La Unidad Policial para la edificación de la Paz y su modelo organizacional comunitario para la construcción de la paz en Colombia

Andrés Macias Tolosa
Jorge Bayona Sánchez

2019

LIBROS DE INVESTIGACIÓN

El futuro es de todos
Presidencia de la República

Colombia: La Unidad Policial para la Edificación de la Paz y su modelo organizacional comunitario para la construcción de paz en Colombia. 1ra Edición.
Bogotá, D.C., 2019.
77p.; 16.5x23 cm

ISBNdigital: 978-958-52080-4-9

1. Policía. 2. Paz. 3. Organización. 4. Guerrilla. 5. Modelo Organizacional de Policía. I Andrés Macías Tolosa. II. Jorge Bayona Sánchez

CDD-23 353.1 – 2019

© Andrés Macías Tolosa; Jorge Bayona Sánchez

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
Trv. 33 No. 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: 978-958-52080-4-9
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

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 Posgrados de la Policía "Miguel Antonio LLeras Pizarro" - Unidad Policial para la Edificación de la Paz

Como citar: Macías, A. & Bayona, J. (2019). *La Unidad Policial para la Edificación de la Paz y su modelo organizacional comunitario para la construcción de paz en Colombia.* Bogotá, D. C.: Policía Nacional de Colombia. doi. http://dx.doi.org/10.22335/rlct.978-958-52080-4-9

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

Resumen

La UNIPEP es una unidad estratégica al interior de la Policía Nacional, creada antes de la firma del Acuerdo de Paz entre el Gobierno nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia -Ejército del Pueblo (FARC-EP), para asumir algunos de los retos derivados de dicho acuerdo. Dada la ausencia de estudios asociados al impacto de la UNIPEP en el proceso de construcción de paz en el país, el objetivo general de este documento gira en torno a analizar el modelo organizacional de la UNIPEP, el cual busca responder a las responsabilidades de la implementación del acuerdo de paz. La metodología que se utiliza a lo largo de la investigación incluye un ejercicio de revisión documental y la realización de entrevistas semiestructuradas a profundidad. Asimismo, se elabora una matriz DOFA y se documenta historias de vida de funcionarios activos de UNIPEP. El trabajo parte por realizar una discusión teórica y conceptual sobre los desafíos de la institución policial en un escenario de construcción, y sintetiza los diferentes modelos organizacionales de policía que se encuentran en la literatura especializada. Luego, con base en esos parámetros, se asocia la creación de la UNIPEP a uno de esos modelos policiales, donde se encuentra que la evolución de la unidad sigue los lineamientos de un modelo organizacional comunitario. Por último, se profundiza en algunas de las principales características organizacionales de la unidad y su desarrollo, al incluir una visión desde el interior de esta, a través de la recolección de historias de vida de algunos de sus miembros.

Palabras clave:

Policía, paz, organización, guerrilla, construcción de la nación; modelo organizacional de policía.

Los Autores

Andrés Macías Tolosa

Doctor en Estudios de Paz y Conflicto de Tokyo University of Foreign Studies en Japón. Magister en Estudios de Paz y Conflicto de la misma universidad, Especialista en Gerencia de la Seguridad y la Defensa Nacional de la Universidad Militar Nueva Granada y Profesional en Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia. Actualmente se desempeña como investigador asociado al Grupo de Investigación OPERA de la Universidad Externado y docente de pregrado y posgrado de la misma institución. Ha sido consultor de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la Policía Nacional, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y la Federación Nacional de Personerías (FENALPER). Sus principales temas de investigación han girado en torno a conflictos armados, privatización de la seguridad, microtráfico, atención a víctimas del conflicto armado y políticas públicas de seguridad y convivencia ciudadana.

Jorge Bayona Sánchez

Oficial de la Policía Nacional de Colombia con 22 años de servicio, Doctor en Estudios Políticos de la Universidad Externado de Colombia, Administrador de Empresas, Administrador Policial de la Escuela de Cadetes de Policía General Francisco de Paula Santander, Especialista en Gerencia de la Universidad Externado de Colombia y Especialista en seguridad de la Escuela de Posgrados de Policía. Ha realizado seminarios, diplomados y cursos en planeación estratégica, docencia universitaria, policía judicial, gestión integral, control interno, seguridad pública, transparencia institucional y seguridad ciudadana. Así mismo adelantó estudios en operaciones de paz con el Instituto de Cooperación para la Seguridad del hemisferio Occidental WHINSES en Desarme, Desmovilización y reintegración: principios de intervención y gestión en operaciones de mantenimiento de paz, en el Instituto para Formación en Operaciones de Paz. Desde el inicio de los diálogos con las (FARC), aunado a la implementación de los acuerdos ha participado en temas de seguridad y protección desde el año 2016.

Agradecimientos

Extendemos nuestros agradecimientos a la Unidad Policial para la Edificación de la Paz (UNIPEP) y a todas sus áreas de acción por su gran disposición de colaboración con la elaboración de este documento.

De igual forma, queremos agradecer a la Escuela de Posgrados de Policía “Miguel Antonio Lleras Pizarro” y a la Dirección Nacional de Escuelas por su constante labor de acompañamiento en la presente investigación.

¡Muchas Gracias!

Prólogo

La Policía Nacional definió el 22 de abril del 2016, una estrategia organizacional con el fin de afrontar las responsabilidades institucionales orientadas a la implementación de un posible acuerdo de paz entre el gobierno nacional y la guerrilla de las FARC-EP. Como parte de esa estrategia, surgió la Unidad Policial para la Edificación de la Paz (UNIPEP), unidad supeditada a la Subdirección General de la Policía Nacional, la cual cuenta desde sus inicios con tres áreas de acción: la zona de operaciones policiales para la implementación del cese al fuego, y de hostilidades bilateral y definitivo; el sector de historia, memoria histórica y víctimas; y el espacio estratégica para la implementación de los acuerdos.

Después de un largo período de negociaciones, el documento final del acuerdo de paz se firmó el 24 de noviembre de 2016, y así, le dio inicio a un proceso histórico para el país. En medio de ese proceso, la existencia y el desempeño de la UNIPEP ha sido crucial, pero este no se ha documentado a profundidad, lo anterior ha generado a que la población colombiana, e incluso, a que muchos funcionarios al interior de la Policía Nacional desconozcan en detalle el quehacer de la UNIPEP. A raíz de esa situación, surge el presente escrito, con la intención de documentar metodológica, teórica y técnicamente la experiencia adquirida por la Policía Nacional, en materia de desarrollo organizacional para la construcción de paz.

La iniciativa de desarrollar esta investigación surgió de la misma UNIPEP, la cual realizó un enorme esfuerzo al recopilar las vivencias de la unidad después de dos años de existencia. Este escrito representa tan solo una de las muchas investigaciones que se adelantaron, recoge la evolución organizacional de la UNIPEP, los aprendizajes adquiridos, las debilidades y las fortalezas del modelo, así como las oportunidades de mejora, con la intención de aportar a la socialización de esta experiencia colombiana, tanto a nivel interno como externo.

