

Estudio de caso

# La Unidad Policial para la Edificación de la Paz y su modelo organizacional para la construcción de paz en Colombia

The Police Unit for the Building of Peace and its organizational model for the construction of peace in Colombia

A Unidade Policial para a Edificação da Paz e seu modelo organizacional para a construção de paz na Colômbia

Andrés Macías Tolosa<sup>a\*</sup> | Jorge Bayona Sánchez<sup>b</sup>

<sup>a</sup> <https://orcid.org/0000-0003-0572-4772> Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia

<sup>b</sup> Policía Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia

- **Fecha de recepción:** 2019-07-31
- **Fecha concepto de evaluación:** 2019-10-04
- **Fecha de aprobación:** 2019-11-06  
<http://dx.doi.org/10.22335/rict.v11i3.990>

**Para citar este artículo / To reference this article / Para citar este artigo:** Macías Tolosa, A., & Bayona Sánchez, J. (2019). La Unidad Policial para la Edificación de la Paz y su modelo organizacional para la construcción de paz en Colombia. *Revista Logos Ciencia & Tecnología*, 11(3), 136-151. <http://dx.doi.org/10.22335/rict.v11i3.990>

## RESUMEN

La Unidad Policial para la Edificación de la Paz (Unipep) es una unidad estratégica que se creó al interior de la Policía Nacional, antes de la firma del Acuerdo de Paz entre el Gobierno nacional y las Fuerzas Revolucionarias Armadas de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP), para asumir algunos de los retos derivados de dicho acuerdo. Ante la ausencia de estudios asociados al impacto de la Unipep en el proceso de construcción de paz en el país, el objetivo general del artículo gira en torno a analizar el modelo organizacional de la Unipep, definido para responder a las responsabilidades de la implementación del Acuerdo de Paz. Para la elaboración del artículo se utilizó una metodología cualitativa, de carácter exploratorio, que incluyó estrategias como la revisión documental y entrevistas semiestructuradas; a partir de ello, se resaltaron debilidades, oportunidades, fortalezas y debilidades del modelo organizacional de la Unipep. Con base en la discusión teórica y conceptual presentada en los primeros apartes del artículo, se afirma que la evolución organizacional de la Unipep se puede asociar al modelo comunitario, dada la importancia que se le da a la participación de la comunidad donde opera, su intento por tener una estructura descentralizada y su énfasis en estrategias de prevención.

**Palabras clave:** policía, paz, organización, guerrilla, construcción de la nación



## SUMMARY

The Police Unit for the Building of Peace (UNIPEP) is a strategic unit that was created within the National Police force, before the signing of the Peace Agreement between the national Government and the Revolutionary Armed Forces of Colombia-People's Army (FARC-EP), in order to assume some of the challenges that arise from the agreement. In the absence of studies associated with the impact of the UNIPEP on the peace building process in the country, the general objective of the article revolves around analyzing the organizational model of the UNIPEP, created to respond to the responsibilities of the implementation of the Peace Agreement. For the elaboration of the article, a qualitative methodology was used, of an exploratory nature, which included strategies such as the review of documents and semi-structured interviews, from which, strengths, weaknesses and opportunities of the UNIPEP organizational model were highlighted. Based on the theoretical and conceptual discussion presented in the first sections of the article, it is affirmed that the organizational evolution of the UNIPEP can be associated with the community model, due to the importance given to the participation of the community where it operates, its intent for having a decentralized structure, and its emphasis on prevention strategies.

**Keywords:** Police, peace, organization, guerrilla, nation building

## SUMÁRIO

A Unidade Policial para a Edificação da Paz (Unipep) é uma unidade estratégica que se criou ao interior da Polícia Nacional, antes da assinatura do Acordo de Paz entre o Governo nacional e as “Fuerzas Revolucionarias Armadas de Colombia-Ejército do Pueblo” (FARC-EP), para assumir alguns dos desafios derivados deste acordo. Diante da ausência de estudos associados ao impacto da Unipep no processo de construção de paz no país, o objetivo geral do artigo gira em torno de analisar o modelo organizacional da Unipep, definido para responder às responsabilidades da implementação do Acordo de Paz. Para a elaboração do artigo foi utilizada uma metodologia qualitativa, de caráter exploratório, que incluiu estratégias como a revisão documental e entrevistas semiestruturadas; a partir disso, se ressaltaram fraquezas, oportunidades, pontos fortes e fracos do modelo organizacional da Unipep. Com base na discussão teórica e conceitual apresentada nas primeiras contribuições do artigo, se afirma que a evolução organizacional da Unipep pode se associar ao modelo comunitário, dada a importância que se dá à participação da comunidade onde opera, seu intento por ter uma estrutura descentralizada e sua ênfase em estratégias de prevenção.

**Palavras-chave:** polícia, paz, organização, guerrilha, construção da nação

El 24 de noviembre de 2016 se firmó, en el Teatro Colón de Bogotá, el documento titulado “Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”, entre el presidente Juan Manuel Santos y Rodrigo Londoño, alias Timochenko, mediante el cual se buscó poner fin a las confrontaciones armadas entre el Gobierno nacional y la guerrilla de las FARC-EP. Un elemento interesante de ese proceso de negociación fue la participación activa de la Fuerza Pública en varias instancias de las conversaciones, especialmente en el tercer punto de la agenda de negociación que giraba en torno al fin del conflicto. Por instrucción del presidente Juan Manuel Santos, se conformó una subcomisión técnica para el fin del conflicto, que estuvo integrada por altos mandos

de las Fuerzas Armadas como el general Javier Alberto Flórez Aristizábal, el brigadier general Martín Fernando Nieto Nieto, el brigadier general Carlos Alfonso Rojas Tirado, el brigadier general Oswaldo Rivera Márquez, el contralmirante Orlando Romero Reyes y el brigadier general Álvaro Pico Malaver.

A partir de ese momento, la Policía Nacional empezó a desempeñar un papel fundamental en el proceso de negociación. Su involucramiento llevó a que la Policía Nacional liderara, por ejemplo, las discusiones y elaboración de protocolos relacionados con el diseño y arquitectura del acuerdo de Cese al Fuego y Hostilidades Bilateral y Definitivo (CFHBD) y la Dejación de Armas. Bajo ese marco, empezó a consolidarse la idea y la nece-

sidad de conformar una unidad dentro la Policía Nacional, específicamente diseñada para asumir las responsabilidades concretas que se derivarían de las negociaciones de paz; de no hacerse ese ajuste organizacional, los roles y actividades que tendría que llegar a desempeñar la Policía Nacional podrían no tener la efectividad requerida para sacar adelante el proceso. De esa manera, el 22 de abril de 2016 —varios meses antes de la firma del Acuerdo de Paz con las FARC-EP—, mediante la Resolución 01710, cobró vida la Unidad Especial para la Edificación de la Paz (Unipep), como una unidad estratégica dentro de la Subdirección General de la Institución<sup>1</sup>.

Un año después de haberse conformado la unidad —que para ese momento era concebida como de carácter temporal—, ya contaba con 2.972 uniformados, había realizado 130 acompañamientos a excombatientes de la guerrilla que se desplazaban a zonas veredales y había adelantado 10.453 iniciativas de resocialización en aproximadamente 25 municipios del país, entre otras actividades relevantes. Asimismo, la unidad, también conocida como la Policía de la Paz, había tenido un papel fundamental en la implementación del Mecanismo de Monitoreo y Verificación (MM&V) (*El Espectador*, 2017).

Sin embargo, la Unipep y su impacto en la construcción de paz en el país aún no han sido ampliamente examinados desde un enfoque académico. De allí parte el objetivo general de esta investigación: analizar el modelo organizacional de la Unipep, definido para responder a los desafíos y responsabilidades de la implementación del Acuerdo de Paz firmado entre el Gobierno nacional y las FARC-EP. Para alcanzar ese objetivo general se plantean tres objetivos específicos: en primer lugar, determinar teóricamente el papel de una institución como la Policía Nacional en un escenario posterior a un acuerdo de paz; en segundo lugar, asociar el origen y la creación de la Unipep a un modelo organizacional de policía; y, en tercer lugar, identificar las principales características que han definido ese modelo organizacional.

## ■ Metodología

Esta investigación se basó en un diseño metodológico netamente cualitativo, caracterizado por ser un proceso inductivo, basado en un análisis interpretativo de los datos y la información recolectada (Hernández, Fernán-

dez, & Baptista, 2014). La literatura académica frente al surgimiento, creación y evolución de la Unipep es muy limitada y el tema ha sido poco estudiado, lo que hace relevante el uso de esta estrategia investigativa.

