



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

Samenvatting

Dit onderzoek analyseert het Colombiaanse veiligheidsbeleid in de periode van 2002 tot 2018 en de rol die de Policía Nacional (de nationale politie) daarin heeft gespeeld. Tijdens bovengenoemde onderzoeksperiode werd een ongekeerde hoeveelheid publiek beleidsmaatregelen ingevoerd. Het betreft de meest kritieke periode van het interne gewapende conflict tussen staatsveiligheidstroepen, guerrillastrijders, paramilitaire groeperingen en drugshandelaren. In deze periode vond in Colombia ook een vredesproces plaats waarmee een nieuwe overgangsfase werd ingeluid. In deze transitie werden traditionele veiligheidsmodellen in heroverweging genomen, die worden gekenmerkt door staats-centristisch denken. Ze werden echter nog niet geïmplementeerd.

In dit proefschrift wordt een reeks publiek beleidsmaatregelen op het gebied van veiligheid geanalyseerd. De nadruk ligt daarbij op de sterke institutionele benadering van publieke vraagstukken in Colombia, waarbij op het gebied van veiligheidsbeleid rolverwarring blijft bestaan. Deze situatie is een uiting van de sterk reductionistische benadering van nationale veiligheid, een kenmerk dat bovendien werd versterkt door de omstandigheden van het gewapende conflict en drugshandel gedurende de tweede helft van de 20e eeuw.

Het eerste onderzoeksthema van deze dissertatie is dat van *convivencia democrática* of democratische co-existentie, waarbij de reikwijdte van dat concept wordt beperkt tot het geüniformeerde politiekorps. In deze context gaat de totstandkoming van co-existentie vooraf aan veiligheid en wordt het vormgegeven door de autoriteiten en gemeenschap in een brede burgerschap versterkende inspanning.

In deze studie wordt de term *policía* (politie) toegepast als een conceptueel element uit de politiewetenschap, hetgeen synoniem is aan co-existentie. Andere onderzoekscategorieën zijn de militarisering van de politie en *vice versa*. Al het bovenstaande heeft gevolgen voor de participatie en verantwoordelijkheid van de politiek-bestuurlijke autoriteiten, als zijnde hoofdverantwoordelijken voor de missie van de politie: co-existentie.

Op basis hiervan stelt de staat een aanpak voor die is gebaseerd op het traditionele veiligheidsmodel. Historisch gezien heeft de *politie (policía)* zichzelf in dat model gepositioneerd als een institutioneel apparaat dat wordt geassocieerd met reactie en respons op het gebied van misdaad- en geweldbestrijding. Zodoende werd *veiligheid* geprefereerd als middel om constitutionele doelstellingen te realiseren en als ruw element om geweldsuitingen te beteugelen. Dit vond plaats in de context van de democratische ontwikkelingsprocessen die Latijns-Amerikaanse naties doormaakten, hetgeen leidde tot

uitstel van de ontwikkeling van *co-existentie*. De uiteindelijke verwezenlijking van die *co-existentie* vormt het einde van de sociale rechtsstaat en is tegelijkertijd een eerste voorwaarde voor veiligheid.

De Colombiaanse casus brengt een toestand aan het licht die wordt gekenmerkt door een structurele staat van onvoltooid zijn, hetgeen gedurende de afgelopen eeuw invloed heeft gehad op de consolidatie van veiligheid. Het moeizame verloop van ontwikkelingen als het industrialiseringsproces, de verdeling van grond en plattelandsontwikkeling wordt voornamelijk geassocieerd met een neoliberal hervormingsbeleid dat er niet in is geslaagd deze problemen op te lossen. Door ongelijkheid en problematiek omtrent bestuurbaarheid, blijft bovengenoemde problematiek onopgelost, met name op het vlak van de organisatie van democratische *co-existentie* als doelstelling van politiek.

De mate van polarisatie waar Colombia momenteel mee wordt geconfronteerd, is deels het gevolg van de gebrekkige wijze waarop een aantal vredesakkoorden zijn geformuleerd. Tegen deze achtergrond wordt de doelstelling om *co-existentie* te consolideren als een democratisch element voor veiligheid en sociaaleconomische ontwikkeling, voortdurend uitgesteld.

De studie merkt een reeks problemen op die ontstaan wanneer het formulerings- en implementatieproces van veiligheidsbeleid worden beperkt tot sterk gecentraliseerde maatregelen en de maximalisering van het instrumentalisering van de publieke macht als voornaamste middel wordt ingezet. Daardoor blijkt sprake te zijn van een beperking van het participatieve en democratische proces van de politie als entiteit (*ente policía*); een toestand die kenmerkend was voor zowel de twintigste eeuw, als voor de eerste onderzoeksperiode van 2002 tot 2010. Anderzijds toont de studie aan dat bij het voeren van veiligheidsbeleid op territoriaal niveau sprake is van gebrek aan politiek en civiel leiderschap.