Contenido

Introducción **11**
1. Marco referencial **15**

1.1 La institución policial en un escenario de construcción de paz 15
1.1.1 La Reforma al Sector Seguridad 16
1.1.2 Reflexiones en torno a la construcción de paz 19
1.1.3 Relación existente entre la Reforma al Sector Seguridad y construcción de paz 23
1.1.4 La Reforma al Sector Seguridad y la institución policial 25
1.1.5 Colombia: Una "reforma" policial para cumplir el acuerdo de paz 29
1.2 Los modelos organizacionales de policía 31

2. Metodología **35**

3. Surgimiento y diseño organizacional de la UNIPEP **37**

3.1 Contexto de la creación de la UNIPEP 39
3.2 Resultados operacionales de la UNIPEP tras la firma del acuerdo de paz 41
3.3 El modelo organizacional de laUNIPEP 41
3.3.1 Fuentes de legitimación y finalidad de la UNIPEP 41
3.3.2 Estructura organizacional de la UNIPEP 42
3.3.3 UNIPEP: modelo organizacional entendido como sistema abierto 46
3.3.4 Reflexiones sobre el modelo organizacional de la UNIPEP 47

4. Análisis Organizacional de la UNIPEP 51

4.1 Debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas de la UNIPEP a nivel organizacional 51
4.2. Adaptación al entorno 54
4.2.1 Selección y capacitación del personal 54
4.2.2 Ajustes al uniforme de funcionarios de la UNIPEP 56
4.2.3. Creación de un Modelo de Construcción de Paz 57
4.3 Visión del modelo organizacional de la UNIPEP desde su interior 59
4.3.1 Construyendo paz a través de la educación en Caño Indio 60
4.3.2 Construcción de paz desde los esquemas de protección 63
4.3.3 Dignificación de los policías víctimas y sus familias como parte de la construcción de paz en Colombia 64
4.3.4 La investigación criminal en la construcción de paz 65

Conclusiones **69**

Referencias **73**

Lista de tablas y figuras

Figura 1. Principales características de los modelos organizaciones de la policía 34
Figura 2. Modificaciones de la estructura organizacional de la UNIPEP entre 2016 y 2018 45
Figura 3. Debilidades (factores internos) de la UNIPEP 52
Figura 4. Amenazas (factores externos) de la UNIPEP 52
Figura 5. Fortalezas (factores internos) de la UNIPEP 53
Figura 6. Oportunidades (factores externos) de la UNIPEP 54
Figura 7. Capacitación funcionarios UNIPEP por temáticas 56
Figura 8. Iniciativas estratégicas para la implementación del acuerdo de paz entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP 58
Figura 9. Modelo de Construcción de Paz 59

Lista de siglas

CFHBD	Cese al Fuego y Hostilidades Bilateral y Definitivo
DDR	Desarme, Desmovilización y Reintegración
DICAR	Dirección de Carabineros y Seguridad Rural
DIPOL	Dirección de Inteligencia Policial
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo
GAO	Grupos Armados Organizados
MM&V	Mecanismo de Monitoreo y Verificación
OPM	Operaciones de Mantenimiento de Paz
PPT	Puntos de Preagrupamiento Temporal
RSS	Reforma al Sector Seguridad
UBICAR	Unidad Básica Integrada de Carabineros y Seguridad Rural
UNIPEP	Unidad Policial para la Edificación de la Paz
ZUT	Zona de Ubicación Temporal
ZVTN	Zonas Veredales de Tránsito a la Normalidad

Introducción

El 24 de noviembre de 2016, se firmó en el Teatro Colón de Bogotá el documento titulado "Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera" entre el presidente Juan Manuel Santos y Rodrigo Londoño, alias Timochenko, mediante el cual se buscó poner fin a las confrontaciones armadas entre el Gobierno Nacional y la guerrilla de las FARC-EP.

El escrito que se firmó fue el resultado de un largo proceso de negociación entre las partes durante el cual se sortearon varias etapas, se empezó, primero, por una fase de negociación exploratoria y confidencial que culminó el 26 de agosto de 2012. Después, se pasó a una fase pública, que inició el 18 de octubre en Oslo, Noruega, con la instalación oficial de la mesa de negociaciones, la cual se trasladó, ulterior y definitivamente, a La Habana, Cuba, a partir del 6 de noviembre de 2012. Luego, de casi cuatro años de conversaciones, el 26 de septiembre de 2016, el presidente Juan Manuel Santos y Rodrigo Londoño, alias Timochenko, se reunieron en Cartagena para firmar el acuerdo de paz al que ambos equipos de negociación habían llegado. Posteriormente, como ya había sido pactado y se le había prometido a la ciudadanía colombiana, el manuscrito del acuerdo debió refrendarse por la población, para lo cual se dispuso la realización de un plebiscito el 2 de octubre de 2016, ante la victoria del "No" en las urnas, el texto del acuerdo fue revisado y ajustado, antes de consolidar el documento que fue finalmente firmado en el Teatro Colón.

Un elemento interesante de todo el proceso de negociación fue la participación activa de la Fuerza Pública en varias instancias de las conversaciones, pero, especialmente, en el tercer punto de esta agenda que giraba en torno al fin del conflicto. Esa participación inició con la creación de un Comando Estratégico de Transición, que dirigió el General Javier Alberto Flórez Aristizábal, acompañado por oficiales de distintas fuerzas armadas, incluyendo al Coronel Edwin Chavarro Rojas como representante de la Policial Nacional. Más tarde, por instrucción del presidente Juan Manuel Santos, se conformó una Subcomisión Técnica para el Fin del Conflicto que estuvo integrada por altos mandos de las Fuerzas Armadas como el General Javier Alberto Flórez Aristizábal, los Brigadier Generales Martín Fernando Nieto Nieto, Carlos Alfonso Rojas Tirado Oswaldo Rivera Márquez y Álvaro Pico Malaver, y el Contralmirante Orlando Romero Reyes.

La creación de la Subcomisión Técnica para el fin del conflicto se sustentó en la Resolución Presidencial No. 0026 del 2015, por la cual se modifica parcialmente el artículo 2° la Resolución 227 de 22 de agosto de 2014, en el sentido de autorizar la participación de un personal militar de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional en las actividades de la Subcomisión Técnica. A partir de ese momento, y bajo la guía del Brigadier General Pico Malaver, la Policía Nacional empezó a jugar un rol fundamental en el proceso de negociación. Su participación llevó a que la Policía Nacional liderara, por ejemplo, las discusiones y el diseño de protocolos que se relacionan con el diseño y arquitectura del acuerdo de Cese al Fuego y Hostilidades Bilateral y Definitivo (CFHBD) y la dejación de armas.

En ese marco y a la luz de las reformas y las modificaciones institucionales que el Estado colombiano tendría que adoptar para implementar lo acordado, empezó a consolidarse la idea de conformar una unidad dentro la Policía Nacional, específicamente diseñada para asumir las responsabilidades concretas que se derivarían de las negociaciones de paz; de no hacerse ese ajuste organizacional, los roles y actividades que tendría que llegar a desempeñar la Policía Nacional podrían no tener la efectividad requerida para sacar adelante el proceso. De esa manera, el 22 de abril de 2016, mediante la Resolución No. 01710, la Unidad Especial para la Edificación de la Paz (UNIPEP) cobró vida como una unidad estratégica dentro de la Subdirección General de la institución[1].