El desarrollo de este trabajo se realizó en tres fases. Durante la primera fase se adelantó una revisión documental que partió de una búsqueda sistemática de información, a través de la cual se recogieron documentos oficiales, documentos académicos, documentos analíticos de fuentes oficiales e informes del nivel nacional e internacional. Se consultaron más de 50 referencias obtenidas de Scielo, de Redalyc, de Google Scholar y de la Policía Nacional.

Posteriormente, en la segunda fase, se continuó con un proceso de recolección de información de fuentes primarias, por medio de una serie de entrevistas semiestructuradas. Estas entrevistas estuvieron dirigidas a funcionarios que hicieron parte del proceso de diseño y organización de la Unipep, del nivel tanto gerencial como operacional de la unidad. Los expertos incluidos en esta fase fueron seleccionados de manera intencional con el fin de profundizar, corroborar y aclarar la información incluida en documentos oficiales y académicos.

Por último, una vez analizada la información documental y aquella recolectada por medio de las entrevistas, se procedió a resaltar las principales debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas del modelo organizacional de la Unipep.

## ■ La institución policial en un escenario de construcción de paz

La existencia de un conflicto armado y la lucha contra grupos insurgentes, guerrilleros, disidentes u opositores en diferentes territorios, ha generado que las diferentes fuerzas armadas de un país cuenten con estrategias y actividades que, conceptualmente, no les corresponden (Llorente, Ortiz, & Urrutia, 2008). Por ejemplo, teóricamente la institución policial tiene como fin “garantizar las libertades y derechos ciudadanos como condición para una convivencia pacífica [...] [y] la razón de ser de las Fuerzas Militares es garantizar y defender la integridad nacional, por lo que requiere una preparación para la guerra” (Cruz-Rodríguez, 2017). Por esto, es fundamental que toda la Fuerza Pública conozca a profundidad cuáles son los actores a los que se enfrentan en un escenario de posconflicto (Herrán, 2015) o posacuerdo —como es el

<sup>1</sup> Esa resolución fue modificada posteriormente por la Resolución 00229 de enero de 2018.

caso actual de Colombia—, para darles cabida en la sociedad y plantear estrategias de acción frente a las dinámicas de violencia que puedan surgir en la sociedad, sin estar ésta relacionada, necesariamente, con el conflicto armado.

Es así como en escenarios posteriores a un conflicto armado se suele generar un cambio, una redefinición o una adaptación de los roles de la Fuerza Pública, ya que ese contexto se convierte en “una oportunidad para pensar cuál es el tipo de institución policial que requiere una sociedad cuya necesidad principal es terminar con el vínculo entre violencia y política” (Cruz-Rodríguez, 2017). Esta redefinición o ajuste de los roles puede hacer parte de lo que conceptualmente se asocia con la Reforma al Sector Seguridad (RSS)<sup>2</sup> (Divon, 2017). En lo que concierne específicamente a la institución policial, se puede decir que hay por lo menos cinco ejes fundamentales a la hora de hablar de esas reformas o cambios: “la (des)militarización, la legitimidad de la institución, la reorientación del servicio de policía, el enfoque en derechos humanos y la profesionalización” (Bulla & Guarín, 2016, p. 49). Además, Martín y Torrente (2016) plantean que “los procesos de reforma de la policía se pueden ver como reacciones a los cambios que ocurren en su entorno” (p. 117).

La Policía cumple un papel vital en un escenario de posconflicto o posacuerdo (Brodeur, 2008). Su participación en la construcción de paz “resulta crítica para cimentar la consolidación del Estado de derecho y del sistema democrático en el territorio nacional” (Llorente, Ortiz, & Urrutia, 2008). Además de enfrentarse a la mitigación de los impactos del conflicto, la Policía debe seguir al frente de la preservación del orden público. Al ser la Policía fundamental en la consecución de una verdadera seguridad y promocionar la convivencia ciudadana, es una institución necesaria para el desarrollo y consolidación de los procesos de paz. Sin embargo, los estudios sobre la institución policial en sí misma, realizados desde el campo de las ciencias sociales, con el interés de analizar el papel de la policía frente a la provisión de seguridad, ha sido escasa —en Colombia y también en toda América Latina— (Aparicio, 2016).

El escenario de posconflicto —o posacuerdo— es una de las etapas de mayor relevancia para los cambios operativos y tácticos de la institución policial, ya que puede evidenciar una notable modificación frente a su objetivo

principal, pasando de un enfoque de seguridad nacional a uno de seguridad humana y seguridad ciudadana (Cruz-Rodríguez, 2017), dirigida a la satisfacción de las necesidades sociales, las condiciones que generan vulnerabilidad, la marginación y el fortalecimiento institucional, suponiendo un gran avance en desarrollo humano sostenible (Mesa, 2009). Ya que un cuerpo de policía está generalmente orientado a la preservación de la convivencia, la cultura, el comportamiento de la sociedad y la protección de los recursos públicos (Jiménez, 2016), se deben considerar nuevas dinámicas de estudio de las situaciones a través caminos como la educación y la prevención.

La educación policial puede renovar la cultura organizacional jerárquica arraigada a la institucionalidad militar, se pueden modificar las percepciones sobre los procesos de paz y los roles de la policía frente a este y se pueden determinar los componentes fundamentales que permitirán una verdadera vivencia de la construcción de paz (Pedraza, Villamizar, & Ortiz, 2015). A partir de ese momento ya no se analizarán desde los roles policiales las actividades delictivas relacionadas con el conflicto armado, sino más bien aquellas que se desarrollan cotidianamente en el marco de las libertades del Estado de derecho.

Para algunos autores, el mantenimiento de la paz “fundamentado en un esquema de seguridad pública que abre campo a la seguridad humana, conduce inevitablemente a la Reforma del Sector Seguridad” (Sánchez, 2015). Es así como la reforma a la policía en sociedades que pretenden fortalecer la provisión de seguridad humana en los escenarios de posconflicto debería contar un mayor nivel de estudios comparados (Aparicio, 2016), donde se incluyan temas transversales relacionados con género, desarrollo, juventud, entrenamiento y tecnología, entre otros (Pino & Wiatrowski, 2006). Además, debe tener en cuenta acciones institucionales que identifiquen la voluntad estatal (Divon, 2017) con los objetivos esperados de ese periodo de posconflicto. Al deber preservar el orden y la ley, y siendo el brazo más visible del Estado en la sociedad (Manrique, 2013) que quiere dejar atrás un periodo de violencia, la policía se convierte en un referente de presencia y acción estatal en todos los rincones del país.

## ■ Los modelos organizacionales de policía

Los cambios, las transformaciones y las adaptaciones de los cuerpos de policía para fortalecer el camino hacia la construcción de paz en un escenario de posconflicto o

<sup>2</sup> Para profundizar en el concepto de RSS, véanse: Ball (1998), Méndez (1999), Hendrickson (1999), Brzoska (2000), Wulf (2004), Andersen (2006), Ball & Hendrickson (2006), Castellón (2008) y Grabendorff (2009).

posacuerdo pueden incluir reformas estructurales que afectan el estilo de trabajo y la relación de la institución con la comunidad. Para comprender el alcance que esos cambios pueden tener es fundamental conocer los tipos de organizaciones policiales que existen y las características de los modelos que estas deben seguir para alcanzar las metas esperadas.

En la literatura especializada en la materia es posible encontrar que para definir un modelo de organización policial hay dos elementos que son fundamentales: las fuentes de legitimación de la organización y su misión. El primero es un elemento clave, ya que es, en esencia, el fundamento de su propia existencia; el segundo consiste en la definición de los objetivos que la organización busca satisfacer. Si bien, por lo general, los cuerpos y unidades de policía tienen definidas su misión y sus funciones en una carta magna, el énfasis mediante el cual se aspira a cumplir con ellas varía (Guillén, 2015, p. 102), y puede abarcar, por ejemplo, objetivos más relacionados con el mantenimiento del orden público, dirigidos específicamente a la lucha contra el crimen, o centrados en la asistencia a la comunidad, entre otros. Asimismo, dicha finalidad puede incidir en el nivel de uso de armamento y el tipo de armas incluidas en la dotación del personal, o en la forma y los mecanismos utilizados para entrar en contacto directo —o no— con los ciudadanos.

Adicionalmente, Martín y Torrente (2016) establecen que todo modelo organizacional tiene una orientación estratégica que es, precisamente, la que le da vida. Sin una estrategia clara y concreta no se puede hablar de la existencia de una organización, ya que es a través de la estrategia que se pueden definir sus objetivos, sus acciones y su estructura. Al respecto, los autores afirman que “las estrategias surgen del diagnóstico de las oportunidades y amenazas del entorno, así como de las fortalezas y limitaciones en sus propias capacidades” (Martín y Torrente, 2016, p. 121).