Hoofdstuk 1 verschaft, vanuit het perspectief van de staat, een historische analyse van de totstandkoming van de – op politieke realisme gebaseerde – Colombiaanse nationale veiligheidsaanpak. Deze aanpak was gedurende de tweede helft van de twintigste eeuw van grote invloed op de wijze waarop veel Latijns-Amerikaanse landen het veiligheidsvraagstuk benaderden. Naarmate het onderwerp veiligheid steeds meer werd beschouwd vanuit het perspectief van menselijke ontwikkeling, werd vanaf eind jaren negentig de breuk met het politiek realisme ingezet. In dit hoofdstuk wordt in de context van het theoretisch kader van deze dissertatie tevens aandacht besteed aan een nieuwe visie op veiligheid die afkomstig is uit de – uit de sociale wetenschappen afkomstige – politiewetenschap.

Deze wetenschap is gegrond op het concept van de politie als entiteit (*ente policía*) en haar drie samenstellende elementen: politiemacht, functie en activiteit. Deze drie elementen

komen respectievelijk overeen met degenen die wetten maken om de uitoefening van publieke rechten en vrijheden te reguleren; actoren als politiek-bestuurlijke autoriteiten die ze via de publieke functie territoriaal reguleren en; met degenen die die functie vervullen, namelijk de politie.

De politiewetenschap is gebaseerd op twee denkstromingen. De eerste is die van de Duitse kameralistiek uit de zeventiende eeuw, waarin de notie van politie multidimensionaal is en zich uitstrekt tot het bestuur van de staat teneinde orde en co-existentie te garanderen. De tweede denkstroming kent een historisch-juridische benadering die zijn oorsprong vindt in het Franse bestuursrecht en het institutionalisme. Tevens is een analyse van politiestudies uit de Verenigde Staten en Europa toegevoegd. Hiermee wordt een politiek en sociologisch perspectief op de functie van politie in de verhoudingen tussen samenleving en overheid verschaft.

Sinds haar nationalisatie heeft de Nationale Politie van Colombia in de tweede helft van de eeuw vanuit haar constitutioneel civiele karakter vooruitgang geboekt in het demilitariseringsproces. Het besluit om op dit vlak vorderingen te maken heeft doorgang gevonden ondanks de historische omstandigheden die verband houden met het interne conflict en drugshandel en het politieorgaan dwongen aandacht te besteden aan fronten die verband houden met nationale veiligheid.

Het centraal stellen van de staat bij de formulering van het veiligheidsbeleid ging echter ten koste van een constructivistische, pluriforme en bindende rol van zowel lokale autoriteiten in de context van territoriaal toezicht op veiligheid, als burgerschap in de context van co-existentie.

In hoofdstuk 2 wordt het historisch-constructivistisch proces van veiligheidsbeleid in Colombia beschreven. Hierbij wordt een institutionele benadering van politie gehanteerd. Naast een analyse van de totstandkoming en vorming van publieke veiligheid in Latijns-Amerika, bevat het hoofdstuk tevens een uiteenzetting van de drie perspectieven die relevant zijn voor het bestuderen van de politie in het land: politierecht, gewapend conflict en een sociologisch-institutionele lijn.

In de tweede helft van de 20e eeuw werd het proces van nationalisatie, centralisatie en professionalisering van de politie in gang gezet. Ten tijde van de opkomst van de guerrilla's en drugshandel prevaleerde een nationale veiligheidsaanpak die, ofschoon het de doelstelling van co-existentie vertraagde, een aanzienlijke bijdrage leverde aan het derde element van de entiteit, te weten: politie-activiteit met betrekking tot specialisatie, functionele en organisatievolwassenheid van de Nationale Politie.

Op het vlak van de eerste twee vormende elementen van de politie als entiteit (*ente policía*): macht en functie, alsmede de componenten die verband houden met co-existentie, te weten het democratiseringsproces van de politiek en burgerparticipatie, vonden geen belangrijke ontwikkelingen plaats. Dit kwam doordat overheidsinspanningen ten behoeve van de nationale veiligheid waren gericht op optreden tegen guerrilla's en illegale gewapende groeperingen.