La creación de la UNIPEP supuso un reto muy grande, ya que a pesar de ser una unidad que se pensó para afrontar desafíos y responsabilidades propias de un escenario de posacuerdo, esta se propuso varios meses antes de que se firmara el Acuerdo Final con las FARC-EP. Así lo planteó el Mayor General Ricardo Restrepo, el entonces subdirector de la Policía Nacional, quien afirmó que "sin haberse llegado a un acuerdo de paz en La Habana, la Policía tomó la determinación de crear una unidad especial, teniendo en cuenta los antecedentes de otros procesos de paz que se han llevado a cabo especialmente en Centroamérica" (Rubiano, 2016).

Esa iniciativa no fue ajena a obstáculos y críticas, muchas de ellas debidamente fundamentadas; incluso, existió un concepto jurídico previo que no consideraba viable la conformación de una unidad pensada para implementar unos acuerdos que aún no existían. El señor Brigadier General Pico Malaver, en sus propias palabras, resume esa situación de la siguiente manera: "No fue fácil. Se trataba de crear un área de operaciones para el cese del fuego, pero no teníamos cese del fuego; de crear un área de implementación de los acuerdos, ¿pero cuáles acuerdos?, me dijeron" (Castrillón, 2018); sin embargo, él fue contundente al momento de justificar su intención de crear la UNIPEP: "Le explicamos al general Nieto los enormes desafíos que se venían para la Policía, que el acuerdo era irreversible y que había que actuar" (Castrillón, 2018).

Un año después de haberse conformado la UNIPEP, y tan solo unos meses posteriores de haberse firmado en Bogotá el acuerdo de paz ajustado entre el gobierno y las

1. Esa resolución fue modificada posteriormente por la Resolución No. 00229 de enero de 2018.

FARC-EP, la unidad, que para ese momento era concebida como de carácter temporal, ya contaba con 2.972 uniformados, había realizado 130 acompañamientos a excombatientes de la guerrilla que se desplazaban a zonas veredales y había adelantado 10.453 iniciativas de resocialización en aproximadamente 25 municipios del país, entre otras actividades relevantes. Asimismo, la unidad que también se le conocía como la Policía de la Paz había jugado un rol fundamental en la implementación del Mecanismo de Monitoreo y Verificación (MM&V) (El Espectador, 2017).

Lo descrito anteriormente evidencia la relevancia de la Policía Nacional y, específicamente, de la UNIPEP, a lo largo del proceso de negociaciones con las FARC-EP y, especialmente, en el período de implementación de lo acordado. No obstante, la mayoría de los colombianos no conoce la unidad, no entiende la magnitud de su existencia y no comprende su importancia. Eso se debe, en parte, a la ausencia de una documentación asequible al público que permita difundir en círculos académicos, políticos y sociales, todos los aprendizajes, motivaciones y experiencias vividas a lo largo del proceso de diseño y funcionamiento de la unidad. Por lo tanto, resulta relevante plantear la siguiente pregunta de investigación: ¿cómo se puede caracterizar el modelo organizacional de la Unidad Especial para la Edificación de la Paz (UNIPEP), creada para afrontar el proceso de implementación del acuerdo de paz firmado entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP?

En ese sentido, el objetivo general de esta investigación es documentar teórica y metodológicamente la creación del modelo organizacional de la UNIPEP, que se definió para responder a los desafíos y responsabilidades de la implementación del acuerdo de paz firmado entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP. Para alcanzar ese objetivo general se plantean como objetivos específicos los siguientes: en primer lugar, determinar teóricamente el rol que debe jugar una institución como la Policía Nacional, en un escenario posterior a un acuerdo de paz, a la luz del enfoque de la Reforma al Sector Seguridad (RSS) en escenarios de posconflicto; en segundo lugar, asociar el origen y la creación de la UNIPEP a un modelo organizacional de policía; en tercer lugar, analizar el alcance de la UNIPEP para responder a los desafíos y responsabilidades de la implementación del acuerdo de paz entre el gobierno y las FARC-EP; y, en cuarto lugar, examinar historias de vida de funcionarios de la UNIPEP a la luz del modelo organizacional de esta.

El documento está dividido en cinco partes. Luego de la primera sección introductoria, se presenta un capítulo que profundiza en la literatura sobre el RSS, a través del cual se puntualizan elementos teóricos que permiten resaltar, no solo el rol de la Policía Nacional en un escenario de posacuerdo, sino también su relevancia frente a un proceso de construcción de paz. En la tercera sección, se examinan diferentes modelos organizacionales expuestos por diversos teóricos con el fin de asociar la estructura de la UNIPEP a uno de estos. Posteriormente, se incluye un capítulo donde se analiza el alcance del modelo organizacional de la UNIPEP a la luz de algunos de sus resultados operacionales en aras de fortalecer el proceso de construcción de paz. Más tarde, se muestran

historias de vida de algunos funcionarios de la UNIPEP con el propósito de conocer su visión e imagen del modelo organizacional de la unidad. Por último, se exponen unas conclusiones y recomendaciones del análisis realizado a lo largo del documento.

1. Marco Referencial

1.1 La institución policial en un escenario de construcción de paz

Tras la caída del muro de Berlín, el final de la Guerra Fría y la mitigación de las tensiones entre la Unión Soviética y Estados Unidos en 1990, las prioridades internacionales y los intereses nacionales de los Estados comenzaron a cambiar (Ball & Hendrickson, 2006). Asuntos como la reducción de la pobreza, el desarrollo, la gobernanza y la prevención de los conflictos se posicionaron como los aspectos de mayor relevancia en el escenario internacional. Empero, situaciones como la existencia de armamento sin utilizar y personal con entrenamiento militar que ya no estaba al servicio de ningún Estado, así como la subsistencia y surgimiento de grupos armados ilegales, señores de la guerra, guerrillas y movimientos insurgentes, entre otros, mantuvieron vigente la discusión sobre temas asociados a la seguridad estatal.

Bajo ese contexto, se complejizaron mucho más los sectores de seguridad de los diferentes Estados, particularmente, aquellos que empezaron a atravesar procesos de transición, caracterizados por el paso de un escenario de conflicto armado o régimen autoritario a uno donde se trabajara por la construcción de una paz duradera y sostenible. Ya no existía el mismo interés —ni la misma capacidad— de los países desarrollados, por intervenir en aquellos escenarios donde se desatarán hostilidades o donde se cuestionará la estabilidad política o integridad territorial de un Estado. Es por ello que, a partir de 1990, se puede decir que, la comunidad internacional evidenció la necesidad de proponer mecanismos e iniciativas que promovieran un fortalecimiento institucional en materia de seguridad, al enfocarse en garantizar la seguridad humana y la legitimidad de las decisiones estatales tomadas durante y después de la finalización de conflictos armados, o incluso, en procesos de transición. Así, se empezó a acuñar el concepto y a hablar de la RSS, el cual está directamente relacionado al concepto de construcción de paz.

A continuación, se abordan los conceptos de RSS y construcción de paz para analizar la relación existente entre estos y entender el rol que la Policía Nacional puede llegar a tener en un escenario de transición posterior a la firma de un acuerdo de paz.

