De la seguridad nacional a la seguridad ciudadana: el papel de la Policía Nacional

Juan Aparicio Barrera

2019

LIBROS DE INVESTIGACIÓN

El futuro es de todos
Presidencia de la República

Colombia: De la seguridad nacional a la seguridad ciudadana: el papel de la Policía Nacional.
1ra Edición. Bogotá D.C., 2019.
94 p.; 16.5 X 23 cm.

ISBN digital: 978-958-52080-2-5

1. Policía. 2. Seguridad del Estado. 3. Seguridad internacional. 4. Seguridad interior. 5. Criminalidad. I Juan Aparicio Barrera.

CDD-23 353.1 – 2019

© Juan Aparicio Barrera (autor)
Dirección Nacional de Escuelas
Brigadier General Juan Alberto Libreros Morales
Director Nacional de Escuelas
© Policía Nacional de Colombia
Vicerrectoría de Investigación
dinae.vicin@policia.gov.co
Trasversal. 33 N.º. 47A - 35 Sur • Bogotá, D. C., Colombia
Teléfono: (57-1) 515 9000 Ext. 9854

Editor
Capitán Juan Aparicio Barrera

Serie libros resultados de investigación

Queda prohibida la reproducción parcial o total de este libro por cualquier proceso reprográfico o fónico, especialmente por fotocopia, microfilme, offset o mimeógrafo

Ley 23 de 1982

ISBN digital: 978-958-52080-2-5
Primera edición: noviembre de 2019
Diseño de Carátula: Competitividad SAS
Diagramación e impresión: Competitividad SAS
Corrección de estilo: Competitividad SAS
Bogotá D. C. - Colombia

Policía Nacional de Colombia

General **Óscar Atehortúa Duque**
Director General Policía Nacional

Mayor General **Gustavo Alberto Moreno Maldonado**
Subdirector General Policía Nacional

Brigadier General **Juan Alberto Libreros Morales**
Director Nacional de Escuelas

Coronel **Jhon Harvey Alzate Duque**
Vicerrector de Investigación

Título original: *De la seguridad nacional a la seguridad ciudadana:* el papel de la Policía Nacional de Colombia
Año: 2010
Ciudad: Bogotá D. C.
Monografía para optar al título de magíster en Seguridad y Defensa Nacionales.
Escuela Superior de Guerra

Director monografía
Mg. Juan Pablo Gómez Azuero, profesor Escuela Superior de Guerra.

Jurado calificador monografía
Mg., Aldo Miguel Olano Alor, profesor Universidad Externado de Colombia.
Ph. D., Joaquín Romero Herrera, profesor Universidad Pontificia Javeriana.

Pares evaluadores libro resultado de investigación
Ph. D., Marithza Sandoval Escobar,
Docente investigadora, Fundación Universitaria Konrad Lorenz.
Ph. D., Miguel Ezequiel Badillo Mendoza,
Docente Universidad Nacional Abierta y a Distancia.

Grupo de investigación "El Saber Policial de la Seguridad Pública DINAE-ESPOL", Código: COL0164769. Líneas: Seguridad pública y servicio de Policía. Escuela de Posgrado de la Policía "Miguel Antonio LLeras Pizarro"

Como citar: Aparicio, J. (2019). *De la seguridad nacional a la seguridad ciudadana: el papel de la Policía Nacional.* Bogotá D. C.: Policía Nacional de Colombia. doi. http://dx.doi.org/10.22335/rlct.978-958-52080-2-5

Las opiniones expresadas en esta obra son responsabilidad exclusiva del autor y no necesariamente reflejan la postura de la Policía Nacional de Colombia.

Resumen:

El objetivo de este libro es explicar los cambios que conducen al desplazamiento de los problemas de la seguridad nacional a la ciudadana en Colombia y el papel que cumple la Policía Nacional en este cambio. El marco teórico se sustenta en el contractualismo y teorías sobre los conflictos contemporáneos. Como metodología, se realizan ejercicios descriptivos de observaciones empíricas de los actores no estatales del conflicto, y se recolecta información estadística de fuentes oficiales del Gobierno Nacional, encuestas latinoamericanas de registros administrativos y encuestas de la Policía Nacional. Como resultado principal, se describe el carácter interméstico de los problemas de seguridad y la imperiosa necesidad de soluciones globales por medio de la cooperación entre los Estados, en particular de las agencias policiales. En conclusión, a medida que se contrarrestan las amenazas del orden interno, que provienen de la guerrilla o seguridad del Estado, y se conserva la ausencia real (actual y futura) de amenazas externas a la soberanía nacional, las nuevas problemáticas se agrupan en la seguridad ciudadana y son de carácter interméstico, pues perturban tanto el entorno nacional como el internacional. Del mismo modo, se indica una coexistencia de amenazas y problemas, y un cambio en las necesidades de seguridad de los ciudadanos.

Palabras clave:

Policía, seguridad del Estado, seguridad internacional, seguridad interior, criminalidad.

El autor

El Capitán Juan Aparicio Barrera es Politólogo de la Universidad Nacional de Colombia, Especialista en Servicio de Policía de la Escuela de Cadetes de Policía Francisco de Paula Santander, Magíster en Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra y Doctor en Estudios Políticos de la Universidad Externado de Colombia. Se desempeñó como docente de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, del departamento de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Colombia. Actualmente, es editor de la Revista Logos Ciencia & Tecnología en la Dirección Nacional de Escuelas. Entre sus cargos en la Policía Nacional se desempeñó como Jefe del Área de Investigación, Director del Grupo de Investigación Saber Policial y docente de la Escuela de Postgrados de Policía "Miguel Antonio Lleras Pizarro", editor de la Revista Criminalidad y Jefe del Observatorio del Delito de la Dirección de Investigación Criminal e Interpol. Es articulista en publicaciones científicas siendo sus temas de interés la cooperación policial y los procesos internos de los sistemas policiales.

Agradecimientos

A mi bebé, Gabriela Aparicio García, por hacerme un hombre feliz; a mis padres, Teresa y Segundo Juan, y mis hermanos, Alex y Diana.

De igual forma, a mi tutor, Juan Pablo Gómez Azuero, docente de la Maestría en Seguridad y Defensa Nacionales, por sus aportes y comentarios a la monografía.

[…] es mucho más barato
adiestrar a un policía para que ofrezca seguridad en su aldea,
o ayudar a un agricultor a sembrar su cosecha,
que enviar a nuestras tropas a combatir […].

BARACK OBAMA

Prólogo

Dada la situación de conflicto armado en Colombia, por casi siete décadas se fijó como prioridad de la Policía Nacional la defensa de la integridad del Estado frente a las amenazas de la subversión y del narcotráfico; dejando en segundo plano el papel de la regulación de la sociedad, el mantenimiento del orden civil y la atención de las necesidades y requerimientos del ciudadano, en particular la atención de contravenciones y delitos que lo afectan. Esta prioridad significó que la mayoría de los esfuerzos, recursos y hombres se destinaron a las situaciones del conflicto armado y, apenas era de esperar cuando significaba garantizar la vida de los mismos policías, a la protección de las incipientes organizaciones del Estado en el territorio y los recursos estratégicos de la nación. Asimismo, los mandatarios locales y nacionales no exigían más esmero en la seguridad ciudadana, ya que la preferencia era el conflicto interno; además, para la política local la seguridad no daba mayores créditos en cuanto a la cantidad de votos de los electores o a los montos económicos de corrupción por contratos en estos temas y la desconfianza en ciertos gobiernos locales, luego de implementada la elección popular, en atención a sus posibles vínculos con los actores no estatales del conflicto.

A medida que las amenazas a la seguridad nacional se disipan en la era de la posguerra fría, por el colapso o procesos de paz con las guerrillas, el quehacer de la Policía se enfoca en las situaciones comunes de un país sin conflicto o en vía de superarlo; entonces, todo aquello reservado a un segundo lugar en Colombia pasa a primerísimo plano, como la regulación de la vida en comunidad, el mantenimiento del orden civil, el control del delito y de las organizaciones delincuenciales, la regulación de la violencia doméstica y tantos otros quehaceres que cumple una organización policial.

Desde luego, aspectos como la regulación de la vida en comunidad, el control del delito y de la violencia doméstica conducen a dos dinámicas: la primera, el papel de prevención y coacción a través de la aplicación de la norma para garantizar la convivencia en comunidad desde leyes como el Código Nacional de Policía o el Código Nacional de Tránsito, lo que sin duda repercute en procesos de civilidad y el cambio de la cultura social de Colombia. De igual forma, el ingreso decidido del Estado en las esferas de control de la sociedad civil y de la familia para las próximas décadas, pasa de ser una situación caótica o anárquica en la vida diaria, bajo el influjo de la delincuencia orga-

nizada, a la regulación, buen comportamiento ciudadano y control de la delincuencia organizada, como sucede en países del primer mundo. Esta situación se logra a través de técnicas de investigación judicial, las multas, sanciones y trabajos sociales que deben cursar o pagar los ciudadanos infractores. La segunda, el control del delito conduce al aumento de los registros administrativos con cifras de millones, como las que presentan los países del primer mundo, y desarrolla más capacidades técnicas para combatirlo en atención al servicio policial; a su vez, el aumento de sus actividades conduce, por sobrecarga, al colapso del sistema tradicional de justicia penal y la congestión carcelaria. Esta fijación del control delictivo surge de la creciente vigilancia de los medios de comunicación y de la obligación de los gobiernos nacionales y locales de atender los requerimientos de los electores, por primera vez en la historia del país.

En este panorama de regulación y control, los requerimientos a la Policía serán mayores en las esferas de los espacios públicos y en el contexto privado doméstico, lo cual permite prever la necesidad de aumento de su talento humano, en particular, de mujeres a la par de su cualificación. Y significa, a la par, el fortalecimiento tecnológico, bases de datos, logística y su capacidad analítica; pero implica problemas por sobrecargas de múltiples demandas de servicios y de incorporación de efectivos que sean atractivos a la Policía como campo laboral y permanezcan en la carrera policial. En síntesis, un crecimiento no por necesidades de combatientes, sino un crecimiento para la regulación social y control del delito en Colombia, aunque también problemas para incorporar y permanecer en la Policía.

El hecho del desarrollo de la seguridad privada -que merece especial análisis en los próximos años- para proteger la propiedad privada no excluye el aumento del cuerpo de policía, pues la seguridad es indisoluble; por ello, la apuesta por la seguridad pública a través de esta garantiza la atención de los espacios públicos o de interés público. En todo caso, el principal problema proviene de los actores no estatales del conflicto en las ciudades y campos que, bajo el supuesto de garantizar la "seguridad", generan delitos como la extorsión, el homicidio o la restricción de la movilidad. En menor medida, algunas organizaciones del Estado buscan su supervivencia burocrática al incorporarse en los temas de la seguridad ciudadana en atención a la ampliación de la idea de la defensa del orden constitucional, como cuando un pez se queda sin agua y salta a otro estanque.

También, los problemas de los actores no estatales del conflicto, como los remanentes de los grupos guerrilleros y los narcotraficantes, continúan en la agenda pública y de la Policía Nacional, en atención a la historia de Colombia, pues, desde la época de la Violencia estas organizaciones mutan, se recomponen y su descuido puede repercutir en la desestabilización del país. Esto significa que, por algunos años se tendrá que lidiar con este tipo de actores y se mantendrán estas capacidades en la Policía Nacional.

Ciertas situaciones persisten como los fracasos en los acercamientos para generar acuerdos con el ELN, el poder de las bandas criminales en determinados lugares en donde tuvieron presencia previa los grupos paramilitares, los acuerdos delictivos y conflictos de estas organizaciones en el terreno (guerrillas, disidencias y bandas criminales). De igual modo, el poder de la delincuencia organizada en las principales ciudades del país cambia con la mayor influencia de los carteles de la droga mexicanos en el

contexto local, la criminalidad ligada a la migración de venezolanos y el crecimiento de la seguridad privada.

Este libro se publica ocho años después de culminar la Maestría en Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra, es producto de la monografía de grado que se gestó entre el 2009 y 2010. En términos generales, se actualizaron algunas ideas, luego del Acuerdo Final con las FARC del año 2016, señalando básicamente la continuidad criminal de algunos frentes de la antigua organización; se realizó mayor énfasis en las problemáticas y desafíos del mundo de la posguerra fría, al dejar el término de amenazas solo para aquello que afecta la seguridad nacional, lo que implicó algunos cambios en los títulos, y finalmente, se adecuó en su totalidad el manuscrito a normas APA (sexta versión). Esta publicación, fue producto del interés del señor coronel Luis Ernesto García Hernández, director de la Escuela de Postgrados de Policía "Miguel Antonio Lleras Pizarro" para que sea parte del material de consulta y lectura de los estudiosos de estas materias.

Contenido

INTRODUCCIÓN 19

1.1. La seguridad ciudadana 23
1.1.1. ¿Seguridad para el Estado o para el ciudadano? 24
1.1.2. Seguridad y libertad 25
1.1.3. La seguridad ciudadana y la seguridad humana 25
1.2. Cambio histórico de las amenazas a los problemas de la seguridad 27
1.2.1. ¿La seguridad interna o externa? 28
1.3. La imbricación de las amenazas y problemas de la seguridad 30
1.3.1. ¿La vigencia de la seguridad ciudadana indica la extinción de las amenazas? .. 34
1.4. Las problemáticas de dimensión interméstica 35
1.4.1. Características de los desafíos intermésticos 36
1.5. Las respuestas estatales a los desafíos intermésticos 36
1.5.1. La cooperación 37
1.5.2. Acción policial 38
1.6. Balance: de las amenazas al Estado nación, a los problemas internos y externos de la seguridad ciudadana 39

2. LA GUERRA EN COLOMBIA: CARACTERÍSTICAS DE LOS ACTORES NO ESTATALES 41

2.1. ¿Cuál tipo de guerra? 41
2.2. Generaciones de la guerra 43
2.2.1. Guerra Estado-Estado 43
2.2.2. Guerra Estado-fuerza irregular 44
2.2.3. Guerra Estado-actores no estatales 44
2.3. "El derramamiento de sangre" 45
2.3.1. El enfrentamiento con las fuerzas del Estado y la afectación a la población 46
2.4. Características de los actores no estatales del conflicto 47
2.4.1. Financiación desde economías ilícitas 48
2.4.2. Carácter irregular 48
2.4.3. Injerencia territorial 49
2.4.4. Injerencia social 50
2.4.5. Mando en los actores no estatales 51
2.5. El papel del Estado 51
2.6. Balance: el tipo de guerra en Colombia y la naturaleza de los actores no estatales del conflicto 52

3. EL PAPEL DE LA POLICÍA ANTE LAS AMENAZAS EXTERNAS, INTERNAS E INTERMÉSTICAS 53

3.1. La Policía ante las amenazas externas 53
3.1.1. La Policía como garantía de la paz internacional 54
3.2. La Policía ante las amenazas internas 56
3.3. La Policía ante los desafíos intermésticos 58
3.3.1. Organización Internacional de Policía Criminal 60
3.3.2. Oficina Europea de Policía 61
3.3.3. Comunidad de Policías de América 61
3.4. Balance: La policía ante la seguridad nacional y la seguridad ciudadana interna y externa 61

4. LA POLICÍA NACIONAL: EL PASO A LA SEGURIDAD CIUDADANA 63

4.1. El quehacer de la Policía Nacional 63
4.2. El "viraje" de la Policía Nacional 65
4.3. ¿Cómo se produjo el cambio? 66
4.3.1. El control de las amenazas internas y delitos relacionados, 2002-2009 68
4.3.2. Disminución en delitos de impacto 68
4.3.3. Reducción de las guerrillas de izquierda y derecha 68
4.4. Balance: la policía vuelve a su papel original 71

5. LA ESTRATEGIA DE LA POLICÍA NACIONAL PARA LA SEGURIDAD CIUDADANA 73

5.1. La estrategia en la Policía Nacional 73
5.2. El redireccionamiento de la estrategia 74
5.3. Nivel estratégico, táctico y operativo en la Policía Nacional 76
5.4. Los ámbitos locales de la seguridad ciudadana 77
5.5. Balance: las estrategias de una policía nacional 78

CONCLUSIONES 79

REFERENCIAS 83

ANEXO 87

Lista de tablas

Tabla 1. Total de delitos y acciones subversivas, 2002-2009 33
Tabla 2. Resultados operativos de las fuerzas militares, 2002-2009 33
Tabla 3. Homicidios directos del conflicto en colombia, 2003-2009 45
Tabla 4. Homicidios directos del conflicto y participación sobre el total, 2003-2009 45
Tabla 5. Tasa de homicidio, 2003-2009 46
Tabla 6. Capturas subversivos, bandas criminales, rescate de secuestrados y artefactos desactivados, 2003-2008 71

Tabla de figuras

Figura 1. Mapa estratégico de acción. Entorno de su comunidad. Encuesta de percepción ciudadana en las ciudades metropolitanas de Colombia 28
Figura 2. Mapa estratégico de acción. La seguridad. Encuesta de percepción ciudadana en las ciudades metropolitanas de Colombia 31
Figura 3. Mapa estratégico de acción. La seguridad. Encuesta de percepción ciudadana en los distintos fortalecidos 32
Figura 4. Pie de Fuerza Pública, 2002-2010 34
Figura 5. Secuestro y extorsión, 2002-2017 69
Figura 6. Terrorismo, 2002-2017 69
Figura 7. Acciones subversivas, 2002-2017 69
Figura 8. Desmovilizados individuales, 2002-2008 70
Figura 9. Pie de fuerza FARC y ELN, 2001-2008 70

Listado de siglas, acrónimos y abreviaturas

Sigla o abreviatura	Significado
I GM	Primera Guerra Mundial
II GM	Segunda Guerra Mundial
AMERIPOL	Comunidad de Policías de América
BACRIM	Banda criminal
CAI	Centros de Atención Inmediata
CIPC	Comisión Internacional de Policía Criminal
CIVPOL	United Nations Civilian Police
COR	Comandos de Operaciones Rurales
DAS	Departamento Administrativo de Seguridad
DEA	Drug Enforcement Administration
DIASE	Dirección Antisecuestro y Antiextorsión
DICAR	Dirección de Carabineros y Seguridad Rural

DIPOL	Dirección de Inteligencia Policial
DIJIN	Dirección de Investigación Criminal e INTERPOL
DIRAN	Dirección Antinarcóticos
DISEC	Dirección de Seguridad Ciudadana
DMS	Departamentos y Municipios Seguros
DNP	Departamento Nacional de Planeación
ELN	Ejército de Liberación Nacional
EMCAR	Escuadrones Móviles de Carabineros
EPL	Ejército Popular de Liberación
ERG	Ejército Revolucionario Guevarista
ERPAC	Ejército Revolucionario Popular Antiterrorista de Colombia
EE. UU.	Estados Unidos de América
EUROPOL	Oficina Europea de Policía
F-2	Departamento de Investigación Criminal y Estadística
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
GAO	Grupos Armados Organizados
GAOR	Grupos Armados Organizados Residuales
GAI	Grupo Armado Ilegal
GDO	Grupos Delictivos Organizados
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
INPEC	Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario
INTERPOL	Organización Internacional de Policía Criminal
MNVVC	Modelo Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes
ODIN	Organizaciones Delictivas Integradas Al Narcotráfico
OEA	Organización de Estados Americanos
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
PCSD	Política de Consolidación de la Seguridad Democrática
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNVCC	Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cua drantes
PSD	Política de Defensa y Seguridad Democrática
SIPRI	Instituto Internacional de Estudios para la Paz de Estocolmo
SPOA	Sistema Penal Oral Acusatorio
SVE	Suite Visión Empresarial
UE	Unión Europea
URSS	Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas

Introducción

Este libro es una compilación de cinco ensayos críticos iguales al número de cátedras de la Maestría en Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra. En él se hace un balance de los cambios en el mundo de la posguerra fría y en Colombia frente al tema de la seguridad del Estado y del ciudadano, y del papel prioritario de la Policía Nacional.

En este trabajo se indaga por los nuevos problemas en seguridad y se registra el fenómeno del paso de las amenazas al Estado, a los problemas de seguridad del ciudadano, lo que significa un nuevo paradigma, ya que se transita de la seguridad del Estado nación y sus intereses a la seguridad del ciudadano. La pregunta problemática es: ¿Qué situaciones explican el cambio de los tipos de seguridad, y cuál es el papel que asumió la Policía en dichas problemáticas y amenazas? A la par que se explica este tránsito, se indaga por la necesaria adaptación de respuestas a los nuevos problemas y se indica el papel de la Policía ante los desafíos que afectan a la ciudadanía. Como característica principal, se describe el carácter interméstico de los problemas de seguridad y la imperiosa necesidad de soluciones globales por medio de la cooperación entre los Estados, en particular de las agencias policiales.

El marco teórico se sustenta en el contractualismo y teorías sobre los conflictos contemporáneos; al mismo tiempo, se realizan ejercicios descriptivos de observaciones empíricas de los actores no estatales del conflicto, y se nutre de información estadística de fuentes oficiales del Gobierno Nacional, encuestas de percepción de Latinoamérica y de registros administrativos y encuestas de la Policía Nacional.

El primer capítulo corresponde a la cátedra fundamentos de la lógica estratégica y se denominó: "De la seguridad nacional a la ciudadana: los nuevos problemas y desafíos en Colombia", trata del cambio en la lógica de la seguridad en cuanto al viraje de las amenazas en la era de la posguerra fría y en la sociedad colombiana. De suerte que, a medida que se contrarrestan las del orden interno, que provienen de la guerrilla o amenazas al Estado (seguridad nacional), y se conserva la ausencia real (actual y futura) de amenazas externas a la soberanía nacional, las nuevas problemáticas se agrupan en la seguridad ciudadana y son de carácter interméstico, pues perturban tanto el entorno nacional como el internacional. Así, ante las nuevas condiciones, la estrategia del Estado gira del con-

flicto interno a la lucha contra la criminalidad, representada en actores no estatales del conflicto. Por tal razón, en virtud del cambio histórico de los problemas de seguridad en la "aldea global" y de las necesidades esta frente a la delincuencia, la lógica del pensamiento estratégico del Estado debe cambiar la prioridad, de las amenazas de la seguridad nacional a los problemas de la seguridad ciudadana en las esferas internas y externas de los límites territoriales. Del mismo modo, se indica una coexistencia de amenazas y problemas y una evolución en las necesidades de seguridad en los ciudadanos.

En este capítulo, también se responde a las siguientes preguntas; ¿Qué es la seguridad ciudadana? ¿Cuáles son las problemáticas en la seguridad de carácter externo, interno e interméstica? ¿Cuáles son los problemas de seguridad para los ciudadanos y quiénes son los enemigos (criminales) que deben contrarrestar las organizaciones del Estado?, igualmente, se indaga por las características de los actores no estatales del conflicto, la delincuencia organizada y las estrategias de consenso, a partir de la cooperación, la ayuda exterior y la asistencia (económica, técnica y educativa) entre los Estados para enfrentarlos y el papel que desempeña la cooperación policial.

El segundo capítulo realizado se realiza a partir de la cátedra naturaleza de la guerra, titulado: "La guerra en Colombia: características de los actores no estatales", este se refiere a las características del conflicto armado actual del país, y a las acciones que emprenden las organizaciones estatales, principalmente las de seguridad y el sistema penal contra los actores no estatales del conflicto, tales como las bandas criminales del narcotráfico, la delincuencia organizada (común, pandillas, grupos de narcotraficantes), las organizaciones delictivas transnacionales y la guerrilla.

Dadas las especificidades de la guerra en Colombia y las interconexiones que establecen los diversos grupos, que afectan tanto a la ciudadanía como al Estado, las respuestas de este último son múltiples, entre ellas militares y no militares (tratamiento policial y represión penal), y pueden mirarse desde un punto de vista de persecución criminal a delincuentes o de acción militar-policial a subversivos.

Se establece la existencia en Colombia de un tipo especial de guerra, en la cual el Estado enfrenta a actores no estatales que amedrentan a la población, y del choque armado entre la Fuerza Pública (Policía Nacional y Fuerzas Militares) y los actores no estatales del conflicto. Se trata pues, de una guerra caracterizada por la violencia, la irregularidad, la mutación continua del enemigo, las disputas espaciales donde prevalecen las economías ilícitas, la ausencia de reglas y el irrespeto al derecho por parte de los actores no estatales del conflicto, el empleo de armas de fuego ligeras, la criminalidad y la prolongación en el espacio-tiempo.

El conocimiento de la particularidad de las amenazas significa poder generar un diagnóstico acertado del problema y, por tanto, dar respuestas más atinadas por parte del Estado, las cuales pasan por el consenso y la coerción e incluyen la desarticulación, el control o eliminación de ellas, bien sea por la investigación criminal (procesos penales), la inteligencia, la intervención militar o la desmovilización.

Ello supone que el fin estratégico del Estado es lograr el monopolio de la fuerza en todo el territorio nacional, para alcanzar la seguridad efectiva de la ciudadanía y evitar que los actores no estatales tengan control social y territorial específico. Esto indica que, el enemigo (actores no estatales del conflicto) no necesariamente es derrotado, neutralizado o sometido, sino que las lógicas de intervención se dirigen al aspecto penal (poner

tras las rejas); y tampoco se espera la desaparición total del fenómeno, sino su reducción a niveles de no disputa del monopolio de la fuerza con el Estado para que los ciudadanos no se sientan intimidados por dichos actores.

El tercer capítulo, de la cátedra seguridad global, regional y geopolítica llamado: "El papel de la Policía ante las amenazas externas, internas e intermésticas", explica tres grupos de amenazas en materia de seguridad en Colombia, que se remontan a la configuración del Estado nación y se entrelazan con amenazas internas del Estado sobrevinientes de las guerras de guerrillas con grupos de desafíos recientes de afectación mundial; dichas amenazas se manifiestan en el territorio nacional y parte de su resolución está en la función de la Policía.

En este orden de ideas, las primeras son las clásicas, ligadas a la soberanía nacional, enmarcadas en posibles agresiones externas ante diferencias limítrofes, tanto terrestres como marítimas, que aún se encuentran en disputa (principalmente jurídica), y para el momento actual no se infiere un desenlace entre Colombia y Estados fronterizos (terrestre y marítimo) por medios armados, aunque no se descartan roces diplomáticos y carreras armamentistas en menor escala.

En segundo lugar, están los problemas históricos de configuración del Estado nación, que repercuten en la plena o parcial ausencia de este (de organizaciones de seguridad y del sistema penal) en vastos territorios, en especial en sectores rurales y selváticos apartados del centro político del país, lo que ha generado fronteras permeables y solitarias. Aunado a lo anterior, está la presencia de guerrillas de tinte socialista desde los años sesenta, traducidas en amenazas internas y obstáculos para el ejercicio del monopolio de la fuerza por parte del Estado.

En tercer lugar, se encuentran las nuevas problemáticas de seguridad mundial, que se acrecentaron desde hace dos décadas, superan la órbita de actuación estatal y afectan en forma simultánea a los Estados y su población; para resolverlas se requiere la cooperación entre los Estados, sobre todo entre sus organizaciones policiales. De este modo, las amenazas intermésticas se concentran principalmente en economías ilícitas ligadas al narcotráfico, terrorismo, tráfico de armas de fuego, a la trata de personas, al lavado de activos, entre otros, y son cometidas por actores no estatales, algunos con carácter transnacional.

Las estrategias de contención o solución de estas (externas, internas y transnacionales) tienen la participación de la Policía; de tal modo, esta desempeña un papel protagónico en el mundo actual. Para Colombia su solución es integral, pues a medida que se ahonda en cada una se repercute en una mejor situación de las otras, es decir, las soluciones son incluyentes.

El cuarto capítulo corresponde a la cátedra seguridad y defensa nacional, y se titula: "La Policía Nacional: el paso a la seguridad ciudadana". En él se analizan los registros administrativos de algunos delitos de alto impacto durante los últimos años, para señalar la reducción de aquellos que afectan la seguridad interna del Estado, y se propone que la Policía Nacional se está transformando, pasando de ser una organización con objetivos basados en la seguridad interna o pública, para girar a la prevalencia de la seguridad ciudadana, en la cual priman los intereses de protección de los ciudadanos y sus bienes económicos frente a la delincuencia. Esto es, el paso de combatir al "enemigo

interno" del Estado a contrarrestar los fenómenos de la criminalidad realizados por múltiples actores que afectan a la ciudadanía.

Se propone que este cambio fue producto, en buena parte, del éxito de la política de seguridad democrática, pues, al consolidarse el control territorial y reducirse el accionar de los grupos guerrilleros, se desplazó el centro de atención de los problemas de orden público interno a los de inseguridad en las metrópolis, y esto se expresó en los problemas de la seguridad ciudadana que corresponden al sentir ciudadano (Ministerio de Defensa Nacional, 2003; Ministerio de Defensa Nacional, 2007).