De formulering van het veiligheidsbeleid in Colombia vloeit voort uit een homogene politieke context in Latijns-Amerika die ondergeschikt is aan het proces van staatsmodernisering. In deze context heeft een institutionele, gecentraliseerde en sterke overheidsafhankelijke benadering met betrekking tot de politie de overhand. In de Latijns-Amerikaanse regio werd de basis gelegd voor een institutionele architectuur die paste bij de nieuwe politieke realiteit van democratische consolidering waarin prioriteit wordt gegeven aan menselijke veiligheid. Hoewel enkele politiehervormingsprocessen hebben plaatsgevonden, hebben deze desalniettemin niet geleid tot structurele bestuursprocessen op het gebied van burgerveiligheid en met name co-existentie.

De Colombiaanse casus vertoont, vanwege het tot het afgelopen decennium voortdurende interne gewapende conflict, uitzonderingen wat betreft de implementatie van een aantal van deze beleidsmechanismen. Dit betekende op het gebied van veiligheid echter niet dat geen interesse was ontstaan om ruimte te geven aan de discipline van publiek beleid. Juist in Colombia kende dit proces zijn grootste expansie in de onderzoeksperiode van 2002 tot 2018.

Hoofdstuk 3 bevat een analyse van het veiligheidsbeleid vanaf het begin van het millennium. Vanaf 1980 vond een verschuiving plaats van buitensporige inzet van 'uitzonderingstoestanden' en een hoog productieniveau van regelgeving, naar de implementatie van nieuwe burgerparticipatiemechanismen. Vanaf 2002 werd voor het eerst een staatsveiligheidsbeleid ingevoerd: het Democratisch Veiligheidsbeleid (*Política de Seguridad Democrática, PSD*). Daarin werd een publieke agenda geformuleerd waarin drie criteria prevaleerden: het centralistische karakter, de uitoefening van staatsgezag en territoriale controle als pijlers in de relatie tussen staat en burgerschap. De politieke component werd beperkt tot het uitoefenen van politieke activiteiten via het institutionele korps, hetgeen uitstel van het consolideringsproces van co-existentie als politiedoelstelling met zich meebracht.

Het regeringsplan is sterk afhankelijk van centralisatie van veiligheid als voorwaarde voor sociale en economische ontwikkeling, alwaar de uitvoerende macht verantwoordelijk voor is. Hetzelfde geldt voor het maximaliseren van de inzet van de legitieme macht van de staat en zijn machtsmiddelen. Met betrekking tot politie is sprake van een functionele

instrumentalisering teneinde het doel van dit beleid te realiseren en niet het doel van politie: co-existentie. Als gevolg van het bovenstaande is nagelaten de basis vorm te geven vanuit de publieke functie teneinde publiek beleid in deze dimensie te implementeren. Juist tijdens deze beleidsperiode ontstond ten gunste van de staat een breuk in de machtsverhoudingen met illegale gewapende groeperingen zoals de guerrilla's. Dit dwong de guerrilla's tot strategische terugtrekking, hetgeen hen zou bewegen richting een vredesproces en derhalve zou leiden tot een koerswijziging van het veiligheidsbeleid.

In hoofdstuk 4 wordt de hernieuwde conceptualisering van veiligheidsbeleid vanuit het perspectief van burgerveiligheid en politie geanalyseerd. Hierbij kwam het in de periode van 2010 tot 2018 echter niet tot effectieve beleidsimplementatie, waardoor dit proces niet verder kwam dan het stadium van het formuleren van het betreffende publieke beleid. Het beoogde beleid moest een combinatie worden van een veel actiever optreden en de inzet van de Nationale Politie enerzijds en overheidsinspanningen tot onderhandelingen met de FARC anderzijds. Dit alles in een poging een einde te maken aan het meer dan vijftig jaar durende gewapende conflict.

De brede notie van politie werd beschouwd als een noodzakelijke voorwaarde van de staat, in de context van de nieuwe fase van het veiligheidsbeleid en de maatschappelijke veranderingen die in het land plaatsvonden. Ook werd het gezien als een sleutelfactor in de vormgeving van het post-vredesprocessenario. Het veiligheidsbeleid is hoe dan ook nog onvoltooid wat betreft haar bereik en de nieuwe uitdagingen op het gebied van het richting geven aan de beoogde co-existentie. De staatsgerichte visie wordt echter gehandhaafd en beperkt zich tot een focus op de productie van regelgeving en politie-activiteit, dat wil zeggen de activiteit van het geüniformeerde politiekorps.

De dichotomie en spanning tussen het nationale veiligheidsmodel en de komst van nieuwe modellen op het gebied van burgerveiligheid en co-existentie oefent druk uit op regeringen om tot vernieuwde staatsvisies te komen. Deze nieuwe modellen beogen de institutionele effectiviteit en de effectiviteit van beleid gericht op de bescherming van het individu te verbeteren met een aantal basisvoorwaarden voor menselijke ontwikkeling in de context van co-existentie.