1.1.1 La Reforma al Sector Seguridad

La Reforma al Sector Seguridad (RSS) es un concepto que surge a partir de 1998 por parte del Secretario de Estado británico, Claren Short, donde se pretendía realizar una reforma en un escenario de posconflicto[2] que interrelacionara "tres elementos fundamentales: seguridad, desarrollo de las naciones y buen gobierno" (Castellón, 2008). Esta reforma estaba inicialmente dirigida a mejorar la situación de seguridad en aquellos países donde se habían experimentado situaciones de conflicto armado y dónde se hacía necesario tomar medidas de cambio de carácter institucional (Wulf, 2004). Esto se debía realizar junto con un uso y asignación más acertada de los recursos destinados al sector seguridad, el cual es y debe ser considerado como un bien público (Mendez, 1999).

Esta reforma se pensó, originalmente, debido a la ejecución de diferentes y consecutivos golpes de Estado en América Latina, África y Asia (Castellón, 2008), dando paso a la consideración del sector seguridad, como uno de los más primordiales en las transiciones hacia la paz. Por este motivo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), entiende la RSS como

> el conjunto de reformas que tiene por objeto aumentar la capacidad de un país para atender las necesidades de seguridad de sus habitantes, de forma consistente con las normas democráticas y con los principios aceptados de gobernanza, transparencia y respeto al Estado de Derecho (Castellón, 2008).

La RSS se puede dar de acuerdo a diferentes consideraciones, tales como reconstrucción tras el conflicto, la necesidad de adquirir más independencia por parte del sector, fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas en el sector, entre otros. Por lo cual, es elemental diseñar y alcanzar una reforma integral mediante la cual se puedan redireccionar los recursos del sector seguridad[3] (Wulf, 2004), fomentar el desarrollo en otros ámbitos de la sociedad, fortalecer mecanismos para prevenir los conflictos, y relacionar las necesidades estatales y sociales frente a la seguridad (Andersen, 2006).

Estas reformas dependen de la coyuntura y del contexto de cada uno de los casos en los que se pretenda implementar, por lo que no se cuenta con unos lineamientos específicos, generales, estandarizados y obligatorios (Castellón, 2008) a nivel nacional ni internacional, que aseguren un éxito total de un proceso de reforma. En contraposición, usualmente se desarrolla un marco de acción en el que los países donde se planee implementar una RSS, puedan identificar los aspectos más relevantes a ser desarrollados de acuerdo a las necesidades internas que surjan en materia de seguridad.

2. El escenario de posconflicto es la etapa en la cual se inicia un "cese de hostilidades entre las partes previamente enfrentadas" (Rettberg & Camacho (Coord.), 2002) y supone un punto de quiebre para las sociedad en las que se realiza este proceso ya que implica la consideración, negociación e implementación de medidas y herramientas destinadas a la construcción de paz (García, 2014).
3. El sector seguridad incluye "a todas aquellas organizaciones que tienen autoridad para usar u ordenar el uso de la fuerza para proteger al Estado y a sus ciudadanos" (Chalmers, 2000); lo que implica que se compone de agentes como las fuerzas militares, de inteligencia, la policía, la guardia fronteriza, los sistemas judiciales y penales, entre otros (Schnabel & Ehrhart , 2005).

Aun así, aunque no es adecuado hablar de unos lineamientos generales, sí es posible documentar lecciones aprendidas en torno a este proceso, con base en experiencias de países que ya lo han vivido. De ese modo, se puede plantear que una RSS debe contar con, por lo menos, algunos objetivos fundamentales, como son: 1) establecer estructuras básicas de seguridad y de control; 2) mejorar las capacidades institucionales encargadas de garantizar la seguridad y la justicia; 3) potenciar el liderazgo y la apropiación local sobre la RSS por parte de los países cooperantes[4]; y 4) garantizar la sostenibilidad de las estructuras creadas o reformadas (Castellón, 2008).

En un escenario de posconflicto, una RSS debe gestionarse de una manera articulada y de manera simultánea otras herramientas de desarrollo y construcción de paz (Wulf, 2004). Los actores, roles, responsabilidades y acciones dentro del sector no se deben limitar al componente tradicional de seguridad, sino que pueden llegar a jugar un papel esencial y tener una participación más amplia en el fortalecimiento de las instancias democráticas, y los principios de gobernanza del Estado. Igualmente, el proceso de reforma suele ser de largo plazo —entre 10 y 15 años (Ball, 1998); para garantizar que las medidas tomadas al inicio de la misma se cumplan a cabalidad y puedan generar resultados evidentes y sostenibles en el tiempo. Una reforma no se logra consolidar en el corto plazo, y menos una que involucre actores que han participado en hechos violentos en medio de un conflicto armado. De igual forma, los resultados de esta suelen evidenciarse solo después que la reforma se ha consolidado, por lo que el proceso debe pensarse y diseñarse para durar más de 10 años.

Por añadidura, la RSS debe llevarse a cabo por parte de actores locales guiados por una visión nacional de la seguridad (Andersen, 2006); pese a que, en muchas ocasiones, esta se presenta como una condicionalidad de actores internacionales, denominados donantes[5] a través de acuerdos bilaterales o multilaterales (Grabendorff, 2009); cuyo interés se concentra en la reconstrucción de países en conflicto y la reducción de las tensiones entre los actores involucrados.

Un proceso de RSS integral, por medio del cual se busque enfrentar las nuevas nociones de conflicto, transnacionalización del crimen y el surgimiento de actores armados ilegales, debe incorporar transformaciones en cuatro dimensiones fundamentales que fortalezcan la provisión de seguridad, la gobernanza del sector y la eliminación de las barreras estatales para ofrecer y proveer eficientemente seguridad a los ciudadanos (Wulf, 2004). Estas dimensiones constituyen uno de los pilares de la RSS, y son: 1) la dimensión política, relacionada con la revisión y evaluación social de las fuerzas de seguridad; 2) la dimensión económica donde la ubicación de los recursos humanos, financieros y materiales se posicionan como una precondición para el funcionamiento del sector; 3) la dimensión social, enfocada hacia la efectiva garantía de seguridad hacia todos los ciudadanos; y 4) la dimensión institucional, que pretende hacer una claridad

4. Por lo general, en todo proceso de RSS, es vital el rol de los países donantes o cooperantes, dado que los estados donde se implementan estos procesos no suelen contar con el capital y los recursos financieros suficientes para hacer reformas institucionales, y más en materia de seguridad.
5. Es preferible, que aquellos aliados estratégicos para implementar y llevar a cabo la RSS, los escojan únicamente en dos o tres países diferentes (Wulf, 2000) para lograr una mayor coherencia, cohesión y negociación de los intereses y prioridades que la RSS debe generar.

en los roles y responsabilidades de cada institución sin darle mayor predominancia al fortalecimiento militar de las fuerzas armadas (Wulf, 2004).

Dentro de esas cuatro dimensiones, los principales cambios que se suelen dar un el proceso de reforma al sector, se concentran en: 1) la estructura de este para garantizar su optimización; 2) el cambio de los objetivos y las doctrinas para clarificar el alcance de las responsabilidades que cada una de las instituciones de las fuerzas armadas debe tener; 3) la reducción del tamaño y los costos del sector para liberar recursos y destinarlos a sectores más necesarios para el desarrollo de una etapa del posconflicto; 4) fomentar la profesionalización de las fuerzas a través de las capacidades individuales y colectivas, la delimitación de las orientaciones internas, la democratización y horizontalidad de la fuerza, y la modernización técnica, tecnológica y armamentista; y 5) promover un control social que fomente la transparencia de las fuerzas armadas y su actuación y el uso de la fuerza (Brzoska, 2000).