De las diversas orientaciones estratégicas que hay, autores como Ponsaers (2001) han llegado a considerar que hay cuatro modelos básicos que determinan la organización de todo cuerpo o unidad policial: el modelo militar-burocrático, el modelo legal, el modelo comunitario y el modelo público-privado; sin embargo, Ponsaers también afirma que cada cuerpo o unidad de policía puede terminar desarrollando una combinación o mezcla de esos modelos, dependiendo del contexto en el cual se desarrolle el servicio de policía.

Otros autores, retomando lo que planteó en su momento Ponsaers, y basados en la evolución de diferentes instituciones de policía en todo el mundo, han concluido que, en estricto sentido, son solo tres los modelos que predominan: el gubernativo, el profesional —también denominado racional-legal— y el comunitario<sup>3</sup>. Claro está que es posible que pueda confluir en un momento dado, una combinación de esos tres modelos, en diferentes niveles, lo que daría origen a un modelo mixto (Fernández, 1992; Guillén, 2015; Martín & Torrente, 2016; Rivera-Fermán, 2016).

El modelo burocrático o gubernativo se caracteriza por tener una estructura centralizada, jerárquica y relativamente militarizada, elementos que le brindan un carácter específico y particular a la organización de policía. El que hacer policial y los objetivos que la policía debía alcanzar bajo ese modelo eran definidos según quien estuviera en el poder en un momento y contexto determinado (Guillén, 2015). Ese modelo fue evolucionando y, a partir de los años setenta, dado no demostraba ser suficiente para solventar la complejidad y la cantidad de problemáticas que debía afrontar la policía, surgió el modelo profesional. En él se destaca el alto grado de especialización en las funciones de cada miembro de la organización, la importancia del saber profesional de cada uno, la suficiente flexibilidad de los efectivos de policía para actuar en escenarios complejos con un estricto apego al cumplimiento de la ley (Fernández, 1992) y la existencia de un protocolo normalizado de trabajo con el fin de establecer “la manera en que hay que intervenir ante las diversas situaciones de base que puede encontrar un agente de policía para que este las siga en sus intervenciones” (Guillén, 2015, p. 263).

Este modelo tenía buenas intenciones, pero su implementación no alcanzó los resultados esperados. Ello dio paso a un nuevo modelo policial: el modelo comunitario<sup>4</sup>. En este modelo, los objetivos de la policía buscan estar más relacionados con los intereses y necesidades de la comunidad (Fernández, 1992). Además, debe propender porque

<sup>3</sup> En su momento, y descontento por los problemas generados por el modelo burocrático convencional, Angell (1976) planteó como alternativa a dicho modelo el modelo democrático. Esa alternativa consistía en un modelo orientado hacia la comunidad.

<sup>4</sup> “El modelo de policía comunitaria es uno de los tres planteamientos estratégicos que nos deja la historia moderna de la policía. Sin embargo, el concepto aparece y se desarrolla en contextos anglosajones, principalmente en Estados Unidos e Inglaterra” (Martín & Torrente, 2016, p. 130). En países europeos como Francia, Italia y Alemania, ese modelo se conoce como policía de proximidad y en España se le ha llegado a denominar “policía de barrio”.

la organización policial mantenga una postura equidistante entre la élite política, la legislación y la población (Martín & Torrente, 2016). En este modelo, más que hacer uso de la fuerza, se plantea la necesidad de lograr que, a través del servicio de policía, la sociedad sea capaz de mantener el orden público con base en un cumplimiento voluntario de las normas (Bulla y Guarín, 2016). La figura 1 resume brevemente las características de los tres principales modelos organizacionales de cuerpos o unidades de policía.

**Figura 1.** Principales características de los modelos organizacionales de policía

Modelo	Burocrático-gubernativo	Profesional-legal	Comunitario
Definición de objetivos/definición del “problema policial”	Partidos políticos/élite	Aplicación de la ley	Participación de la comunidad
Estructura	Centralizado, jerárquico, militarizado	Especialización de funciones por “saberes profesionales”	Descentralizado
Medios	Uso de la fuerza	Uso de la fuerza	Prevención

Fuente: elaboración propia a partir de Fernández (1992), Ponsaers (2001), Guillén (2015), Martín & Torrente (2016).

### El modelo organizacional de la Unipep

A lo largo de los diferentes ciclos de conversaciones de paz entre el Gobierno y la guerrilla de las FARC-EP, desde la Policía Nacional se consideró fundamental que la institución se empezara a preparar organizacionalmente para poder cumplir a cabalidad las nuevas responsabilidades y asignaturas que tendría que asumir en el momento en que se llegara a un acuerdo final. De esa manera, se conformó un grupo interinstitucional compuesto por la Oficina de Planeación de la Policía Nacional, la Dirección de Carabineros y Seguridad Rural (Dicar), la Dirección de Investigación Criminal e Interpol (Dijin), la Dirección de Inteligencia Policial (Dipol), la Secretaría General y la Dirección de Protección y Servicios Especiales, para dar inicio a las discusiones preliminares en torno a ese papel que podría llegar a desempeñar la Policía Nacional.

Posteriormente, se adelantó un estudio de planeación — el cual analizó la capacidad institucional, la viabilidad organizacional, el entorno político y el soporte presupuestal, entre otros— que derivó en la posibilidad de consolidar una unidad especial dentro de la Policía Nacional, capaz de asumir esos futuros retos. Asimismo, se diseñó un direccionamiento estratégico organizacional para esa futura

unidad especial y se elaboró su posible estructura organizacional, la cual incluyó las respectivas áreas, grupos, asesores, cargos y perfiles que se deberían crear. Con base en esos ejercicios de diseño organizacional, el 22 de abril de 2016 —varios meses antes de la primera firma del Acuerdo de Paz celebrada en Cartagena—, mediante la Resolución 1710, se creó la Unidad Policial para la Edificación de la Paz (Unipep).

Para cumplir con las responsabilidades y obligaciones adquiridas por la Policía Nacional en el Acuerdo de Paz, la Unipep conformó 26 Unidades Básicas de Carabineros y Seguridad Rural (Ubicar) en las cabeceras municipales de los territorios donde se instalaron las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN). Dentro de sus actividades principales, más allá de la provisión de seguridad a la población, se destacan actividades sostenidas de impacto social, tales como campañas educativas, gestión comunitaria interinstitucional y asesoramiento en proyectos productivos (Unipep, 2018). También, una acción interesante que buscó generar confianza en la población de la región aledaña a las ZVTN, fue que en medio de la adecuación de las Ubicar, se desmontaron las trincheras que usualmente protegían a las instalaciones de policía de ataques violentos perpetrados por grupos armados; desmontar esas trincheras implicaba que las instalaciones policiales ya no serían blanco de ataques y buscaba enviar un mensaje de tranquilidad a la comunidad (Unipep, 2017).

### Fuentes de legitimación, finalidad y estructura organizacional de la Unipep

Como punto de partida para determinar el modelo organizacional de la Unipep desde un enfoque académico, es importante establecer la fuente de legitimación de la unidad y su finalidad o misionalidad (Guillén, 2015). Es evidente que la creación y la existencia de la Unipep, al ser una unidad dentro de la institución de la Policía Nacional, está amparada en la Constitución política de 1991 y en la normatividad que desde ese momento se ha desarrollado para garantizar los derechos y las libertades de todos los ciudadanos —incluyendo la Resolución 1710 de 2016—. Además, factores como la creación de la subcomisión técnica para hablar del fin del conflicto, la participación de la Policía Nacional en dicha comisión y el acuerdo al que se llegó entre todos los representantes de la Fuerza Pública para que los temas de seguridad fueran del resorte directo de la Policía Nacional, fortalecen aún más la legitimidad

de la Unipep frente a los retos que supondría la firma de un acuerdo final con las FARC-EP.

En cuanto a la finalidad de la unidad, el principal objetivo que la Unipep busca satisfacer, quedó plasmado en la Resolución 1710 de 2016, así:

asesorar, diseñar, dirigir y coordinar las acciones institucionales para la ejecución de los compromisos y responsabilidades misionales y complementarias relacionadas con el cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo y la implementación de los acuerdos finales de paz. (Artículo 1)

Esa misionalidad fue, desde un principio, mucho más específica que la misión genérica de toda la institución de la Policía Nacional, ya que su ámbito de actuación estaba dirigido especialmente a las zonas de ubicación temporal a donde llegarían los desmovilizados de las FARC-EP. Además, esas acciones institucionales a las que hace referencia la resolución se podrían resumir, inicialmente, en al menos cuatro iniciativas de protección o provisión de seguridad: la seguridad al equipo que haría parte de lo que se denominó el Mecanismo de Monitoreo y Verificación (MM&V), la seguridad de los combatientes en su rumbo a las zonas de reagrupamiento temporal y a las ZVTN, la seguridad y el mantenimiento del Estado social de derecho en los territorios aledaños a las ZVTN, y la seguridad a lo largo del proceso de dejación de armas.