Hoofdstuk 5 beschrijft de impact van het veiligheidsbeleid op territoriaal niveau vanuit de visie van de politiecommandanten. Geconstateerd wordt dat in de context van het politieke instituut sprake is van een tweeledige relatie, te weten: a) een verticale relatie met burgers en een horizontale met lokale autoriteiten die de verantwoordelijk dragen voor veiligheid in de territoriale sfeer, en b) een absoluut horizontale relatie met beide actoren. De commandanten betogen burgerveiligheid te incorporeren en erkennen in een nieuw publiek beleidskader. Ze doen dit echter zonder de problematiek omtrent lokaal toezicht op

veiligheid uit het oog te verliezen bij zowel de implementatie en uitvoering als evaluatie van het publiek beleid.

De studie toont aan dat binnen het politieke instituut sprake is van een hoge mate van afhankelijkheid en functionele concentratie. Dit komt tot uiting in hiërarchische politiek-institutionele relatiepatronen tussen centrale (nationale overheid), regionale en lokale autoriteitsniveaus. Het voorgaande is tevens zichtbaar in het gebrek aan functioneel begrip en notie van de missie van dit instituut. In het onderzoek wordt bovendien vastgesteld dat de uitoefening van de doelstelling van co-existentie zich beperkt tot recent geïntroduceerde regulerende instrumenten zoals de nieuwe Nationale Code voor Burgerveiligheid en Co-existentie (Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana). Dit proces bevindt zich echter nog niet in een fase van effectieve constructie van burgerparticipatie in de context van democratische co-existentie.

Op basis van de analyse van de Colombiaanse casus pleit deze studie voor de versterking van de functionele piramide van democratische co-existentie en veiligheid. Deze dienen de volgende drie fundamentele elementen te bevatten: publiek beleid, institutionele architectuur en coördinatie- en articulatiemechanismen. Dit verklaart de historische distantiëring, onwetendheid over institutionele rollen en de consolidering van een veiligheidsmodel. Het voorgaande is uitsluitend van toepassing op de politie en de noodzaak om een publieke agenda van co-existentie vanuit burgerschap te bevorderen. De onwetendheid van lokale autoriteiten op het gebied van het toezicht op de territoriale veiligheid, regelgeving, de politieke en inter-institutionele coördinatiemechanismen en de correcte toepassing van de publieke macht kunnen daarbij worden opgeteld.

Deze studie verrijkt het debat met een gedifferentieerde en uitgebreide visie vanuit het perspectief van een publiek beleid waarin politieke activiteiten kunnen bijdragen aan de versterking van de democratie in de participatieve constructie van veiligheid. Geconcludeerd wordt dat het feit dat de Colombiaanse Nationale Politie het enige politiekorps in Latijns-Amerika is dat afhankelijk is van het ministerie van Defensie, een onderwerp van discussie zou moeten zijn. Echter, de politieke cultuur, de ernstige mate van polarisatie in het land, evenals het sterke cliëntelisme en gevaarlijke antidemocratische en populistische discoursen, kunnen de missie van de politie vervormen ten gunste van de belangen van politieke elites. In het licht van het bovenstaande kunnen solide argumenten worden aangevoerd die erop wijzen dat het van belang is om overheveling naar een ander ministerie te vermijden totdat het proces van modernisering van de staat en politieke hervormingen meer zijn geconsolideerd.

De studie wijst bovendien op de noodzaak om op drie fronten vooruitgang te boeken. Ten eerste de definitie van een nieuwe veiligheidsdoctrine die interne veiligheid afbakt van

menselijke veiligheid en derhalve van co-existentie. Vervolgens dient een politiemodel te worden geïmplementeerd dat burgerparticipatie en een functionele rol voor lokale autoriteiten in brede zin bevordert. Dit vereist een systematische inspanning tot planning, formulering, implementatie en evaluatie van publiek beleid op het gebied van veiligheid. Daarnaast hebben politie en lokaal politiek leiderschap behoefte aan kennis over het creëren van democratische co-existentie. Om hierin te slagen dienen maatschappelijke en politieke controlemechanismen op het gebied van territoriaal toezicht op veiligheid worden gedefinieerd in gedeelde verantwoordelijkheid met andere takken van de publieke macht.

Ten slotte wordt de toenemende vooruitgang van academische onderzoek vanuit het analytisch perspectief van de politicologie benadrukt. Vorderingen op dit vlak dragen bij aan de consolidering van het voorstel van de functionele piramide van democratische co-existentie en veiligheid in een groot publiek veiligheidssysteem.