En este control social ejercido sobre la RSS, los medios de comunicación juegan un rol fundamental al incentivar debates acerca de aquello necesario e indispensable para fortalecer la seguridad y la justicia desde el Estado (Ball, 1998); e inclusive, modificar la toma de decisiones de esta reforma. Esta participación puede añadir diferentes perspectivas en cuanto a las necesidades sociales que se presentan desde el sector de la seguridad y que pueden haber sido o no, tenidas en cuenta desde los niveles superiores del Estado. De la misma forma, se debe resaltar que, las reformas de este sector deben generarse de manera muy rápida en situaciones coyunturas, contextos y sociedades que, muchas veces, tienen una visión bastante conservadora de la seguridad y es, por ende, resistente al cambio (Brzoska, 2000).

Para impulsar la consecución de los ideales de la RSS y llevarlos a la práctica, se deben realizar tres acciones de gran relevancia. Primero, estimular la comunicación, información y enseñanza sobre lo que implica la RSS para la sociedad, puesto que permite que todos los sectores sociales logren adecuar sus lógicas, a las nuevas dinámicas de seguridad que surgen a partir de la reforma. Segundo, alcanzar un nivel de coherencia entre el desarrollo y las políticas de seguridad para generar un equilibrio en la toma de decisiones que alineen los diferentes intereses del Estado (Wulf, 2000); tras la superación de un conflicto armado. Tercero, a través de la implementación de diferentes conceptos de seguridad, asegurar la efectividad del cumplimiento de los lineamientos nacionales e internacionales y desarrollar una rendición de cuentas de carácter democrático a partir de mecanismos de monitoreo y control (Ball & Hendrickson, 2006).

A partir de las consideraciones mencionadas anteriormente, se puede evidenciar que aún en el siglo XXI, la RSS cuenta con desafíos que se deben mitigar, tanto desde el ámbito local, como internacional. La elección de los correctos aliados para ejecutar la reforma, negociar la cooperación internacional por parte de los actores externos, y determinar las prioridades y los intereses detrás de esta frente a las limitaciones financieras y los condicionamientos de la cooperación internacional, son algunos de los aspectos que más inciden en la toma de decisiones ante la reforma transicional del ámbito de seguridad de un Estado (Andersen, 2006).

Así como existen esos desafíos, también hay lecciones aprendidas de las reformas realizadas en diferentes Estados a lo largo de las últimas décadas. Una de estas reconoce que cada país cuenta con necesidades específicas y particulares en materia de seguri-

dad y estas no siempre deben ser, necesariamente, abordadas en la implementación de la RSS. De igual manera, en muchos casos, se ha requerido de un apoyo externo para llevar a cabo las medidas reformativas del sector seguridad para que estas sean más pertinentes y ajustadas a las necesidades del país —los Estados no siempre tienen la capacidad institucional suficiente para hacerlo por su propia cuenta—. Una lección más, está asociada a la conveniencia de adelantar una RSS de forma simultánea a reformas políticas, económicas y sociales, para así lograr una transformación integral a la sociedad y al territorio (Schnabel & Ehrhart , 2005).

Esta simultaneidad en la implementación de reformas es realmente la novedad que presenta el concepto de RSS ya que, inclusive, antes de 1998, se presentaban reformas en las instituciones y lineamientos de seguridad y justicia (Castellón, 2008). Estas buscaban dar cumplimiento a las normas democráticas y a los principios de gobernanza. Actualmente, existe un consenso en la literatura especializada sobre el tema, con relación a que son las políticas reformativas integrales las que generan realmente un cambio estructural en la sociedad y el Estado.

A pesar de la existencia de aquellas lecciones aprendidas, cabe mencionar que, se deben generar algunas recomendaciones a tener en cuenta al momento de plantear y poner en marcha una RSS. Para alcanzar los objetivos que se vinculan con el control social, el aumento de la seguridad, la profesionalización de los actores del sector, entre otros, no se debe generar solamente una intervención directa en el sector de la seguridad; también se deben planear intervenciones y estrategias enfocadas hacia otros sectores que puedan tener algún tipo de injerencia, directa e indirecta, en la provisión de seguridad. De ese modo, se pueden priorizar las reformas de diferentes sectores y no simplemente la reconstrucción de la infraestructura física en los territorios afectados por el conflicto armado.

Ahora bien, puede resultar aun más importante entender la necesidad de realizar un proceso de desmilitarización mientras se consideran, priorizan e instauran las reformas más adecuadas de acuerdo con el contexto y la coyuntura interna de cada país (García, 2014). Por tanto, se puede generar una mayor percepción de pacificación interna, la cual, a su vez, tiene la capacidad suficiente de generar y fortalecer un sentimiento de esperanza en la población.

Con esto se puede evidenciar que, realmente la RSS es uno de los aspectos trascendentales en un escenario de posconflicto, pues cuenta con el potencial suficiente para modificar el comportamiento, no solo de los actores regulares armados, sino de la sociedad de manera integral. La participación de múltiples actores durante la reforma es fundamental para comprender desde diferentes perspectivas, cuáles son aquellos intereses y prioridades de mayor envergadura para la sociedad en la transición hacia la paz y la democracia. La RSS es un proceso de largo alcance que requiere de la cooperación local e internacional para lograr una transición exitosa y asegurar la construcción de paz.

1.1.2 Reflexiones en torno a la construcción de paz

El concepto de la paz ha tenido diferentes variaciones a lo largo de la implementación del término. Desde su entendimiento como la ausencia de guerra desde la pax romana

(Mesa, 2009); se ha ampliado hasta considerar tipos distintos de paz. La paz negativa, se entiende como la ausencia de violencia, y la paz positiva, se relaciona con el fortalecimiento de los derechos humanos, el respeto por el ambiente y la reconstrucción del tejido social (Harto de Vera, 2016). Esos conceptos planteados inicialmente por Johan Galtung, se han convertido en los lineamientos sustanciales de la comunidad internacional frente a los estudios de paz, pero una consideración más sencilla del concepto determina que "la paz es un proceso encaminado a promover formas constructivas de resolver los conflictos (…) y a reducir todas estas formas de violencia" (Mesa, 2009).

Por otro lado, la conceptualización establecida por Butros Butros-Ghali, Secretario General de las Naciones Unidas (ONU) sobre la construcción de paz, es que esta una "acción para identificar y soportar estructuras que tienden a fortalecer y solidificar la paz en orden de evitar una recaída en el conflicto" (Butros-Ghali, 1992).

En las sociedades que han experimentado fenómenos de conflicto armado, se debe enfatizar en la necesidad de hablar del mantenimiento de la paz y de diplomacia preventiva como esfuerzos colectivos para preservar la paz internacional (Schnabel & Ehrhart , 2005). Esta etapa de construcción, al ser preventiva y reparativa, no diferencia entre las diversas etapas de los conflictos armados, ni su proceso de escalamiento hacia la guerra, por lo cual está en capacidad de ser implementada en cualquiera de los momentos relacionados con la ocurrencia y fortalecimiento de los conflictos (Rettberg, 2003).