El quinto capítulo, de la cátedra estrategia militar general y operativa, tiene por título: "La estrategia de la Policía Nacional para la seguridad ciudadana" y presenta la adaptación de las estrategias de la Policía Nacional del conflicto interno a la lucha contra el delito. Este apartado aborda el contexto teórico e histórico de dichas estrategias y los niveles de despliegue estratégico, táctico y operativo en la lucha contra la criminalidad, los vacíos y discrepancias entre los niveles nacionales de gobierno y el descentralizado.

En definitiva, el papel de la Policía en el nuevo mundo de la posguerra fría resulta crucial, no solo en virtud de la seguridad interna y los reclamos crecientes de la opinión pública por contrarrestar el delito, sino también por la necesidad del trabajo conjunto entre los países para enfrentar la delincuencia de carácter transnacional. En todo caso, no existe una crisis de identidad o funciones para la Policía, por el contrario, cada vez más se sobrecargan de compromisos y el público en general exige más resultados en contra de los delitos que afectan al ciudadano. Las estrategias de seguridad mundial, nacionales y locales están asociadas a las actuaciones de las policías y al desarrollo de estas.

1. De la seguridad nacional a la ciudadana: los nuevos problemas y desafíos en Colombia

1.1. La seguridad ciudadana

En términos generales, esta es la protección por parte del Estado de los derechos de primera generación (derechos fundamentales) de los ciudadanos[1], "la condición personal, objetiva y subjetiva, de encontrarse libre de violencia o amenaza de violencia o despojo intencional por parte de otros" (PNUD, 2005, p. 36)[2]. Esta definición nace de la teoría constitucional del derecho[3] y del iusnaturalismo que (Bobbio y Bovero, 1997), tienen por línea teórica el contractualismo y se entiende como el alcance del estado civil, contrario al estado de naturaleza; en otras palabras, el paso de la barbarie a la civilidad, ya que los asociados ceden su poder individual al Estado para que este los proteja de la amenaza de la guerra de todos contra todos, garantice la propiedad y propicie las condiciones para la paz y la prosperidad de los asociados (Bobbio y Bovero, 1997).

Esta teoría tiene como núcleo conceptual al Estado como protector del ciudadano de las condiciones primarias de la barbarie, la amenaza de la guerra sin fin entre los hombres, la protección de la vida y la propiedad. Ello indica que la legitimidad del Estado se preserva a medida que monopoliza la fuerza física y garantiza las condiciones para que los individuos puedan progresar en paz (Hobbes, 1996; Weber, 2007).

Aunque las concepciones contractualistas presentan divergencia con relación a la naturaleza del hombre, el estado de naturaleza, la sociedad civil, el poder soberano y el Estado (Hobbes, 1996; Rousseau, 1980; Locke, 1995); se toma en el contexto de la natura-

1. "La seguridad ciudadana se refiere a modalidades específicas de vulnerabilidad —las ocasionadas por la violencia y el despojo— y a la protección del núcleo de los derechos fundamentales de las personas" (PNUD, 2005, p. 36).
2. Por su parte, Giraldo y Velásquez (2009) la definen como "el bien público que sustenta la protección de la integridad física y moral de las personas" (p. 13).
3. Según el constitucionalismo, la primera generación de derechos tiene por fin la protección de los derechos a la vida y a la integridad personal, también a las libertades y garantías individuales; la segunda generación son los derechos económicos y sociales; y la tercera, los derechos de los pueblos, paz, ambiente sano y desarrollo. Del mismo modo, se presentan en la Constitución Política de Colombia (título II, capítulos I, II y III).

leza conflictiva y violenta del humano[4]; y por ello, inevitablemente, existen individuos que presentan comportamientos destructivos, lo cual hace necesaria la regulación y la protección por parte de las organizaciones administrativas de gran escala del Estado (Mouzelis, 1973), sobre todo aquellas que detentan las armas y la violencia legítima, como la Policía.

El contractualismo indica que la seguridad no es un fin, sino, como lo expresa Vargas (2008):

> Se trata de un requisito que surge por demanda de otro objetivo que se desea alcanzar. La seguridad se convierte en una premisa imprescindible para el desarrollo del objetivo final. Por lo tanto, pasa a ser una prioridad, puesto que hasta que no logremos la meta que la requirió estará en expectativa. Es, pues, la garantía de construcción de otros fines. (p. 2)

Sin embargo, esta definición de seguridad ciudadana presenta tres situaciones teóricas en disyuntiva: el contractualismo en las relaciones internacionales, la tensión entre seguridad y libertad, y el concepto de seguridad humana.

1.1.1. ¿Seguridad para el Estado o para el ciudadano?

Primero, el realismo en relaciones internacionales se nutre del contractualismo; presenta similar estado de anarquía en el contexto de las relaciones internacionales, que señala la necesidad de un poder capaz de regular esta anarquía o el incremento de medios de fuerza de un Estado para protegerse de otros y, de tal forma, a sus ciudadanos. En este sentido, la seguridad ciudadana retorna a su origen, dado que la seguridad de los asociados en el contexto interno se relaciona con el ejercicio de los derechos y los deberes del ciudadano, donde el énfasis es su protección, no la del Estado.

En este punto es válido formular la pregunta, ¿la seguridad es para quién?, ¿para el ciudadano o para el Estado? Si bien, el fin del Estado es proteger a las personas en su vida, bienes y derechos[5], el contexto histórico y el carácter fluctuante de las amenazas lo han obligado a fijar su atención y concentrarse en combatir amenazas que implican su existencia e integridad. No obstante, por principio, el Estado está constituido para proteger al ciudadano.

4. Es importante aclarar que, en teoría política, es de igual importancia el consenso que se presenta entre los ciudadanos, y en sociedad también existe la solidaridad entre los individuos, y las situaciones de conflicto y las intenciones del individuo no son siempre destructivas. Por ello, el Estado no interviene sobre situaciones que no son problema, sino en las de conflicto violento; de allí que, la movilización de la fuerza no es para efectos de paz, sino para efectos de conflicto o violencia o en tiempos en que se manifieste la voluntad de luchar.
5. Artículo 2 de la Constitución Política de Colombia (1991): "[…] Servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la constitución […] Defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.
Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades […]".

1.1.2. Seguridad y libertad

Segundo, es recurrente escuchar la supuesta tensión entre seguridad y libertad, pues se plantea que, si se avanza en una se retrocede en otra, lo cual equivale a un "juego de suma cero". Sobre esto, el Estado existe para garantizar las condiciones del ejercicio de las libertades[6], es decir, la protección de los ciudadanos en sus derechos; y, desde una perspectiva kantiana, la regulación de las libertades se constituye en el objeto central del Estado (superar el miedo y mantener el orden). De tal modo, este se vale de la violencia (legal y legítima) para responder por las condiciones en que puedan prevalecer la vida y bienes económicos de los individuos para ser prósperos y garantizar la convivencia.

En este sentido, los medios de los que se vale el Estado para asegurar los fines de la vida, bienes materiales, prosperidad de los ciudadanos y convivencia son sus organizaciones administrativas, sus funciones y las reglas del derecho. A partir de las organizaciones y las reglas constituidas se espera regular los comportamientos de los ciudadanos y encauzar conductas desviadas (delitos, contravenciones, faltas, etc.) en la sociedad. Desde otra perspectiva, los medios del Estado deben emplearse para la protección del ciudadano y, a medida que logran prevalecer unas condiciones mínimas de protección y de convivencia crean legitimidad[7]. Si el Estado no genera protección oportuna o convivencia, la impunidad es elevada, aumentan los temores en la sociedad y los actores no estatales del conflicto socavan su presunción de monopolio de la fuerza, de modo que, el Estado se considera como fallido.

1.1.3. La seguridad ciudadana y la seguridad humana

En el mundo contemporáneo el concepto de seguridad es polisémico[8] y las amenazas al ciudadano superan la garantía de la vida, bienes de la persona y la ausencia de miedo; por tanto, la seguridad ciudadana sería un capítulo más de la seguridad humana (PNUD, 1994) y las dimensiones de la seguridad serían siete: económicas, alimentarias, en la salud, ambientales, personales, de la comunidad y políticas (PNUD, 1994, p. 28).

La seguridad humana postula su búsqueda[9] a través del desarrollo sostenible[10]. Y pretende una concepción holística, la cual involucra elementos tales como ausencias, carencias o fuentes de ansiedad, que van desde el empleo, la salud, el medioambiente, los cataclismos

6. Se renuncia a la libertad de autoprotección para que el Estado la provea.
7. "La seguridad ciudadana se define como el derecho de los integrantes de la sociedad de desenvolverse cotidianamente con el menor nivel posible de amenazas a su integridad personal, sus derechos y el goce de sus bienes. Se asienta la obligación del Estado de satisfacer las necesidades del ciudadano, a cambio de la delegación de poder que este ha hecho en los responsables de conducir el aparato estatal" (González, 2003, p. 16).
8. "La seguridad ha sido, desde siempre, un concepto polémico y debatido en su propia esencia. Sin embargo, solo en épocas recientes se ha aceptado ampliamente que la seguridad no es algo que compete únicamente a los Estados ni al elemento militar (Barbé & Perni como se citó en Domínguez, 2005).
9. "La seguridad significa estar libres de constantes amenazas del hambre, la enfermedad, el delito y la represión. También significa protección contra perturbaciones repentinas y perjudiciales en la pauta de nuestras vidas cotidianas" (PNUD, 1994, p. 4).
10. "[…] la búsqueda de seguridad humana debe efectuarse a través del desarrollo y no mediante las armas" (PNUD, 1994, p. 1).

hasta la criminalidad, situaciones correspondientes a las inquietudes y padecimientos cotidianos de los humanos[11]. Sin embargo, al ser tan amplio su radio de acción, el concepto se vuelve difuso[12]. En tanto, en términos generales la seguridad es la protección estatal del ser humano (el ciudadano) y sus necesidades son varias, al adjudicarse todas las dimensiones, el concepto se amplía demasiado. Si todo es seguridad, ¿qué no lo es?

Ahora bien, la seguridad ciudadana debe entenderse desde la protección por parte del Estado de los derechos básicos del ciudadano (vida, libertad y honra) y su patrimonio. La seguridad ciudadana representa un viraje en el gasto público e implica la asignación de más recursos a las organizaciones públicas que enfrentan al delito o garantizan la convivencia. La inversión en ellas tiene la ventaja de no generar el "dilema de la seguridad" (la desconfianza entre los Estados genera carreras armamentistas); a la vez, se contrapone a la seguridad nacional, dado que la seguridad humana[13] tiene como principio la disminución del gasto en defensa.

Es necesario subrayar que la seguridad ciudadana no se basa exclusivamente en el accionar de las agencias de Policía o de las organizaciones presentes dentro del sistema penal; ella compromete a todos los ministerios y organizaciones públicas que contribuyen a la convivencia a controlar las causas del delito o formación del individuo (sistema educativo, sistema contravencional, trabajo, asistencia social, etc.); las cuales en conjunto solucionan los problemas de la seguridad ciudadana.

Es necesario señalar los varios adjetivos que pueden darse a la seguridad y sinónimos de la seguridad ciudadana como: seguridad pública, orden público —mantener, preservar, prevalecer, salvaguardar, conservar, restablecer, etc.—, orden constitucional, convivencia, seguridad interna, seguridad doméstica, entre otros, estos pueden tener diversos alcances teóricos, jurídicos y de interpretaciones.

Finalmente, para este análisis se recurre al concepto de seguridad ciudadana como independiente, ubicándolo en la protección de la vida y bienes de la persona (y la ausencia de miedo) por parte del Estado. En esta definición entran en juego dos conceptos: la seguridad objetiva y la subjetiva. Una se refiere a los delitos (denunciados o no denunciados) que afectan al ciudadano y el proceder de las autoridades frente a estas situaciones; y la otra, al miedo o percepciones de los ciudadanos y cómo las autoridades públicas vencen este temor.

1.2. Cambio histórico de las amenazas a los problemas de la seguridad

La seguridad tiene sentido histórico, puesto que las necesidades y amenazas como los problemas evolucionan; en circunstancias del desarrollo histórico y del individuo se produce una evolución en la pirámide de necesidades[14] en seguridad.

11. "La seguridad se ha relacionado más con el Estado nación que con la gente […] Se dejaban de lado las preocupaciones legítimas de la gente común que procuraba tener seguridad en su vida cotidiana. […] igual importancia a la seguridad de las personas y la seguridad territorial" (PNUD, 1994, pp. 3 y 25).
12. Es necesario resaltar que la seguridad humana crítica los conceptos de seguridad externa o nacional, pues en la actualidad los conflictos entre los Estados nación pasan a segundo plano. Y frente a problemáticas internas de seguridad, sugiere primero controlar las amenazas internas, para de esta forma permitir la protección efectiva de otros tipos de seguridad (empleo, alimento, salud, etc.) que la ciudadanía reclama.
13. "Lo que ahora se necesita es seguir ejerciendo presión para que se reduzcan los gastos militares en todo el mundo, asegurar que las regiones más pobres también reduzcan su gasto en armas" (PNUD, 1994, p. 10).
14. Según Fyfe, Greene, Walsh, Wilson, & McLaren (1997, p. 127) fue Abraham Maslow quien formuló una jerarquía de necesidades humanas y sostuvo que, conforme se satisfacen las necesidades más básicas, los

El cambio histórico en Latinoamérica, ante lo que piensan los ciudadanos de lo que son los principales problemas de cada país lo muestra el Latinobarómetro[15]; en el 2000, los principales problemas de los países según las personas consultadas fueron: el desempleo con el 21.6 %, la educación con el 20.8 %, la corrupción con el 9.1 %, la delincuencia con el 8 %, y en el puesto octavo el terrorismo y la violencia política con 4.8 %. En el 2005 los problemas esenciales de los países fueron el desempleo con el 29.9 %, la delincuencia 14.1 %, la inflación 8.8 %, y en el noveno lugar el terrorismo, violencia política y guerrillas con el 2.5 %. Ya para el 2010, la problemática crucial que detectaron las personas consultadas fueron la delincuencia y seguridad pública con el 23.7 %, el desempleo con el 23.3 %, la economía con el 13.6 % y en el puesto trece el terrorismo y guerrilla con el 1.5 %. Por último, en el 2015, la delincuencia y seguridad pública ocupó el primer lugar con el 22.3 %, seguido del desempleo con el 16.1 %, la economía con el 8.2 %, y el terrorismo y guerrillas, en el puesto 17 con el 1.1 %; además, en esta última encuesta se contempló la violencia y pandillas, las cuales alcanzaron un 3.2 %. Para todas estas encuestas los problemas limítrofes entre los países casi que tuvieron una participación nula. Así pues, los problemas de la variable delincuencia y seguridad pública fueron los que alcanzaron mayor peso, y la variable terrorismo, violencia política y guerrillas disminuyó su participación porcentual y su escalafón frente a las otras.

Para Colombia, en abril del año 2010, según la Policía Nacional en encuesta contratada con Invamer (2010a) los encuestados fijaron sus prioridades de acuerdo a su entorno comunidad, en la cantidad de desempleados o subempleados, la alteración de la tranquilidad por establecimientos abiertos al público (violación de horarios, consumo de alcohol, ruidos, riñas, etc.), el maltrato físico o psicológico a menores de edad, los problemas con el tráfico vehicular, el consumo de alcohol en espacios públicos, la cantidad de maltratos o violaciones entre familiares, la contaminación del medioambiente y la ecología[16], como se observa en la Figura 1.

La opinión de los ciudadanos frente a los principales problemas del país cambia con los años. De igual manera, los gobiernos modifican sus prioridades, en particular, la lucha contra los actores no estatales del conflicto, pues el terrorismo y la delincuencia organizada transnacional dejan de tener tanta importancia para darle mayor relevancia a las políticas públicas desde fenómenos como las catástrofes natu-

seres humanos desarrollan necesidades y deseos más elevados. Así, en la base de la pirámide están las necesidades fisiológicas (alimentación, respiración, sexo y descanso); siguen las necesidades de seguridad (seguridad física, de empleo, de propiedad privada, familiar, de salud); en tercer lugar, están las de afiliación (amistad, afecto e intimidad sexual); en cuarto nivel, el reconocimiento (autoreconocimiento, confianza, respeto y éxito), y en la cima, la autorrealización.

15. Latinobarómetro es una organización privada sin fines de lucro, con sede en Chile. Es responsable de llevar a cabo una encuesta anual de opinión pública que involucra unas 19,000 entrevistas en 18 países latinoamericanos. La encuesta publica datos desde 1995 y en ella se observa el desarrollo de las democracias, economías y sociedades, al utilizar indicadores de actitud, opinión y comportamiento. Se puede consultar más información sobre las fichas técnicas en la página web de banco de datos ASEP/JDS: http://www.jdsurvey.net/

16. Para los ciudadanos de los países iberoamericanos, las principales angustias se asientan en el desempleo y la inseguridad (Barómetro Iberoamericano de Gobernabilidad, 2010).

rales, la degradación del medioambiente, la corrupción, las migraciones y la violencia ciudadana[17].

1	Cantidad de desempleados o subempleados (P.3-1)
2	La presencia de desplazados (P.3-2)
3	La presencia de desmovilizados (P.3-3)
4	Los inmuebles abandonados que amenazan ruina (P.3-4)
5	La invasión del espacio público (P.3-5)
6	Las agresiones verbales o físicas entre algunas personas (P. 3-6)
7	La alteración de la tranquilidad por establecimientos abiertos al público (violación de horarios, consumo de alcohol, ruidos, riñas, etc.) (P.3-7)
8	El ejercicio de la prostitución (P.3-8)
9	La presencia de indigencia o habitantes de la calle (P.3-9)
10	El maltrato físico o psicológico a niños, niñas y adolescentes (P.3-10)
11	Los problemas con el tráfico vehicular (P. 3-11)
12	Los problemas con el alumbrado público (P.312)
13	El consumo de alcohol en espacios públicos (P.3-13)
14	El consumo de alcohol por parte de niños, niñas y adolescentes (P.3-14)
15	La cantidad de maltratos o violaciones entre familiares (P.3-15)
16	La contaminación del medio ambiente y la ecología (P.3-16)

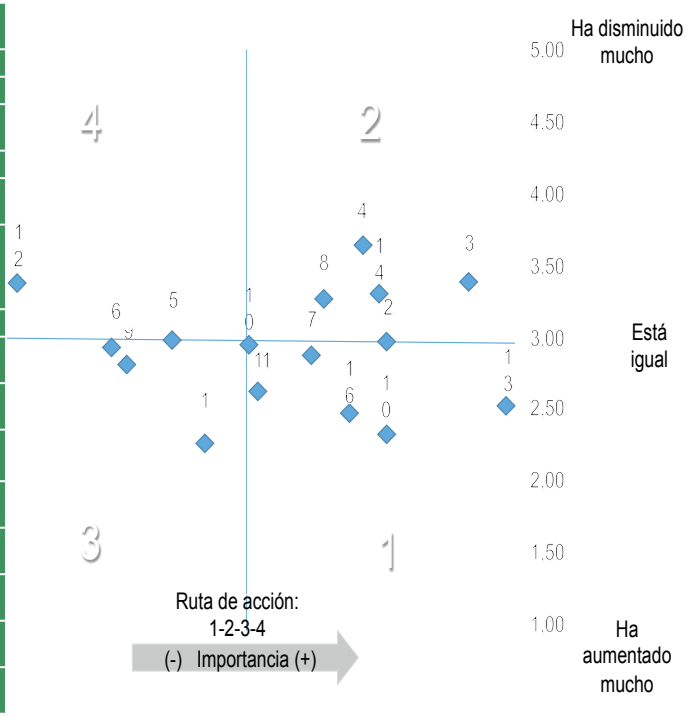

Figura 1. Mapa estratégico de acción. Entorno de su comunidad. Encuesta de percepción ciudadana en las ciudades metropolitanas de Colombia. Fuente: Policía Nacional - Invamer (2010a).

1.2.1. ¿La seguridad interna o externa?

La formación del Estado nacional sorteó una doble configuración de la seguridad: interna y externa.

1.2.1.1. La seguridad externa

Para su existencia como entidad soberana tuvo que sortear la amenaza proveniente de otros Estados; en tal sentido, su supervivencia como sistema autónomo en el contexto internacional tuvo que recurrir a la defensa, principalmente, con la conformación de ejér-

17. En sus clases el Cr. (r) Omar Marcucci (2010) indica tres tipologías de amenazas contemporáneas: 1. Tradicionales, que corresponden a la proliferación de armas de destrucción masiva, los problemas limítrofes históricos pendientes, la lucha por recursos vitales, la lucha antiguerrilla e insurgente. 2. No tradicionales, como el terrorismo, el tráfico de drogas ilícitas, el narcoterrorismo y delitos conexos, el crimen organizado internacional, los problemas tribales, étnicos y políticos internos, las catástrofes naturales, el transporte y depósito de desechos nucleares o radioactivos, el tráfico ilícito de armas, el crimen cibernético. 3. Estructurales, como la pobreza, la degradación del medioambiente, la corrupción, la migración

citos para su autoprotección[18]. Esta autoprotección de las amenazas provenientes de otros Estados tiene por sinónimos la seguridad nacional, defensa nacional o defensa militar, y se entiende según Ugarte como "conjurar las amenazas que puedan pesar sobre los valores esenciales que hacen a la existencia e identidad del Estado: independencia, soberanía e integridad territorial de un Estado" (como se citó en Vargas, 2008, p. 3).

Al ser amenazas a la supervivencia del Estado, se generaron dos tipos: una proveniente de otros Estados y la procedente del interior del territorio, esta última formada por grupos armados que pretenden la toma del poder del Estado. Es aquí donde se explica el término "razón de Estado", entendido como los medios de los que este se vale para lograr su supervivencia.

El primer tipo de amenazas al Estado tiene un contexto de guerra entre ejércitos regulares y su máxima expresión son las guerras napoleónicas del siglo XIX. El segundo tipo se extiende luego del fin de la Segunda Guerra Mundial (II GM) y se caracteriza por la lucha partisana, es decir, los conflictos entre los ejércitos regulares del Estado contra guerrillas irregulares, que se creaban en el interior del territorio para obtener, por medio de las armas de fuego, el poder político. La guerra irregular tuvo incidencia sobre la seguridad nacional y un desarrollo amplio en América Latina, al igual que era el medio para derrotar enemigos internos (reales y ficticios) y así, preservar al Estado. La existencia de guerrillas revolucionarias en buena parte del globo terráqueo alimentó dichas teorías y los recursos del Estado, organizaciones y estrategias públicas se dirigieron a este tipo de amenazas; fundamentalmente, estas labores fueron ejercidas por las Fuerzas Armadas.

1.2.1.2. La seguridad interna

A la par que el Estado afrontaba su desafío de supervivencia frente a otros Estados y las amenazas internas, debía proveer a la ciudadanía la convivencia, protección de la vida, bienes y libertades[19]. El Estado, justificado teóricamente en la protección de los ciudadanos ante posibles amenazas a la vida e integridad y bienes materiales, y dado el caso, al no poder prevenir las transgresiones ante dichas situaciones, debía ser capaz de juzgar y condenar a los culpables.

Mantener la estabilidad y generar las condiciones de seguridad para la prosperidad de los ciudadanos fue un proceso de construcción a través de instituciones del sistema de acondicionamiento, principalmente el sistema penal (jueces, fiscales, cárceles, etc.) y los cuerpos de policía.

---

masiva y descontrolada, la violencia ciudadana, el sida y enfermedades epidémicas, y la diferencia tecnológica. Por su parte, el Documento Santa Fe IV (2002, p. 47) plantea, entre las amenazas a los EE. UU. y el hemisferio, las nueve "D": defensa, drogas, demografía, deuda, desindustrialización, democracia populista, desestabilización, deforestación y declinación de EE. UU.

18. "No es un secreto que una función central de los primeros Estados fue garantizar la seguridad militar contra enemigos externos. […] Esta perspectiva condujo fácilmente a la otra cara ofensiva de la maquinaria guerrera, es decir, el fin estatal de la expansión militar" (Marquardt, 2007, p. 49).
19. "Un segundo aspecto del estado de la seguridad estuvo dirigido hacia el interior y sirvió a la limitación de la violencia interna […] para garantizar la seguridad contra la criminalidad, el Estado desarrolló el derecho penal público […]" (Marquardt, 2007, p. 50).

1.3. La imbricación de las amenazas y problemas de la seguridad

Es válido afirmar que las ciencias sociales y políticas fijaron más su atención teórica en las órbitas de la seguridad del Estado y los ejércitos, antes que en la seguridad del ciudadano y las policías. En este punto, existe una imbricación (coexistencia) de las amenazas al Estado y los problemas de seguridad de la ciudadanía y, gracias a las nuevas necesidades de seguridad de la población en el mundo contemporáneo y el ocaso de la guerra entre Estados, tomó mayor incidencia la seguridad ciudadana, dado el carácter transnacional del delito y de su impacto negativo a los ciudadanos y al Estado por parte de los actores no estatales, como la delincuencia organizada transnacional.

Esto no excluye el papel de la seguridad nacional, ni la importancia que tienen la lógica estratégica y la participación de las fuerzas militares para la defensa interna y externa de la soberanía. No obstante, la amenaza de ser atacados por otro Estado en la era contemporánea pasa al plano de riesgo y en potencia es factible una agresión externa, mas no es algo inminente. Hoy prevalecen las problemáticas de seguridad de la ciudadanía y para contrarrestarlas el Estado debe buscar estrategias; estas pasan por la coerción, el consenso, la cooperación entre los Estados para la lucha contra la delincuencia organizada y el trabajo mancomunado entre las organizaciones de este para derrotar al crimen. En este orden de ideas, adquieren mayor peso en el mundo actual las labores de la Policía.

Es necesario advertir, como lo expresó Vargas (2002), que en cada caso se debe precisar quién define las amenazas en una sociedad determinada. Quizá por años se olvidó de forma deliberada que el Estado se vale de la violencia legítima para garantizar las condiciones en que los individuos pueden mantener la vida y bienes económicos, y que es la protección del individuo y su supervivencia la razón última del Estado.

Históricamente para los Estados la convivencia y la seguridad para el ciudadano han sido prioridades. Empero, desde el fin de la II GM hasta el colapso de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), estos dispusieron de un lugar privilegiado en la academia y en la lógica estratégica de los Estados, la defensa de la soberanía frente al enemigo comunista, y la seguridad nacional para la defensa contra el enemigo interno que emanaba de las guerrillas procomunistas. De allí, los recursos y estrategias del Estado se dirigieron primordialmente al control de las amenazas internas y externas, y se dejó en segundo plano la protección de los intereses de los ciudadanos y el papel de las policías.

Esta situación de quiebre en la lógica del pensamiento estratégico se produjo luego del fin de la Guerra Fría, dado que "el paradigma de la seguridad nacional entró en declive" (Leal, 2006, p. 13), porque:

> El Estado dejó de ser el objeto central de la seguridad, y diversas entidades pasaron a ocupar su lugar, tales como comunidades de países, regiones, la sociedad, la ciudadanía o simplemente las personas. Además, la amenaza principal a la seguridad nacional, los Estados rivales y el comunismo fue sustituida por múltiples amenazas, la mayoría de ellas transnacionales y difusas. El narcotráfico, la corrupción, el terrorismo, la violación de los derechos humanos y la destrucción del medio ambiente son ejemplos de las nuevas amenazas. (Leal, 2006, p. 13)

Pese a que, en el resto del mundo empezó a entrar en crisis el concepto de seguridad nacional o defensa nacional —pues pasaron a un segundo plano la protección de la integridad territorial y el control de enemigos internos[20]—, en Colombia repercutieron en la conservación de los paradigmas del pensamiento estratégico basados en la seguridad nacional, por la continuidad del conflicto inflicto y el fortalecimiento de las guerrillas producto de los recursos de las drogas ilícitas.

Por añadidura, los éxitos del Estado en la última década, frente a las guerrillas[21] y la urbanización de la población (72 % de esta vive en las ciudades), han volcado la atención de la ciudadanía en los problemas diarios de seguridad, como lo son la protección de la vida (homicidio y lesiones), de la honra (delitos sexuales y contra la integridad moral del ciudadano), de los bienes económicos (los hurtos a personas, residencias, comercio, vehículos, bancos, extorsión, estafa, etc.) y de la salud pública (venta y consumo de sustancias estupefacientes), los cuales son los verdaderos retos y se agrupan bajo el término criminalidad.