En cuanto a la estructura organizacional de la unidad, desde un comienzo, la Unipep contó con una estructura definida, vertical y jerarquizada que, si bien tenía una relativa independencia operativa, no tenía independencia administrativa ni financiera. La Unipep se constituyó como una unidad supeditada a la Subdirección General de la Policía Nacional, la cual contaba con una secretaría privada, un grupo de soporte y apoyo, un grupo jurídico y tres áreas de acción: el área de operaciones policiales para la implementación del cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo; el área de historia, memoria histórica y víctimas; y el área estratégica para la implementación de los acuerdos.

El área estratégica para la implementación de los acuerdos tiene a cargo la función de establecer los lineamientos de acción institucional y está compuesta por tres grupos operacionales: el grupo de arquitectura institucional, el grupo de coordinación internacional y del sector defensa, y el grupo de coordinación interinstitucional. A su vez, el

área de operaciones policiales para la implementación del cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo, estaba compuesta por cinco grupos operacionales: el grupo de seguridad y convivencia ciudadana, el grupo de protección al MM&V, el grupo del MM&V, el grupo de investigaciones y el grupo de inteligencia. Por último, el área de historia, memoria histórica y víctimas, compuesta por el grupo de apoyo a la justicia transicional para policías víctimas y el grupo historia, memoria histórica y contexto, surgió para fortalecer el proceso de construcción de memoria histórica que permitiera dignificar y apoyar a miembros de la Policía Nacional que han sido víctimas, en alguna medida, del conflicto armado en el país.

La anterior fue la estructura inicial establecida en abril de 2016, antes de la firma del Acuerdo de Paz definitivo con las FARC-EP. Es interesante ver cómo, en un principio, la unidad era considerada por algunos como un ente transitorio atado exclusivamente al Acuerdo de Paz. Así lo dio a entender el general Jorge Hernández Nieto Rojas, director de la Policía Nacional, al ser entrevistado en marzo de 2017: “La Unipep es una unidad transitoria que está haciendo una labor en el marco de los acuerdos” (*El Universal*, 2017). Esa posición ha sido corroborada por el general Pico Malaver, quien afirmó que en un comienzo sí se vendió la idea de la necesidad de la Unipep como un ente transitorio; esa fue la puerta de entrada para lograr que el mando institucional comprara la idea de crear la unidad (comunicación personal, general Álvaro Pico, 2018). Sin embargo, el alcance y el impacto que ha logrado tener la unidad llevan hoy a plantear la posibilidad que la Unipep no tenga un carácter transitorio sino que, por el contrario, se mantenga indefinidamente.

Esa conclusión cobra mayor validez cuando, luego de la firma del Acuerdo Final en el Teatro Colón y del desarrollo e implementación de varios de los puntos dispuestos en el acuerdo, se elaboró una nueva resolución que modificó la estructura organizacional que inicialmente tenía la Unipep. Esta nueva resolución, la número 229 del 19 de enero de 2018, argumentó la necesidad de hacer esas modificaciones fundamentándose, entre otras cosas, en que la Unipep debía continuar participando y liderando en el proceso de construcción de paz en el país y no estar atada únicamente al Acuerdo de Paz con las FARC-EP (Resolución 229 de 2018).

Los principales cambios en la estructura organizacional de la Unipep se resaltan en la figura 2. Los cambios obedecen en gran medida a ajustes ligados al proceso de implementación del Acuerdo de Paz —así como a ajustes que obedecen a todo aquello que no se había presupuestado en abril de 2016, cuando el acuerdo aún no se había firmado—. Como se puede ver en la figura 2, la resolución de 2018 se centró menos en el acuerdo y se enfocó mucho más en la construcción de paz. Las modificaciones concretas que presentó la nueva resolución incluyen: eliminar temas asociados al cese al fuego y de hostilidades en el objeto de la Unipep, para ampliarlo a todo lo relacionado con acciones institucionales y complementarias en pro de la construcción de paz; ampliar el ámbito de acción a todo territorio donde efectivos de la Unipep estuvieran desplegados y no limitarse únicamente a las zonas de ubicación temporal (ZUT); reorganizar el área de operaciones policiales ante la desaparición del MM&V, para dar

paso al grupo de protección —más general y no limitado solo al MM&V—, así como a la creación del grupo de observadores policiales, y reestructurar el área estratégica para la implementación de los acuerdos, fusionando la coordinación internacional e interinstitucional en un solo grupo de trabajo, adicionando dos nuevos grupos: el de construcción de paz y el de verificación.

A pesar de los ajustes en la Unipep, ha mantenido una organización vertical y jerarquizada. Asimismo, a lo largo de su existencia, se ha desarrollado y consolidado una burocracia que ha legitimado una relación de subordinación de la estructura organizacional y una voluntad de obediencia y disciplina, donde individuos profesionales y especializados aceptan órdenes de una autoridad legal, racional y con carisma (Albuquerque, 2002). Esas órdenes o directrices fueron, al comienzo, bastante precisas, ya que respondían, como lo establece la Resolución 1710 de

**Figura 2.** Modificaciones de la estructura organizacional de la Unipep entre 2016 y 2018

	Resolución 1710 de 2016	Resolución 229 de 2018
<b>Objeto</b>	Unidad encargada de “asesorar, diseñar, dirigir y coordinar las acciones institucionales para la ejecución de los compromisos y responsabilidades misionales y complementarias relacionadas con el cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo y la implementación de los acuerdos de paz”.	Unidad “encargada de asesorar, diseñar, dirigir y coordinar las acciones institucionales <u>y complementarias en torno a la construcción de paz</u> ”.
<b>Ámbito de actuación</b>	... “en todo el territorio nacional, especialmente en las zonas de ubicación temporal (ZUT) autorizadas por el Gobierno, donde se llevará a cabo el proceso de dejación de armas y desmovilización de los miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley”.	... “con sede principal en la ciudad de Bogotá, tendrá su ámbito de actuación en todo el territorio nacional, <u>con enfoque en la jurisdicción de las unidades policiales</u> donde se lleven a cabo labores relacionadas con la <u>ejecución de los compromisos y responsabilidades derivados de la construcción de paz</u> ”.
<b>Áreas de acción</b>	Área de Historia, Memoria Histórica y Víctimas Área de Operaciones Policiales para la implementación del cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo Área Estratégica para la Implementación de los Acuerdos	Área de Historia, Memoria Histórica y Víctimas Área de Operaciones Policiales para la Paz Área Estratégica para la Implementación de los Acuerdos
<b>Área de Historia, Memoria Histórica y Víctimas</b>	Grupo de apoyo a la justicia transicional para policías víctimas Grupo historia, memoria histórica y contexto Grupo de seguridad y convivencia ciudadana	Grupo <u>víctimas</u> Grupo historia, memoria histórica y contexto Grupo de seguridad y convivencia ciudadana <u>para la paz</u>
<b>Área de Operaciones Policiales</b>	Grupo de protección al MM&V Grupo del MM&V Grupo de investigaciones Grupo de inteligencia	Grupo de protección Grupo de <u>observadores policiales</u> Grupo de investigaciones Grupo de inteligencia
<b>Área Estratégica para la implementación de los Acuerdos</b>	Grupo arquitectura institucional Grupo coordinación internacional sector defensa Grupo coordinación interinstitucional	Grupo de <u>construcción de paz</u> Grupo de coordinación <u>interinstitucional</u> e internacional Grupo de <u>verificación</u>

Fuente: elaboración propia a partir de la Resolución 1710 de 2016 y la Resolución 229 de 2018. El subrayado evidencia los principales cambios.

2016, a cumplir y ejecutar lo que se hubiera definido en el Acuerdo de Paz; es decir, retomando los criterios identificados en la figura 1, la definición de los objetivos que debía cumplir la Unipep partían de un sustento normativo: el Acuerdo de Paz. Esos objetivos eran bastante detallados, ya que comprendían actividades “relacionadas con el cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo y la implementación de los acuerdos de paz” (Resolución 1710 de 2016). Asimismo, se puede inferir que en la definición del ámbito de actuación de la Unipep y en la creación de las áreas de acción, se buscó priorizar la especialización del personal según las funciones específicas que la unidad estaba llamada a cumplir. Estas características permiten asociar la estructura de la Unipep a un modelo organizacional profesional-legal.

