflicto. Este planteamiento busca evitar, como señala: “que la problemática de control territorial de algunas zonas rurales se replique en las ciudades” (Presidencia de la República, 2003: 45), asumiendo que la afectación a la seguridad

y la convivencia proviene exclusivamente de los actores del conflicto armado. De esta forma se excluyen otras condiciones reproductoras de inseguridad de carácter cultural, social, económico, urbanístico y de acceso a servicios públicos, entre otros. Al respecto, la PSD señala cinco factores para desplegar este componente: a) coordinación en cabeza de los alcaldes en formulación de política, b) fortalecimiento de la autoridad de las instituciones, c) promover participación ciudadana, y d) sistemas de información y mecanismos de evaluación; los cuales revisados en su conjunto, no presentaron mayor avance y/o consolidación durante el periodo de la política en el ámbito local.

Con el fin de establecer un mecanismo de seguimiento a las acciones y responsabilidades planteadas en la política, el Gobierno diseñó una matriz de responsabilidades, en la que el sector defensa ocupa dieciséis acciones calificadas como de alto impacto, siete de medio y una de bajo, para un total de veinticuatro acciones desde la PSD. Luego, el Ministerio de Justicia registra doce acciones con una ponderación en alto, siete en medio y cinco en bajo. Lo anterior refleja la carga procedimental de la acción política en el sector defensa, que si bien procuró establecer un grado de responsabilidad integral del Estado en los cinco objetivos estratégicos de la PSD, la evaluación recayó en indicadores operacionales y de reducción de delitos, como se observó en las tablas No. 3.2 y 3.3 *supra*.

En cuanto al *poder de policía*, durante la PSD, se realizó un esfuerzo enfocado a generar capacidades en el sector justicia, desde la reforma a la Ley 418 de 1997 o denominada de “orden público”, que impactara en la seguridad ciudadana. Durante el mandato del presidente Uribe, la ley 782 de 2002 sufrió modificaciones con la creación del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (FONSECON). Esta instancia funciona como un sistema separado de cuenta territorial para ser invertida en dotación, material de guerra, instalaciones de la fuerza pública, equipos, recompensas y agrega de manera no definida “gastos que propicien la seguridad ciudadana, la preservación del orden público”. Igualmente, conserva el criterio de contribución para la seguridad, establecido en el espíritu de la PSD, a partir de recursos recaudados con el 5% de los contratos de obra pública realizados en las entidades territoriales.

Sin embargo, como se ha comprobado en el ejercicio profesional de comandantes de estaciones de policía y Policías Metropolitanas –homólogos de los alcaldes en municipios y ciudades–, así como de comandantes de Departamentos de Policía, no existía un mecanismo regulador y auditor de ese presupuesto y su inversión en aspectos propios de seguridad. De esta forma, el *poder de policía* se vio limitado a la prórroga sucesiva en dos oportunidades (2002 y 2006) durante el gobierno de Álvaro Uribe, de una ley promulgada desde 1997. Esta norma conservaba conceptos del orden público del siglo anterior y excluye la evolución de la seguridad pública y dentro de ésta, la de convivencia, gravitando sus acciones alrededor del

conflicto armado interno. La última prórroga, mediante la ley 1106 de 2006, incluye como aspecto colateral desde la justicia, el “Programa de Protección a Testigos, Víctimas, Intervinientes en el Proceso y Funcionarios de la Fiscalía”. Esta iniciativa busca brindar protección al titular y familiares que corran riesgo como consecuencia de su intervención en el proceso penal. Se reiteran entonces medidas de política, resultado de la investigación reactiva y posterior a la comisión de un delito, ámbito propio de la justicia y no de la seguridad y convivencia.

Esta afirmación es corroborada por Jean Carlo Mejía, profesor experto en temas de conflicto, señalando que del trípede conceptual que conforma el *ente policía*, existe debilidad en *poder y función de policía*. Expresa que el interés de la política pública en materia de seguridad y convivencia desde estos dos elementos, reposa exclusivamente en producir cambios en los códigos penales y de policía:

La *policía* sigue siendo visto desde la perspectiva de la *actividad de policía*, el *poder de policía* sigue siendo manejado desde militarización de la seguridad y como no se puede hacer más expedita esa militarización para responder a los problemas de seguridad, por vía de estados de excepción, entonces se hacen cambios en los códigos penales. Si bien es cierto ya no se encuentran la cantidad de estados de excepción del siglo XX, si se identifican múltiples reformas al código penal por la vía ordinaria y múltiples debates en relación con el control de constitucionalidad, con altísimos elementos de populismo neo-punitivista maximalista (Mejía, entrevista con el autor, 2019).

A manera de conclusión de este capítulo se puede señalar que uno de los problemas que presenta la ampliación del concepto de seguridad es la consecuente *securitización* de la agenda social, política y económica, como ocurrió alrededor de la PSD. Por ende, se corre el riesgo de militarizar varios de los asuntos públicos. Si bien Colombia no llegó a un punto de *militarización* de la sociedad, como tiende a afirmarse cuanto existe una agenda pública con un enfoque donde se refuerza la autoridad y la acción estadocéntrica, conservó elementos del meta-contexto de la región. Esta situación obedece a que la respuesta política, contiene rasgos de la seguridad nacional para enfrentar en general, los problemas de seguridad y criminalidad, encontrando desde el análisis general político las siguientes, como principales características que determinaron la PSD:

- Centralización en el Ejecutivo, de la coordinación de los poderes públicos.
- Reforma neoliberal basada en la inversión extranjera.
- Maximización del uso de la fuerza legítima del Estado y fortalecimiento de la autoridad democrática a través de las instituciones.
- Relación mediática y de micro gerencia comunicativa con las masas, mediante la reproducción de una narrativa política que ubica la seguridad como fin.

La tendencia global luego de los conflictos regulares, es un ascenso de conflictos culturales y sociales, en los que se tienen a reforzar la seguridad pública. La complejidad de este tipo de tensiones exige una mayor gobernanza de la seguridad, desde la consolidación de bases fuertes en policía y convivencia, de interacción ciudadana, de empoderamiento del gobernante local, de participación democrática y de gestión pública de los problemas territoriales. Hoy día se construye seguridad desde la base ciudadana y el Estado simplemente actúa como un regulador de los consensos sociales. La seguridad y defensa nacionales como se ha conocido en las últimas décadas, deben estar subordinadas con una idea de seguridad democrática, entendida como una condición donde diferentes grupos consideran que hay un ambiente idóneo para la convivencia ciudadana sin que exista intimidación y peligro.

La PSD desde el movilizador de sus objetivos que fue la recuperación del control del Estado sobre el territorio nacional, efectivamente logró la reducción de las acciones de la guerrilla, la recuperación de la economía y la inversión extranjera, así como la percepción de seguridad en relación con el conflicto. Sin embargo, es menester señalar que si bien generó condiciones para realizar la transición a una política de seguridad ciudadana, como fase posterior a la recuperación de la seguridad interior, aplazó la generación de la construcción de esta política pública. En ese momento histórico del país, se requería que las autoridades locales asumieran la *función de policía* y la conducción de la seguridad y convivencia, así como la esperada elaboración de una política nacional de seguridad ciudadana, que hasta la fecha estaba subsumida por la PSD.