Como se observa en la Figura 2, la preocupación en materia de seguridad para la población colombiana en las ciudades se dirige al consumo de drogas, la presencia de

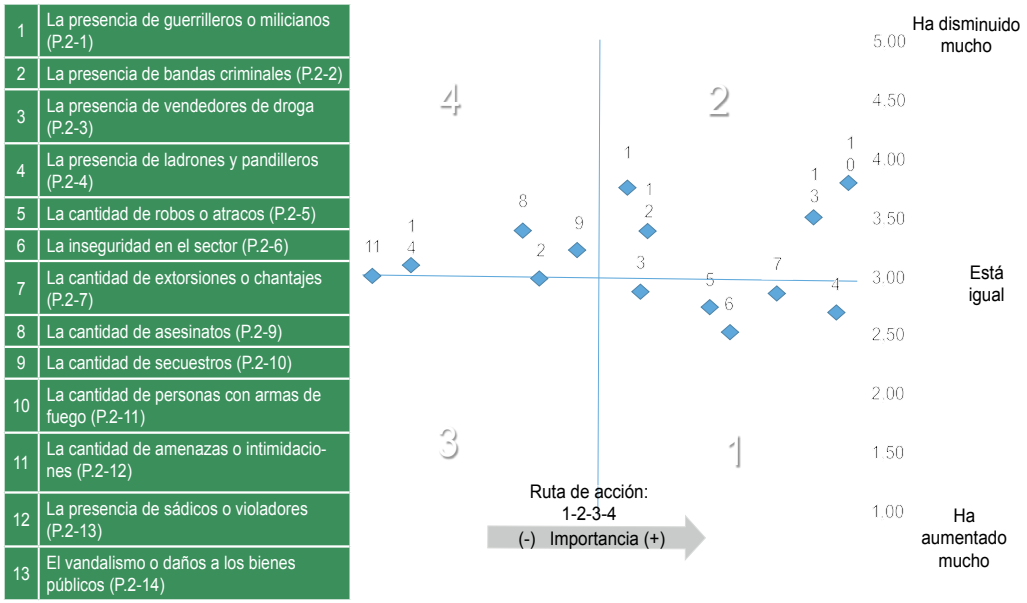

Figura 2. Mapa estratégico de acción. La seguridad. Encuesta de percepción ciudadana en las ciudades metropolitanas de Colombia. Fuente: Policía Nacional - Invamer (2010a)

20. En la actualidad, de 198 países en 24 no existen fuerzas militares (Ejército, Fuerza Aérea o Marina), lo cual equivale al 12 % del total.
21. Este cambio de problemáticas en la sociedad y las nuevas demandas de seguridad no han sido ajenos al Gobierno; de hecho, estas fueron las principales críticas al gobierno de Uribe Vélez, el cual descuidó la seguridad del ciudadano por privilegiar la seguridad del Estado.

ladrones y el pandillismo, la cantidad de robos y atracos, la inseguridad del sector, la presencia de vendedores de drogas; y ha disminuido la preocupación por la presencia de guerrilleros o milicianos y la cantidad de secuestros. Esto indica que, para la opinión pública, la guerrilla es una amenaza en decadencia y tiende a ser menos importante. La verdadera preocupación del ciudadano es la afectación delincuencial en su barrio y que no sean víctimas de algún delito él o los suyos.

Como se evidencia en la Figura 3 para los municipios (zonas urbanas y rurales), los problemas de seguridad considerados más importantes y en aumento son la cantidad de personas con armas, el número de asesinatos, el número de extorsiones o chantajes, el consumo de drogas, la presencia de violadores, la aparición de ladrones y pandilleros y el vandalismo o daños a los bienes públicos. La presencia de guerrilla o milicias es menos importante y como problema ha disminuido mucho.

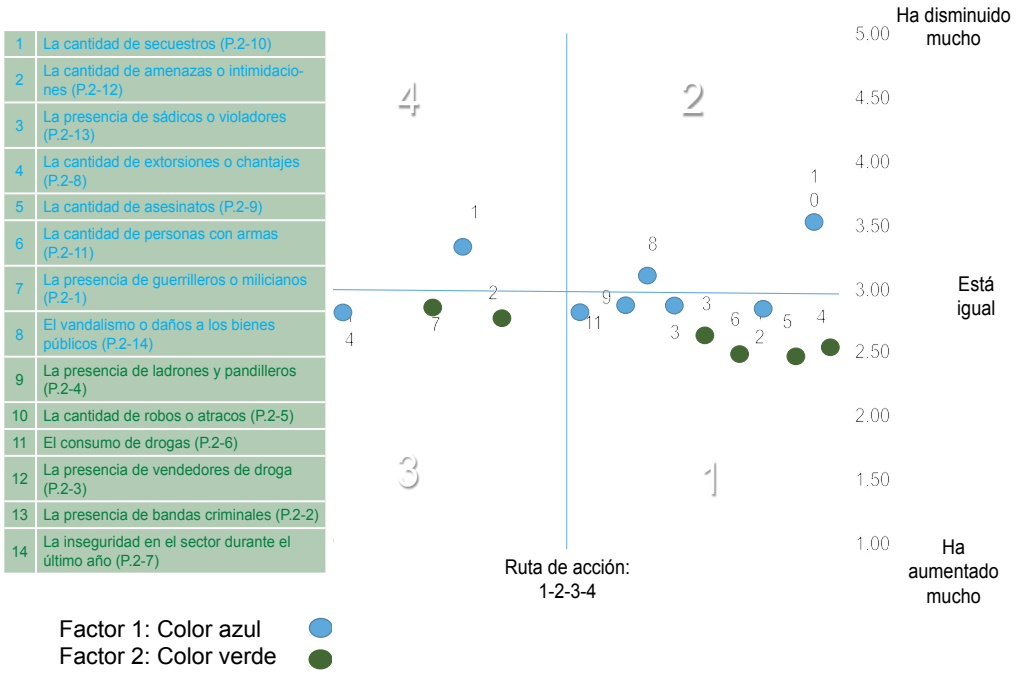

Figura 3. Mapa estratégico de acción. La seguridad. Encuesta de percepción ciudadana en los distintos fortalecidos. Fuente: Policía Nacional - Invamer (2010b)

Hoy por hoy, es más sustancial para el ciudadano la desarticulación de una organización dedicada a la venta de estupefacientes o al hurto que la "baja" o captura de algún jefe guerrillero o de cualquier cabecilla de los actores no estatales del conflicto.

De hecho, como aparece en la Tabla 1, si se analiza la relación de delitos cometidos entre los años 2003 y 2009 frente al total de las acciones subversivas, indica una participación ínfima de las acciones terroristas frente al total de delitos registrados en el país. En términos objetivos, para el ciudadano tienen mayor repercusión los delitos llevados

Tabla 1. Total de delitos y acciones subversivas, 2002-2009

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Delitos	281598	310347	307813	337213	386143	376997	460135	454030
Acciones Subversivas	357	437	218	268	167	75	52	161
Participación %	0.13%	0.14%	0.07%	0.08%	0.04%	0.02%	0.01%	0.04%

Fuente: Centro de Investigaciones Criminológicas, DIJIN (2010)

a cabo por los delincuentes comunes que los actos de la guerrilla. Más aun, no reviste interés o preocupación alguna para la ciudadanía la guerra con un país vecino o las hostilidades hacia Colombia por otro Estado. En conclusión, se presenta un incremento de los registros administrativos de delitos en el país como efecto directo de más denuncias realizadas por los ciudadanos afectados.

Del mismo modo, los convenios, acuerdos y memorandos de entendimiento (ver Anexo) dedican más su atención a la cooperación de los Estados para hacer frente al crimen internacional que a los acuerdos militares entre estos.

Para el contexto nacional, desde los años ochenta, las Fuerzas Militares en Colombia incorporaron en sus estrategias la lucha contra las drogas ilícitas y conexos; esto ha desplazado su función central, puesto que concentraron sus recursos, hombres y equi-

Tabla 2. Resultados operativos de las Fuerzas Militares, 2002-2009

Detalle	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Abatidos	1831	2265	2499	2174	2551	3027	1654	598
Capturas	7394	10396	10581	7689	8306	6619	6139	6313
Droga incautada								
Cocaína (kg)	58548	78064	87863	104706	87895	75337	86954	103578
Morfina (kg)	0	0	0	0	0	0	0	1
Heroína (kg)	93	58	160	12	60	57	52	5
Hoja de coca (kg)	224524	400505	453098	399342	485386	604442	689945	387715
Base de coca (kg)	4784	18080	13034	24040	7698	14660	6034	6004
Bazuco (kg)	381	1044	26	0	0	7	11	2
Marihuana (kg)	9310	7599	31394	47624	11989	27106	58146	28026
Bienes incautados								
Armas	5401	7865	8895	6746	6926	7495	8588	5519
Granadas	3929	7103	11581	12852	8602	7942	21982	8551
Munición varios calibres	589083	1485688	1810149	1666794	1141088	1149418	2064401	1441406
Equipos comunicaciones	1973	2226	2588	2246	2163	1888	2282	1833

Fuente: Comando General de las Fuerzas Militares (2010)

pos a esta dinámica, y desfavorecieron la protección de la soberaní[22]. De esta forma, la atención se centró en la incautación de drogas ilícitas (Ver Tabla 2).

Otro hecho importante es el aumento aritmético del número de policías entre el 2002 y el 2010 (ver Figura 4); mas, al comparar la participación frente al total de la Fuerza Pública, los efectivos de la Policía Nacional presentan similar participación año a año; de tal suerte que para el 2002 la relación de efectivos de la Policía era del 35.14 % sobre el total de la Fuerza Pública y para el 2010 fue de 35.42 %. No obstante, con el tiempo, la curva de efectivos de las Fuerzas Militares se sostendrá, mientras la curva de efectivos de la Policía aumentará; aunque un modelo intensivo en mano de obra por sí mismo no es suficiente, sí es deficitario en bienes de capital (DNP, 2005), además, de la imperiosa necesidad de mayor cualificación del talento humano policial.

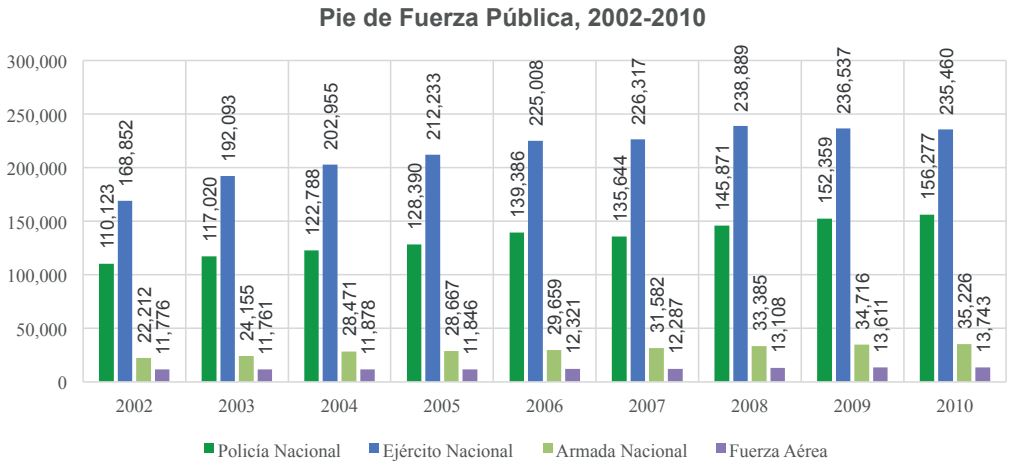

Figura 4. Pie de Fuerza Pública, 2002-2010. Fuente: Jefatura de Desarrollo Humano Conjunto-Policía Nacional (2010)

1.3.1. ¿La vigencia de la seguridad ciudadana indica la extinción de las amenazas?

La vigencia de la seguridad del ciudadano no significa la extinción de la seguridad nacional, por el contrario, es básico mantener en la estrategia nacional este tipo de amenazas, pues el artículo 2 de la Constitución Política de Colombia de 1991 plantea, entre los fines del Estado, preservar ambos tipos de seguridad que, de hecho, coexisten en tiempo y espacio.

Empero, el planteamiento central indica que, para el contexto internacional y la opinión pública dejo de ser una prioridad la defensa del Estado (las amenazas del Estado provenientes de otros o las amenazas internas de la guerrilla), y las preocupaciones principales recaen en la criminalidad, como los delitos contra la vida y los bienes eco-

22. El artículo 216 de la Constitución Política de Colombia (1991) establece: "La que "la Nación tendrá para su defensa unas fuerzas militares permanentes, constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. Las fuerzas militares tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional".

nómicos de los ciudadanos[23]. En otras palabras, los desafíos no militares de la seguridad ocupan un espacio ahora más importante que las amenazas militares tradicionales.

Así, los problemas de seguridad del ciudadano (objetiva y subjetiva) se agrupan bajo el término de criminalidad (nada nuevo en la medida en que la construcción del Estado se ha basado en contrarrestar este tipo de hechos y preservar la convivencia), y en una sociedad son los delitos de alto impacto los que afectan a la ciudadanía en general; en el escenario de Colombia, por ejemplo: el hurto (de personas, vehículos, residencias, comercio, bancos, ganado, mercancía), el homicidio, las lesiones personales, la violencia intrafamiliar, los delitos sexuales, los delitos contra el medioambiente, y otra gama de fenómenos delictivos que afectan principalmente el patrimonio económico y la vida de los ciudadanos.

1.4. Las problemáticas de dimensión interméstica

La particularidad, en el mundo de la posguerra fría, es que los problemas o desafíos a la seguridad ciudadana no son exclusivos de la órbita nacional; estos se internacionalizaron e inciden en la seguridad mundial; tienden a extenderse en las últimas décadas, superan el espacio de actuación estatal y afectan de manera simultánea al sistema internacional; por eso, se denomina interméstica (Pardo y Carvajal, 2000, p. 153).

En este sentido, los asuntos intermésticos, de carácter transnacional y nacional, que repercuten tanto en el Estado como en los ciudadanos, se concentran en economías ilícitas como el tráfico de drogas ilícitas (narcotráfico), el lavado de activos, el terrorismo, el tráfico de armas de fuego, explosivos y municiones, el tráfico de personas, la trata de personas, la pornografía infantil, los delitos contra el medioambiente, informáticos y del patrimonio cultural, la falsificación de moneda, el tráfico de medicamentos adulterados, la vulneración a los derechos patrimoniales de autor, el contrabando, la minería ilegal (oro, plata, diamantes, platino, esmeraldas, etc.), los préstamos crediticios a usura, el monopolio ilícito de juegos de azar, el hurto de vehículos, entre otros.

En gran parte, el dominio de estas economías ilícitas corresponde a actores no estatales, algunos con vocación transnacional; por ejemplo, los extintos carteles de la droga de Medellín y Cali o las bandas criminales del narcotráfico en Colombia (Los Paisas, Los Rastrojos, Los Machos, Renacer, Ejército Revolucionario Popular Antiterrorista de Colombia (ERPAC) y Los Urabeños); los cárteles de la droga del Golfo, de Tijuana, de Juárez, los Zetas, Pacífico Sinaloa, Pacífico Sur, familia Michoacana, los Díaz Parada, cartel de Sayaxché, Federación del Narco y Nueva Federación del Narco, en México; la Mara Salvatrucha (MS) y Barrio 18 en países de Centroamérica y del Caribe; la Camorra, Sacra Corona Unita y la 'Ndrangheta, de Italia; la mafia albanesa; la mafia rusa; la Yakuza, del Japón; el Clan de los Oubiña, en España, entre otras. En algunos casos, se presentan procesos de vinculación, redes de criminalidad o traslado de estas entre países[24].

23. La protección de los bienes económicos y la vida fue el interés básico de los ciudadanos, pero el accionar de las guerrillas desplazaron por décadas el centro de atención de la ciudadanía.

Para buscar soluciones a estas problemáticas, se debe partir del principio de cooperación entre los Estados[25] y la actuación conjunta en procesos interinstitucionales, especialmente entre sus organizaciones públicas (Policía, bancos centrales, aduanas, inmigración, inteligencias, entre otras), pero también se debe contar con el apoyo de la sociedad civil, como las ONG y los gremios empresariales.

1.4.1. Características de los desafíos intermésticos

No son amenazas al Estado nacional, más bien, sus acciones negativas se concentran en la ciudadanía y, con base en la capacidad de responder a estos desafíos, se mide la fortaleza o debilidad del Estado. En caso de ser incapaz de contener la criminalidad, se considera fallido y, dadas las circunstancias, las organizaciones delincuenciales pueden socavar la integridad del Estado[26].

Los desafíos intermésticos provienen de actores no estatales[27], aunque para enfrentarlos se requiere de la cooperación de las organizaciones estatales, principalmente de la policía, y la participación de la sociedad civil y la ciudadanía en general.

Los actores no estatales, para su accionar, no distinguen fronteras territoriales ni respetan las leyes de cada Estado. Sin embargo, su conformación principal es de clanes familiares, dedicados por décadas a actividades ilícitas, como lo muestra la película "El Padrino" (Ford, 1972), o uniones delincuenciales con vínculos de vecindario o culturales fuertes, los cuales ven en la criminalidad una forma de ascenso social o de integración. Son transnacionales y se ubican en esferas de economía ilícitas, al igual que se insertan en los circuitos de la economía mundial. Es importante mencionar que las estructuras más fuertes de los actores no estatales del conflicto son aquellas que derivan sus ganancias sobre todo del comercio de las drogas ilícitas, precisamente, por la gran cantidad de rendimiento económico arrojado por esa actividad; sin embargo, abarcan varias economías ilícitas, como se mencionó en el numeral anterior, además de la existencia de interacción a través de redes criminales.

1.5. Las respuestas estatales a los desafíos intermésticos

Ahora bien, las respuestas a los nuevos desafíos representan una oportunidad para el accionar del Estado nación como garante de la seguridad de todos los ciudadanos y

24. Sobre los vínculos entre los actores armados no estatales, ver Ortiz (1999, p. 11-14).
25. La Convención de Palermo tiene como finalidad "promover la cooperación para prevenir y combatir más eficazmente la delincuencia organizada transnacional" (Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada, 2000, art. 1).
26. Entre los ejemplos está Somalia, que es el control de actores no estatales en diferentes partes del territorio. Y los problemas actuales de México, que derivan de organizaciones del narcotráfico que siembran temor en la población y tienen la capacidad de enfrentar a fuego cruzado en las calles a las organizaciones del Estado o permearlas a través de la corrupción.
27. Organizaciones criminales con diversas estructuras y grados de organización e incidencia, como bandas delictivas, "maras", mafias, contrabandistas, grupos armados al margen de la ley y "combos". No son patrocinadas por un Estado; en su mayoría corresponden a estructuras que se nutren de distintas actividades ilícitas y, dado su poder económico, generan impacto social y político en espacios concretos.

como actor principal en las relaciones internacionales[28]. En este caso, es menester recalcar las estrategias diseñadas y ejecutadas por el Estado[29].

No obstante, dado que el desafío criminal supera los límites estatales, las estrategias de represión, persuasión y control de los desafíos intermésticos pasan por la cooperación y la ayuda entre Estados, la transferencia de conocimientos, el apoyo presupuestal económico de doble dirección y la acción interinstitucional, enmarcada comúnmente en el intercambio de información judicial y de inteligencia en seguridad ciudadana, pues la red criminal, como la economía global, comienza en un país, circula por otros y se materializa en uno de destino, en muchas oportunidades sin necesidad de desplazamiento físico de los victimarios.

Igualmente, para combatir los desafíos intermésticos se requiere, además de las organizaciones públicas, del apoyo de las privadas y de la participación de la ciudadanía. De suerte que, la estrategia apropiada tiene el liderazgo del Estado (diseño y ejecución), la cooperación en doble vía de los Estados y la contribución de la ciudadanía (sociedad civil).

Debido a las circunstancias multifacéticas y cambios en los modelos criminales, las respuestas son flexibles y procuran acciones integrales contra el delito, las cuales van más allá del marco represivo. Como elementos básicos se destacan:

1.5.1. La cooperación

La cooperación contra el delito transnacional se ve reflejada en acuerdos mundiales, como la Convención de Palermo, la cual es ejemplo de las nuevas prioridades en seguridad y del actuar conjunto de los Estados para combatir la delincuencia organizada transnacional.

Es este orden de ideas, los Estados han generado una serie de acuerdos en el ámbito regional, con el propósito de hacer frente al crimen organizado; para el continente se destaca el Acuerdo Marco de Cooperación en Materia de Seguridad Regional entre los Estados parte del Mercosur (2006), que establece lo siguiente:

> Considerando la necesidad de maximizar los niveles de seguridad en la región, mediante la optimización de los mecanismos de prevención y represión de todas las formas del crimen organizado y actos delictivos.
> Conscientes de que la creciente dimensión transnacional de la acción criminal implica nuevos desafíos, que requieren acciones simultáneas, coordinadas y/o complementarias en toda la región, con el fin de reducir al mínimo posible el impacto

28. Estas amenazas son una oportunidad, pues se reafirma la figura del ciudadano y del Estado como protector de sus habitantes.
29. Algunos académicos plantearon la hipótesis del ocaso del Estado nación y que el papel del Estado en la posguerra fría empezaba a ser secundario, dada la primacía de los nuevos actores (ONG, multinacionales, bloques económicos, zonas de libre comercio, entre otras), y que las decisiones fundamentales no se tomaban en los Gobiernos estatales. Sin embargo, aunque las empresas transnacionales pueden pagar seguridad privada, ellas no pueden resolver los delitos de talla internacional.

> negativo de estos delitos sobre el pueblo y sobre la consolidación de la democracia en el MERCOSUR y Estados asociados.
> El objeto del presente acuerdo es optimizar los niveles de seguridad de la región promoviendo la más alta cooperación y asistencia recíproca en la prevención y represión de las actividades ilícitas, especialmente las transnacionales, tales como: el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, el terrorismo internacional, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas de fuego, municiones y explosivos, el tráfico ilícito de personas, el contrabando de vehículos y los daños ambientales, entre otras. (pp. 1-2)

Asimismo, los tratados, acuerdos, memorandos de entendimiento y convenios bilaterales entre los Estados para combatir la delincuencia transnacional, de los cuales Colombia es ejemplo mundial de cooperación, ya que la Policía Nacional es entidad ejecutora de más de 58 acuerdos y convenios vigentes con 30 Estados (ver Anexo); realizan actividades para la prevención de delitos transnacionales (tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, lavado de activos, tráfico de armas de fuego, entre otras) hasta intercambio de información, intercambio de experiencias para combatir el crimen, extradiciones, capacitación de policías, ayuda en recursos tecnológicos, entre otros ("Faltan 80.000 policías más", 2009).

1.5.2. Acción policial

Aunque se indica el papel conjunto de las distintas organizaciones públicas, la principal recae en las nuevas problemáticas: la acción directa de los cuerpos de policía[30] dedicados a las labores de vigilancia, investigación criminal e inteligencia[31].

Para ello, es necesario contar con cuerpos de policía más robustos y unificados. Por tal motivo, los Estados deben alcanzar la relación óptima de cantidad de policías por habitantes; en la actualidad, la proporción en Colombia es de 1 policía profesional por cada 381 habitantes. A la par del fortalecimiento extensivo en hombres, que aumentó sus efectivos en un 39.15% entre el 2002 y el 2010, deben comprometerse más recursos en logística, medios de movilidad, tecnología y telecomunicaciones.

Las agendas de los Estados deben priorizar sus energías en actividades de cooperación policial, de inteligencia para la seguridad ciudadana, de desarrollo e información que confluyan en órbitas como la coerción, la prevención y la disuasión del delito, ya que se presentan situaciones en las que para evadir las acciones del Estado, los miembros de los actores no estatales deciden instalarse en otro país o intentan

30. El monopolio de la violencia legítima en el Estado trae el reforzamiento del ejercicio público de la función policial, lo cual limita el uso privado de la violencia, como las milicias privadas, los grupos de seguridad, entre otros. En tanto, las respuestas privadas a la criminalidad son indeseables y pueden socavar la integridad del Estado, además de limitar las libertades ciudadanas.
31. Estos procesos fundamentales de la Policía se caracterizan por estar diseñados para investigar y reprimir la criminalidad, no para la obtención de secretos de otras naciones o para sacar ventaja e interferir en los asuntos de otros Estados.

ampararse en la soberanía de un Estado para no ser extraditados o no tener que responder por sus delitos.

Por no ser amenazas directas al Estado, en el mundo actual se desmilitariza la seguridad (Leal, 2006, p. 17). Por lo tanto, para combatir las problemáticas intermésticas la intervención militar queda relegada a un segundo plano, por no decir que muchas veces resulta innecesaria o contraproducente en seguridad ciudadana[32]. De hecho, el citado Acuerdo Marco de Seguridad del Mercosur dedica la cooperación a las agencias policiales.

De la misma manera, la inversión en seguridad ciudadana y el accionar policial no generan el "dilema de la seguridad"[33] ni producen tensiones entre los Estados, inclusive, en el mundo actual, pensar en seguridad nacional y menospreciar la seguridad ciudadana es un error estratégico[34].

1.6. Balance: de las amenazas al Estado nación, a los problemas internos y externos de la seguridad ciudadana

En teoría el Estado existe para proteger a sus asociados; la búsqueda de la paz interna en la idea del orden público doméstico estuvo ligada a la necesidad de supervivencia o expansión del Estado en la competencia con otros. La doble configuración del Estado, interna y externa, en algún momento fue eclipsada por la supervivencia del Estado frente a otras naciones, y en el discurso se favoreció la mirada de la defensa de la nación contra agresores internos o externos. Pero, el orden público interno y la policía estuvieron latentes y como primer requerimiento para la seguridad de los mismos ciudadanos (Schmitt, 1984).

Las encuestas señalan que, para los ciudadanos, las problemáticas trascendentales en los primeros años del siglo XXI son la delincuencia y seguridad pública, relegando a una escala inferior problemas como el terrorismo y violencia, política y guerrilla o los problemas limítrofes entre países. De igual forma, los registros administrativos indican una disminución en las acciones subversivas. El nuevo milenio presenció el ascenso de las organizaciones delincuenciales con carácter internacional y el advenimiento de actores no estatales que en algunos países socavaban el monopolio estatal de la fuerza. El desafío ya no es tanto otros Estados o la amenaza de las guerrillas contrasistema, sino los actores no estatales, que afectan a cada uno de los ciudadanos y desbordan los límites territoriales. Frente a dicha situación, los Estados buscan la cooperación para

32. Existen ejemplos atípicos, como México, que, ante la fragilidad de los más de mil cuerpos de policía, el Gobierno decidió combatir la amenaza del narcotráfico con la participación del Ejército y la Marina.
33. Cuando un Estado invierte más recursos en armamento y tecnología militar, los Estados rivales invierten de manera automática en estos recursos para no quedar rezagados y se crea un ciclo ininterrumpido de gastos militares.
34. Un ejemplo claro es Venezuela, que mientras favoreció la inversión militar para la seguridad territorial ante imaginarias intervenciones de EE. UU. o países vecinos, abandonó la seguridad en las ciudades, lo cual repercutió por omisión deliberada en tener cifras delictivas astronómicas y generó la sensación en la población de estar en manos de la delincuencia y de que la mejor opción era irse del país.

enfrentar los problemas comunes, donde se privilegia el papel de confianza brindado por las organizaciones policiales y otras del sistema penal.

2. La guerra en Colombia: características de los actores no estatales

2.1. ¿Cuál tipo de guerra?

Es recurrente en los círculos académicos la pregunta, ¿existe o no conflicto armado en Colombia? De igual forma, algunas respuestas afirmativas interrogan: ¿qué tipo de conflicto armado o guerra existe? Sobre la primera se deduce lo siguiente: "sí, Colombia no está en paz" es porque existe algún tipo de conflicto armado. Sobre la segunda, no existe en Colombia unidad de criterios para definir el tipo de conflicto o guerra; de aquí se desprende una serie de adjetivos: "conflicto armado no especificado de carácter interno", "guerra de baja intensidad", "conflicto armado de baja intensidad", "guerra irregular" ("guerra de guerrillas" o "guerra partisana"), "lucha de liberación nacional", "guerra civil", etc. Algunos autores afirman que se trata solo de "crimen organizado" con capacidad de intimidación social o, más recientemente, "amenaza terrorista" (Nieto, 2008; Gaviria, 2005). Otros tildan la situación actual de "guerra sin nombre"[35] (Gutiérrez y Sánchez, 2006).

Esta diversidad de interpretaciones parte de la pluralidad de los actores no estatales del conflicto[36], la prolongación en la historia y del carácter cambiante de este. Esto hace que adquiera diferentes aristas desde donde se observe, es decir, sí se mira desde las guerrillas como organizaciones políticas y las respuestas del Estado frente a estas, puede discutirse el término conflicto armado de baja intensidad o guerra irregular, pero

35. "Este libro trata de una guerra innombrable […] ¿Es una guerra civil? ¿Criminal? ¿Cada vez más ideológica y apolítica? ¿Simplemente trivial? ¿Todas las anteriores? ¿Ninguna? O, según el cajón del cuestionario, que seguramente sea más sabio y prudente llenar: no sabe, no responde" (Gutiérrez y Sánchez, 2006, p. 13).
36. De igual manera, no existe un criterio único para definirlos ni por la academia, ni por el Gobierno (como acto político); por tanto, es recurrente escuchar denominaciones como grupos armados ilegales (GAI), grupos armados al margen de la ley, organizaciones delictivas, organizaciones delictivas integradas al narcotráfico (ODIN), grupo armado organizado residual, delincuencia organizada, organizaciones delictivas transnacionales, grupos terroristas, bandas criminales (bacrim), autodefensas campesinas, grupos subversivos, bandoleros, chusma, pájaros, paramilitares, narcoterroristas, entre otras. Para referir todos estos actores del conflicto en Colombia y su proyección internacional, se habla del concepto actores no estatales del conflicto. Lo anterior, no pretende entrar en discusiones sobre su legalidad y legitimidad.

sí se estudia desde las organizaciones narcotraficantes, puede observarse como un fenómeno de criminalidad interno y externo; pese al mantenimiento temporal y espacial de varios fenómenos desde la época de La Violencia, la recomposición de organizaciones, las disidencias y fragmentación de grupos, la mutación de actores y la conexión entre estos diluye una definición preestablecida[37].