Ahora bien, la dinámica misma de la implementación de los acuerdos no le permitiría a la Unipep mantenerse encajada en un modelo organizacional como ese. El actuar de una unidad policial en un marco de construcción de paz no puede ser totalmente rígido; debe haber espacio para un cierto grado de flexibilidad y adaptación al entorno cambiante del proceso de implementación de lo pactado en la mesa de negociación. Una vez que el cese de hostilidades bilateral y definitivo perdiera vigencia y que, por ejemplo, el MM&V culminara sus actividades en Colombia —situación que ocurrió en septiembre de 2017—, habría que reajustar la definición de objetivos asignados a la Unipep —como efectivamente sucedió mediante la Resolución 229 de 2018—. En esa última resolución se evidencia un mayor énfasis en la construcción de paz, en la prevención y en un interés por preservar la paz sin limitarse tanto a las ZUT o a los grupos armados al margen de la ley. Esas variaciones que se fueron dando gradualmente a medida que la Unipep iba adelantando las diversas actividades que debía cumplir, y que se vieron finalmente reflejadas en la Resolución de 2018, son muestra de cómo la unidad fue evolucionando del modelo profesional-legal a un modelo organizacional comunitario.

En otras palabras, el modelo organizacional de la Unipep tenía, inicialmente, características propias de un modelo organizacional profesional o legal: surgió con el objetivo de cumplir las disposiciones y responsabilidades asignadas a la Policía Nacional en el Acuerdo de Paz; su estructura estuvo determinada por una especialización de funciones muy clara y concreta, y si bien tenía tres áreas de acción, la que tal vez tuvo mayor relevancia al comienzo fue la de operaciones policiales. Sin embargo, al ampliar la finalidad

de la Unipep, también se abrió la posibilidad de consolidar la unidad bajo un modelo organizacional más afín con el modelo comunitario. La reestructuración interna de la Unipep en 2018 visibilizó cómo la unidad, por el mismo trabajo que se estaba adelantando, se había acercado más a la población, integrándose gradualmente en la comunidad y detectando problemas y necesidades de la ciudadanía, especialmente en zonas rurales. Consecuentemente, se podría decir que el Acuerdo de Paz entre el Gobierno y las FARC-EP se convirtió en la ventana de oportunidad para que se creara la Unipep y que, una vez la Unipep empezó a operar, esta entendió que su papel iba más allá del acuerdo y abarcaría todo el proceso de construcción de paz en el país.

### ■ La Unipep: modelo organizacional entendido como sistema abierto

Las modificaciones en la estructura organizacional de la Unipep —que tuvieron lugar en menos de dos años de existencia—, el mantenimiento de su estructura vertical y jerarquizada y la consolidación de una burocracia sólida y unos miembros profesionales y capacitados acordes a las necesidades, son características propias de lo que Camarena (2016) ha definido como una organización entendida como sistema. Es decir, una organización homogénea y funcional que logra establecer una relación solidaria, simbiótica y de doble vía entre ella misma y su entorno. Eso lleva a que “con el paso del tiempo las empresas [u organizaciones] se vuelven más especializadas y sus componentes individuales más complejos en el talento requerido y en la complejidad de su operación” (Camarena, 2016, p. 156).

Este autor, estudioso del enfoque de sistemas para analizar las organizaciones, se fundamenta en la teoría de sistemas para considerar que “no existe una ‘mejor’ estructura organizacional para hacer frente a todas las circunstancias, quiere decir entonces que la entidad debe adaptarse a los cambios en el ambiente, en la organización, en la tecnología y en las operaciones” (Camarena, 2016, p. 156). La teoría establece, además, que toda organización entendida como sistema debe contar con órganos o áreas interrelacionadas entre sí, que entran a formar parte de subsistemas. Esos subsistemas logran funcionar adecuadamente siempre y cuando exista una autoridad visible, capaz de dar órdenes y lineamientos a través de relaciones legítimas de poder. De esa forma, a pesar de los posibles con-

flictos que puedan surgir entre los diferentes subsistemas, la existencia de una apropiada visión y planeación que logre mantener a la organización alineada, permite la supervivencia de la organización y, por ende, la consecución de los objetivos y resultados esperados (Camarena, 2016; Chiavenato, 2007).

Por la esencia misma de su función constitucional, cualquier órgano o dependencia de la Policía Nacional debe ser muy flexible y consciente de su entorno y la de la comunidad a la que sirve, y la Unipep no es la excepción. Es evidente cómo el entorno en el cual se le dio vida a la Unipep, ha ido moldeando a la unidad y esta, además, se ha ido adaptando a los cambios que ha sufrido dicho entorno. Esa adaptación ha sido evidente y necesaria en la Unipep, ya que su existencia y su accionar estuvieron estrechamente ligados a la evolución de las negociaciones de paz con las FARC-EP y, posteriormente, a la implementación del Acuerdo Final, ambos procesos con dinámicas cambiantes y modificaciones constantes que se debían atender inmediatamente para facilitar y no entorpecer el camino hacia la construcción de paz que lideraba el Gobierno nacional. Basta con analizar el objeto de las dos resoluciones que definen la estructura de la Unipep para evidenciar esa adaptación de manera más específica: la de 2016 se enfocaba directamente en los acuerdos de paz, mientras que la de 2018 modificó su redacción para que la unidad gire en torno a la construcción de paz.

Con base en lo expuesto por Camarena (2016), la capacidad de adaptación de la Unipep obedece al enfoque de sistema que ha desarrollado la unidad a nivel organizacional. De manera paralela, es posible afirmar que los diferentes grupos que conforman la unidad han logrado consolidar lo que se podrían denominar subsistemas. Estos, por su misma naturaleza, se tienen que relacionar entre sí, todos bajo un mismo mando y una misma directriz, que proviene de la figura de liderazgo de la unidad, y que siguen operando a pesar de las discusiones y controversias que han surgido tanto dentro como fuera de la misma institución —especialmente fuera— (comunicación personal, general Álvaro Pico, 2018).

Al ver que “el entorno es una fuerza que moldea aspectos internos de la organización y [...] [estas] sobreviven si adoptan las decisiones adecuadas para adaptarse al mismo” (Martín y Torrente, 2016, pp. 117-118). Es por esto que el modelo organizacional de la Unipep no debe ser entendido solamente como un sistema —con sus

respectivos subsistemas—, sino como un sistema abierto. Como sistema abierto, una organización recibe insumos —internos y externos—, genera unos servicios o productos y está dispuesta a recibir una retroalimentación que, si logra ser interiorizada, puede llevar a generar modificaciones positivas en la unidad. Así se asegura la supervivencia de la organización y se generan “procesos internos de readaptación, construcción y autorreparación, que le permiten interrelacionarse adecuadamente con un entorno” (Velásquez, 2007, p. 132).

Así funciona precisamente la Unipep: insumos internos que provienen de los diferentes grupos que la conforman y externos de las demás dependencias de la Policía Nacional, del Gobierno y de otros actores no gubernamentales; productos asociados, inicialmente, a los servicios de seguridad y protección y, posteriormente, a la construcción de paz en el país; y una constante retroalimentación que la ha llevado a no ser una organización tan transitoria como se pudo pensar en un comienzo, y a una reestructuración relevante y necesaria en menos dos años —adaptándose a diferentes eventos y circunstancias de su entorno como, por ejemplo, la terminación del MM&V, el del proceso de desarme de las FARC-EP y la modificación de las ZVTN—.

### ■ **Orientación estratégica de la Unipep: debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas a nivel organizacional**

La orientación estratégica de una organización parte de un buen diagnóstico de oportunidades, amenazas, fortalezas y limitaciones (Martín & Torrente, 2016). Un diagnóstico rápido de esas variables en la Unipep resultó ser un ejercicio interesante para evidenciar la adaptación de la unidad al entorno que la rodea. Con base en información recolectada a través de entrevistas semiestructuradas a funcionarios de los diferentes niveles de la unidad —incluyendo el nivel gerencial y el nivel operacional—, a continuación se describen las principales características de cada una de las variables relevantes para ese diagnóstico de la Unipep.

Desde un comienzo, una de las principales debilidades de la Unipep consistía en la necesidad de recursos financieros para crear una nueva unidad dentro de la institución policial. En un escenario de necesidades ilimitadas —y crecientes, dada la coyuntura del Acuerdo de Paz y las responsabilidades que de allí derivarían para la Policía Na-

cional— y recursos limitados, la restricción presupuestal fue un obstáculo importante. Asimismo, si bien la selección de personal para cumplir las funciones de la unidad surtió un proceso cuidadoso que arrojó resultados positivos — como se expondrá más adelante—, hubo algunas falencias para encontrar funcionarios disponibles y capacitados para ocupar unos cargos específicos en la organización y se presentaron algunas fallas en la provisión de estímulos para mantener una mayor motivación en algunos de los funcionarios seleccionados. Por último, los esfuerzos por consolidar la Unipep como una unidad de la Policía Nacional para asumir los compromisos adquiridos en el Acuerdo de Paz, no estuvieron debidamente acompañados de un proceso de socialización con la comunidad — e incluso, dentro de la misma institución policial—, sobre los roles de la unidad y las responsabilidades que le fueron asignadas. Esos elementos se resumen en el cuadro 1.