Las distintas concepciones de la construcción de paz, sea su enfoque minimalista o maximalista, determina el actuar de cada gobierno ante la finalización de los conflictos armados. La teoría minimalista promueve una eliminación o mitigación de aquellos factores que promueven, perpetúan y dinamizan las raíces de los conflictos; mientras que la teoría maximalista pretende abarcar y dar solución a aquellas deficiencias estructurales de la sociedad que, de una u otra forma, profundizan las diferencias sociales y, por ende, las tensiones (Rettberg, 2003).

Ambas teorías se asocian directamente con los dos tipos de paz mencionados con anterioridad. La teoría minimalista se relaciona con la paz negativa al buscar erradicar las fuentes de conflicto, mientras que la teoría maximalista se vincula con la paz positiva al buscar mejores condiciones sociales y la promoción de los derechos humanos, como cambios estructurales, para que no se promuevan tensiones y actitudes hostiles entre los miembros de la sociedad.

Hoy en día, hay un consenso sobre la activación de los procesos de construcción de paz. Para la comunidad internacional es esencial comenzar a desarrollar actividades que se unen con la superación del conflicto, el desarrollo y fortalecimiento de las bases sociales, antes del fin de las hostilidades (Pearce, 1999). Esto permite que las decisiones se ejecuten a mayor profundidad, con un conocimiento y una participación social mucho más amplia (Diskin & Gorresio, 2009).

Sin embargo, es necesario recalcar que, desde las experiencias internacionales, se ha evidenciado que la construcción de paz suele ser más fructífera y efectiva cuando: 1) el conflicto no ha girado en torno a las identidades étnicas o nacionales de la población; 2) su duración ha sido prolongada en el tiempo, debido al agotamiento de las partes; y 3) cuando existe un menor deterioro estatal y mayores canales institucionales (Doyle & Sambanis, 2000).

De esta manera, es posible identificar que un proceso de construcción de paz puede tener cuatro pilares. Estos son legitimidad, confianza, apropiación local y cohesión social (Interpeace, 2014). Un conflicto armado, particularmente, uno de carácter interno, tiende a socavar la legitimidad de las instituciones estatales, razón por la cual es fundamental reestablecerla. Aunado a ello, los hechos de violencia inciden negativamente en la confianza que puede existir entre grupos sociales y el Estado, así como al interior de los mismos grupos sociales; sin el restablecimiento de la confianza, esos lazos no se pueden recuperar. Sin confianza entre la comunidad y el Estado, la legitimidad de las instituciones no se puede fortalecer y sin confianza entre miembros de la sociedad, no hay forma de reconstruir el tejido social y alentar una mayor cohesión social. En consecuencia, cobran relevancia los conceptos de *top-down peacebuilding y bottom-up peacebuilding*, planteados por Chetail y Jütersonke (2015), dado que, no son solo las instituciones las que deben propender por cimentar las bases de la construcción de paz, sino que desde la misma comunidad y las organizaciones sociales deben surgir iniciativas de apropiación local de todo el proceso.

La participación internacional en la construcción de paz de un país genera incentivos muy cruciales a la hora de condicionar y modificar los comportamientos de los actores involucrados. Eso se debe, en parte, a la destinación de recursos de cooperación a aspectos específicos de la construcción de paz (Rettberg, 2003). Pero esta misma participación externa puede, incluso, comenzar a generar una dependencia hacia la cooperación internacional (Pearce, 1999). Esto, no solo en materia financiera, sino también en la ejecución de las medidas de construcción de paz, lo cual puede perjudicar notablemente el fortalecimiento institucional, la reconciliación colectiva y la participación individual.

El Sistema de Naciones Unidas fue inicialmente la organización internacional que más interés y participación tuvo, y continúa teniendo, frente a la construcción de paz. Su interés colectivo surge (Pedraza, Villamizar & Ortiz, 2015) por la pacificación de la comunidad internacional y la mitigación de los riesgos generados durante los conflictos armados. Así, la participación de la ONU en la construcción de paz a través de la Operaciones de Mantenimiento de Paz (PKO), ha logrado desarrollar estrategias para "la desactivación de las crisis y de las guerras internas o internacionales que se presentan alrededor del mundo" (Castaño, 2013). Finalmente, esa participación se consolida con despliegue de los "Cascos Azules" como fuerzas de interposición y mantenimiento de la paz.

La participación internacional tiene entonces sus pros y contras de acuerdo con el uso, alcance y libertad que se le otorgue a los actores locales y externos. Es fundamental que, si bien se haga uso de las capacidades internacionales para construir la paz, se permita un fortalecimiento de las instituciones locales que pueda garantizar, la construcción de la paz y su mantenimiento en el corto y mediano plazo. A partir de esto, es que realmente se puede comenzar a pensar en reformas estructurales multisistémicas cuyo propósito sea evitar el resurgimiento del conflicto armado (Herrán, 2015).

Uno de los problemas centrales que existen frente a la construcción de paz es la no inclusión de la cultura, ni los derechos culturales como ejes de las instituciones universales que toman decisiones para la resolución de las diferencias. La primacía de los derechos políticos y su relación con las instituciones y el contexto internacional ha relega-

do la consideración de otros factores igual de importantes (Paris, 2002). La sustitución del concepto de cultura por el concepto de sociedad civil ha permitido una negación en la formación de las relaciones y la identidad de los actores.

Un rasgo importante dentro de todo proceso de construcción de paz consiste en que esta no solo se logra a través de reformas institucionales; también esta se puede edificar por medio del fortalecimiento de la percepción positiva de los diversos actores de la sociedad que determinen los lineamientos más asertivos para cumplir los principales objetivos del escenario de posconflicto (Nasi & Rettberg, 2005).

El posconflicto, a pesar de los desafíos y retos que implica, favorece la creación y puesta en funcionamiento de alternativas creativas y el crecimiento de las partes afectadas, especialmente, frente al reconocimiento y el empoderamiento (París, 2005). Estos procesos dependen, en gran medida, de las actitudes y actividades sociales. La sociedad civil, junto con sus diferencias culturales, es trascendental en las etapas de construcción de paz debido a las perspectivas, dinámicas y entendimientos del conflicto armado, y la participación social colectiva. A pesar de ello, esas diferencias no evitan que puedan surgir tensiones entre la población, algunas de las cuales pueden derivar en hechos violentos.

Con el fin de mitigar los impactos que los diferentes tipos de violencia generan en la sociedad, surge durante los procesos de transición, la justicia transicional[6] (Molano, 2014). Esta justicia debe propender por dar alcance a su propósito principal: lograr al mismo tiempo la terminación del conflicto armado y la máxima satisfacción posible de los derechos de las víctimas, el cual se logra a través de la implementación de mecanismos judiciales y extrajudiciales cuya aplicación articulada permite un cese de las hostilidades, la reconstrucción del tejido social y la reducción de las tensiones sociales (Molano, 2014).

Sin embargo, es fundamental aclarar que el cese de hostilidades, en ningún momento, garantiza un aumento de la seguridad en el territorio, e inclusive, puede deteriorarla (Manrique, 2013). Por esto, la construcción de paz debe tener en cuenta los diferentes tipos de violencia y las distintas formas de victimización de la sociedad, como por ejemplo, el desplazamiento y el secuestro (Restrepo & Aponte, 2009); en particular, de las mujeres (O'Leary, 2017). Esto con el fin de entender de qué manera la paz debe ser abordada y determinar de una forma más asertiva las medidas que deben implementarse para darle paso a un verdadero escenario de posconflicto.