Para centros de investigación de las guerras modernas, como el Instituto Internacional de Estudios para la Paz de Estocolmo (SIPRI), la guerra se define como "todo aquel conflicto armado que cumple dos requisitos: enfrentar al menos una fuerza militar, ya sea contra otro u otros ejércitos o contra una fuerza insurgente, y haber muerto mil o más personas" (SIPRI, 2010).

Existen otras definiciones que se asocian con esta propuesta, a partir de bases de datos, como lo recuerda Rodrigo Uprimny con el proyecto *Correlates of War* (COW):

> Se debe hablar de conflicto armado interno cuando (i) existen combates armados en (ii) el territorio de un Estado, (iii) que involucran al Estado y a otras fuerzas organizadas, y (iv) existen al menos mil muertos relacionados con esos combates, de los cuales (v) al menos un 5% fue ocasionado por el actor más débil. Por su parte, el proyecto de Upssala y PRIO considera que existe un conflicto armado interno cuando existen al menos 25 muertes por año relacionadas con enfrentamientos armados en el territorio de un Estado, en donde uno de los actores es el Estado. Este conflicto debe ser llamado guerra cuando las muertes asociadas a los combates superan mil al año. (2005, p.)

En contraposición, para autores como Michael Howard (1998) la guerra se contextualiza así "es solo una clase en particular de conflictos entre una categoría en particular de grupos sociales, Estados soberanos. Según dijo Clausewitz, un choque entre intereses mayores que se resuelve por el derramamiento de sangre —es la única forma en que se difiere de los otros conflictos—. Si uno no tiene Estados soberanos, no tiene guerras" (p. 4).

Estas definiciones implican una evolución del término; para el autor anterior, desde una visión Estado-céntrica, los únicos que pueden promulgar y hacer la guerra en el mundo moderno son los Estados, los conflictos interestatales son algo aparte de las otras formas de conflicto social; en elementos estrictos, esto significa que antes de la Paz

37. La longevidad del conflicto armado y la notable capacidad y mutación de los actores no estatales del conflicto, incluso, la aparición de nuevos actores en el escenario regional, como las bandas criminales (Urrutia, Ortega & Andrade, 2009, p. 20). En todo caso se mantiene el conflicto, por ejemplo, algunos miembros de las guerrillas liberales de la época de la Violencia luego conformaron a las FARC, como también mutación de guerrillas liberales a bandoleros que poco se diferenciaban de la delincuencia organizada. Más tarde, disidencias de grupos guerrilleros que se mantuvieron en armas pese a las negociaciones de paz de las administraciones de Virgilio Barco y César Gaviria, como las del EPL; más reciente, las facciones de los grupos de autodefensas que no se sometieron en los acuerdos de la administración de Uribe Vélez, continuaron como las bandas criminales u organizaciones narcotraficantes, entre otras. De igual forma, luego del Acuerdo Final con las FARC en 2016 se generaron disidencias de estas. En todo caso, ningún proceso de paz ha conducido a concluir totalmente con todos los actores no estatales del conflicto.

de Westfalia no existía guerra, sino algún tipo de rivalidad social entre organizaciones preestatales[38].

Y el SIPRI, por su parte, comprende también la guerra como choque entre Estados, pero además entre este y grupos insurgentes, y otro tipo de conflictos armados entre el Estado y actores no estatales en el interior del territorio del país, esto último, se diferencia de la simple delincuencia común; adicionalmente, se tiene como segundo requisito del conflicto armado que los homicidios entre fuerzas regulares e irregulares superen la unidad de mil al año.

2.2. Generaciones de la guerra

Las definiciones anteriores indican la evolución del término guerra en la modernidad, y se logran entender básicamente tres generaciones:

2.2.1. Guerra Estado-Estado

Se comprende desde la Paz de Westfalia hasta la II GM y se caracteriza por el enfrentamiento entre ejércitos regulares. Al mismo tiempo, se distinguen dos tipos, limitadas e ilimitadas:

- De la Paz de Westfalia a las guerras napoleónicas: donde la naturaleza del conflicto fue de lucha entre ejércitos de dos o más Estados, o de ejércitos dentro de la misma unidad territorial. "Limitados", dado el carácter internacional de los ejércitos, en algunos casos mercenarios, y se identificaba la guerra como cuestión de élites; tenían asiento en la oficialidad solo los aristócratas y había dificultades de desplazamiento, dada la escasa logística y el avance de los medios de movilidad, comunicación y armas de fuego. En estas guerras el grueso de las víctimas correspondía a los combatientes de los ejércitos enfrentados[39].

- De las guerras napoleónicas a la II GM: donde la guerra se hizo principalmente entre ejércitos nacionales de conscriptos; se desplegaban todos los medios nacionales (ilimitados) de manera industrial, mecanizada y ágil. Para estas, el grueso de las víctimas es civiles, dado su carácter nacional. Como ejemplo están las guerras napoleónicas, la guerra de secesión de Estados Unidos, la I GM y la II GM.

38. Esto es problemático, pues antes del advenimiento del Estado nación existieron guerras entre unidades políticas, bien sea entre clanes, feudos e imperios. La naturaleza conflictiva del humano ha desembocado en circunstancias de violencia y el empleo de las armas., pese a que, debe tenerse en cuenta que no toda situación de violencia y de empleo de armas es guerra o conflicto armado.
39. Según Palmer "a partir de 1792, se produjo una auténtica revolución en las guerras limitadas hasta entonces, por las guerras ilimitadas que siguieron desde ese momento. Esta tradición se produjo al pasarse de una forma de Estado dinástico a la de un Estado nacional, como consecuencia de la Revolución francesa. Las guerras anteriores habían sido, esencialmente, enfrentamientos mantenidos entre gobernantes. A partir de 1792, se convirtieron en un enfrentamiento entre pueblos y, por lo tanto, fueron tales" (1992, p. 109).

2.2.2. Guerra Estado-fuerza irregular

Desde el fin de la II GM hasta la caída del Muro de Berlín, se caracteriza la irregularidad de los actores, que se oponen a la potencia ocupante o al Estado desde la misma unidad territorial, y el carácter regular de las fuerzas de este[40]. Este tipo de guerra pretende la transformación en el tiempo, de guerra de guerrillas a guerra regular, y el objetivo de las fuerzas insurgentes es obtener la "liberación nacional" o acceder al poder del Estado mediante las armas y lograr convertirse en fuerza regular; es decir, existe la pretensión de ser Gobierno.

En esta, los fines de la guerra por parte de la potencia ocupante o del Estado son derrotar al enemigo interno —fuerzas insurgentes— a través de la intervención militar de la sociedad. Y son guerras contra las gentes, pues la gran mayoría de las víctimas son civiles o no combatientes. Estas corresponden a las guerras de descolonización en África y Asia luego de la II GM, como la guerra del Vietnam y la guerra de Argelia, y las guerras de guerrillas en América Latina.

2.2.3. Guerra Estado-actores no estatales

Desde la caída del Muro de Berlín el crecimiento de actores no estatales desafía al Estado y la comunidad internacional, al afectar el diario vivir de los ciudadanos. Esta tiene por característica esencial que basa su supervivencia y reproducción en el control de economías ilícitas y la disputa con el Estado de territorios para preservar su actividad económica.

Por consiguiente, se destacan las respuestas del Estado frente a estos actores no estatales (con redes de vínculos nacionales y transnacionales), que superan la esfera de actuación militar y que van desde la desarticulación, el control o eliminación de estas, con la investigación criminal (procesos penales), la inteligencia en seguridad nacional y el accionar policial. Adicionalmente, por ser desafíos transnacionales, paulatinamente se empiezan a dar soluciones conjuntas por parte de los Estados; de tal suerte, la cooperación para brindar seguridad se vuelve fundamental en la actualidad.

Estas guerras se distinguen por la violencia que los ilegales ejercen sobre la población, donde prima el crimen en masa, el desplazamiento urbano y rural y el sometimiento de la población. De manera que, los afectados esperan mayor presencia estatal y protección frente a estos. En este tipo se pueden clasificar la guerra contra el terrorismo, el accionar contra las organizaciones delincuenciales transnacionales y el posconflicto de países como Afganistán, México, El Salvador, Colombia y Guatemala.

40. Aunque se establece como la primera guerra partisana, la resistencia española a la invasión de las tropas napoleónicas. Fue en el siglo XX, a partir de las guerras de liberación nacional, que este tipo de guerra se extendió en el mundo.

2.3. "El derramamiento de sangre"

Sobre el segundo requisito que exponer la definición del SIPRI en Colombia, se registró un promedio anual superior a los mil homicidios, como producto del enfrentamiento directo entre las organizaciones del Estado y los actores no estatales, como grupos subversivos y delictivos (FARC, ELN, bandas criminales y delincuencia común).

Al observar la Tabla 3, los homicidios de policías y miembros de las fuerzas militares en servicio, y los "antisociales" que fueron "neutralizados" por las organizaciones del Estado, entre el 2003 y el 2008 supera los mil.

Tabla 3. Homicidios directos del conflicto en Colombia, 2003-2009

Homicidios	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Policías /fuerzas militares en servicio	502	454	608	588	434	365	409
Antisociales abatidos	996	1166	1022	1381	1572	1116	331
Total homicidios directos del conflicto	1498	1620	1630	1969	2006	1481	740

Fuente: Centro de Investigaciones Criminológicas - DIJIN (2010).

Empero, las participaciones sobre el total de homicidios en Colombia varían entre el 12 y el 5% durante los años 2003 y 2009 (ver Tabla 4), estas pueden ser mayores, dada la complejidad acerca del conocimiento (desde la investigación penal) sobre qué homicidios corresponden a "ajustes de cuentas" entre las mismas organizaciones delictivas y cuáles son producto indirecto del accionar de los actores no estatales. De la misma forma, la dificultad de determinar la "cifra negra" de homicidios, dado que en oportunidades estos actores desaparecen los cuerpos o entierran directamente a sus muertos, por ello, estos no quedan incluidos en ningún registro administrativo de base oficial de datos sobre el homicidio.

Tabla 4. Homicidios directos del conflicto y participación sobre el total, 2003-2009

Homicidios	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Total homicidios directos del conflicto	1498	1620	1630	1969	2006	1481	740
Total homicidios Colombia	23523	20210	18111	17479	17198	16140	15817
Participación % sobre el total	6.37%	8.02%	9.00%	11.2%	11.6%	9.18%	4.68%

Fuente: Centro de Investigaciones Criminológicas -DIJIN (2010)

Pese a que, se aprecia una reducción significativa de los homicidios en Colombia de 32.76 % entre el 2003 y el 2009, las tasas de homicidio aún son altas (ver Tabla 5), puesto que el promedio supera la tasa de 6; la Organización Mundial de la Salud (OMS) cataloga las tasas de homicidio superiores a esta cifra como pandemia.

Tabla 5. Tasa de homicidio, 2003-2009

Homicidios	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Total homicidios Colombia	23523	20210	18111	17.479	17198	16140	15817
Tasa de homicidios por 100 mil habitantes	53	45	39	37	36	33	32

Fuente: Centro de Investigaciones Criminológicas - DIJIN (2010)

Esto indica un tipo de guerra especial, pues los muertos de confrontaciones superan la unidad de mil; sin embargo, no se enmarca en una guerra entre Estados, ni en forma exclusiva en guerra de guerrillas, y la magnitud de la violencia homicida puede inscribirse en el control de economías ilícitas con vocación transnacional, esencialmente en las ciudades (en su mayoría por el control del negocio del narcomenudeo y ajuste de cuentas por el pago de drogas ilícitas); no obstante, el fenómeno se alimenta de la intolerancia social (facilitada por el uso de drogas y el alcohol), violencia intrafamiliar y cultura de irrespeto a la vida.

2.3.1. El enfrentamiento con las fuerzas del Estado y la afectación a la población

La guerra no solo se mide por el número de homicidios ("bajas"), sino también por la cantidad de acciones armadas que realizan los actores, su nivel de desarrollo (hombres, armas de fuego y recursos) y las acciones que emprende el Estado (sean militares o no) frente a ellas para neutralizarlas.

Para los grupos insurgentes, sus acciones ilícitas armadas se dirigen particularmente contra la población y la Fuerza Pública, y como resultado de ello, se presentan hostigamientos a sus patrullas e instalaciones, enfrentamientos armados con esta o con otros actores no estatales, tomas o incursiones a poblaciones, destrucción de bienes públicos, acciones terroristas contra infraestructuras, como voladura de puentes vehiculares, torres de energía y telecomunicaciones, de oleoductos, retenes ilegales, entre otras; por ser actos indiscriminados, afectan sobre todo a la población.

Por eso, actores no estatales, como las bandas criminales o agrupaciones delictivas —pandillas y grupos del narcotráfico—, se encuentran en constantes disputas, pues se producen choques armados entre ellas (como se presenta en la película *La ciudad de Dios* (Meirelles & Lund, 2002); no obstante, prevalecen *modus operandi*, como el sicariato en las ciudades o las muertes colectivas en zonas rurales. En principio, este tipo de confrontación perjudica primeramente a la población, en tanto se dirige a ella con el propósito de lograr control territorial o amedrentarla.

Dependiendo de la fuerza que tomen los actores no estatales, a partir del flujo de recursos de las economías ilícitas, algunos avanzan en contra las organizaciones del Estado en el ámbito local, lo coactan o capturan mediante el chantaje, la corrupción o incidiendo en la elección de funcionarios (Garay, Salcedo, Beltrán & Guerrero, 2008).

Las actuaciones del Estado varían de acciones militares como los enfrentamientos armados (prevalece el poder de tierra, mar y aire), la desarticulación de estructuras, el control de áreas estratégicas, entre otras; a actos no militares, como la persecución penal, traducida en investigación criminal, la cual permite las capturas (flagrancia y orden

judicial), la incautación de bienes y el desmantelamiento de estructuras y acciones de inteligencia que posibilitan la ubicación de cabecillas y estructuras.

2.4. Características de los actores no estatales del conflicto

Los planteamientos de Paul Collier (2006) determinan la existencia de los actores no estatales del conflicto a partir del monopolio de economías ilícitas, donde estas organizaciones no son más que agentes delincuenciales, los cuales ejercen control para recaudar recursos económicos, que, a su vez, permiten su reproducción y mantenimiento en el espacio y el tiempo, y en ocasiones se amparan en discursos políticos para justificar su accionar. Al respecto Mary Kaldor (2001) afirmó lo siguiente:

> Las nuevas guerras implican un desdibujamiento de las distinciones entre guerras (normalmente definidas como la violencia por motivos políticos entre Estados o grupos políticos organizados), crimen organizado (la violencia por motivos particulares, en general el beneficio económico, ejercida por grupos organizados privados) y violaciones a gran escala de los derechos humanos. (p. 16)

No obstante, el paso del control económico al control social en territorios definidos es lo que le da un carácter político al conflicto. En otros términos, significa un cogobierno o gobierno paralelo en zonas específicas del país.

En tal sentido, los actores no estatales del conflicto intentan no solo controlar las economías ilícitas, sino ejercer control en la población, por medio de las amenazas, el chantaje, el homicidio o el desplazamiento. Ciertos actores, en lugares determinados de la geografía nacional y de las ciudades, intentan suplir funciones del Estado, como impartir justicia privada, préstamo de "seguridad" a la población, y evitar que la comunidad recurra a las organizaciones del Estado para que se interpongan denuncias. Estos infiltran al Estado mediante el soborno o ponen "fichas" en puestos públicos por medio de las contiendas electorales. En todo caso, las organizaciones del Estado no dejan de ser un estorbo para la realización de sus actividades delictivas, que les permiten su subsistencia como actor del conflicto.

Para ejemplificar lo anterior está el caso de los cárteles del narcotráfico desde los años ochenta que, ante la magnitud de los recursos económicos generados por su actividad ilícita, pretendieron manejar a la población e infiltrar al Estado mediante el soborno y la corrupción; igualmente, los grupos de autodefensa, que liderados por capos del narcotráfico y mediante el manejo de las economías ilícitas (Camacho, 2006, pág. 405), lograron controles territoriales que permitían un accionar paraestatal y la incidencia en la en la administración pública a través de las elecciones populares; o las guerrillas, las cuales ante la ausencia continua del Estado en zonas del territorio, consiguieron controlar las economías ilícitas y de la comunidad rural, y de igual modo, realizaron el "proselitismo armado".

Es aquí donde queda completa la tesis del SIPRI, es decir, actores no estatales que ejercen controles parciales en territorio y población, con algún grado de jerarquía, y producen enfrentamientos entre Estado e irregulares que superan al año la unidad de mil con relación a los homicidios.

2.4.1. Financiación desde economías ilícitas

Los actores no estatales del conflicto se nutren de economías ilícitas, en especial, del narcotráfico en los ciclos de producción y distribución externa e interna (microtráfico), estas actividades son las que generan más dividendos económicos, pero también la comisión de otros ilícitos, como la pequeña extorsión[41], el hurto de hidrocarburos a partir de la perforación de los poliductos, el secuestro, el control de la prostitución, el contrabando (sobre todo en los "San Andresitos" y centros comerciales), la minería ilegal (oro, plata, coltán, esmeraldas, arena, etc.), y el sonsacamiento de recursos públicos. Asimismo, con el monopolio de economías lícitas (por medio de la violencia), como la venta de cierto tipo de mercancías, el control de empresas de transporte, y el blanqueo de dineros para intentar volver lícitos estos recursos, como la inversión en economías de plantación, la compra de grandes terrenos y ganadería, la inversión en propiedad raíz, en casinos y juegos de azar (básicamente chance), la compra de vehículos, entre otros.

El control de las zonas donde extraen sus recursos económicos se hace indispensable, pues de allí deriva la mayor parte de sus confrontaciones. Por ello, dado su carácter económico, es frecuente el intercambio comercial entre organizaciones que en ocasiones puntualiza una auténtica división del trabajo. Por ejemplo, en zonas de los Llanos Orientales las FARC custodiaban cultivos de coca y "cristalizaderos", cobraban "gramaje" y comercializaban la droga con el ERPAC, para que este se encargará del transporte y la distribución internacional; luego de los acuerdos de paz de La Habana, se pudo establecer que algunos frentes guerrilleros de las FARC vendían directamente las drogas ilícitas a carteles mexicanos, quienes vendían la cocaína en los EE. UU.

2.4.2. Carácter irregular

Este es un tipo de guerra que no consiste en choque entre ejércitos regulares, sino en actores irregulares que pueden combinar la guerra de guerrillas para contrarrestar el poder del Estado para así, pelear entre ellas y recurrir a la delincuencia organizada y obtener recursos. Aunque los enfrentamientos armados son persistentes, la violencia por excelencia se ejerce mediante el asesinato sistemático, en particular por medio del sicariato.

Como se ha indicado, los actores no estatales se valen del control de economías ilícitas para conseguir recursos económicos, lo que les permite comprar armas de fuego ligeras, a través de las cuales aseguran la reproducción de su economía ilícita[42]. El

41. La extorsión de poca cuantía económica a personas. A través de ella se exige el pago diario, semanal o mensual de dinero para la "protección" de sus viviendas y del barrio; de igual forma, al comercio (formal e informal) y empresas constituidas en forma legal, mediante el "cobro de vacunas" para que circulen, como el caso de las empresas de transporte urbano e intermunicipal, o para que vendan sus productos, como las empresas de alimentos y víveres. Esta poca cuantía económica totalizada significa ingreso para estas estructuras de millones de dólares al año.
42. "Durante las últimas dos décadas, las dinámicas del tráfico de armas en Colombia se han visto afectadas por la conjugación de tres factores. En primer lugar, la longevidad del conflicto armado colombiano convirtió al país en uno de los pocos receptores contantes de armas ilegales en América Latina, tras el fin de

control territorial es tanto urbano como rural; el urbano se ejerce sobre todo en barrios periféricos de las ciudades o sitios deprimidos socialmente.

En el interior de los grupos como las guerrillas y las bandas criminales, se presentan fenómenos de instrucción en armas y preparación militar, y en zonas rurales algunos visten prendas de uso privativo de las Fuerzas Militares y emplean armas ligeras de largo alcance. En zonas urbanas no emplean prendas militares y algunos se mimetizan en milicias o en delincuencia organizada.

2.4.3. Injerencia territorial

De las bandas criminales, en el año 2010 (DIJIN), se distinguían seis grandes grupos Los Paisas, Los Rastrojos, Los Machos, Renacer, ERPAC y Los Urabeños, los cuales tenían injerencia en 146 municipios y se estimaba un total de 3833 integrantes, entre ellos 1954 combatientes y 1879 que hacen las veces de redes de apoyo. De la misma manera, las FARC, con intervención en 226 de municipios y con cerca de 8243 integrantes, distribuidos en 65 frentes, 20 columnas, 32 compañías y tres frentes urbanos, para un total de 120 estructuras. El ELN tenía siete frentes de guerra, 20 frentes, 25 compañías y dos frentes urbanos, para un total de 47 estructuras que hacían presencia en 137 municipios y contaban con cerca de 1473 combatientes[43]. Adicionalmente, la permanencia de estructuras remanentes no desmovilizadas del EPL en Norte de Santander. Sobre la delincuencia organizada, es difícil establecer un dato concreto, pues su accionar depende de la ciudad donde delinquen y de los nexos con otros actores. Por ejemplo, en Medellín:

> […] las autoridades han identificado 308 bandas criminales [sic], de las cuales 21 son clasificadas como organizaciones delincuenciales integradas al narcotráfico, y los 287 restantes se conocen como 'combos', reveló el Ministro del Interior y de Justicia, Fabio Valencia Cossio, al instalar la Comisión Interinstitucional Regional contra las Bandas y Redes Criminales y el segundo comité técnico operativo regional. De acuerdo con organismos de seguridad, en la capital antioqueña las organizaciones criminales cuentan con 4190 miembros. (Caracol Radio, 2010, párr. 1)

Aunque la presencia de la subversión y de las bandas criminales es normalmente en zonas rurales apartadas de las grandes urbes, también existen como milicias o mediante alianzas con pandillas (combos, bandas, parches, etc.). Empero, los fenómenos

la Guerra Fría. En segundo lugar, el enriquecimiento de los grupos armados ilegales […] En tercer lugar, ante la creciente inseguridad en la que se vio inmersa Colombia desde inicios de los 90, el mercado de armas creció […]" (Urrutia, Ortega & Andrade, 2009, p. 15).

43. El accionar delictual de estas organizaciones desborda los límites de las fronteras y facciones de estas afectan a países limítrofes, como Panamá, Brasil, Ecuador y Venezuela. Sobre este último: "Coordenadas de centros de entrenamiento de las Farc en la frontera con Arauca, ubicados en los estados de Apure y Zulia, son descritas en el documento, y se especifica que en dicha área se encuentran unos 1500 hombres de las Farc en 28 campamentos usados 'como alivio para los combatientes que vienen de Colombia y para brindarles primeros auxilios" (Las Farc tienen 1500 hombres, 2010).

de pandillas son exclusivos de las ciudades y varía su poder y autonomía de acuerdo con el accionar de grupos como guerrillas o bandas criminales, mientras que en algunos casos son socios delictivos, en otros son suprimidas por otros actores no estatales, como forma de lograr legitimidad social. En todo caso, los actores no estatales del conflicto, en algunos casos, logran gran repercusión sobre los habitantes de barrios periféricos de las ciudades y zonas urbanas alejadas de los centros políticos.

Frente a la situación de la injerencia territorial luego del acuerdo de paz con las FARC (2012-2017) se mantiene la hipótesis de la reconfiguración de este tipo de organizaciones, o sea, de los actores no estatales del conflicto, ahora bajo otros nombres como Grupos Armados Organizados Residuales (GAOR) ; de tal suerte, los remanentes de esta guerrilla para finales de 2018 (Centro de Análisis Criminal-DIJIN) se estimaron en 2296 hombres en armas y 1452 Redes de Apoyo a Estructuras Residuales (milicianos), con presencia en 15 departamentos y 49 municipios. El ELN para finales de 2018 contaba con 2402 hombres en armas y 2323 milicianos, con presencia en 15 departamentos y 162 municipios, con 14 frentes de guerra.

Bajo la idea de Grupo Armado Organizado (GAO) estarían las bandas criminales del Clan del Golfo (y su disidencia los Carrapacos), los Pelusos (EPL) y los Puntilleros. Para el Clan del Golfo se estimaba la permanencia de 1593 criminales armados (combatientes) y 2039 criminales focalizados (milicianos y otro tipo de criminales), con injerencia en 152 municipios, distribuidos en cuatro estructuras y 20 subestructuras; para los Puntilleros se estiman 51 criminales en armas (combatientes) y 97 criminales focalizados, con presencia en 23 municipios de los llanos orientales distribuidos en dos estructuras (Bloque Meta y Libertadores del Vichada); y los Pelusos (EPL) con un estimado de 241 criminales armados y 256 criminales focalizados, con dos estructuras (Libardo Mora Toro y Andrey Peñaranda Ramírez) con intervención en siete municipios (Norte de Santander y Cauca).

Esto señala la reconfiguración y mutación del conflicto en Colombia, donde unas organizaciones desaparecen por las acciones del Estado o diversas circunstancias, otras se preservan en el tiempo, al aumentar o disminuir sus integrantes y presencia territorial, e inclusive, surgen nuevos grupos. Finalmente, los Grupo Delictivo Organizado (GDO), teniendo la Policía Nacional priorizadas 931 de ellos dedicadas a distintos delitos o confluencia como hurto de residencia, hurto de vehículos, tráfico de estupefacientes, extorción, homicidio, etc.

2.4.4. Injerencia social

En ese orden de ideas, el aumento sostenido de sus recursos (dinero, hombres y armas de fuego) en lugares concretos de la geografía nacional, donde la presencia del Estado es débil, repercute en intentos por regular las relaciones sociales, producen en su accionar intimidación a la población y siembran de violencia los campos y ciudades. En ciertos casos regulan la movilidad de personas y el paso de vehículos, la compra de insumos básicos (alimentos), obligan al desplazamiento rural y urbano (abandono forzado de predios rurales y casas en ciudades), establecen códigos de conducta e "imparten justicia", los cuales en la mayoría de las veces resultan en veredictos ilegales e ilegítimos de "pena de muerte".

Dados sus intereses concretos, para estos resulta incómodo cierto tipo de sectores sociales y económicos, por tal razón, realizan intimidaciones o dan muerte a periodistas, sindicalistas, indígenas, maestros y otros sectores de la sociedad civil adversos a sus proyectos.

2.4.5. Mando en los actores no estatales

Existe mando en estos grupos, algunas veces se trata de liderazgos naturales en el ascenso dentro de la organización delictiva, esto indica que no es necesaria la instrucción para ejercer el mando, sino que depende de la sevicia y actividad criminal de cada uno de los miembros.

Por lo general, pertenecen a dichos grupos para asegurar mínimos vitales, como la alimentación diaria u obtener recursos económicos con facilidad; también se presentan fenómenos de reclutamiento ilegal de jóvenes, puesto que normalmente el reclutamiento se produce en zonas de donde son oriundos, la pertenencia o lealtad al grupo depende de este factor. Pese a que, al tener mejores "garantías" pueden cambiar de organización o de bando.

Por ende, los integrantes de esos grupos son personas de bajos niveles educativos y de sectores sociales desfavorecidos. Así mismo, ciertos sectores consideran como un trabajo, el pertenecer a una organización delictiva, que además de generar protección, forja legitimidad entre familiares, lo cual inevitablemente repercute en la no cooperación con el Estado, para que estos puedan seguir en sus actividades delictivas.

Estos actores se equipan de armas ligeras y se uniforman dadas las condiciones del sector; así, en sectores rurales tienden a emplear uniformes de uso privativo de las fuerzas militares y portan armas largas visibles, pero en las ciudades usan prendas civiles y armas cortas ocultas.

2.5. El papel del Estado

El objetivo primordial del Estado, en la última década, ha sido consolidar su monopolio de la fuerza en todo el territorio nacional. De esta suerte, no debe perder su perspectiva de reducir a niveles mínimos delictivos a los actores armados no estatales. Este es el desafío y vulnerabilidad del Estado, de ello depende su falla o no. Desde luego, el control territorial y de las armas de fuego se logra a partir de un Estado robusto; en particular, de sus organizaciones de seguridad (Fuerza Pública) y del aparato penal (Sistema Penal).