**Cuadro 1.** Debilidades (factores internos) de la Unipep

- Falta de recursos para cubrir necesidades de funcionamiento
- Falta de personal en cargos específicos de la organización
- Falta de estímulos para mejorar la motivación del personal de la unidad
- Insuficiente socialización con la comunidad sobre las responsabilidades y los roles de la unidad

Algunas de esas debilidades se convirtieron, a su vez, en amenazas a la existencia misma y buen funcionamiento de la unidad. La insuficiente socialización de las responsabilidades de la Unipep llevaron a que algunas entidades estatales y parte de la ciudadanía que estaba siendo impactada directamente por el Acuerdo de Paz, no estuvieran debidamente informadas sobre los procesos desarrollados por la unidad. Eso también ocasionó que la credibilidad de la unidad no fuera tan consistente en todos los territorios donde fue desplegado el personal y que la Unipep se convirtiera en un tema más de controversia en medio de la polarización política que despertó la implementación del Acuerdo de Paz en el país. Por último, al ser una de las responsabilidades de la Unipep proveer seguridad a funcionarios de la Organización de Naciones Unidas (ONU), del Gobierno nacional, de la Fuerza Pública y de las FARC-EP, toda acción en contra de estos actores podría llegar a ser vista como un error operativo de la unidad. En el cuadro 2 se sintetizan los puntos descritos.

**Cuadro 2.** Amenazas (factores externos) de la Unipep

- Seguridad de los funcionarios de ONU, Gobierno, FARC-EP y Fuerza Pública
- Desinformación sobre los procesos que desarrolla la unidad
- Falta de credibilidad en los procesos que adelanta la Unipep
- Polarización política de sectores relacionados con la implementación del Acuerdo de Paz
- Falta de convencimiento por parte de algunos miembros de la Fuerza Pública sobre la implementación del Acuerdo de Paz con las FARC-EP.

La principal motivación para la creación de la Unipep fue la necesidad de tener un cuerpo específico, al interior de la Policía Nacional, capaz de cumplir las responsabilidades derivadas del Acuerdo de Paz; el Acuerdo se puede considerar como la ventana de oportunidad para el surgimiento de la Unidad. Esa es una de las fortalezas fundamentales de la Unidad, ya que a medida que la implementación del Acuerdo de Paz avanza, los procesos que desarrolla la Unidad evolucionan de forma paralela en todas las etapas del mismo.

Otra de las fortalezas que se deben resaltar con mayor énfasis en el transcurso de constitución y consolidación de la Unipep es su talento humano. La unidad contó con un riguroso proceso de selección, en el cual se buscaron perfiles específicos, se planificó una capacitación acorde con las responsabilidades adquiridas por la unidad y se privilegió un componente de voluntariedad como requisito para ser parte de esta. Dicho proceso facilitó el empoderamiento del personal seleccionado, lo que permitió que cumpliera con mayor entusiasmo y eficiencia las tareas que le fueron encomendadas, que se pudiera fomentar un desarrollo organizacional de la unidad de forma participativa e integral y que se lograra elaborar unos lineamientos propios de construcción de paz, proceso que se transformó en la redacción del Modelo de Construcción de Paz de la Policía Nacional. Todos esos desarrollos han mejorado el posicionamiento de la Policía Nacional —en el imaginario del Gobierno nacional, de la sociedad colombiana y del ámbito internacional, hasta donde la unidad se ha podido visibilizar—, y han logrado generar un mayor respaldo jurídico en las actuaciones de la unidad, una mejor articulación con instituciones del orden nacional, departamental y local, así como un mayor

apoyo de organizaciones de la sociedad civil a la gestión de la unidad en los diferentes territorios donde esta se encuentra desplegada. En el cuadro 3 se presentan las fortalezas descritas.

**Cuadro 3.** Fortalezas (factores internos) de la Unipep

- Participación de la unidad en todas las etapas de implementación del Acuerdo de Paz
- Talento humano: se contó con personal necesario para conformar la unidad, personal competente y calificado, gracias a un buen diseño de perfiles en la selección y un buen proceso de capacitación
- Empoderamiento del personal que hace parte de la Unipep para asumir sus responsabilidades
- Organización construida de forma participativa e integral
- Elaboración desde la unidad del Modelo de Construcción de Paz
- Posicionamiento de la imagen de la policía a través de la unidad
- Respaldo jurídico en las actuaciones de la organización
- Articulación efectiva con instituciones del orden nacional y departamental
- Apoyo de organizaciones no gubernamentales a la gestión de la unidad

Por último, en el cuadro 4 se detallan los principales elementos que representan una oportunidad para alcanzar una mayor consolidación, liderazgo y eficacia de la Unipep. En primer lugar, la unidad ha adquirido una gran experiencia en todas las fases de implementación del Acuerdo de Paz con las FARC-EP, lo que deja una unidad mejor preparada para afrontar los retos que representaría un acuerdo similar con otros grupos al margen de la ley, en caso de que estos se den. En segundo lugar, la labor que ha adelantado la Unipep en los territorios donde su personal ha sido ubicado, le ha permitido llegar a muchas zonas del país donde antes no podía llegar y, más importante aún, ha llegado con la intención de construir paz, establecer lazos de confianza con la población y servir de factor de cohesión social en la comunidad. Finalmente, la unidad tiene el potencial de convertirse en un caso interesante de análisis para otros países, al incorporar rasgos propios de una reforma o, más bien, adaptación, del sector de seguridad, a un entorno dinámico, caracterizado por la implementación de un Acuerdo de Paz con un grupo guerrillero, con presencia de la ONU —pero sin un componente de Cascos Azules— y en medio de un contexto donde aún

persisten grupos alzados en armas generadores de violencia en el territorio nacional.

**Cuadro 4.** Oportunidades (factores externos) de la Unipep

- Experiencia de la unidad para adelantar proceso con otros grupos al margen de la ley
- Cobertura de la provisión de seguridad en todos los territorios del país
- Caso interesante y relevante de análisis para mostrar a otros países

### ■ Selección y capacitación del personal

La selección de personal para ser parte de la Unipep fue un proceso complejo y tuvo que desarrollarse en poco tiempo —ya que dependía, en gran medida, de los tiempos que se manejaban durante las negociaciones en La Habana—. A pesar de ello, el proceso de selección, estricto y riguroso, fue uno de los pilares de la operatividad de la unidad. Desde un comienzo, la Unipep estableció unos perfiles específicos para seleccionar el personal que ingresaría a desempeñar funciones concretas en cada una de las áreas de la organización. Esos perfiles, además de los criterios profesionales necesarios para desempeñar cabalmente su función, incluyeron tres condiciones concretas: ningún oficial podía ser víctima del conflicto armado, la incorporación era de carácter totalmente voluntario, y todo oficial seleccionado debía ser capacitado en temas de construcción de paz (comunicación personal, coronel Santiago Camelo, 2018).

Hubo situaciones en las que, dada la premura del tiempo y la especificidad del perfil solicitado, fue difícil encontrar suficiente personal. En esos casos, como sucedió con el grupo del MM&V y del grupo de protección al MM&V, fue necesario solicitar el envío de personal directamente a los superiores de algunas dependencias —teniendo que resaltar importancia al criterio de voluntariedad planteando inicialmente—. Sin embargo, el proceso de capacitación fue fundamental para consolidar el compromiso de todos los oficiales, su lealtad hacia el proceso de construcción de paz y, en especial, el empoderamiento de los oficiales en la implementación del Acuerdo de Paz (comunicación personal, teniente coronel Castro, 2017). Por medio de esa capacitación y el empoderamiento de los oficiales, la Unipep buscó mantener un alto nivel de profesionalización y especialización en la organización.

Es posible afirmar que el proceso de selección del personal de la Unipep se empezó a forjar desde 2015, un año antes de la creación de la unidad —y, por ende, con mucha anticipación a la firma del Acuerdo de Paz—. Según como iban evolucionando las negociaciones en La Habana, la Policía Nacional seleccionó a veinte oficiales para empezar a configurar el perfil de funcionarios que más adelante integrarían lo que se llamaría el MM&V. Una vez seleccionados, entre agosto de ese año y marzo del año siguiente, se adelantó una etapa de capacitación inicial en la cual se dictaron los siguientes tres cursos: Planeamiento para el Cese al Fuego y Hostilidades Bilateral y Definitivo y DDR (Desarme, Desmovilización y Reintegración), organizado por la ONU; Entrenamiento del Equipo Técnico para la Dejación de Armas, organizado por el Centro de Educación Militar del Ejército, y Formador de Formadores, organizado por el Departamento de Seguridad de la ONU (Unipep, 2017). En otras palabras, la Policía Nacional, previendo las responsabilidades tendría que asumir una vez se firmara el Acuerdo de Paz, las bases para irse adaptando gradualmente a los cambios y necesidades que ello implicaría.