6. La justicia transicional que, en la actualidad, se lleva a cabo a través de mecanismos híbridos como la Comisión de Verdad, los Tribunales de Justicia, las medidas de reparación, entre otros; busca establecer una paz duradera a través de la participación de una multiplicidad de actores. Esta participación permite entender la relación entre la justicia y la construcción de paz (McAuliffe, 2017) por medio de pilares como la justicia, la verdad, la reparación y la garantía de la no repetición. La justicia transicional, para el Sistema de Naciones Unidas, se define como procesos y mecanismos asociados con los intentos sociales de dar por finalizados los abusos a gran escala del pasado, para garantizar la rendición de cuentas, servir a la justicia y alcanzar la reconciliación (United Nations Security Council, 2010).

1.1.3 Relación existente entre la reforma al sector seguridad y construcción de paz

La paz y la seguridad suelen ser considerados conceptos estrechamente relacionados entre sí, a tal punto que "la noción de seguridad ha ido cambiando y evolucionando al igual que el concepto de paz" (Mesa, 2009); con todo, también es claro que, no puede existir desarrollo en un país, sin que exista paz en él (Ould-Abdallah, 2017). El mantenimiento de la paz tras escenarios de conflicto se puede fortificar al tomar medidas multidimensionales que permitan no solo promover la cobertura militar y diplomática, sino incentivar la participación de sectores políticos, sociales y económicos. Para dar alcance a la paz planteada, se debe enfatizar la magnitud que el sector seguridad tiene en la sociedad y proceder a realizar ajustes precisos, en caso de ser necesario.

La seguridad, que debe analizarse desde el Estado y desde la ciudadanía (Ould-Abdallah, 2017); no puede basarse en la inversión militar de carácter institucional y de cooperación (Islam, 2017). La diversificación de las fuentes de seguridad permite entender las dinámicas internacionales que se pueden gestar en los escenarios de posconflicto y paz, en especial, a través de una cooperación Sur–Sur, en cuyo ámbito se han llevado a cabo experiencias semejantes (Diskin & Gorresio, 2009).

Tanto la ayuda humanitaria como la cooperación para el desarrollo deben analizarse como parte del progreso en materia de seguridad (Herrán, 2015), de manera menos directa, bélica y agresiva frente a la seguridad de otros actores internacionales. Se debe entonces, entender la estrecha relación que hay entre el desarrollo y la seguridad, ya que no puede existir desarrollo sin paz y seguridad, mientras que el desarrollo y la erradicación de la pobreza son básicos para alcanzar la paz (Islam, 2017) y, además, debe ser contable y revisable (Harborne, 2017).

Al ser la RSS un proceso integral, donde los sectores judiciales y penales también tienen cabida, es acertado manifestar que la justicia transicional y las herramientas de construcción de la paz sirven de plataforma para que aquellas modificaciones judiciales garanticen una rendición de cuentas por parte de los actores involucrados en el conflicto (Molano, 2014).

La combinación entre seguridad y desarrollo tiene la capacidad de mitigar y reducir los ciclos prolongados de violencia, debido a que logra hacer un acercamiento a factores sociales como la educación, la salud, la inversión extranjera, las áreas rurales, entre otros. El mejoramiento de la seguridad promueva la inversión de capitales locales e internacionales que desencadenan círculos virtuosos de desarrollo y paz (Llorente & Guarín, 2017).

La RSS ha conseguido dar un alcance mucho mayor en términos de la construcción de paz, a aquellos valores tradicionales de seguridad. La modificación de estos valores, abanderados por las fuerzas armadas, alcanzan una transformación hacia las consideraciones internacionales de libertad, democracia y justicia (Schnabel & Ehrhart , 2005), donde actividades diversas a la guerra han tomando una mayor relevancia para los actores de la comunidad internacional.

Precisamente, por esta estrecha relación entre la RSS y la construcción de paz es que las reformas deben considerar un aspecto local. Al fortalecer las capacidades, habilidades y herramientas de las fuerzas armadas al interior de un país se puede impulsar, simultáneamente, una profesionalización de aquellos que participan en las OPM (Hen-

drickson, 1999); puesto que, estas operaciones pueden estar compuestas de miembros activos de fuerzas armadas de los diferentes países del sistema de Naciones Unidas.

Por esto, si la RSS es efectiva, se generan cambios estructurales y se fomenta una apropiación de la reforma implementada, al facilitar un fortalecimiento de las fuerzas armadas que pretendan alcanzar la construcción de paz, ya que "la construcción de paz no se alcanza con la eliminación de los actores violentos, sino con la apropiación de comportamientos de paz por parte de los individuos" (Pedraza, Villamizar & Ortiz, 2015). Con esta modificación de los comportamientos sociales se obtienen niveles más altos de efectividad y seguridad, a causa de la conciencia adquirida de los ciudadanos y el cumplimiento de las normas sociales (Jiménez, 2016).

Empero, uno de los retos más decisivos para la RSS en los escenarios de construcción de paz es la consecución e implementación de las medidas reformativas adecuadas por parte de los Estados en vía de desarrollo y los Estados frágiles[7]. Estos países requieren, para ejecutarse la RSS, un financiamiento internacional significativo (Harborne, 2017). Para este tipo de países, donde la gobernanza es limitada, la legitimidad es casi inexistente y es muy difícil encontrar instituciones efectivas y eficientes, el principal objetivo debe mantenerse en la construcción del Estado donde se garantice la prestación y oferta de aspectos básicos que se vinculan con la seguridad, la justicia y los servicios sociales. Lo anterior relega, temporalmente, la presentación propuesta y puesta en marcha de la RSS en aquellos escenarios que no estén preparados para administrarla.

En estos campos de fragilidad institucional, las Operaciones de Mantenimiento de Paz (PKO) de la ONU son imprescindibles para garantizar el cumplimiento de acuerdos internacionales relacionados con la paz, la seguridad y el poder. Estas operaciones "de imposición, implementación, mantenimiento, estabilización, construcción o consolidación de la paz" (Castellón, 2008) realizan un acompañamiento y apoyo a las fuerzas armadas de los países que generan procesos de transición hacia la paz, al potenciar la cooperación civil y militar para alcanzar los objetivos transicionales que se plantean tras el conflicto armado.

En los espacios de posconflicto los actores internos y externos deben cooperar conjuntamente para reforzar el crecimiento económico, la gobernanza y la seguridad que se ha perdido por las tensiones experimentadas (Schnabel & Ehrhart , 2005). Si bien, no solo la fuerza armada local tiene una incidencia en el mantenimiento de la paz, la fuerza pública, sobre todo, aquella de carácter internacional, tiene la capacidad de ayudar a la transformación política, económica y social tras una situación de conflicto armado, dado que puede, incluso, desincentivar a partir de su mera existencia, el retorno de la violencia.