Dado el tipo de guerra, la acción no debe dirigirse solamente al enfrentamiento armado, sino a golpear su columna dorsal: los recursos ilícitos, de la misma manera, reducir su capacidad de intimidación para que no puedan generar control social.

Desde ese ámbito, las actuaciones de las organizaciones del Estado se han dirigido a golpear los mandos de los actores no estatales, que involucran acciones directas en combates armados, actos de persecución a través de la investigación criminal y de inteligencia, para ponerlos en las cárceles y desvertebrar su organización, y acciones indirectas frente a sus centros de producción ilícita. Por tal motivo, es una guerra que

involucra la lucha armada, la acción penal, la inteligencia, la guerra psicológica y el apoyo de la ciudadanía.

Este tipo de lucha ha convertido a Colombia en referente mundial; de igual forma, en centro de cooperación de doble vía con las naciones del orbe. A pesar de que existe el riesgo de crecimiento de estos actores y de consolidación en el espacio-tiempo en el territorio nacional, por eso existe el riesgo de ser un "Estado fallido".

2.6. Balance: el tipo de guerra en Colombia y la naturaleza de los actores no estatales del conflicto

La continuidad del conflicto armado interno en Colombia entre el Estado y actores no estatales dificulta una caracterización de este, en atención a la recomposición, mutación de actores y entrada de nuevos grupos en esta escena. Estos ejercen control parcial en territorio y población por medio de las armas de fuego, con algún grado de jerarquía, y producen enfrentamientos entre Estado e irregulares, los cuales superan al año la unidad de mil con relación a los homicidios. Además, se nutren de economías ilícitas y tienen injerencia social. El carácter político de este tipo de actores ha estado en entredicho en atención a sus formas de financiación, pese a que son el principal riesgo a la democracia, y su nivel de expansión a otros territorios los convierte en un problema mundial.

3. El papel de la Policía ante las amenazas externas, internas e intermésticas

3.1. La Policía ante las amenazas externas

Para la geopolítica clásica, las amenazas estaban centradas en las disputas entre los Estados que competían por zonas de interés económico y la supervivencia territorial, esto último, suponía la defensa de la soberanía, la cual era la salvaguardia de los límites territoriales de los Estados o su expansión física, y esto, al final, favorecía los intereses capitalistas en cada Estado.

Ante esta situación, los ejércitos (con la evolución tecnológica en tierra, mar y aire) tenían un papel preeminente, pues la concepción de la fuerza de un Estado se basó principalmente en el número de hombres, la capacidad tecnológica, la moral de las tropas y los tipos de armas empleadas. El gran duelo era entre ejércitos y sus funciones eran, básicamente, la defensa de las fronteras o expandirlas.

Al respecto, para una mirada clásica reviste de mayor importancia el papel de las organizaciones policiales[44] en la geopolítica, dado que estas, en principio, se encargaron de garantizar el orden interno de la sociedad y lograron mantener el orden social con funciones básicas de vigilancia (preventiva y reactiva), la investigación de los delitos y la inteligencia.

En algunos Estados, dada su configuración histórica particular, los cuerpos de policía, en ausencia del Ejército, asumen labores de salvaguardia de fronteras y defensa territorial, sin que, como tal, estos estuviesen inmersos en conflictos internacionales[45]; en otros, la formación y conformación policial es similar a la de los Ejércitos y tienen un componente altamente castrense, lo cual en casos particulares, puede suponer hipotéticamente la defensa de la nación bajo órdenes del mando militar.

44. En las diversas guerras y conflictos se empleó a los integrantes de la Policía en atención a la necesidad de combatientes. De ello, Colombia no es ajena, pues en la guerra de los Mil Días fueron disueltos los cuerpos de policía para integrar al ejército conservador.
45. Casos como la Policía de Fronteras, que pasó a la Fuerza Pública de Costa Rica en el 2008, o la Policía Nacional de Panamá.

Frente a lo anterior, en Colombia, mediante el Decreto Legislativo 3398 del 24 de diciembre de 1965 (por el cual se organiza la defensa nacional), se dispuso que, la Policía Nacional ante situaciones de agresión exterior o conmoción interior, actuaría bajo órdenes de los comandos militares[46], así:

> Artículo 19. Asimismo, a los Comandos de las Fuerzas Militares les corresponde dirigir y coordinar el empleo de la Policía Nacional, los resguardos, de cualquier naturaleza que sean, el Departamento Administrativo de Seguridad y cualquier organismo armado que exista en el país, en el cumplimiento de sus misiones en relación con la defensa nacional.
> Parágrafo. La Policía Nacional actuará a órdenes de los Comandos Militares, ante cualquier tipo de agresión exterior, conmoción interior o calamidad pública.

No obstante, hasta el momento la Policía Nacional no ha ocupado un papel activo en la defensa nacional, dado que en las décadas recientes no ha estado inmersa en ningún conflicto internacional. Ante cualquier eventualidad de agresión exterior, sería factible su participación; más aún, ante la amplitud de criterios de la conmoción interior o la calamidad pública, se presenta el deseo permanente, desde 1962 de que la Policía actúe bajo órdenes de los militares.

3.1.1. La Policía como garantía de la paz internacional

Para conflictos entre Estados es poco probable la participación activa de las organizaciones policiales, pero para garantizar la paz en conflictos internacionales, desde mediados del siglo XX se pensó en una fuerza policial internacional, como lo expresó Morgenthau (1986):

> La noción de fuerza policíaca internacional implica un paso adelante con respecto a la seguridad colectiva […] La misma ya no queda bajo el control de las naciones individuales […] Semejante policía nunca ha operado como organización internacional permanente. Sin embargo, los miembros de las Naciones Unidas están obligados, por el artículo 42 y siguientes de la Carta, a crear una fuerza de ese tipo, la que revestiría la forma de fuerzas armadas de Naciones Unidas. No obstante, no se han hecho progresos en la ejecución de esa obligación (pp. 503-504).
> La explicación a esta situación, según el autor, se debe a que "en una sociedad de Estados soberanos, una fuerza policíaca internacional es algo contradictorio" (Morgenthau, 1986, p. 505).

Aquí es necesario entender dos situaciones distintas: la policía mundial y la fuerza policíaca internacional. Sobre la primera, el término policía mundial es análogo a

46. Estos intentos de subordinación a la Policía Nacional se explican con más detalle en el capítulo 4.

la idea de un supra-Estado[47], que desde la fuerza mantiene el orden (evitar la guerra) entre los Estados, lo cual es propio de teorías que procuran la paz mundial. Otras teorías, en ausencia de un supra-Estado, consideraron a las potencias[48] las encargadas de mantener la paz mundial a través de sus intervenciones colectivas en Estados problema, y más recientemente, a falta de un supra-Estado y de otras potencias hegemónicas, que sea la superpotencia (EE. UU.) la encargada de mantener la paz mundial[49]. Sobre la segunda, la fuerza policíaca internacional es la creación de una policía de carácter transnacional, capaz de enfrentar situaciones de conflictos diversos en el interior de un Estado o territorio.

Aunque, la idea de seguridad colectiva, por medio de la noción de fuerza policíaca internacional, tomó vida en el mundo de la posguerra fría y, dadas las condiciones históricas, desde los años noventa la Organización de Naciones Unidas (ONU), en el contexto de la apertura geoestratégica, marcada por la gestión de las crisis —entre ellas las humanitarias—, gana una función de legitimación en las intervenciones; ante este nuevo papel de injerencia en la protección de los derechos humanos[50] se configuró la *United Nations Civilian Police* (CIVPOL) que, propiamente, no es un cuerpo policial, ni brazo de la ONU, sino que es para el caso de conflictos en que se necesiten fuerzas de policía; los Estados miembros envían efectivos de sus correspondientes cuerpos de policía, para que participen en las misiones humanitarias[51].

Frente a esta nueva función, es necesario resaltar la participación de integrantes de la Policía Nacional de Colombia en diversas misiones de paz desde los años noventa, en países como Camboya, Yugoslavia, Haití y Angola; posteriormente, en Guatemala y El Salvador, y en la actualidad, de nuevo en Haití y Sierra Leona (Londoño, 2010, p. 58). Participaciones que merecen un profundo análisis de lo que significaron para el país, y su inserción a la esfera internacional luego de la posguerra fría.

Los ejemplos de participaciones de la CIVPOL en misiones internacionales de paz y estabilización son la cuestión de Yugoslavia y desde 1999, mediante la Resolución 1244 del 10 de junio de la ONU, se creó la Policía de la Administración Interina de las

47. Es aquí donde resulta la analogía entre Policía y supra-Estado; es decir, mantener el orden mundial similar a la tarea desempeñada por la policía en el interior de este, de allí el término policía mundial.
48. Entre ellas, la teoría de las "cuatro policías", de Franklin D. Roosevelt, para quien, según Kissinger (1996, p. 380), luego de la II GM las potencias vencedoras (URSS, EE. UU. y Gran Bretaña (GB)), más China, mantendrían la paz mediante un sistema de seguridad colectiva, mantenida por los aliados, los cuales actúan por la buena voluntad y vigilancia, pues no habría equilibrio de poder sino una paz mundial. Ideas que vinieron al traste por la *realpolitik*, desempeñada por la antigua URSS, y porque China aparecía cada vez menos como un posible cuarto policía, dado el aislamiento inicial de la Revolución china.
49. Por tal razón, la referencia de EE. UU. como el policía mundial.
50. Esta idea de injerencia por motivos humanitarios, contra "tiranos opresores de su pueblo", solo fue posible en la era de la posguerra fría, pues entre los principios de la ONU está la no injerencia, incluida en la carta de esta para proteger a los nuevos Estados (Géré, 2005, p. 79).
51. Esto es un cambio en los modos de intervención en los conflictos, pues desde la creación del sistema estatal, que algunos autores la ubican en el siglo XV, las intervenciones básicamente eran de confrontación entre ejércitos, bien sea por guerras de agresión o defensivas, y solo hasta finales del siglo XX se inician intervenciones que parten de la cooperación entre los Estados, algunas veces acciones preventivas y de anticipación, en las cuales los ejércitos son un componente más. Ahora, los conflictos tienen participación de la Policía, organismos asistenciales en salud, alimentación y protección de la población, entre otros.

Naciones Unidas, en Kosovo. Del mismo modo, está la participación de la CIVPOL en Haití, Sudán y Timor Oriental[52].

Es de anotar la fuerza que toma en la comunidad mundial, desde finales del siglo XX y principios del XXI, la participación de cuerpos de policía en la resolución de conflictos en países del tercer mundo, puesto que los papeles asumidos por los Ejércitos son de efectiva protección de instalaciones militares y de la infraestructura física de importancia económica o estratégica, como refinerías, oleoductos, centrales eléctricas, fábricas, carreteras, etc., mas, la protección efectiva de la población está relegada, sobre lo cual los Ejércitos tienen muy poca capacidad de injerencia; es así que, sobre nuevas teorías centradas en los humanos, el papel de la Policía es fundamental para garantizar la paz interna en ciertas naciones y para que estos conflictos no trasciendan o perjudiquen a otras[53].

Por otro lado, las intervenciones con ejércitos o policías no son excluyentes; por el contrario, las nuevas estrategias se basan en visiones de soluciones integrales[54]; por ejemplo, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), para el caso de Afganistán, también contempla la participación de fuerzas de Policía, entre ellas, la de efectivos de la Policía Nacional en labores de lucha contra los cultivos ilícitos de amapola.

3.2. La Policía ante las amenazas internas

Para el Estado colombiano, las principales amenazas no correspondieron a factores externos, aunque es válido mencionar que hubo guerras de poca escala e *impasses* diplomáticos con países limítrofes, y aún se presentan algunos peligros para la integridad territorial, sobre todo en las posesiones en el mar Caribe, las principales amenazas corresponden al ámbito interno, producto de que no se culminó la consolidación del monopolio legítimo de la fuerza, debido a las guerras civiles del siglo XIX, la violencia de mitad del siglo XX, la guerra de guerrillas desde los años sesenta en este mismo siglo y el control territorial que ejercen en la actualidad los actores no estatales del conflicto.

Así, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, desde hace más de cuarenta años, han sustentado el Estado de derecho y desde sus papeles han contribuido a la imposibi-

52. Sobre la participación de la ONU en la seguridad colectiva: "En 2003 estaban vigentes catorce operaciones de este tipo, con movilización de más de 40 000 efectivos entre militares y policías. Estas operaciones tenían lugar en las siguientes zonas: Bosnia, Chipre, Costa de Marfil, Eritrea-Etiopía, Georgia, India-Pakistán, Irak-Kuwait, Israel-Siria, Kosovo, Líbano, Liberia, Sahara Occidental, Sierra Leona y Timor Oriental. En 2004, Haití se sumó a la lista" (Géré, 2005, p. 79).

53. Por ejemplo, sí una fuerza policial internacional no estabiliza el orden interno en Haití, habrá más migración y problemas en EE. UU. y República Dominicana.

54. Empero, ello no está exento de riesgos, dado que las nuevas visiones integrales contemplan participación privada de empresas de seguridad o mercenarios, los cuales prestan sus servicios en todos los ámbitos de la seguridad (escoltas, protección de instalaciones, operaciones encubiertas, adiestramiento militar, etc.) y que se presentan en casos concretos de los conflictos de Afganistán e Irak. Las principales sociedades militares privadas son E*xecutive Outcom, Brown y Root (KBR), Blackwater (ahora Xe Services), Dyncorp, Vinell y Aecom Technology.* Sobre los nuevos mercenarios, véase Géré (2005, p. 66). Pese a que, es preocupante la privatización de las funciones militares, como en el suroeste de Asia, en, de acuerdo a informe del Pentágono de septiembre del 2007, había 196 000 contratistas y 160 000 militares de EE. UU. (Lathan, 2009).

lidad de la toma del poder político por vía de las armas de las guerrillas, pese a que, la guerra con estas las insertó en la guerra irregular, para combatir, controlar y contrarrestar a los insurgentes, es decir, las necesidades históricas volcaron a las Fuerzas Militares a la guerra irregular y no a la guerra regular o entre Estados.

Esto se explica, en mayor medida, en que para el lapso de la Guerra Fría, Colombia estuvo bajo el paraguas de los EE. UU.[55] y sus recursos humanos, tecnológicos y medios logísticos pudieron dedicarse casi exclusivamente a la guerra de guerrillas. Esta situación estuvo acorde con lo que varios autores calificaron como la doctrina de seguridad nacional en América Latina, sobre todo en las dictaduras del Cono Sur.

El concepto de la seguridad interna o pública trató básicamente de la defensa del orden interno y hacer cumplir las leyes en el Estado; para el contexto colombiano, es la defensa del Estado y sus instituciones, por parte de las Fuerzas Militares[56] y la Policía Nacional, de los retos que lo amenazan ("enemigo interno"), los cuales desde el advenimiento del Frente Nacional (1958) corresponden a los problemas del bandolerismo y las guerrillas revolucionarias (y su contraparte, los grupos de autodefensa) (Vargas, 2002, p. 77).

Estas amenazas al Estado[57] que, de una u otra forma, se favorecieron por la precaria presencia de las instituciones estatales en vastos territorios de la geografía nacional, se acrecentaron en número y cantidad de recursos, gracias al combustible que generan el narcotráfico y otras economías ilícitas.

Ante estos desafíos, cada gobierno, desde el inicio del Frente Nacional, intentó conjurarlos con una serie de políticas de seguridad dispersas, fraccionadas y sin continuidad (Romero, 2009), y finalmente, se enfrentaron de manera autónoma con las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, y aunque no han logrado derrotar militarmente a las guerrillas, sí han evitado que el poder político sucumba ante los medios armados empleados por estas o que las instituciones claudiquen ante el narcotráfico.

A partir de las estrategias y la reelección de la administración de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010), se logró una continuidad y coherencia de la política de seguridad, con amplia participación de la Fuerza Pública, llamada Política de Defensa y Seguridad Democrática[58] (PSD), y su continuación, Política de Consolidación de la Seguridad Democrática (PCSD). Aquí, la Policía asumió un papel de consolidación territorial, al hacer

55. Aunque debe mencionarse la participación del Ejército Nacional en la guerra de Corea y de efectivos en otros conflictos.
56. Aunque resulte paradójica esta situación, pues en principio las Fuerzas Militares deben dedicarse a la seguridad externa; pero por los retos internos han tenido desviaciones hacia funciones de carácter policial, y esta intervención en el orden público interno deriva básicamente de la crisis del 9 de abril de 1948, como lo expresa Alejo Vargas (2002): "A partir de la fecha, con más frecuencia y con más rigor, las fuerzas militares se vieron comprometidas en el manejo del orden público […]" (p. 127).
57. Amenazan la pretensión del monopolio legítimo de la fuerza, la toma del poder político por las armas o la captación de los cargos públicos.
58. "La Política de Seguridad Democrática es una política de recuperación de las libertades públicas, conculcadas por la acción terrorista de grupos armados por fuera de la ley, cuyo avance no ha sido debidamente confrontado por el Estado. Un compromiso de derrota de los violentos por parte del Estado. El ejercicio del legítimo derecho a la defensa propia que toda democracia tiene cuando se ve amenazada por la violencia terrorista" (DNP, 2006, pp. 8-9).

presencia en la totalidad del territorio nacional; además, a partir de operaciones estratégicas por objetivos y blancos que insertan labores de investigación penal y de inteligencia, para disminuir el accionar de los grupos subversivos, principalmente las FARC.

Si bien la PSD no eliminó militarmente el problema de la guerrilla, sí se logró disminuir su accionar delictual; Al lograr la desaparición, por vía de negociación, de los grupos de autodefensas (que se reciclaron bajo el término de bandas criminales); igualmente, tuvo por logro político el rechazo de toda la población colombiana de las guerrillas y de los medios violentos para ascender al poder político. Todo esto permitió que surgiera la idea del posconflicto armado en Colombia.

Esta problemática interna de seguridad, que lleva más de medio siglo, obligó a la Policía Nacional a adoptar un papel de mantenimiento del orden público, encima de formar a sus hombres en lucha antiguerrilla[59]. Este compromiso significó para la Policía Nacional, el sacrificio a manos de las guerrillas, entre 1970 y el 2009, de más de 3589 policías y 5182 heridos; de igual modo, entre 1994 y el 2009 se presentaron 547 incursiones o asaltos a poblaciones por parte de la subversión, 1494 hostigamientos a unidades policiales, 627 emboscadas y 718 ataques a instalaciones policiales.

Es de anotar que, en casi cincuenta años los grupos insurgentes han cambiado sus dinámicas, las cuales van desde su desaparición (colapso propio o acción del Estado), la inserción total o parcial a la vida civil, por procesos de paz y desmovilización o su fortalecimiento a través del narcotráfico y el secuestro.

Las estrategias del Estado frente a estas, más las transformaciones de las nuevas amenazas, permiten ver la culminación de la subversión, por su desaparición por medios coercitivos o desmovilizaciones de sus integrantes, o su transformación parcial, dado su entrelazamiento con el narcotráfico y el terrorismo desde finales del siglo XX.

3.3. La Policía ante los desafíos intermésticos

Como se expresó antes, el nuevo panorama mundial, las nuevas problemáticas delictivas, la seguridad ciudadana y el actuar de los actores no estatales del conflicto obligaron a replantear el papel adoptado por la Policía Nacional en seguridad endógena y tener un papel protagónico externo para enfrentar los desafíos intermésticos.

Dado que, el accionar de los actores no estatales del conflicto supera los límites territoriales de los Estados; para enfrentarlos se requiere la cooperación entre estos, ya que afectan a los ciudadanos. Los Estados recurrieron a la Policía para contenerlas o solucionarlas a través de la investigación criminal, la inteligencia contra estos actores o las labores preventivas de vigilancia. Colombia, en liderazgo de la Policía Nacional, es un

59. Por ello, el entrenamiento militar, la utilización de métodos y de armas de guerra atípicas para la mayoría de policías del mundo, por ejemplo: los cursos de Comandos de Operaciones Rurales (COR), Jungla, Granaderos, Pequeñas Unidades, grupos especiales de lucha contraguerrillera urbana y rural, los escuadrones móviles de carabineros (EMCAR), el empleo de fusiles de asalto, M-16, M-4 y lanzagranadas; visores nocturnos, ametralladoras como la M-60, M249, Vector, Negev, y el empleo de transporte aéreo, como helicópteros artillados.

referente tanto para enfrentarlas como de cooperación internacional, por el asiento en nuestro territorio de varios actores no estatales del conflicto de alcance mundial[60].

Como se aprecia en el Anexo, la Policía Nacional, para hacer frente a estos, especialmente al narcotráfico, realizó una serie de convenios, memorandos de entendimiento y demás acuerdos bilaterales, que varían desde convenios de preparación y formación policial, asistencia técnica y judicial, donación y venta de equipos, intercambio de información y de inteligencia, hasta extradiciones por diversos delitos a otros países[61].

Dadas las dinámicas de los desafíos interméstica, también Colombia es víctima, por tal motivo las nuevas agendas son recíprocas para construir y superar en común estos problemas y desafíos[62].

La cooperación contra el delito transnacional se ve reflejada en acuerdos mundiales, como el de la Convención de Palermo, promovido por la ONU, o acuerdos regionales como los suscitados por la OEA y su Comisión de Seguridad Hemisférica, para preve-

60. El nuevo papel de Colombia ante las problemáticas de seguridad mundial es exportar de forma activa las experiencias exitosas, como lo establece la PCSD: "Esta iniciativa debe, también, contribuir a promover internacionalmente la experiencia colombiana en la forma de enfrentar y contrarrestar amenazas a la seguridad de los Estados democráticos, poniendo al servicio de países amigos toda la voluntad de cooperación en las áreas en las que la Fuerza Pública colombiana tiene capacidades y experiencias sobresalientes. Igualmente, debe servir para generar consensos internacionales sobre la necesidad de apoyar los esfuerzos que realiza el Estado colombiano en contra de amenazas a la seguridad que, si bien tienen manifestaciones en Colombia, están ligadas a redes criminales con presencia e influencia en una gran cantidad de países alrededor del mundo. En este sentido, bajo el principio de la responsabilidad compartida, el apoyo político internacional debe conducir a procesos prácticos de cooperación internacional que permitan una lucha más efectiva e integral contra estas amenazas" (Ministerio de Defensa Nacional, 2007, p. 48).

61. Por intermedio de la Policía, Colombia ha adelantado entre el 2003 y el 2010 un total de 1063 extradiciones y ha capturado a 700 personas con fines de extradición. Se han dirigido en su mayoría a EE. UU. y España.

62. "[…] en enero, del palacio presidencial de Lugo salió directamente un pedido de ayuda a Bogotá. Casi de inmediato, la Casa de Nariño y la Dirección de la Policía Nacional se cruzaron llamadas, y a comienzos de enero enviaron a Asunción un pequeño grupo de agentes antisecuestro del Gaula […] Una semana después, y mientras los oficiales del Gaula se quedaban en Paraguay instruyendo a sus colegas, el Director de la Policía, Óscar Naranjo, recibía en su despacho a una delegación sin precedentes: con coloridos trajes de ceremonias y dialectos variados, los zares antidrogas de seis países de África occidental se alineaban a un lado de la mesa de conferencias, justo al frente de Naranjo y otros generales de la Policía, para firmar por primera vez convenios de cooperación en inteligencia y capacitación, que fortalecerán el control policivo de la ruta del narcotráfico que sale de Colombia, y vía Venezuela y el Caribe llega a Cabo Verde, Gambia, Ghana, Guinea Bissau, Sierra Leona y Togo. […] Ambos hechos, ocurridos casi simultáneamente, no son espontáneos […] detrás de estas y otras acciones, llevadas a cabo con mucha discreción por las autoridades colombianas, se encuentra un cuidadoso plan estratégico, nacido en el seno del Ministerio de Defensa, y que desde hace dos años busca estructurar la cooperación colombiana en el mundo, a partir de los aprendizajes que aquí se han tenido en términos de seguridad. El plan, proyectado internacionalmente a través de la Policía Nacional y de las fuerzas militares, ha originado ofrecimientos tan variados como la realización de la evaluación y rediseño de la policía haitiana y la participación de efectivos colombianos en las operaciones de la Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad (ISAF) en Afganistán (Maldonado, 2010). Y "la experiencia y las lecciones aprendidas por la Policía de Colombia en la lucha contra el delito y el narcotráfico le han permitido llevar esas enseñanzas a varios países de Centroamérica y el Caribe, Suramérica y África, señaló hoy el Director de la Policía, Mayor General Óscar Naranjo. El alto oficial explicó que la experiencia colombiana ha contribuido al fortalecimiento de los cuerpos policiales de México, Honduras, Guatemala, Republica Dominicana, Haití, Panamá, Paraguay y doce países de África Occidental" (Presidencia de la República, 2010).

nir, disuadir y controlar el fenómeno criminal en Latinoamérica; o el Acuerdo Marco de Cooperación en Materia de Seguridad Regional entre los Estados parte del Mercosur. Estos por sí solos no bastan, aunque fijan las acciones principales en los cuerpos de policías de las partes contratantes; aun así, no crean, como tal, oficinas de policías intergubernamentales para enfrentar al delito transnacional, sino que cada Estado se compromete a perseguirlo y cooperar.

No solo las amenazas intermésticas se abordan mediante acuerdos de asistencia recíproca entre dos Estados y sus cuerpos de policía, y a pesar de que no hay una fuerza policial internacional que haga frente a los delitos de carácter transnacional, existen acercamientos y fenómenos de cooperación interestatales entre Policías; dentro de ellos resaltan agencias intergubernamentales, como la INTERPOL, EUROPOL y AMERIPOL, de las cuales Colombia, a través de la Policía Nacional, hace parte activa.

3.3.1. Organización Internacional de Policía Criminal

La Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL) fue creada en 1923[63], con sede principal en Lyon (Francia) y cuenta con 188 países miembros, entre ellos Colombia.

La Interpol tiene por fin coordinar la información policial y judicial entre las autoridades nacionales y la comunidad internacional para contribuir a un mundo más seguro. Y apoya a todas las organizaciones y autoridades cuya misión es prevenir o combatir la delincuencia internacional[64]; uno de los métodos por excelencia para combatir la delincuencia internacional es el Sistema de Difusiones Internacionales[65].

En Colombia, desde 1954, la Oficina Central Nacional INTERPOL-Colombia estuvo a cargo del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), pero ante sus problemas internos y el retraso generado al tramitar ante la Policía los requerimientos de otras Policías, se traspasó a la Policía Nacional la Oficina Central Nacional, a partir del 2 de febrero del 2010, y quedó vinculada a la Dirección de Investigación Criminal (DIJIN) (Policía Nacional, 2010a). El propósito de este cambio fue facilitar la investigación criminal en contra del crimen transnacional.

63. En 1923, en Viena (Austria), se creó la Comisión Internacional de Policía Criminal (CIPC); luego de la II GM, en 1946, adoptó el nombre de Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL).
64. Debido al papel políticamente neutro que debe desempeñar la INTERPOL, prohíbe cualquier tipo de relación con crímenes que no afecten a varios países miembros, y ningún tipo de crimen político, militar, religioso o racial. Su trabajo se centra en la seguridad pública, el terrorismo, el crimen organizado, el tráfico de drogas, el tráfico de armas de fuego, el tráfico de personas, el blanqueo de dinero, la pornografía infantil, los crímenes económicos y la corrupción.
65. Entre ellos la "circular roja", correspondiente a un sistema de antecedentes penales —que pueden consultar los cuerpos de policía miembro— de ciudadanos requeridos por una autoridad judicial competente en un país. La base de datos I 24/7, además, permite otro tipo de consulta de notificaciones de circulares azul, naranja, amarilla, verde y negra.

3.3.2. Oficina Europea de Policía

También existen intentos de crear una policía supranacional; tal es el caso de la Oficina Europea de Policía (EUROPOL), órgano encargado de facilitar las operaciones de lucha contra la criminalidad en el seno de la Unión Europea (UE), creada en 1999, y tiene competencia en 27 países miembros de la UE[66].

Si bien, Colombia no es signataria de la EUROPOL, la Policía Nacional, a través de Policías europeas, principalmente la de España, realizan labores conjuntas en contra de la falsificación de euros, narcotráfico y trata de personas. A través de las Policías europeas, Colombia da, en forma constante, información útil para la investigación penal en los países de Europa; por desgracia, el flujo de información no es en doble vía.

3.3.3. Comunidad de Policías de América

Y en cuanto el ámbito regional, para América los esfuerzos de cooperación han llegado a la creación de la Comunidad de Policías de América (AMERIPOL), la cual inició labores desde el 14 de noviembre del 2007 en Bogotá, con 18 países miembros, y las prioridades de esta son la lucha antidrogas, aunque también se enfoca en la lucha contra el terrorismo, el crimen organizado en sus diversas manifestaciones, el tráfico de armas de fuego, la trata de personas, el lavado de dinero, la pornografía infantil, los crímenes informáticos y los de propiedad intelectual, y la corrupción.