Posteriormente, la Unipep se apoyó en la Dirección de Incorporación de la Policía Nacional para diseñar unos protocolos de selección del resto del personal que se debía vincular a la unidad. Ese personal sería capacitado, a su vez, por un Equipo Móvil de Capacitación de la Unipep conformado por los oficiales ya seleccionados y capacitados por la ONU y por el Centro de Educación Militar del Ejército, además de otros oficiales del nivel ejecutivo y patrullero que se sumaron al equipo. El Equipo Móvil de Capacitación inició la formación del personal seleccionado desde mayo de 2016, teniendo como meta capacitar 2.800 uniformados en octubre de ese mismo año. Las capacitaciones incluyeron temáticas como: predespliegue para la edificación de la paz, desarrollo de proyectos productivos, resolución de conflictos: atención prehospitalaria, violencia de género, primer respondiente, sistema de seguridad rural, inteligencia para la paz, policía judicial y protección a personas e instalaciones.

Un elemento adicional que es fundamental resaltar en todo este proceso de selección y capacitación consiste en que:

atendiendo a los principios de inclusión de género, en un esfuerzo realizado por la Dirección de la Policía Nacional,

se vincula al Grupo Mecanismo de Monitoreo y Verificación Unipep, 16 mujeres quienes representan el porcentaje más alto de género femenino del componente Gobierno, entre las instituciones de la Fuerza Pública (Unipep, 2017, p. 133).

## ■ Creación de un modelo de construcción de paz

Un último elemento de ese proceso evidente de adaptación a los cambios en el entorno, consiste en la formulación del Modelo de Construcción de Paz de la Policía Nacional, liderado por el Área Estratégica para la Implementación de los Acuerdos de la Unipep. La elaboración de ese modelo contó, además, con el apoyo de Interpeace (2014), la Alianza para la Paz, la Embajada de Suiza en Colombia y la Embajada del Reino de los Países Bajos en Colombia. Resulta fundamental resaltar la existencia de este modelo, ya que evidencia la capacidad organizacional de la Unipep para reconocer la necesidad de establecer lineamientos específicos para implementar las responsabilidades que la institución adquirió a raíz de la firma del Acuerdo de Paz —responsabilidades que no alcanzaban a ser del todo contempladas en el Plan Estratégico Institucional 2015-2018 y la Visión 2030: policía, autoridades y comunidad, hacia un desarrollo sostenible—.

El Modelo de Construcción de Paz se construyó mediante una metodología de diálogo constructivo, enfocada de abajo hacia arriba, donde inicialmente se tuvo en cuenta la opinión de una línea base de 125.239 funcionarios adscritos a la Policía Nacional. Esos funcionarios fueron contactados con el fin de conocer su percepción en torno al Acuerdo de Paz y las responsabilidades que la Policía Nacional debía asumir a raíz de él. Los resultados de la encuesta fueron muy llamativos y presentaron un enorme desafío a la institución, razón que motivó aún más la iniciativa de elaborar dicho modelo:

el 10% de los encuestados dijo no conocer los Acuerdos de Paz en lo absoluto y el 56% manifestó conocer poco los puntos de la agenda de negociación. El 63% de los encuestados consideró que la Policía Nacional ha contribuido poco o nada en informar a sus integrantes sobre el avance de los Acuerdos de Paz. Por otro lado, el 55% de los encuestados opinó que las funciones de la Policía Nacional cambiarían poco o nada con el fin del conflicto armado. (Policía Nacional de Colombia, 2017b, p. 34)

Ese diagnóstico interno sobre las responsabilidades de la Policía Nacional frente al Acuerdo de Paz llevó a que se diseñaran seis iniciativas estratégicas para la implementación del acuerdo, las cuales se convirtieron, a su vez, en la base del Modelo de Construcción de Paz de la institución. Las iniciativas fueron: seguridad y convivencia para la construcción de paz territorial, seguridad para el ejercicio de la participación política y la protesta pacífica, fin del conflicto y garantías de seguridad para la dejación de armas, tratamiento territorial a la problemática de las drogas ilícitas para la reducción de conflictos, tratamiento del pasado, defensa jurídica y policías víctimas, e implementación, monitoreo y verificación.

Un rasgo característico del Modelo de Construcción de Paz que busca, de cierta manera, fortalecer la esencia de la Policía Nacional y para lo cual se incluyó en la estructura organizacional de la Unipep el Área de Historia, Memoria Histórica y Víctimas, consiste en el componente que busca definir “medidas institucionales que aportan a la reparación integral, dignificación y visibilización de policías víctimas y sus familias” (Policía Nacional de Colombia, 2017b, p. 46). En ese sentido, se han reconocido 49.975 policías víctimas del conflicto armado, 9.937 encontrándose en servicio activo y 120 desaparecidos. De igual forma, con el apoyo de universidades colombianas se han desarrollado diversos eventos encaminados a exaltar, reconocer y dignificar a los policías víctimas del conflicto. Adicionalmente, se han desarrollado iniciativas como la elaboración del monumento Edificadores de Paz para contribuir a la construcción de la memoria histórica institucional de policías víctimas, y la publicación un libro encaminado a resaltar el valor y sacrificio de la mujer durante el conflicto armado: *El género del coraje*.

## Conclusiones

El Acuerdo de Paz firmado entre el Gobierno nacional y las FARC-EP en noviembre de 2016, generó un punto de quiebre en la historia de violencia que ha azotado al país. Eso ha ocasionado un sinnúmero de consecuencias de toda índole y en todos los sectores del Estado colombiano, incluyendo el sector seguridad y defensa. Si bien en este sector no se ha promovido una reforma total de este, sí se han evidenciado adaptaciones a los cambios en el entorno generados, entre otros, por las negociaciones en La Habana: la Unipep es claro ejemplo de ello. El Acuerdo de Paz entre el Gobierno nacional y las FARC-

EP se convirtió en la ventana de oportunidad para la creación y consolidación de la Unipep.

La Unipep representa un esfuerzo por fortalecer el proceso de construcción de paz en el país, manteniendo los valores tradicionales de la provisión de seguridad, pero adaptando las capacidades de la institución policial las necesidades propias de un escenario de posacuerdo, y dándole un mayor énfasis a la comunidad al establecerla como eje central de su actuar. Además, la Unipep tiene el potencial de incrementar la percepción positiva de los diferentes actores de la sociedad, al aproximarse a la comunidad con mayor profesionalismo. De ahí la importancia de los esfuerzos realizados durante la capacitación recibida por el personal de la Unipep y la voluntad explícita de sus miembros de ser parte del proceso.

La literatura revisada en este trabajo (Cruz-Rodríguez, 2017; Divón, 2017; Llorente, 1999), establece que una reforma, cambio o ajuste en la estructura de la Fuerza Pública tras un cambio en el entorno de seguridad, debe buscar hacer a la institución menos jerárquica y piramidal, más flexible, autónoma y que logre generar una mayor relación e interacción entre los oficiales de base y la población. Si bien la Unipep mantiene una figura jerárquica y piramidal, su accionar ha demostrado que sí ha logrado ser lo suficientemente flexible para ajustarse a la dinámica propia de la implementación del Acuerdo de Paz y, además, se ha preocupado por tener hombres de base y superiores, debidamente capacitados, para promover una relación más directa y cercana con la población. Ese es, precisamente, el alcance y uno de los resultados esperados de propender por consolidar un modelo organizacional de carácter comunitario, tal como se argumentó que es el caso de la Unipep.

También es vital resaltar tres elementos que caracterizan la evolución y el desarrollo de la Unipep y que son fundamentales para que la unidad pueda continuar liderando el proceso de construcción de paz en el país. Primero, la Unipep ha logrado establecer lazos de confianza entre la institucionalidad y la comunidad, y entre la institucionalidad y las FARC-EP, una cualidad que no se puede perder. Segundo, la Unipep ha gozado de un gran apoyo institucional, lo que le ha permitido tener cierta flexibilidad en su accionar y en su misma estructura organizacional, un elemento evidente al contrastar las dos resoluciones que le dan vida a la unidad. Esa flexibilidad es buena y útil, pero hasta cierto punto, ya que en el largo plazo,

modificaciones y cambios estructurales no siempre son buenas señales de estabilidad.