Así pues, frente a los desafíos intermésticos, para el mundo de la posguerra fría se ponen en un primer nivel los cuerpos de policía, lo cual puede significar un ocaso para los ejércitos convencionales, dado que las formas de respuesta y solución a estas difieren de los métodos armados regulares; quizás el mundo contemporáneo está en presencia de la "policiación" de los Ejércitos[67].

3.4. Balance: La policía ante la seguridad nacional y la seguridad ciudadana interna y externa

En su papel de garantizar el orden interno y la convivencia, a la Policía Nacional se le ha asignado participación, al menos en ley, como subordinada a las Fuerzas Militares en caso de confrontación bélica con otro país, situación nunca materializada. En el mundo de posguerra fría, ante el colapso interno de ciertos países y acuerdos de paz, se establecieron resoluciones de acompañamiento en misiones de estabilización y paz de la ONU, donde el papel de las policías es más activo para garantizar o contribuir en el orden interno de países devastados. Frente a las amenazas internas, la Policía ha tenido

66. Los Estados parte de la UE crearon la EUROPOL para aumentar la seguridad del espacio común. Esta es una oficina de policía criminal intergubernamental, la cual facilita el intercambio de información entre las Policías nacionales en materia de estupefacientes, terrorismo, crimen internacional y pederastia.
67. Por ello, no resultan extrañas las solicitudes al legislador por parte del Ejército para tener funciones de policía judicial o contemplar a la delincuencia como amenaza contra el "orden constitucional" o pretender un papel activo en un Código Nacional de Policía.

un papel desde la confrontación armada directa con los actores al margen de la ley, pero más significativo ha sido su papel desde la investigación penal y las labores de inteligencia contra este tipo de actores. Para concluir, dado el alcance internacional de los actores no estatales del conflicto, la policía ha tenido un papel desde la cooperación entre organizaciones para enfrentarlas desde instancias como INTERPOL, EUROPOL o AMERIPOL.

4. La policía nacional: el paso a la seguridad ciudadana

4.1. El quehacer de la Policía Nacional

Desde la dictadura militar del general Gustavo Rojas Pinilla, la seguridad interna se entendió como un asunto de los militares y la Policía sujeta a estos, a partir de 1953 las fuerzas de policía fueron vinculadas al Ministerio de Guerra como cuarto componente de las fuerzas armadas (Fuerzas Militares y Fuerzas de Policía) (Echeverri, 1993). La autonomía de la Policía Nacional frente a los militares se gestó con el Frente Nacional y en 1960 se reorganizó el Ministerio de Guerra, donde la Policía Nacional dejó de ser "cuarta fuerza" pero inscrita al Ministerio de Guerra (a partir de 1965 Ministerio de Defensa) como "institución de carácter civil, con régimen y disciplinas especiales" (Camacho, 1993, p. 242).

En todo caso, los problemas reales de los grupos de bandoleros y guerrillas y la permanencia como ministros de defensa de generales de las Fuerzas Militares mantuvieron a la Policía en la órbita de la seguridad nacional, donde la prioridad era preservar el régimen del Frente Nacional; a pesar de que, el quehacer policial nunca se limitó a la lucha contra bandoleros y guerrilleros, pues mantuvo las facultades en las labores de prevención y vigilancia urbana y rural; por el contrario, se le nutrió de funciones adicionales en el orden interno, como el control de tránsito en municipios y vías nacionales, apoyo a la administración de justicia con actividades de policía judicial, labores de inteligencia para el ejecutivo nacional, de la imposición de contravenciones y medidas de disciplina social con el Código Nacional de Policía (Decreto 1355 de 1970) y el control de contingencias producto de distintos paros y manifestaciones, la suma de todos estos quehaceres condujo a la Policía tener medidas de tipo preventivo, disuasivo y reactivo.

Con el proceso constituyente y la Constitución de 1991, la Policía Nacional continuó con sus funciones de orden interno y siguió dentro del Ministerio de Defensa bajo la idea de Fuerza Pública (Fuerzas Militares y Policía), y según el artículo 218 se define como "cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación", tiene por "fin primordial el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia con-

vivan en paz"[68]. Además, tiene como objetivos garantizar la convivencia y seguridad ciudadanas; lograr el posicionamiento, respeto, credibilidad y apoyo de la comunidad; garantizar la participación ciudadana como veedor institucional y su corresponsabilidad en la convivencia y seguridad; y contribuir a garantizar la gobernabilidad del país.

La Constitución de 1991 y la reforma del 1993 condujeron a la Policía a un nuevo paradigma de planteamientos de la nueva gestión pública, lo cual repercutió en el giro al cliente (ciudadano) en la nueva era de garantía de los derechos ciudadanos y las exigencias cada vez mayores de controlar el crimen organizado y las manifestaciones delictivas en las ciudades. Se preservaron las características del servicio de policía como ser público, obligatorio, monopolizado (no existen otros cuerpos de policía en Colombia), primario, directo, permanente, inmediato e indeclinable.

La organización policial, en atención a la nueva gestión pública, identificó como procesos misionales la convivencia y seguridad ciudadana, la prevención, la inteligencia y la investigación criminal; a su vez, para cumplir con ellos, se organizó por procesos gerenciales y de soporte. En atención a la necesidad de adaptar la organización a los sistemas de gestión de calidad, la Policía estableció procedimientos, fijó indicadores de eficiencia, eficacia y efectividad, los cuales fueron asimilados como una carga adicional y crecimiento de la planta administrativa, pero que obligaba a pensar en las demandas de seguridad de la ciudadanía (cliente), inclusive, de la obligatoriedad de la rendición de cuentas a las partes interesadas.

En resumen, se presentó un crecimiento de la estructura burocrática con el propósito de garantizar la presencia territorial y cumplir los procesos misionales; de tal forma, la Policía Nacional adoptó una estructura orgánica con ocho direcciones de tipo operativo[69] y seis de apoyo al servicio policial[70]. Para prestar su servicio, la organización tiene presencia en los 1102 municipios del país[71] y se divide estructuralmente en 8 regiones, 7 metropolitanas, 34 departamentos, 202 distritos, 1198 estaciones, 475 subestaciones, 25 estaciones del plan energético vial, 537 centros de atención inmediata (CAI) y 45 puestos[72]. El crecimiento en efectivos y su extensión territorial condujeron a la asignación de nuevos quehaceres en atención a las crisis o déficit de otras organizaciones del Estado,

68. Ley 62 (1993), artículo 1.° precisa "[…] la Policía Nacional […] está instituida para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares".
69. Dirección de Seguridad Ciudadana, Carabineros y Seguridad Rural, Investigación Criminal e INTERPOL, Inteligencia, Antinarcóticos, Protección y Servicios Especializados, Antisecuestro y Extorsión y Tránsito y Transporte.
70. Dirección Nacional de Escuelas, Incorporación, Talento Humano, Administrativa y Financiera, Sanidad y Bienestar Social.
71. Con estaciones en los 32 departamentos y 1102 municipios del país; además, tiene presencia permanente en 263 corregimientos, 45 caseríos y 93 inspecciones de policía, falta. Falta presencia policial en el 91,.48 % de los corregimientos, el 98,.13 % de los caseríos y el 95,.47 % de las inspecciones de policía.
72. La Policía Nacional ha tenido un crecimiento sostenido de la planta de uniformados. A junio del 2010 eran 159 799 funcionarios, de los cuales: 119 302 correspondía a personal uniformado profesional (5272 oficiales, 768 suboficiales, 103 605 de nivel ejecutivo y 9657 agentes); 10 414 eran alumnos de las escuelas de formación, 25 454 eran auxiliares (13 816 auxiliares de policía y 11 638 auxiliares bachilleres) y 4629 era personal no uniformado (profesionales, asesores, auxiliares, técnicos, orientadores y funcionarios de carrera administrativa). Según estos datos, frente a los 45 496 568 habitantes del país, para el 2010 existió una relación de un policía profesional por cada 381 ciudadanos.

como la custodia de capturados en estaciones de policía o la revista a sujetos con penas privativas de la libertad con medidas domiciliarias y la dirección del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC).

4.2. El "viraje" de la Policía Nacional

Es de resaltar que, la organización policial, desde el inicio del Frente Nacional, manejó en su estructura la seguridad interna o pública (las guerrillas) y la seguridad ciudadana (lucha contra delitos, contravenciones, control del orden público, contingencias sociales, etc.). A pesar de que, solo a partir de la última década la Policía Nacional dio mayor peso en su estructura al componente de la seguridad ciudadana dirigida al cliente, en atención a las demandas crecientes de la opinión pública por combatir el delito y las organizaciones delincuenciales.

Dado el "viraje" de las necesidades de seguridad de la población, el papel que atañe a la Policía Nacional para suplir dichas demandas es fundamental, pues a ella le corresponde el mayor peso en combatir el delito, controlarlo y acentuar las tasas descendentes en los principales indicadores de criminalidad, en particular los centros urbanos. Es allí donde recaen los énfasis organizacionales, puesto que para combatir el delito, las economías ilícitas y a los actores no estatales del conflicto, la Policía Nacional ha recurrido a ideas como la nueva gestión pública, la policía comunitaria, especialidades del servicio, comunicación pública, denuncia, atención al cliente, lucha anticorrupción, las cuales indican intentos de cambios en su estructura y costumbres (Policía Nacional, 1999).

Como se mencionó, el giró definitivo de la Policía a la seguridad ciudadana se puede observar en los cambios en el modelo policial, entre otros; para suplir las necesidades institucionales se han ideado nuevas formas, como la policía comunitaria y su enfoque operativo, el Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes (PNVCC) (Policía Nacional, 2010b), orientado, en un acompañamiento geográfico, a la ciudadanía, y a resolver los problemas concretos de seguridad. Asimismo, métodos más modernos para realizar la investigación criminal, lo cual implica utilizar tecnología para resolver los delitos o para encarar los nuevos, como los informáticos.

Ante las nuevas problemáticas y necesidades de la población cada vez más urbana, era apenas de esperar que los lineamientos del Gobierno nacional y los gobiernos locales giraran en este sentido[73]; así, en el texto de la PCSD se planteó que el Ministerio de Defensa aumentara el presupuesto de sus inversiones para que la Policía Nacional desarticule a los grupos y bandas responsables de los delitos de impacto en ciudades y centros urbanos.

En efecto, la PCSD le encargó a la Policía Nacional aumentar la estrategia en seguridad ciudadana, para lo cual se debe incrementar el pie de fuerza, fortalecer la movilidad terrestre con vehículos, motocicletas y vehículos antimotines, crear nuevas

73. Según la PCSD "En los centros urbanos, en cambio, la percepción de seguridad en general está menos determinada por la acción de estos grupos y mucho más por la existencia de bandas organizadas de delincuencia común. La ocurrencia de robos callejeros, robos de vehículos y residencias, extorsiones y homicidios, es, en última instancia, la que determina la sensación de seguridad en las zonas urbanas" (Ministerio de Defensa Nacional, 2007, pp. 45-46).

unidades judiciales para fortalecer a la policía judicial, establecer en todo el territorio el sistema penal oral acusatorio (SPOA), aumentar la inteligencia y las comunicaciones, y mejorar en la educación y la carrera policial, para mejorar los perfiles de los policías (Ministerio de Defensa Nacional, 2007).

En el paso a la lucha frontal contra la criminalidad, para garantizar la seguridad de los ciudadanos, el papel fundamental de la Policía Nacional se enmarcó en la estrategia de cobertura territorial y atención más oportuna de las situaciones, no solo al aumentar el número de efectivos en áreas urbanas y cabeceras municipales, sino también en las zonas rurales (corregimientos, inspecciones de policía y veredas), dado que los actores no estatales del conflicto tienden a actuar como organizaciones delincuenciales o sus "razones sociales" son tomadas por actores delictivos.

Al pasar a segundo plano las amenazas internas (guerrilla), la organización se encauzó para la opinión pública y de expertos dentro de su misión y priorizó las necesidades de seguridad de la población, como son los problemas de criminalidad y convivencia. Este paso, que apenas es natural, por no decir histórico para la Policía[74], puede significar la reducción sustancial de las labores de las Fuerzas Militares, en tanto que su papel principal no ha sido la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional, sino defender el orden constitucional de las amenazas que provenían del enemigo interno (guerrilla); por tanto, a medida que se minimiza o desaparece la guerrilla, la intervención de las Fuerzas Militares en el orden interno queda sin asiento[75].

4.3. ¿Cómo se produjo el cambio?

En el contexto mundial de la posguerra fría y en el contexto nacional del crecimiento de las urbes y la población, la política del Gobierno nacional se sintetizó en consolidar un control territorial por parte del Estado para desaparecer las amenazas de los actores no estatales del conflicto con el sometimiento de grupos de autodefensas, la entrega de guerrilleros (desmovilización colectiva o individual) y su combate frontal. Los logros en la seguridad interna[76] repercutieron inexorablemente en la protección de los ciudadanos, ya que al controlar a estos actores (guerrillas y paramilitares) se reducen las presiones a la ciudadanía en general[77].

74. Como se indicó en el capítulo 1, para Hobbes (1996) "la misión del soberano […] consiste en el fin para el cual fue investido con el soberano poder, que no es otro sino el de procurar la seguridad del pueblo […] por seguridad no se entiende aquí una simple conservación de la vida, sino también de todas las excelencias que el hombre pueda adquirir para sí mismo por medio de una actividad legal, sin peligro ni daño para el Estado" (p. 275).
75. ¿Qué puede hacer un militar frente a la delincuencia común? ¿Cuál es su tarea para resolver problemas cotidianos de carácter doméstico o de seguridad de la población?
76. Así pues, la PSD (Ministerio de Defensa Nacional, 2003) logró un control del Estado en vastas zonas del territorio, gracias al fortalecimiento de las fuerzas militares y la Policía Nacional, el cual consistió en el aumento del pie de fuerza, la movilidad y el apoyo táctico (helicópteros, aviones, buques, etc.) y la presencia en las vías nacionales, todos los municipios y los principales corregimientos, caseríos e inspecciones de policía. Para el 2004 todos los municipios contaban con una estación de policía.
77. Inevitablemente el éxito trae sus secuelas: la ciudadanía en general, al verse más segura y protegida frente a la amenaza de la guerrilla, "transformó" sus necesidades de seguridad, a las que afecta su transcurrir diario y cotidiano, en especial, la protección contra la delincuencia, en lo relacionado con la salvaguardia de bienes económicos.

En principio, la contención o eliminación de estas amenazas al Estado determina la protección de la población, lo que contribuye al disfrute de otros derechos; esto indica, en primera instancia, la satisfacción de condiciones de seguridad básicas, que permiten el goce de los derechos fundamentales de las personas, y a partir de ello continuar con la satisfacción de otras necesidades de la población[78].

Por tanto, para la PCSD (Ministerio de Defensa Nacional, 2007) las amenazas elementales al Estado se concentraron ya no en las guerrillas sino en el terrorismo, el negocio de las drogas ilícitas, las finanzas ilícitas, el tráfico de armas de fuego, municiones y explosivos, el secuestro y la extorsión, y el homicidio (Ministerio de Defensa Nacional, 2003).

De tal forma, a medida que se logra la reducción de las guerrillas (izquierda o derecha) y se alcanzan mayores garantías a los derechos básicos, como la vida y la libertad, la ciudadanía desplaza sus necesidades de seguridad a la protección de los bienes económicos; esto indica que la mayor afectación pasa a los delitos económicos (Aparicio, 2009, p. 18).

En cuanto a los problemas de seguridad interna, estos se concentran en áreas apartadas rurales, y es un hecho que, la población en Colombia se concentra en zonas urbanas; del mismo modo, los delitos se agrupan en las zonas urbanas del país, particularmente, en las grandes ciudades. De esta suerte, los problemas ahora en Colombia son de criminalidad en las ciudades[79].

En tal sentido, la Policía Nacional, ante el nuevo panorama, se ve en la necesidad de dirigir sus acciones más a favor de la seguridad ciudadana y la contención de la criminalidad en las urbes y menos a la seguridad nacional.

Esto indica que, el éxito de la PDSD cambió las necesidades de seguridad de la ciudadanía; ahora no se trata del accionar guerrillero (secuestros, "pescas milagrosas"; extorsión, "boleteo"; intimidación de los ciudadanos por las armas de fuego, cogobierno; poca inversión en el campo, abandono de parcelas), sino de los problemas diarios y cotidianos que afronta el ciudadano, como el hurto (vehículos, residencias, comercio, personas, piratería terrestre, fleteo, etc.) y los demás delitos que afectan el patrimonio económico (Ministerio de Defensa Nacional, 2003); muchos de ellos realizados por organizaciones delincuenciales con carácter transnacional.

78. El objetivo estratégico de la PCSD ES "consolidar el control territorial y fortalecer el Estado de derecho en todo el territorio nacional;"; para ello, se han aumentado los esfuerzos militares, policiales, antinarcóticos, el área social y la justicia (en especial la penal). Según el texto del PCSD, para lograr la estrategia de consolidación territorial se requieren tres fases: la primera es controlar las áreas con presencia de los GAI, principalmente con el esfuerzo de las fuerzas militares. La segunda es estabilizar las áreas controladas; allí el esfuerzo principal corresponde a la Policía Nacional. Y la tercera es consolidar, allí los esfuerzos primordiales recaen sobre las autoridades políticas y sociales, lo que implica ejercer la plena autoridad del Estado y aumentar el bienestar de la población, al representar en la satisfacción de las necesidades básicas y la prestación efectiva de los servicios esenciales del Estado. (Ministerio de Defensa Nacional, 2007).

79. Como característica, la población se agrupa en áreas urbanas, también el delito se concentra en estas zonas, lo cual representó el 89% de la ocurrencia de los delitos y el 11% restante se presentó en zona rural; así mismo, el 31% de los delitos urbanos se concentró en las ciudades de Bogotá, Medellín y Cali.

4.3.1. El control de las amenazas internas y delitos relacionados, 2002-2009

En la introducción del texto de la PCSD se expresó que tal política supuso la recuperación del control estatal sobre la mayor parte del territorio nacional, lo cual distingue la reducción del accionar de la guerrilla; la primera administración de Álvaro Uribe Vélez produjo resultados importantes, como mejor percepción de seguridad[80] y el aumento de la inversión; del mismo modo, la reducción en indicadores como los homicidios, el secuestro, los atentados terroristas y las acciones subversivas (Ministerio de Defensa Nacional, 2007).

4.3.2. Disminución en delitos de impacto

Desde el 2002 se destaca la reducción significativa en los registros administrativos del homicidio en un 45 %; así, para el 2009 se reportó un total de 15 817 (ver Tabla 5). Este valor numérico absoluto es el más bajo desde 1986, que fue de 15 743 homicidios; en el 2009, la tasa de homicidios por cada 100 000 habitantes fue de 32, la más baja desde 1979, año en que se tuvo una tasa de 31. Hay que tener presente que, hace 31 años la población total ascendía a 26 270 415 habitantes. Más aún, para el 2009 no ocurrieron homicidios en 267 municipios del país; es decir, que el 24 % de municipios no registraron este delito. Esto significa ir en dirección correcta a la meta de reducción de la violencia y que es un paso en la recuperación de la confianza, enmarcada en la garantía real del derecho a la vida, que representa el goce de otros derechos fundamentales, y como consecuencia, el aumento de demandas de la ciudadanía para la protección más efectiva de sus bienes materiales.

En suma, se destaca la reducción del delito del secuestro en 90 %, al pasar de 2121 hechos en el 2002 a tan solo 213 en el 2009 (Ver Figura 5).

Similar comportamiento al reportado por los anteriores delitos presenta la extorsión; entre el 2002 y el 2009 descendió un 45 %, al pasar de 2501 casos en el primer año a 1373 en el último; es decir, 1128 hechos menos (ver Figura 5). Estas importantes reducciones también se evidencian con el terrorismo (ver Figura 6) y las acciones subversivas (Ver Figura 7).

4.3.3. Reducción de las guerrillas de izquierda y derecha

La PSD involucró estrategias que daban peso a la coerción del aparato estatal y los despliegues tácticos y operativos permitieron dar golpes publicitados y disminuir el accionar de las guerrillas; a la par, se manifestaron estrategias consensuales, como los procesos de desmovilización de las autodefensas ilegales; de esta manera, en el 2006 un total de 31 671 combatientes se reincorporaron a la vida civil en desmovilizaciones colectivas y 3682 en individuales. Inclusive, la desmovilización, entre el 2 de agosto del 2002 y el 31 de diciembre del 2008, de 11 394 miembros de las FARC, 2356 del ELN y 467 de otras disidencias guerrilleras (Ver Figura 8).

80. Dentro de los objetivos de la PCSD (Ministerio de Defensa Nacional, 2007) está el proteger a la población, para lo cual se mantiene la iniciativa estratégica en contra de todas las amenazas a la seguridad de los ciudadanos; corresponde a la Fuerza Pública desarticular a los GAI, las bandas criminales, los carteles del narcotráfico y la delincuencia organizada.

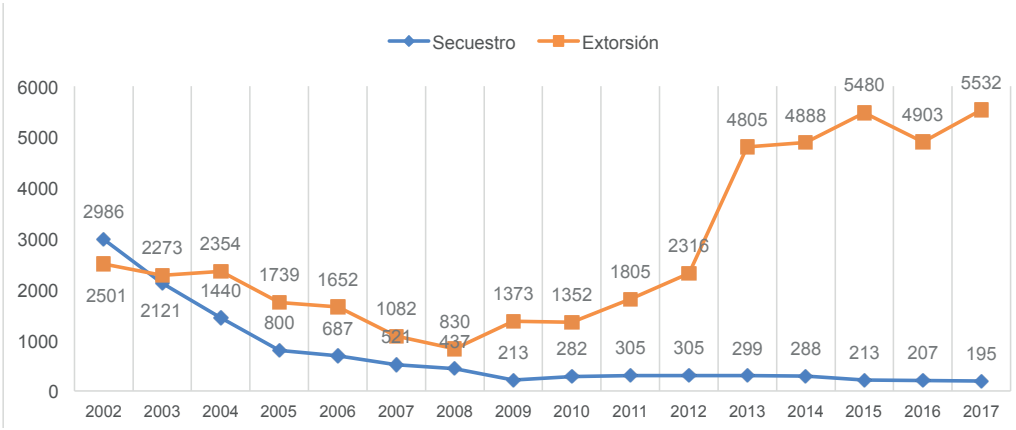

Figura 5.Secuestro y extorsión, 2002-2017. Fuente: Centro de Investigaciones Criminológicas – DIJIN (2019)

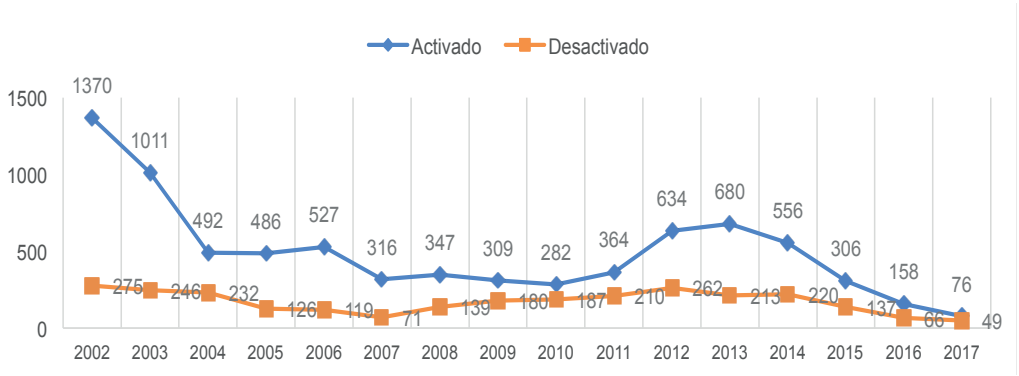

Figura 6.Terrorismo, 2002-2017. Fuente: Centro de Investigaciones Criminológicas - DIJIN (2019)

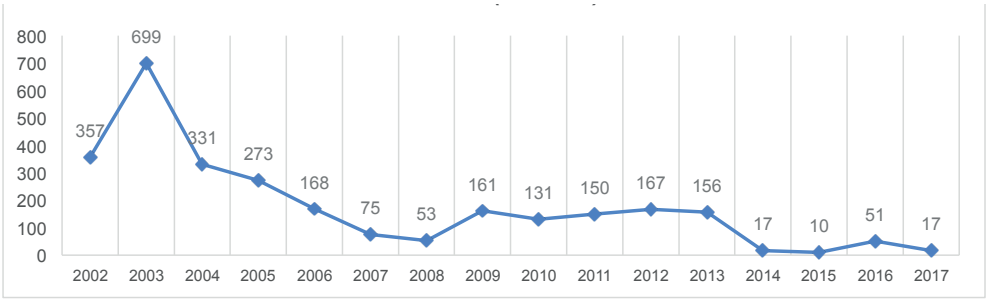

Figura 7. Acciones subversivas, 2002-2017 Fuente: Centro de Investigaciones Criminológicas - DIJIN (2019).

En este contexto, el debilitamiento y la disolución de estos grupos se evidencia en la reducción de su número de efectivos del ELN y las FARC (ver Figura 9); en cuanto a la disminución en el número de frentes y columnas móviles de las organizaciones subversivas y en la disolución de guerrillas, como el Ejército Popular de Liberación (EPL) y el Ejército Revolucionario Guevarista (ERG) o la desintegración de pequeñas disidencias, como el "Jaime Bateman".

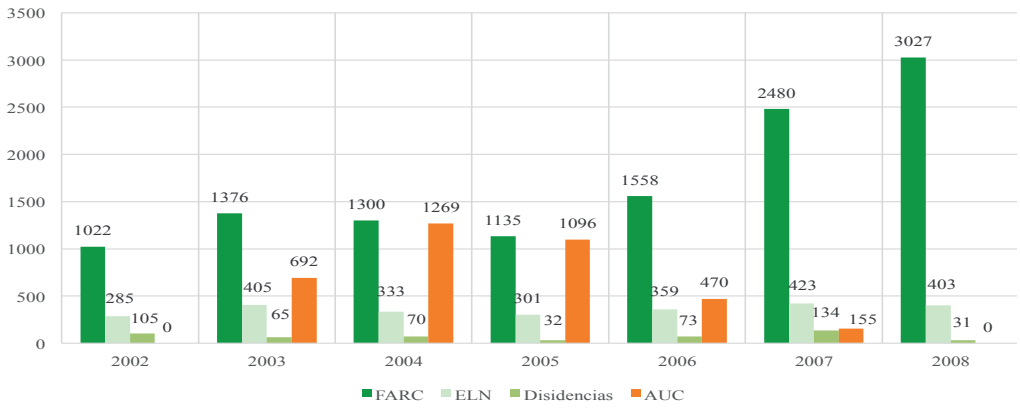

Figura 8.Desmovilizados individuales, 2002-2008 Fuente: Programa para la Atención Humanitaria al Desmovilizado - PAHD (2009).

Un total de 13952 integrantes de la subversión fueron capturados desde el 2003 hasta el 2008 y 267 se dieron de baja en enfrentamientos con la Fuerza Pública (ver Tabla 6); por su parte, 8995 integrantes de las autodefensas y bandas criminales desde el 2007 fueron capturados en este período, así como 111 fueron "neutralizados" en enfrentamientos con la Fuerza Pública. En cuanto al rescate de personas, la Policía Nacional, a través de la Dirección Antisecuestro y Antiextorsión (DIASE), rescató un total de 812 secuestrados.

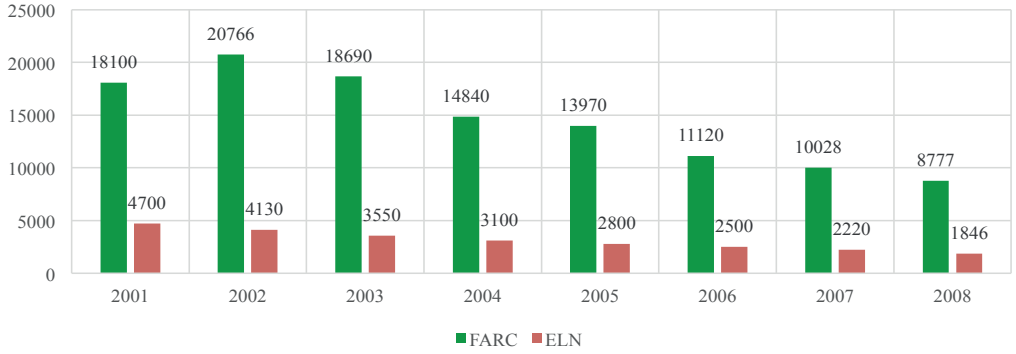

Figura 9. Pie de fuerza FARC y ELN, 2001-2008. Fuente: Grupo Estratégico Operacional - DIJIN (2009)

Tabla 6. Capturas subversivas, bandas criminales, rescate de secuestrados y artefactos desactivados, 2003-2008

Actividad operativa		2003	2004	2005	2006	2007	2008
Subversivos	Capturados	3224	2859	2505	2293	1840	1231
	Dados de baja	66	42	63	51	23	22
Integrantes bandas criminales*	Capturados	1463	2518	1880	689	1119	1326
	Dados de baja	24	34	25	5	7	16
Rescate personas secuestradas		198	152	143	111	103	105
Artefactos desactivados**		246	232	126	119	71	139

Fuente: Centro de Investigaciones Criminológicas - DIJIN (2009)

* La información del 2003 al 2006 corresponde a integrantes de autodefensas; datos del 2007 y 2008 de bandas criminales y suministrados por la Dirección de Carabineros y Seguridad Rural - DICAR.

** Estos datos también se tuvieron en cuenta para la referencia del delito de terrorismo.

4.4. Balance: la policía vuelve a su papel original

La idea de cambio, transformación, giro o viraje en el quehacer policial quizás no hace justicia a la función básica de preservar el orden interno que ha cumplido de manera histórica la Policía Nacional, amén de los cambios que en las sociedades ha tenido la actividad policial en atención a las necesidades del Gobierno y la comunidad. La tutela militar en la dictadura militar y los problemas de los bandoleros y las guerrillas hicieron pensar en un énfasis en los problemas de la seguridad nacional, teniendo presente que las acciones directas de confrontación de la Policía, más las actuaciones de policía judicial e inteligencia fueron fundamentales para generar un punto de inflexión en los actores armados no estatales.

En consecuencia, siempre estuvo presente el quehacer de la convivencia, la persecución del delito y el orden social desde las contravenciones, el control de tránsito y tantas otras funciones designadas por ley. La lucha contrainsurgente interna fue una faceta más de la policía y, cuando disminuían los delitos relacionados con el conflicto (homicidios, terrorismo, secuestros y acciones subversivas) y decrecían los actores no estatales del conflicto, aumentaron los delitos contra el patrimonio, la salubridad pública y nacieron los delitos informáticos. Entonces, las necesidades de la población se dirigieron al control del delito urbano, y allí, se pidió más énfasis a la organización policial, y al tiempo, la regulación de los factores que perturban la convivencia; por ello, no se discute el papel de la Policía, sino su capacidad para controlar, mitigar o contrarrestar el delito y poder garantizar comunidades en paz.

5. La estrategia de la Policía Nacional: para la seguridad ciudadana

5.1. La estrategia en la Policía Nacional

Para el contexto nacional, este concepto castrense de la estrategia[81] formó parte del pensamiento doctrinal de la Policía Nacional[82], dada su participación en contra de las amenazas internas, su herencia militar y el conflicto interno de baja intensidad. De tal modo, las estrategias básicamente fueron de lucha contrainsurgente (Carabineros, Granaderos y F-2) y posteriormente de lucha contra las drogas (DIJIN, DIPOL y DIRAN), desde los procesos preventivos, de investigación criminal e inteligencia para todo el territorio; sin lugar a duda, la sumatoria de estos procesos facilitó la verdadera contención y punto de inflexión de los actores no estatales del conflicto.

A mediados de los años noventa, la Policía adoptó una visión empresarial de la estrategia[83] acorde con la nueva gestión pública, la cual se fijó en la rama del poder ejecutivo nacional con las nuevas políticas de desarrollo y renovación de la administración pública y de prácticas administrativas como el Sistema de Gestión Integral (Ley 872 de 2003; Decreto 4110 de 2014), que incorporó los sistemas de Modelo Estándar de Control Interno (Ley 87 de 1993, Ley 498 de 1998, Decreto 1599 de 2005) y el Sistema de Desarrollo de la Administración Pública (Ley 498 de 1998; Decreto 3622 de 2005).

81. En términos generales, la palabra estrategia deriva del latín "strategĭa",, que procede del griego "stratos" (ejército) y "agein" (guía); de esta forma, su significado primario es dirigir las operaciones militares (Novoa, 2009). Una definición más amplia del concepto lo asimila a la forma de articular los fines con los medios; en términos militares, el empleo del poder nacional (defensa) para proteger los intereses nacionales de amenazas internas y externas. Ahora bien, el concepto militar de la estrategia fue retomado y adaptado en el sector empresarial privado y se utilizó para referirse al plan ideado para dirigir un asunto y para designar el conjunto de reglas que aseguran una decisión óptima en cada momento. Así, la estrategia es el proceso seleccionado a través del cual se prevé alcanzar un cierto estado futuro, lo cual significa la ventaja de una empresa sobre otra, para lograr mayor cantidad de ganancias o posicionamiento en el mercado.
82. La planeación estratégica de la Policía Nacional se origina en los años setenta, cuando se creó el Estado Mayor de Planeación, como un grupo encargado de formular, difundir y hacer seguimiento a la gestión administrativa de la organización; en los años ochenta se denominó Dirección de Planeación.
83. Entre 1997 y el 2006 las unidades de planeación se designaron Oficinas de Gestión Institucional; a partir del 2006 se retomó el término Oficina de Planeación, como la dependencia policial encargada de asesorar al mando en todo lo referente a la planeación estratégica, táctica y operacional.

De este modo, se crearon y acoplaron una serie de documentos de planes estratégicos (general, operativo y táctico) donde los asesores estipulaban la estrategia a mediano plazo, de acuerdo con las políticas de defensa y seguridad del gobierno de turno y las políticas de seguridad ciudadana de carácter nacional y local[84]. También, se acoplaron herramientas que permitían la estandarización, como el "software" Suite Vision Empresarial (SVE) (repositorio de procesos, procedimientos, guías, resoluciones y formatos), el seguimiento y la medición de las estrategias con el "software" Balance Score Card. Las ideas de la nueva gestión pública centrada en el cliente y fundada en procesos convivieron con las estrategias tradicionales de enfrentar la amenaza de los actores no estatales del conflicto (guerrillas, grupos paramilitares y narcotraficantes) y el establecimiento de indicadores para la reducción de delito y satisfacción del cliente. Lo que generaba un cumplimiento de papel de los sistemas de gestión y "cumplimiento" a las metas de reducción de delitos versus realidades de supervivencia frente a estos actores y formas de mando tradicionales que no agradaban de la nueva gestión pública.

En tal sentido, se presentaron dos modelos de la estrategia, uno que se concentraba en las estrategias internas para la guerra irregular, la contención y derrota de la amenaza de los actores no estatales del conflicto, y otro de acuerdo con los nuevos parámetros de la administración pública y las visiones empresariales para enfrentar los desafíos provenientes de la criminalidad, principalmente en el entorno urbano, para suplir las necesidades de seguridad de la ciudadanía, desde ideas como el PNVCC.

Sin embargo, la estrategia de seguridad ciudadana tuvo una escisión interna, entre quienes propendían por el papel reactivo de la vigilancia urbana en la idea de mejorar los tiempos de respuesta a los motivos de policía y quienes postulaban la prevención a través de las ideas de la policía comunitaria y de proximidad; en la práctica desde mediados de los noventas hasta la segunda década del siglo XXI se manejaron en las ciudades al mismo tiempo las ideas de policía de vigilancia y policía comunitaria, finalmente triunfó la idea de mejorar los tiempos de respuesta y asignar actividades preestablecidas a los policías en las calles desde el MNVVC.

De esta forma, se produce una evolución del término desde los años noventa, pues se pasó de la estrategia para la protección del Estado desde la lucha contrainsurgente a una que integrara las demandas de seguridad del ciudadano frente al delito desde la vigilancia urbana y la policía comunitaria.

5.2. El redireccionamiento de la estrategia

Las organizaciones policiales tienen como misión garantizar el orden interno[85] de la sociedad que envuelve el Estado, y lo logran con funciones básicas de vigilancia (preventiva y reactiva), de investigación de los delitos e inteligencia.

84. Entre los planes estratégicos, se encuentran: De 1998 al 2003, planes estratégicos anuales; en el 2003, Plan Estratégico Institucional 2003-2006; en el 2007, Plan Estratégico Institucional 2007-2010; para el 2008, Fortalecimiento del Sistema de Gestión Integral, y en el 2009, Plataforma Estratégica 2009-2014. En el 2010 se adopta el Manual del Sistema de Gestión Integral para la Policía Nacional (Resolución 02562 del 11 de agosto del 2010).

En tal sentido, las estrategias son diseñadas para mantener las condiciones que les permitan a los ciudadanos convivir en paz, dando protección efectiva contra agentes perturbadores de la seguridad. Sin embargo, como se observó antes, dadas las particularidades del desarrollo histórico de la Policía en Colombia, esta desempeñó un doble papel: el primero, en la contribución para contener y derrotar la amenaza interna (guerrilla) y el segundo, en la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos[86].

El giro en la estrategia para la seguridad ciudadana se puede observar en la PCSD, pues expresa:

> Si bien la existencia de grupos armados ilegales, carteles del narcotráfico y bandas criminales tiene un impacto negativo sobre la seguridad de todos los colombianos […] En los centros urbanos, en cambio, la percepción de seguridad general está menos determinada por la acción de estos grupos y mucho más por la existencia de bandas organizadas de delincuencia común. La ocurrencia de robos callejeros, robos de vehículos y residencias, extorsiones y homicidios, es, en última instancia, la que determina la sensación de seguridad de los habitantes de las zonas urbanas. Por esta razón, y bajo el principio de que la seguridad democrática implica seguridad para todos, en la PCSD se dará especial atención a las estrategias y acciones encaminadas a mejorar las condiciones de seguridad en las diferentes ciudades y centros urbanos del país.
>
> La Policía Nacional tendrá la misión de reforzar su estrategia de seguridad ciudadana, con el fin de neutralizar y desarticular las bandas organizadas y grupos de criminalidad común que afectan la seguridad y convivencia armónica de la población urbana. Con la desarticulación de estos grupos, se deberá mantener y acentuar la tasa descendente en todos los indicadores de criminalidad que hoy en día se presentan en ciudades y centros urbanos de todo el país (Ministerio de Defensa Nacional, 2007, pp. 45-46)[87].

De esta forma, la PCSD (Ministerio de Defensa Nacional, 2007) dejó en manos de la Policía Nacional, como es natural, la estrategia de seguridad ciudadana, para lo cual el Ministerio de Defensa Nacional se comprometió a fortalecer la capacidad de la Policía Nacional para desarticular a los grupos y bandas responsables de la comisión de delitos de impacto en las ciudades y centros urbanos[88].

---

85. Mantener las condiciones de convivencia en una sociedad o asegurar la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos.
86. Esto puede significar en un futuro la inserción de la Policía Nacional en el Ministerio del Interior, pues al desaparecer la amenaza insurgente su accionar se dirige por completo a la seguridad ciudadana, la cual se ubica más en el plano de la política criminal y seguridad urbana antes que en el de la política de defensa nacional.
87. De hecho, el documento de la PCSD no dedica espacio a la defensa nacional.
88. Para lo cual la estrategia de la seguridad ciudadana se basó en el incremento del pie de fuerza, fortalecimiento de la movilidad, creación de nuevas unidades judiciales, adaptación al sistema penal acusatorio y fortalecimiento de las capacidades de inteligencia técnica y humana y las comunicaciones (Ministerio de defensa Nacional, 2007, p. 47).

5.3. Nivel estratégico, táctico y operativo en la Policía Nacional

Ahora bien, la Policía Nacional, en concordancia con la estrategia nacional plasmada en el documento PCSD, alineó sus estrategias operativas de acuerdo con dichos objetivos; así, para alcanzarlos fijó las responsabilidades en los niveles estratégico, operativo y táctico.

El nivel estratégico central corresponde a la Dirección y Subdirección de la institución, con la asesoría de la Oficina de Planeación; ellos orientan la actividad de planeación y determinan los objetivos estratégicos operativos que dan respuesta y cumplimiento a las metas del Gobierno nacional, para ser desplegada operativamente.

El nivel táctico concierne a las direcciones operativas de la Policía Nacional, encargadas del despliegue de los objetivos estratégicos operativos y su materialización. Tiene el papel principal la Dirección de Seguridad Ciudadana (DISEC), la cual gerencia las policías metropolitanas, los departamentos de policía y los comandos operativos especiales de seguridad ciudadana. Sobre este nivel recae la responsabilidad fundamental frente a la gestión del servicio y la seguridad, para la conservación y mejoramiento de las condiciones de seguridad y convivencia ciudadanas, simultáneo con la acción contra las manifestaciones territoriales del crimen organizado y los grupos armados ilegales (Policía Nacional, 2007, p. 51).

Y el nivel operativo, pertenece a los distritos, estaciones, subestaciones, CAI y puestos de Policía, encargados de ejecutar las acciones, programas y planes policiales que garanticen la efectividad de las estrategias operativas de la política, con apoyo de las unidades especiales de operación e intervención de los niveles superiores (Policía Nacional, 2007, p. 51).

De esta manera, para cumplir con su misión constitucional y los objetivos de la estrategia la PCSD, fijó entre sus objetivos estratégicos operacionales la reducción de los delitos de impacto social, principalmente el secuestro, el homicidio y la extorsión; la neutralización de ataques y amenazas a la población por parte de grupos armados ilegales; la reducción del narcotráfico en sus diferentes fases; la contención y neutralización del terrorismo; la acción contra las finanzas ilícitas y el "blanqueo" de capitales. Esto lo efectuó a través de sus actividades de prevención, control, disuasión, inteligencia e investigación criminal (Policía Nacional, 2007, p. 36).

Adicional a ello, la concepción estratégica operacional policial involucra el desarrollo de una serie programas orientados a la interacción permanente de la Policía con la comunidad, como las escuelas de seguridad ciudadana, los frentes de seguridad, la Red de Cooperantes, la Red de Apoyo y Comunicaciones, la Red de Apoyo y Solidaridad Ciudadana, los encuentros comunitarios, las campañas de gestión comunitaria, la Policía Cívica de Mayores y Juvenil, los programas "Todos contra la droga" y "Cuéntele al Comandante" (Policía Nacional, 2007, pp. 53-54).

A partir del 2010, la Policía empezó a materializar paulatinamente el PNVCC entre las estrategias para combatir la criminalidad, este se define como:

> Una estrategia operativa del servicio de Policía, orientada a asegurar las condiciones de convivencia y el mantenimiento de la seguridad ciudadana en contextos

urbanos y rurales, con asignación de responsabilidades en un área específica dentro del Modelo de Vigilancia Comunitaria (Policía Nacional, 2010b, p. 11)[89].

Además, dentro de las estrategias operativas se encuentra la Matriz Estratégica Operacional, como herramienta gerencial que articula los esfuerzos de las diferentes direcciones operativas y las demás organizaciones del Estado, para alcanzar resultados operacionales contra la subversión, el narcotráfico y la delincuencia, y clasifica las operaciones policiales en seis modalidades: transnacionales, estratégicas, estructurales, de impacto, comunitarias y de conclusión[90].

También, la DISEC lideró el "Salto Estratégico Institucional", que corresponde a operaciones sostenidas en contra de estructuras criminales, y el programa "Municipios Fortalecidos", que establece inversión de recursos técnicos y humanos y seguimiento a 50 municipios priorizados para disminuir la delincuencia.

Ahora bien, los diferentes niveles de la estrategia de la Policía Nacional, en concordancia con los objetivos estratégicos de la PCSD en una primera evaluación parcial, han resultado exitosos en cuanto a la disminución de los registros administrativos de los delitos de alto impacto; sin embargo, los esfuerzos deben incrementarse, dadas las percepciones de inseguridad ciudadana, sin olvidar que el triunfo táctico frente a diferentes factores de la delincuencia no debe confundirse con la victoria estratégica[91].

Desde luego, también se presentan problemas en la ejecución de la estrategia, en algunos casos discrepancias entre los niveles tácticos y operativos, y falta de seguimiento de los primeros sobre los segundos; también, ante la presión de resultados, los niveles tácticos ingresan a las minucias de los despliegues operativos, lo que repercute en la pérdida de visión y gerenciamiento del servicio.

5.4. Los ámbitos locales de la seguridad ciudadana

Desde la elección popular de alcaldes (1986) y la elección popular de gobernadores (con la Constitución de 1991), ingresaron nuevos actores políticos claves en la seguridad ciudadana local, que por Constitución y ley son las primeras autoridades de policía y los encargados de formular los planes de desarrollo local y políticas de seguridad en los niveles descentralizados. Dado que los problemas de seguridad ciudadana hacen parte de las principales demandas de los ciudadanos, paulatinamente estos gobiernos colocaron mayor atención en este campo, teniendo más preponderancia los departamentos y ciudades con mayor población.

89. "El despliegue operacional será orientado desde el nivel estratégico central por la Dirección de Seguridad Ciudadana, siguiendo por un nivel táctico descentralizado en los Comandos de Departamento y Policías Metropolitanas, hasta el nivel operativo que corresponde a las estaciones, subestaciones y CAI, mediante una metodología transparente que va a profundizar el valor de la solidaridad, de la participación y de la inclusión social voluntaria, teniendo en cuenta que una sociedad de redes comunitarias como la nuestra" (Naranjo, 2010, p. 2).
90. Política Estratégica Operacional y del Servicio de Policía (Policía Nacional, 2007, pp. 60-61).
91. "La idea de que la victoria estratégica está determinada por los éxitos tácticos es errónea, porque pasa por alto el hecho de que la victoria o la derrota de una guerra depende, principalmente y, antes que nada, de si se toma adecuadamente en cuenta la situación en su conjunto y cada una de las etapas de la guerra. Si se cometen faltas, errores graves a este respecto, la guerra se perderá inevitablemente" (Tse, 1977, p. 10).

Los problemas más frecuentes fueron el desconocimiento generalizado de la normatividad en seguridad local y de las fuentes de recursos que se pueden destinar para los costos de seguridad, amén de los problemas de corrupción y de la incidencia de los actores no estatales del conflicto en la elección de alcaldes y gobernadores. En términos generales, son frecuentes las dificultades logísticas en los ámbitos operativos, pues las alcaldías o gobernaciones no proveen los recursos necesarios o elementos para la prestación del servicio policial, lo cual dificulta el accionar operativo. De igual forma, los tiempos de los planes de desarrollo nacional no concuerdan con los planes de desarrollo departamental y municipal y tampoco la política nacional de seguridad ciudadana con los planes y estrategias locales de seguridad, incluso es frecuente que los alcaldes en sus mandatos no presenten planes de seguridad y convivencia. En síntesis, no existe unidad de criterio entre el nivel nacional del poder ejecutivo con los niveles desconcentrados para los temas de seguridad y convivencia.

Frente a este problema, la organización promovió el programa Departamentos y Municipios Seguros (DMS), con el propósito de que los alcaldes y gobernadores se apropien de sus funciones como primeras autoridades de Policía y estableció modelos para la elaboración de los planes maestros de seguridad[92]. Esto con el fin de dirigir los esfuerzos nacionales, departamentales y municipales para que suplan las necesidades de seguridad ciudadana de los habitantes de Colombia.

5.5. Balance: las estrategias de una policía nacional

Desde los años noventa hubo un giro en las estrategias de seguridad, pues se pasó de una para la protección del Estado, desde la lucha contrainsurgente donde el papel de la Policía fue fundamental desde los procesos de combate, investigación judicial e inteligencia, a una que integrara las demandas de seguridad del ciudadano frente al delito y que afrontara a los actores no estatales del conflicto, estas estrategias de seguridad ciudadana bajo el dualismo policía reactiva y policía comunitaria. Este paso se produjo bajo los planteamientos de la nueva gestión pública, la cual obligó a la Policía a pensar en el cliente y satisfacer la necesidad de seguridad ciudadana; situación que no ha estado exenta de problemáticas como el cumplimiento burocrático de papeles para soportar metas e indicadores, y el énfasis de un servicio de cumplimiento de metas y respuestas rápidas a los requerimientos ciudadanos. De igual forma, el papel de gobernadores y alcaldes en el ámbito descentralizado ha conjurado un cambio en cuanto a las responsabilidades en los temas de seguridad local, por lo que existen problemas de apatía y de desintegración entre las estrategias nacionales y los planes locales no corresponden con las políticas nacionales, lo que señala una desarticulación de la política de seguridad ciudadana.

92. Esto con el propósito de dar cumplimiento al artículo 12 de la Ley 62 de 1993 "Los gobernadores y alcaldes deberán diseñar y desarrollar planes y estrategias integrales de seguridad con la Policía Nacional, atendiendo las necesidades y circunstancias de las comunidades bajo su jurisdicción".

Conclusiones

A medida que el Estado logra contrarrestar las amenazas internas de los actores no estatales del conflicto, las necesidades de seguridad de la ciudadanía se desplazan a la preservación de la vida y bienes de los asociados; por tal situación, las prioridades este se concentran en la criminalidad.

Frente ha dicho cambio histórico, las estrategias principales del Estado giran del conflicto interno a la seguridad ciudadana. En este sentido, los problemas fundamentales de seguridad no son ahora la subversión y la protección de la soberanía nacional, sino los problemas que afectan a la población; en especial, la delincuencia, y en particular, aquella con vocación transnacional. De allí el papel protagónico del Estado y sus organizaciones, no tanto para su propia defensa sino para proteger a sus ciudadanos.

Las nuevas problemáticas son de carácter interméstico y provienen de actores no estatales, quienes controlan las economías ilícitas. Las soluciones a estas pasan inexorablemente por la cooperación internacional, sobre todo de las agencias policiales, como lo demuestran los convenios de seguridad entre los Estados.

Las respuestas a las nuevas problemáticas realzan la importancia positiva del Estado-nación en el contexto de la posguerra fría, lo cual reafirma el legado contractualista de brindar seguridad a los ciudadanos.

En Colombia existe una guerra donde el Estado enfrenta a actores no estatales que amedrantan a la población y que, del choque armado entre la Fuerza Pública (Policía Nacional y Fuerzas Militares) y los actores no estatales del conflicto (la delincuencia, las bandas criminales y los grupos subversivos) se presenta muertes violentas que al año supera la unidad de mil.

Esta guerra se caracteriza por la violencia, la irregularidad, el cambio continuo de los actores no estatales del conflicto, las disputas de espacios donde prevalecen las economías ilícitas, la ausencia de reglas y el irrespeto al derecho por parte de los actores no estatales, el empleo de armas ligeras, la criminalidad y la prolongación en el espacio-tiempo.

En este conflicto, el fin estratégico del Estado es lograr el monopolio de la fuerza en todo el territorio nacional, para lograr la seguridad efectiva de la ciudadanía y evitar que los actores no estatales logren control social en sectores geográficos específicos.

El papel que asume la policía ante las amenazas de seguridad en general varía. Así, frente a las amenazas de seguridad hacia Estado, la integridad territorial y la soberanía su participación es escasa. Pese a que, frente a problemas de seguridad colectiva, la

intervención de cuerpos de policía en conflictos internos de Estados (principalmente en los Estados fallidos) comienza a tener peso en el panorama internacional, que se sustenta en intervenciones para generar condiciones de seguridad que protejan a la población. De la misma manera, frente a las amenazas internas, la policía se enmarcó en la lucha antisubversiva y la recuperación del control territorial; el papel de la policía es primario, pues le compete la consolidación del territorio y la lucha transversal contra los grupos insurgentes.

Sin embargo, dado el crecimiento de los actores no estatales del conflicto y de los recursos de las economías ilícitas, la policía asume un papel protagónico para contener y prevenir las variadas facetas de la criminalidad, primordialmente la urbana.

Dadas las experiencias al combatir a los actores no estatales del conflicto y sus economías ilícitas, la Policía Nacional se convirtió en referente mundial de acción; por tal razón, se han buscado en la cooperación de doble vía las formas para hacer frente a los nuevos desafíos intermésticos. Esta situación no es minúscula, ya que países sin conflictos y cuerpos de policías volcados a la seguridad ciudadana y la convivencia han tenido que reformar sus esquemas organizativos para hacer frente a problemáticas como el terrorismo o los carteles del narcotráfico.

La idea de cambio en el quehacer policial, quizás no hace justicia a la función básica de preservar el orden interno y regular la sociedad civil, que cumple de manera histórica la Policía Nacional. La tutela militar en la dictadura militar y los problemas de los bandoleros y las guerrillas hicieron pensar en un énfasis en los conflictos de la seguridad nacional, teniendo presente que las acciones directas de la Policía para confrontarlas, más las actuaciones de policía judicial e inteligencia fueron fundamentales para generar un punto de inflexión en los actores armados no estatales.

La lucha contrainsurgente interna fue una faceta más de la Policía y, en el momento en que disminuían los delitos relacionados con el conflicto (homicidios, terrorismo, secuestros y acciones subversivas) y decrecían las guerrillas, aumentaron los delitos contra el patrimonio, la salubridad pública, y nacieron los delitos informáticos; entonces, las necesidades y expectativas de la población se dirigieron al control del delito urbano y allí se pidió más énfasis a la organización policial y, al tiempo, la regulación de los factores que perturban la convivencia.

Desde los años noventa, en el contexto mundial de la posguerra fría hubo un giro en las estrategias de seguridad, pues se pasó de una protección del Estado desde la lucha contrainsurgente, donde el papel de la policía fue fundamental, desde los procesos de combate, investigación judicial e inteligencia; a una que integrara las demandas de seguridad del ciudadano frente al delito y enfrentara a los actores no estatales del conflicto. Este cambio se produjo bajo los planteamientos de la nueva gestión pública, que obligó a la policía a pensar en el cliente y satisfacer las necesidades de seguridad ciudadana, bajo el dualismo de represión del delito o de policía comunitaria; situación que no ha estado exenta de problemáticas como el cumplimiento burocrático de papeles para soportar metas e indicadores.

De igual forma, el papel de gobernadores y alcaldes en el ámbito descentralizado ha conjurado un cambio en cuanto a las responsabilidades en los temas de seguridad local, por lo que existen problemas de apatía y de desintegración entre las estrategias

nacionales y los planes locales que no corresponden con las políticas nacionales, lo que señala una desarticulación de la política de seguridad ciudadana.

No se pueden terminar las conclusiones sin antes dejar presente la necesidad de ahondar en la acción policial, para responder a las nuevas problemáticas mundiales. Parece que, de forma deliberada, la atención se fijó en las Fuerzas Militares, lo cual produjo un pensamiento de respuesta militar a problemas no militares, quizá por el desconocimiento de las otras organizaciones del Estado, principalmente de las que brindan seguridad interna, y se llegó a equívocos conceptuales.

Es importante realizar más trabajos sobre el papel de los cuerpos de policía en el nuevo orden mundial y las oportunidades que surgen de dar respuestas multilaterales a problemas de delincuencia mundial. Este trabajo solo es el comienzo de otros escritos que deben abordar el estudio de la Policía y su papel en la aldea global. Esta es quizá la mejor forma de pensar en la paz entre las naciones, que nace de la cooperación para enfrentar los problemas que las afectan a todas. El impacto científico de este libro será generar una discusión sobre el papel de las policías en la posguerra fría, y la atención de estas como objeto de investigación autónomo. El estudio de su estructura organizativa y la forma de adaptarse a los cambios del sistema político y su impacto en el sistema político mundial.

Referencias

Aparicio, J. (2009). Criminalidad en cifras: delitos en Colombia, 2008. *Revista Criminalidad, 51*(1), pp. 17-23.

Bobbio, N., y Bovero, M. (1997). *Sociedad y Estado en la filosofía moderna. El modelo iusnaturalista y el modelo hegeliano-marxista.* Bogotá,Colombia:Fondo de Cultura Econoómica.

Camacho, Á. (2006). De narcos, paracracias y mafias. En F. Leal (ed.), *En la encrucijada. Colombia en el siglo XXI* (pp. 387-419). Bogotá: Grupo Editorial Norma.

Camacho, B. (1993). Frente Nacional y era contemporánea. En A. Valencia y J. Villalobos (Eds.), *Historia de las fuerzas militares* (pp. 239-284). Bogotá: Planeta.

Caracol Radio (16 de julio del 2010). En Medellín hay más de 300 bandas criminales al servicio del narcotráfico. Recuperado de http://caracol.com.co/radio/2010/07/16/judicial/1279257120_328043.html.

Collier, P. (2006). *Economic causes of civil conflict and their implications for policy.* Oxford: Oxford University.

Policía Nacional (2010c). Colombia no será refugio de delincuentes. Periódico PNC, (3), p. 19.

ONU (2000). Convención de la Naciones Unidas contra la delincuencia organizada (15 de noviembre). Nueva York: Resolución A/RES/55/25

Constitución Política de Colombia [Const.] (1991). Recuperado dehttp://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125 .

Decreto Legislativo 3398 de 1965 (24 de diciembre), por el cual se organiza la defensa nacional.*Diario Oficial n.°*. 31. 842.

Decreto 1355 de 1970 (4 de agosto), por el cual se dictan normas sobre policía. *Diario Oficial n.°*33.139.

Decreto 1599 de 2005 (26 de mayo), por el cual se adopta el Modelo Estándar de Control Interno para el Estado. *Diario Oficial n.°* 45. 920.

Decreto 3622 de 2005 (10 de octubre), por el cual se adoptan las políticas de desarrollo administrativo y se reglamenta el capítulo cuarto de la Ley 489 de 1998 en lo referente al Sistema de Desarrollo Administrativo. *Diario Oficial n.°* 46. 059.