Tercero, y relacionado con el punto anterior, la Unipep fue creada inicialmente como una unidad transitoria bajo un modelo organizacional que se puede asociar más a un modelo profesional, según lo establece la teoría académica sobre el tema; sin embargo, la evolución de la unidad la ha llevado a virar hacia un modelo más comunitario y con un carácter que cada vez tiende a ser menos transitorio, una característica que debe fortalecerse ya que, según la teoría de la RSS, las reformas, cambios o adaptaciones deben contemplarse a largo plazo para que logren tener resultados exitosos. En ese sentido, ¿valdría la pena pensar en elevar el nivel de la Unipep para pasar a ser considerada una dirección dentro de la Policía Nacional?

Finalmente, el modelo y la concepción de la Unipep, entendida como una respuesta gubernamental, liderada por la Policía Nacional de Colombia, para enfrentar los retos y desafíos de la implementación de un Acuerdo de Paz con un grupo armado, en medio de un conflicto armado que aún sigue vigente con otros grupos que no han cesado sus hostilidades, tiene el potencial suficiente para ser un referente de análisis para la comunidad internacional. La Unipep no es, necesariamente, la única o la mejor respuesta estatal a un proceso de implementación de un acuerdo de paz, pero sin duda alguna tiene muchos rasgos que pueden servirle de lección aprendida a otros Estados que enfrenten situaciones similares. Debería ser de interés del Gobierno nacional y de los diferentes actores que han hecho parte de la implementación del Acuerdo de Paz en Colombia, como la ONU, destacar la experiencia de la Unipep a nivel internacional.

## Referencias

- Alburquerque, A. d. (2002). Teoría de la organización y nuevo institucionalismo en el análisis organizacional. *Revista Administración y Organizaciones*, 8, 14-44.
- Andersen, L. (2006). *Security sector reform in fragile states*. DIIS Working Paper. Recuperado de Danish Institute for International Studies, <https://www.diis.dk/en/research/security-sector-reform-in-fragile-states>
- Angell, J. E. (1976). Organizing police for the future: An update of the democratic model. *Criminal Justice Review*, 1(2), 35-52.
- Aparicio, J. (2016). Los estudios de policía en Latinoamérica. Algunas limitaciones teóricas y metodológicas en su abordaje como objeto directo. *Revista Criminalidad*, 58 (3), 119-132.
- Ball, N. & Hendrickson, D. (2006). *Trends in Security Sector Reform (SSR): Policy, practice and research*. Ottawa: International Development Research Centre (IDRC).
- Ball, N. (1998). *Spreading good practices in security sector reform: Policy Options for the British Government*. Londres: Saferworld.
- Brodeur, J. (2008). Algunos conceptos sobre policía rural a partir de la experiencia de la Policía Montada de Canadá. En M. Llorente, R. Ortiz & N. Urrutia, *Policía Nacional: una fuerza para la consolidación* (pp. 7-10). Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.
- Brzoska, M. (2000). The concept of security sector reform. En: Wulf, H. (ed), *Brief 15: Security sector reform* (pp. 6-13). Bonn: Bonn International Center for Conversion.
- Bulla, P. & Guarín, S. (2016). Formación policial y seguridad ciudadana. ¿Cómo mejorar el servicio de policía? En S. Tolosa, *Retos y desafíos de la policía en contextos de transición hacia la paz*. Bogotá: Fundación Friedrich Ebert Stiftung.
- Camarena, J. L. (2016). La organización como sistema: el modelo organizacional contemporáneo. *Oikos Polis, Revista Latinoamericana de Ciencias Económicas y Sociales*, 1(1), 135-174.
- Castellón, J. (2008). ¿Qué entendemos por reforma del sector de seguridad? *Cuadernos de Estrategia*, 138, 19-31.
- Chiavenato, I. (2007). *Administración de recursos humanos. El capital humano de las organizaciones*. México: McGraw-Hill.
- Cruz-Rodríguez, E. (2017). El posconflicto y la reforma de la Policía en Colombia: el problema de la desmilitarización. *Memorias*, 15(27), 15-30.
- Divon, S. (2017). Police reform and power in post conflict societies: A conceptual map for analysis. *European Journal of Policing Studies*, 4(3), 269-298.
- El Espectador*. (2017). Policía de la paz: aciertos y desaciertos en un año de existencia. *El Espectador*. Recuperado de <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/la-policia-para-la-paz-aciertos-y-desaciertos-en-un-ano-de-existencia-articulo-693702>
- El Universal*. (2017). Así será la reestructuración de la Policía en los próximos años. *El Universal*. Recuperado de <http://www.eluniversal.com.co/colombia/bogota/asi-sera-la-reestructuracion-de-la-policia-en-los-proximos-anos-249180>
- Fernández, M. (1992). Policía, profesión y organización: hacia un modelo integral de la Policía en España. *Revista Española de Investigaciones Sociales Reis*, (59), 205-222.

- Guillén, F. (2015). *Modelos de policía y seguridad* (Tesis doctoral) Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona.
- Grabendorff, W. (2009). *Limited security sector reform in Colombia. Security sector reform in challenging environments*. Génova: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces.
- Hendrickson, D. (1999). *A review of security-sector reform. Conflict, security & development group*. Centre for Defence Studies, King's College, University of London.
- Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, P. (2014). *Metodología de la investigación*, 6.ª ed. Ciudad de México: Mc Graw Hill Education.
- Herrán, C. (2015). Roles del sector defensa nacional en el posconflicto colombiano. Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada. Recuperado de: <http://hdl.handle.net/10654/7144>.
- Interpeace. (2014). *Assessing resilience for peacebuilding: A discussion document*. Nueva York: Interpeace.
- Jiménez, R. (2016). La Policía Nacional en el posconflicto. *Revista Opera*, 20, 85-105.
- Llorente, M. (1999). Perfil de la policía colombiana. *Reconocer la guerra para construir la paz* (pp. 391-473). Bogotá: Ediciones Uniandes, Cerec, Norma.
- Llorente, M., Ortiz, R., & Urrutia, N. (2008). *Policía Nacional: una fuerza para la consolidación*. Bogotá: Fundación Ideas Para La Paz, Embajada Británica.
- Manrique, V. (2013). Después de La Habana: un posconflicto relativo y armado. Observatorio de Drogas Ilícitas y Armas. Ponencia. Conversatorio: El rol de la policía en el posconflicto. Universidad del Rosario.
- Martín, M., & Torrente, D. (2016). La reforma de la policía en Europa: desafíos, debates y alternativas. *Desafíos*, 28(2), 113-144.
- Méndez, R. (1999). Peace as a global public good. En I. Kaul, I. Grunberg & M.A. Stern, *Global public goods* (pp. 382-416). Londres: Oxford University Press.
- Mesa, M. (2009). Paz y seguridad. Recuperado de [http://www.ceipaz.org/images/contenido/16\\_paz\\_seguridad\\_castellano.pdf](http://www.ceipaz.org/images/contenido/16_paz_seguridad_castellano.pdf)
- Pedraza, L., Villamizar, A., & Ortiz, Z. (2015). Desafíos del proceso de construcción de paz para la Policía Nacional de Colombia. *Revista Criminalidad*, 57 (3), 135-148.
- Pino, N. & Wiatrowski, M. (2006). *Democratic policing in transitional and developing countries*. Aldershot, Reino Unido: Ashgate.
- Policía Nacional de Colombia. (2010). *Enfoque humanístico del servicio de policía*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Policía Nacional de Colombia. (2017a). *Liderazgo policial como factor de transformación en la edificación de la paz*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Policía Nacional de Colombia. (2017b). *Modelo de construcción de paz de la Policía Nacional*. Bogotá: Policía Nacional de Colombia
- Ponsaers, P. (2001) Reading about “community (oriented) policing” and police models. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 24 (4), 470-497.
- Rivera-Fermán, J. (2016). *Las instituciones de la policía municipal en México, obstáculos y oportunidades para la seguridad pública*. (Trabajo de grado), Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (Iteso), Jalisco.
- Sánchez, R. (2015). Nuevos paradigmas de seguridad pública en el posconflicto. En R. Molano, (ed.), *El posconflicto en Colombia. Reflexiones y propuestas para recorrer la transición*. Bogotá: Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga, Fundación Konrad Adenauer en Colombia.
- Unipep. (2017). Balance de gestión. Bogotá: Unidad Policial para la Edificación de la Paz.
- Unipep. (2018). Información solicitada por los investigadores a la Unipep y suministrada por la unidad en octubre de 2018.
- Velásquez, A. (2007). La organización, el sistema y su dinámica: una versión desde Niklas Luhmann. *Revista Escuela de Administración de Negocios*, 61, 129-155.
- Wulf, H. (2004). Security-sector reform in developing countries: An analysis of the international debate and potentials for implementing reforms with recommendations for technical cooperation. *Deutsche Gesellschaft Für Technische Zusammenarbeit (GTZ)*.