Decreto 4110 de 2014 (13 de diciembre), por medio del cual se reglamenta la Ley 872 de 2003 y se adopta la Norma Técnica de la Calidad de la Gestión Pública NTCGP 1000:200. *Diario Oficial n.°* 45. 761.

Departamento Nacional de Planeación. (2005). *2019 Visión Colombia II Centenario.* Propuesta para discusión. Bogotá: Planeta.

Departamento Nacional de Planeación.(2006). *Plan Nacional de Desarrollo, 2006-2010*. Estado comunitario: desarrollo para todos. Bogotá: DNP.

Documento Santa Fe IV. (2002). Bogotá: Desde Abajo.

Domínguez, V. (16 de abril de 2005). La agenda de seguridad en América Latina. Dos concepciones.*Análisis latino.* Recuperado de http://www.analisislatino.com/opinion/?id=888.

Echeverri, B. (1993). Nueva era de la Policía Nacional. En A. Valencia y J. Villalobos (Eds.), *Historia de las fuerzas militares* (pp. 207-237). Bogotá: Planeta.

Faltan 80.000 policías más (4 de noviembre del 2009). *Revista Semana.* Recuperado de https://www.semana.com/enfoque/enfoque-principal/articulo/faltan-80000-policias-mas/101973-3.

Ford, F. (Dir.) (1972). *El Padrino* [Película]. Estados Unidos: Paramount Pictures.

Fyfe, J., Greene, J., Walsh, W., Wilson, O. y McLaren, R. (1997). *Administración de la policía.* México D. F.: McGraw-Hill.

Garay, L. J., Salcedo, E., Beltrán, I. & Guerrero, B. (2008). *La captura y la reconfiguración cooptada del Estado en Colombia.* Bogotá: Método – Avina – Corporación Transparencia por Colombia.

Gaviria, J. (2005). *Sofismas del terrorismo.* Bogotá: Planeta.

Géré, F. (2005). *La nueva geopolítica ¿es posible la paz?* México: Larousse.

Giraldo, F., y Velásquez, E. (2009). *Hábitat y seguridad urbanas: tendencias, prevención y gobernanza de la seguridad.* Bogotá: ONU-HABITAT-PNUD-Alcaldía de Bogotá.

González, P. (2003). *Seguridad ciudadana.Guatemala:* Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

Gutiérrez, F., y Sánchez, G. (2006). *Nuestra guerra sin nombre. Transformaciones del conflicto en Colombia.* Bogotá: Norma.

Hobbes, T. (1996). *El leviatán.* México:Fondo de Cultura Económica.

Howard, M. (1998). *Las causas de la guerra.* Cambridge: Harvard University Press.

Iberoamericanos ven el futuro con pesimismo; desempleo e inseguridad son sus mayores preocupaciones (15 de mayo del 2010) *El Tiempo,* recuperado de https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-7710776.

Instituto Internacional de Estudios para Estocolmo (20 de octubre del 2010). *Stockholm International Peace Research Institute.* Recuperado de www.sipri.org.

Invamer (2010). *Encuesta de percepción ciudadana en las ciudades metropolitanas de Colombia.* Bogotá: Policía Nacional.

Kaldor, M. (2001). *Las nuevas guerras. Violencia organizada en la era global*. Barcelona: Kriterios Tusquets.

Kissinger, H. (1996). *La diplomacia.* México: Fondo de Cultura Económica.

Las Farc tienen 1500 hombres en 28 campamentos en Venezuela (19 de julio del 2010). *El Espectador.* Recuperado de https://www.elespectador.com/noticias/judicial/articulo-213492-farc-tienen-1500-hombres-28-campamentos-venezuela.

Lathan, W. (julio-agosto de 2009). Mi trabajo no: la contratación y el profesionalismo en el ejército de los Estados Unidos. *Military Review,* pp. 39-49.

Latinobarómetro (2000). Banco de datos. Chile: Corporación Latinobarómetro. http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp

Latinobarómetro (2005). Banco de datos. Chile: Corporación Latinobarómetro. http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp

Latinobarómetro (2010). Banco de datos. Chile: Corporación Latinobarómetro. http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp

Latinobarómetro (2015). Banco de datos. Chile: Corporación Latinobarómetro. http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp

Leal, F. (2006). *La inseguridad de la seguridad.* Bogotá: Planeta.

Ley 62 de 1993 (12 de agosto), por la cual se expiden normas sobre la Policía Nacional, se crea un establecimiento público de seguridad social y Bienestar para la Policía Nacional, se crea la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y se reviste de facultades extraordinarias al presidente de la República. *Diario Oficial* n.° 40.987.

Ley 87 de 1993 (29 de noviembre), por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* n.°. 41.120.

Ley 498 de 1998 (30 de diciembre), por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del art. 189 de la Constitución. *Diario Oficial* n.°. 43.464

Ley 872 de 2003 (2 de enero), por la cual se crea el sistema de gestión de la calidad en la Rama Ejecutiva del poder público y otras entidades prestadoras de servicios. *Diario Oficial* n.° 45.418.

Locke, J. (1995). *Segundo tratado sobre el gobierno civil.* Barcelona: Altaya.

Londoño, G. (2010). Una nueva era en las relaciones internacionales. *Revista Policía Nacional de Colombia,* (282), pp. 56-58.

Maldonado, J. (2 de febrero de 2010). Seguridad de exportación. *El Espectador.*

Marcucci, O. (2010). Cátedra Fundamentos de la Lógica Estratégica. Bogotá: Escuela Superior de Guerra.

Marquardt, B. (2007). *Historia universal del Estado.* Bogotá: Universidad Nacional.

Meirelles, F. & Lund, K. (Dirs.) (2002). *La ciudad de Dios* [Película]. Brasil: VideoFilmes.

Mercosur (2006). Acuerdo marco de cooperación en materia de seguridad regional entre los Estados parte del Mercosur y la República de Bolivia, República de Chile, la República de Ecuador, la República del Perú y la República Bolivariana de Venezuela. Córdoba.

Ministerio de Defensa Nacional. (2003). *Política de defensa y Seguridad Democrática.* Bogotá: Mindefensa.

Ministerio de Defensa Nacional (2007). *Política de consolidación de la Seguridad Democrática.* Bogotá: Mindefensa.

Morgenthau, H. (1986). *Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz.* Buenos Aires: Grupo Editorial Latinoamericano.

Mouzelis, N.P. (1973). *Organización y burocracia. Un análisis de las teorías modernas sobre organizaciones sociales.* Barcelona: Ediciones península.

Naranjo, O. (2010). El respeto por la vida se toma nuestras ciudades. PNC (3), p. 2.

Nieto, R. (2008). ¿Hay o no hay conflicto armado en Colombia? *ACDI, Colombiano de Derecho Internacional, 1,* pp. 39-159.

Novoa, L. (2009). *Cátedra Estrategia General Militar.* Bogotá: Escuela Superior de Guerra.

Obama, B. (27 de marzo de 2009). *Acerca de una nueva estrategia para Afganistán y Pakistán*. Recuperado de http://www.america.gov.

Ortiz, R. (1999). Amenazas transnacionales a la seguridad, tecnología e ingobernabilidad: el caso de Colombia. *IV Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración* (pp. 11-14). Granada: Universidad de Granada.

Palmer, R. (1992). Federico El Grande, Guibert, Bulow: De las guerras dinásticas a las nacionales (pp. 103-130). En P. Paret (coord.), *Creadores de la estrategia moderna. Desde Maquiavelo a la era nuclear.* Madrid: Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica.

Pardo, R. y Carvajal, L. (2003). *Relaciones internacionales, conflicto doméstico y procesos de paz en Colombia. Violencia, paz y política exterior en Colombia.* Colección Pretextos (25).

Presidencia de la República (2010). *Policía colombiana capacita en la lucha contra el delito a siete países americanos y doce africanos.* Secretaría de Prensa: Bogotá. http://historico.presidencia.gov.co/sp/2010/junio/24/10242010.html

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (1994). *Informe sobre desarrollo humano.* Nueva York:Programa de las Naciones Unidas – Fondo de Cultura Económica.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2005). *Venciendo el temor. (In) seguridad ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica*. San José:Programa de las Naciones Unidas. .

Policía Nacional (2007). *Política estratégica operacional y del servicio de policía* (T. 2). Bogotá: Policía Nacional de Colombia.

Policía Nacional (2010a). Llegada de Interpol a la Policía Nacional. *Revista Policía Nacional de Colombia,* (282), pp. 24-25.

Policía Nacional (2010b). *Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes.* Bogotá: Policía Nacional de Colombia.

Policía Nacional - Invamer (2010a). *Encuesta de percepción ciudadana en las ciudades metropolitanas de Colombia,* abril de 2010. Bogotá: Policía Nacional de Colombia.

Policía Nacional - Invamer (2010b). *Encuesta de percepción ciudadana en los distritos fortalecidos, abril de 2010*. Bogotá: Policía Nacional de Colombia.

Resolución 02562 de 2010 (11 de agosto), por la cual se adopta el Manual del Sistema de Gestión Integral para la Policía Nacional y se derogan otras disposiciones.

Romero, J.. (2009). Clases Escuela Superior de Guerra. Bogotá.

Rousseau, J.. (1980). *El contrato social.* Madrid: Espasa-Calpe.

Schmitt, C. (1984). *El concepto de lo político.* México: Folios Ediciones.

Tse, M. (1977). *Seis escritos militares.* Pekín: Ediciones en Lenguas Extranjeras.

Uprimny, R. (1.° de julio de 2005). ¿Existe o no conflicto armado en Colombia? Dejusticia. Recuperado de https://www.dejusticia.org/existe-o-no-conflicto-armado-en-colombia/.

Urrutia, N., Ortega, M., y Andrade, G. (2009). *Rastreo de armas (perspectivas sobre control, tráfico y uso de armas ilegales en Colombia)*. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.

Vargas, A. (2002). *Las Fuerzas Armadas en el conflicto colombiano. Bogotá: Intermedio Editores.*

Vargas, A. (2008). ¿Cómo entender la seguridad y la defensa? *Democracia, Seguridad y Defensa*, 4, pp. 2-6.

Weber, M. (2007). *La ciencia como profesión. La política como profesión.* Madrid: Austral.

Anexos

	Pais	Título del convenio	Fecha de celebración	Objeto	Entidad ejecutora
1	Argentina	Protocolo complementario al "Convenio de cooperación en materia de prevención del uso de tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas".	12 de octubre del 2000	Planear y organizar acciones coordinadas de investigación contra la producción, tráfico, venta y distribución ilícita de estupefacientes.	Policía Nacional
2	Austria	Memorando de entendimiento sobre cooperación policial entre el Ministerio del Interior de Austria y el Ministerio de Defensa Nacional de Colombia.	11 de marzo del 2002	Promover y ampliar la cooperación para combatir el crimen transnacional.	Policía Nacional
3	Australia	Memorando de entendimiento entre la República de Colombia y Australia sobre cooperación en asuntos policiales para combatir el crimen transnacional.	28 de agosto del 2003	Firmar un acuerdo entre los dos Gobiernos que permitía la ampliación de la oficina Bogotá y la acreditación de los dos nuevos agregados de Policía Federal Australiana en Colombia.	Policía Nacional
		Memorando de entendimiento entre el Ministerio de Defensa Nacional a través de la Policía Nacional y la Policía Federal Australiana.	9 de julio del 2003	Cooperación general en materia de intercambio de información y aplicación de la ley.	
				Cooperación en la lucha contra el crimen organizado y élites importantes con intercambio de información y reportes de inteligencia.	
4	Brasil	Acuerdo de asistencia recíproca entre la República de Colombia y la República Federativa del Brasil para la prevención, control y represión del uso, y tráfico indebido de sustancias estupefacientes y drogas psicotrópicas.	12 de marzo de 1981	Prestar mutua asistencia para combatir el tráfico y el uso ilícito de sustancias estupefacientes y psicotrópicas.	Policía Nacional
		Memorando de entendimiento entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Federativa de Brasil sobre cooperación policial.	14 de diciembre del 2005	Fomentar la cooperación y la asistencia mutua entre las instituciones policiales de las partes, con miras al combate a la criminalidad organizada transnacional y a otras modalidades delictivas.	Policía Nacional

5	**Bolivia**	Convenio de cooperación en la lucha contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas.	12 de marzo del 2000	Cooperar a fin de prevenir, reducir y reprimir las actividades de producción, fabricación, tráfico, distribución y venta ilícita y consumo indebido de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, naturales y sintéticas, el lavado de activos derivados de actividades ilícitas y el control, y fiscalización de sustancias químicas.	Policía Nacional
6	**Canadá**	Memorando de entendimiento sobre cooperación para combatir el problema mundial de la droga.	31 de mayo de 1999	Intercambio de experiencias y de prácticas usadas para enfrentar el tráfico ilícito, el desvío ilegal de productos químicos y el lavado de dinero y bienes derivados de actividades ilícitas.	Policía Nacional
				Intercambio de información para enfrentar la adicción a las drogas.	
7	**Cuba**	Acuerdo de cooperación entre el Gobierno de la República de Colombia y la República de Cuba para la prevención, control y represión del tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas y delitos conexos.	14 de enero de 1999	Cooperar a fin de prevenir, controlar y reprimir las actividades de producción, fabricación, tráfico, distribución y venta ilícita, y consumo indebido de estupefacientes y sustancias psicotrópicas y sus delitos conexos.	Policía Nacional
8	**Chile**	Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de Chile sobre cooperación mutua para la prevención del uso indebido y control del tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas.	10 de marzo de 1997	Cooperación mutua para la prevención y tratamiento del uso indebido y el control del tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas.	Policía Nacional
9	**China**	Memorando de entendimiento entre la República de Colombia y la República Popular China sobre cooperación en la lucha contra el tráfico ilícito de estupefacientes y delitos conexos.	12 de septiembre de 1998	Cooperar para hacer frente a las actividades ilícitas del cultivo, de la producción, la fabricación, la distribución, el tráfico, la venta y la demanda de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, el lavado de activos y el desvío de precursores y otros delitos conexos.	Policía Nacional
10	**Costa Rica**	Acuerdo de integración docente y asistencia entre la Policía Nacional de Colombia y el Ministerio de Seguridad Pública de la República de Costa Rica.	15 de marzo de 1996	Cooperación en materia de formación y capacitación, así como en materia asistencial.	Policía Nacional
		Acuerdo de cooperación policial entre el Ministerio de Defensa Nacional de la República de Colombia y el Ministerio de Gobernación, Policía y Seguridad Pública de la República de Costa Rica.	3 de abril del 2002	Impulsar mecanismos de cooperación técnica en materia policial, en materia de lucha contra el terrorismo, lucha contra el tráfico ilícito de estupefacientes y delitos conexos, lucha contra el crimen organizado y transnacional.	

11	**Ecuador**	Acuerdo de cooperación institucional entre la Policía Nacional de Colombia y la Policía Nacional del Ecuador.	24 de agosto del 2000	Aunar esfuerzos y recursos que les permitan a las instituciones policiales de ambos países impulsar acciones coordinadas en materia policial de interés común, intercambio de información técnico- profesional y de inteligencia, y apoyo a actividades conjuntas, con sujeción estricta a sus respectivos ordenamientos jurídicos.	Policía Nacional
		Comisión Binacional Fronteriza (COMBIFRON)	21 de noviembre de 1996	Coordinar, evaluar y supervisar el cumplimiento de los compromisos bilaterales en materia de defensa y seguridad pública en zonas de frontera.	Comando General FF. MM.
12	**El Salvador**	Acuerdo de cooperación policial entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de El Salvador.	10 de agosto del 2005	Desarrollar áreas potenciales de cooperación, tales como planificación estratégica, policía comunitaria y combate del crimen organizado.	Policía Nacional
		Memorando de entendimiento sobre cooperación judicial entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de El Salvador.	19 de noviembre de 1991	Prestar asistencia legal y judicial mutua en las investigaciones y procedimientos relacionados con el narcotráfico o delitos conexos.	
		Plan de acción del acuerdo de cooperación policial entre la República de Colombia y la República de El Salvador en materia de seguridad.	4 de abril de 2006	Fortalecer las acciones de prevención y combate a la delincuencia, a través del desarrollo de mecanismos de coordinación entre las Policías de Colombia y El Salvador.	
13	**España**	Acuerdo entre la República de Colombia y el Reino de España sobre cooperación en materia de prevención del uso indebido y control de tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas.	14 de septiembre de 1998	Desarrollar la cooperación para prevenir, controlar y reprimir las actividades de producción, fabricación, tráfico y distribución.	Policía Nacional
		Convenio de Cooperación entre la Policía Nacional de Colombia y la Policía Nacional del Reino de España.	21 de diciembre de 1998	Cooperación en asuntos de policía; incluye capacitación, entrenamiento e intercambio de experiencias en la lucha contra la delincuencia.	
14	**Estados Unidos de América**	Acuerdo Adicional sobre el Control de Heroína.	23 de julio de 1962	Desarrollar proyecto de control del tráfico de heroína, conjuntamente entre la Policía Nacional de Colombia y la Agencia de Control de Estupefacientes de los EE. UU. - DEA. Este convenio fue modificado en julio de 1978 y revisado en septiembre de 1978.	Dirección Nacional de Estupefacientes

14	Estados Unidos de Américi Estados Unidos de América	Carta de acuerdo sobre el control de los narcóticos entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de los Estados Unidos de América.	16 de octubre de 1997	Apoyar el programa bilateral diseñado para fortalecer la capacidad del Gobierno de Colombia de eliminar la producción ilícita, el procesamiento, tráfico, transporte exportación y consumo de sustancias ilícitas dentro de Colombia, y el tránsito de narcóticos a través de las aguas territoriales contiguas.	Dirección Nacional de Estupefacientes
		Carta acuerdo para el control de narcóticos entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de los Estados Unidos de América para los proyectos especiales de la Policía Nacional de Colombia.	22 de junio de 1999	Apoyar un programa bilateral diseñado para fortalecer la capacidad del Gobierno de Colombia de eliminar la producción ilícita, cultivo, procesamiento, tráfico, transporte y consumo de sustancias ilícitas dentro de Colombia y la exportación de sustancias ilícitas desde Colombia.	Policía Nacional
		Carta acuerdo para el control de narcóticos entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de los Estados Unidos de América para la Policía Nacional Colombiana, Dirección Antinarcóticos (CNP/DIRAN).	25 de junio de 1999	Apoyar un programa bilateral diseñado para fortalecer la capacidad del Gobierno de Colombia de eliminar la producción ilícita, cultivo, procesamiento, tráfico, transporte y consumo de sustancias ilícitas dentro de Colombia y la exportación de sustancias ilícitas desde Colombia.	Policía Nacional
		Carta acuerdo de cooperación para la prevención y el control del problema de las drogas entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de los Estados Unidos de América para el Proyecto Dirección Nacional de Estupefacientes (DNE).	7 de septiembre de 1999	Fortalecer un programa bilateral para fortalecer la capacidad del Gobierno de la República de Colombia, a través de la Dirección Nacional de Estupefacientes, para prevenir el problema de las drogas.	Dirección Nacional de Estupefacientes
		Anexo del "Acuerdo general sobre asistencia económica, técnica y otra asistencia relacionada entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno de la República de Colombia".	27 de septiembre del 2000	Convienen establecer y apoyar un programa de control de narcóticos bilateral, bajo los términos establecidos en el acuerdo en mención.	Gobierno colombiano
		Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos y el Gobierno de la República de Colombia relativo al Programa de Supresión del Tráfico Ilícito Aéreo de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas (AIR-BRIDGE DENIAL).	14 marzo del 2007	Las partes convienen mutuamente apoyar un proyecto bilateral destinado a fortalecer la capacidad del Gobierno colombiano para eliminar el tráfico ilícito aéreo de estupefacientes y sustancias psicotrópicas en el espacio aéreo de la República de Colombia.	Gobierno colombiano

14	**Estados Unidos de Américic Estados Unidos de América**	Memorando de entendimiento para unas relaciones estratégicas de seguridad para promover la cooperación entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de Estados Unidos.	14 de marzo del 2007	Las partes convienen mutuamente generar relaciones estratégicas de seguridad para promover la cooperación y el desarrollo.	Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Relaciones Exteriores
		Carta acuerdo para el control de narcóticos entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de los Estados Unidos de América para los proyectos especiales de la Policía Nacional de Colombia.	21 de diciembre de 1998	Apoyar un programa bilateral diseñado para fortalecer la capacidad del Gobierno colombiano de eliminar la producción ilícita, cultivo, procesamiento, tráfico, transporte y consumo de sustancias ilícitas dentro del país y la exportación de sustancias ilícitas desde Colombia.	Policía Nacional
15	**EUROPOL**	Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y la Oficina de Policía de Europa (EUROPOL).	2004	Incrementar la cooperación de los Estados miembros de la Unión Europea, actuando a través de EUROPOL y Colombia para prevenir, detectar, contener e investigar formas serias de crimen internacional.	Policía Nacional
16	**Guatemala**	Memorando de entendimiento sobre cooperación técnico-militar entre el Ministerio de Defensa Nacional de la República de Colombia y el Ministerio de Defensa Nacional de la República de Guatemala.		Combatir el tráfico ilícito de drogas y armas.	Ministerio de Defensa
		Memorando de entendimiento sobre cooperación e investigación judicial entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de Guatemala.	31 de agosto de 1991	Prestar cooperación mutua adecuada.	Policía Nacional
17	**Francia**	Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de Francia relativo a la cooperación en materia de seguridad interior.	22 de julio del 2003	Cooperación en cuanto a lavado de activos en general, tráfico ilícito de armas, municiones, productos explosivos y sustancias peligrosas y controladas; grupos criminales involucrados en la falsificación de monedas; tráfico ilegal de seres humanos y los delitos relacionados con la migración ilegal; tráfico ilegal de	Policía Nacional

17	**Francia**			órganos, tejidos y células; tráfico ilegal de bienes culturales y delitos contra la propiedad intelectual e industrial; tráfico ilegal de recursos naturales. Igualmente, se busca el establecimiento de canales institucionales de comunicación permanentes y el intercambio periódico de información sobre la actividad de las organizaciones dedicadas a estos crímenes, que operen o causen efectos nocivos en sus territorios.	
18	**Haití**	Memorando de entendimiento entre el Ministerio de Defensa Nacional de la República de Colombia y el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública de la República de Haití.	21 de mayo del 2009	Instrumento de carácter policial con el propósito de fortalecer la cooperación en contra del crimen transnacional organizado, el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, el secuestro y la extorsión.	Policía Nacional
19	**Honduras**	Acuerdo administrativo entre la República de Colombia y la República de Honduras para la prevención, control y represión del uso y tráfico ilícito de estupefacientes y psicotrópicos.	4 de marzo de 1980	Armonizar políticas y realizar programas coordinados para la prevención, el control y la represión del uso y el tráfico ilegal de sustancias estupefacientes y psicotrópicas.	Policía Nacional.
20	**Jamaica**	Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de Jamaica para la cooperación en la lucha contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas.	15 de diciembre de 1998	Prevenir, suprimir y sancionar el tráfico ilícito, incluyendo el consumo de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, el lavado de activos y el desvío de precursores y sustancias químicas esenciales para la elaboración de estupefacientes y sustancias psicotrópicas.	Policía Nacional
		Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de Jamaica para la cooperación en la lucha contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas.	15 de diciembre de 1998	Prevenir, suprimir y sancionar el tráfico ilícito, incluyendo el consumo de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, el lavado de activos y el desvío de precursores y sustancias químicas esenciales para la elaboración de estupefacientes y sustancias psicotrópicas.	Policía Nacional
21	**México**	Acuerdo de cooperación en materia de lucha contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos.	17 de enero de 1997	Incrementar la cooperación entre las partes en la lucha contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas.	Policía Nacional

21	**ONU**	Convención única de 1961 sobre estupefacientes. Esta convención fue enmendada por el protocolo modificatorio de 1972.	30 de marzo de 1961	Limitar el uso de estupefacientes a los fines médicos y científicos y que se establezca una cooperación y una fiscalización constante para el logro de tales fines.	Ministerio de Justicia, Dirección Nacional de Estupefacientes, Fiscalía General de la Nación y Fondo Nacional de Estupefacientes
		Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas.	21 de febrero de 1971	Fiscalización de sustancias psicotrópicas, lucha con el tráfico ilícito y medidas contra el uso indebido.	
		Convenio de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas.	Diciembre de 1988	Promover la cooperación entre las partes, a fin de que puedan hacer frente con mayor eficacia a los diversos aspectos del tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas.	
22	**Países Bajos**	Memorando de entendimiento entre el ministro de Defensa de la República de Colombia y el ministro de Defensa del Reino de Países Bajos en cooperación relacionada con asuntos de defensa.	18 de octubre del 2005	Intercambiar información, experiencias, personal y políticas de seguridad, en áreas de interés común.	Ministerio de Defensa
23	**Panamá**	Acuerdo de cooperación policial entre el Ministerio de Defensa Nacional de la República de Colombia y el Ministerio de Gobierno y Justicia de la República de Panamá.	11 de abril del 2003	Impulsar la cooperación policial y el apoyo mutuo en materia de su competencia, dando prevalencia al principio de acceso restringido de toda información proporcionada como resultado del presente.	Policía Nacional
25	**Paraguay**	Acuerdo sobre cooperación para la lucha contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas.	31 de julio de 1997	Cooperar para la prevención y tratamiento del uso indebido y el control del tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas y delitos conexos.	Policía Nacional
26	**Perú**	Convenio administrativo entre la República de Colombia y la República Peruana para la prevención, control y represión del uso y tráfico de sustancias psicotrópicas y estupefacientes.	30 de marzo de 1979	Armonizar sus políticas y realizar programas más coordinados para la prevención del uso indebido y la represión del tráfico ilícito de sustancias psicotrópicas y estupefacientes.	Gobierno colombiano
		Acuerdo de cooperación en materia de desarrollo alternativo, prevención del consumo, rehabilitación y control del tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas y sus delitos conexos.	24 de febrero de 1998	Armonizar políticas de cooperación técnica y financiera y realizar programas específicos en materia de desarrollo alternativo, prevención y control eficaz de la producción, el tráfico ilícito y el consumo de drogas, así como sus delitos conexos.	Policía Nacional

26	**Perú**	Acuerdo entre la República de Colombia y la República del Perú para combatir el tráfico de aeronaves presuntamente comprometidas en el tráfico ilícito de estupefacientes y delitos conexos.	11 de octubre del 2002	Controlar el tráfico de aeronaves que se desarrollen en los respectivos espacios aéreos nacionales; así mismo, se busca intensificar el intercambio de información de aeronaves presuntamente comprometidas en el tráfico de estupefacientes y sustancias psicotrópicas y delitos conexos en la zona fronteriza.	Fuerza Aérea, Policía Nacional
		Acuerdo de Cooperación Policial entre el Ministerio de Defensa Nacional y el Ministerio del Interior de Perú.	11 de diciembre del 2002	Impulsar la cooperación policial y el apoyo mutuo en temas como la prevención y lucha contra el terrorismo, el tráfico de estupefacientes, sustancias psicotrópicas y delitos conexos, el crimen organizado transnacional, la seguridad ciudadana y sus temas relacionados.	Policía Nacional
27	**Reino Unido**	Memorando de entendimiento para la asistencia de forma de adiestramiento por las fuerzas especiales del Reino Unido a la Policía Antinarcóticos de Colombia.	16 de septiembre de 1998	Capacitar y preparar a la Policía Nacional en técnicas propias de los grupos especiales de lucha contra las distintas formas de delincuencia, especialmente contra el narcotráfico.	Policía Nacional
28	**República Dominicana**	Convenio administrativo para el control, la prevención y represión del uso y tráfico ilícito de sustancias psicotrópicas y estupefacientes.	3 de noviembre de 1980	Intensificación de medidas para detectar y erradicar plantaciones y cultivos ilícitos. Estrategias coordinadas para la prevención del uso indebido y la represión del tráfico ilícito de estupefacientes.	Policía Nacional
		Acuerdo de cooperación académica entre el Ministerio de Defensa- Policía Nacional de Colombia y Secretaría de Estado del Interior y Policía de República Dominicana.	15 de enero del 2006	La Policía Nacional de Colombia recibirá a los policías dominicanos que sean seleccionados por su Gobierno para que adelanten en los centros educativos de la institución colombiana los cursos de formación y capacitación en las áreas indicadas por el acuerdo.	Ministerio de Defensa, Policía Nacional
		Acuerdo de cooperación académica entre la Policía Nacional de la República de Colombia y la Policía de la República Dominicana.		Capacitación especialmente en áreas de inteligencia, prevención e investigación criminal.	Policía Nacional
29	**Rusia**	Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la Federación de Rusia sobre cooperación en la lucha contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas y delitos conexos.	26 de noviembre del 2007	Cooperar en el desarrollo de sus políticas y en la realización de programas en el ámbito de la prevención del abuso de estupefacientes y sustancias psicotrópicas.	Policía Nacional

ISBN digital: 978-958-52080-2-5