Desde ese ámbito, se deben tener muy presentes las finanzas públicas (Harborne, 2017) a nivel local, ya que son estas las que, principalmente, sostendrán los cambios institucionales. En muchos de los casos internacionales de transición de la guerra a la

7. El concepto de Estados frágiles se refiere a la capacidad de control que tiene el gobierno central de cada uno de los países sobre sus territorios y su habilidad para dar cumplimiento y alcance a las funciones de los Estados modernos, especialmente seguridad, ley y orden (Andersen, 2006). Tienden a surgir estos tipos de Estados donde la efectividad y la legitimidad son débiles y donde prima la mala gobernanza (OECD/DAC, 2005).

paz, es el gasto militar dedicado a las actividades bélicas el que puede ser transformado, redistribuido y destinado hacia actividades no bélicas que promulguen un proceso de construcción de paz. La habilidad de un país de destinar recursos e invertirlos de manera eficiente, ejemplifica la capacidad de financiamiento del desarrollo, consolidándose como una de las características cardinales de relación entre la RSS y la construcción de paz. Así, se puede facilitar aún más, la verificación, control y rendición de cuentas de la ciudadanía en esta etapa de posconflicto (Harborne, 2017).

Una reestructuración efectiva del sector seguridad debe "propender por reducir, drásticamente, el impacto de todas las formas de violencia sobre el bienestar de las comunidades y las personas, es decir, estar centrada en protegerlas de los riesgos de la violencia" (Restrepo & Aponte, 2009). Y, además, debe prever acciones asociadas al proceso de Desarme, Desmovilización y Reintegración[8] (DDR) de los excombatientes, la proliferación de armas, entre otros (Manrique, 2013). En ese sentido, el DDR es uno de los instrumentos más adecuados para la construcción de paz en cualquier territorio ya que "pretende abordar los problemas de seguridad relacionados con los combatientes de un conflicto armado (…) que, normalmente tras la consecución de un acuerdo de paz, deberán abandonar las armas y reinsertarse en la sociedad y en sus comunidades de origen" (Grasa & Mateos, 2014). Este tipo de procesos tiene un rol privilegiado en la consecución de la paz gracias a la revisión social de los cuatro pilares de la justicia transicional: justicia, verdad, reparación y medidas de no repetición.

La construcción de paz tiene muchas formas de implementarse, pero definitivamente, la RSS es uno de los principales instrumentos, debido a la diversidad de factores, sectores y actores que puede involucrar y cambiar dicho proceso. Empero, dado que la RSS abarca a toda la fuerza pública y a la sociedad civil en general, este termina siendo un instrumento muy amplio que puede tomar mucho tiempo en ser ejecutado y analizado a cabalidad. Por esa razón, y teniendo en cuenta el objeto de estudio de esta investigación, a continuación se profundiza en el rol específico de la policía dentro de esa RSS y, en general, a lo largo de un escenario de posconflicto.

1.1.4 La RSS y la institución policial

Debido a que todos los procesos de conflicto armado son diferentes, se requieren medidas específicas que se adapten y adecúen a la coyuntura nacional relacionada con la seguridad, la convivencia y la ciudadanía, y se puedan prestar servicios que se asocian con estos asuntos de una manera más efectiva. Sin embargo, las sociedades que se encuentran en etapas de posconflicto tienen algunas similitudes entre sí, entre las cuales se encuentran las necesidades mínimas de justicia, reconciliación, gobernabilidad y participación (Bulla, Guarín & García, 2015).

La existencia de un conflicto armado y la lucha contra grupos insurgentes, guerrilleros, disidentes u opositores en diferentes territorios ha generado que las distintas

8. El DDR es un proceso "que contribuye a la seguridad y estabilidad en contextos de recuperación posbélica a través de la eliminación de las armas a manos de los combatientes de las estructuras militares y ayudándoles a reintegrarse social y económicamente en la sociedad buscándoles modos de vida civiles" (Sánchez, 2015).

fuerzas armadas cuenten con estrategias y actividades que, conceptualmente, no les corresponden (Llorente, Ortiz & Urrutia, 2008). Por ejemplo, teóricamente la institución policial tiene como "función garantizar las libertades y derechos ciudadanos como condición para una convivencia pacífica (…) y la razón de ser de las Fuerzas Militares es garantizar y defender la integridad nacional, por lo que requiere una preparación para la guerra" (Cruz-Rodríguez, 2017).

Por esto, es fundamental que toda la fuerza pública conozca a profundidad cuáles son los actores a los que se enfrentan en un escenario de posconflicto (Herrán, 2015) o posacuerdo —como es el caso actual de Colombia —, para darles cabida en la sociedad y plantear estrategias de acción frente a las dinámicas de violencia que puedan surgir en la sociedad, sin estar esta relacionada, necesariamente, con el conflicto armado.

Los cambios, la redefinición, el ajuste o la actualización de los roles de la fuerza pública se debe generar de manera acelerada en los escenarios de posteriores a un conflicto armado, específicamente, cuando estos son "una oportunidad para pensar cuál es el tipo de institución policial que requiere una sociedad cuya necesidad principal es terminar con el vínculo entre violencia y política" (Cruz-Rodríguez, 2017). De igual modo, se incentiva el cumplimiento real de sus actividades y evita un traslape de funciones entre los mismos cuerpos al alcanzar objetivos similares. Esta redefinición o ajuste de los roles puede hacer parte de lo que conceptualmente se asocia con la RSS, por lo que debe ser coherente con los objetivos que al interior de las instituciones de justicia, seguridad y defensa se hayan gestado y se estén ejecutando durante las etapas del posconflicto (Divon, 2017). En lo que concierne específicamente a la institución policial, se puede decir que hay cinco ejes fundamentales a la hora de hablar de dichos cambios: "la (des) militarización, la legitimidad de la institución, la reorientación del servicio de policía, el enfoque en derechos humanos y la profesionalización" (Bulla y Guarín, 2015, p. 49).

Por ejemplo, tomando como cuerpos separados a las Fuerzas Militares y a la Policía, ambas instituciones se rigen por normas diferentes, entienden a los actores sociales desde una perspectiva diferente —y en algunos casos opuesta— e incluso tienen una concepción relativamente diversa del uso de la fuerza. En términos teóricos asociados al deber ser, para la policía, que está sujeta a las normas aplicables a la sociedad civil, los ciudadanos pueden incurrir en actividades ilegales o irregulares; para las Fuerzas Militares, que se rigen por directrices distintas, aquellos ciudadanos representan una amenaza y son considerados como un enemigo; por eso, esta organización hace uso de la fuerza ante situaciones de conflicto, mientras que la policía tiene como fin disuadir y emplear el mínimo de fuerza (Brodeur, 2008). En palabras de Bulla y Guarín:

> Un tratamiento militarizado de los problemas de convivencia y seguridad ciudadana privilegia la confrontación y el uso de la fuerza sobre la resolución de conflictos y la mediación entre ciudadanos y ha llevado a generar mayor distancia entre la policía y la ciudadanía. La identificación de la policía como un referente distinto (y en algunos casos contrario) de la ciudadanía, promueve a su vez lógicas antagónicas entre los intereses de cada grupo, siendo que ambos buscan el bienestar del ciudadano (Bulla y Guarín, 2015, pp. 50-51).

Es entonces fundamental considerar reformas y ajustes orientados a los roles y funciones, el control civil y la profesionalización de las fuerzas, más específicamente relacionadas con la adquisición de competencias, instrumentos y herramientas enfocadas a una realización efectiva, eficaz y pertinente del trabajo policial (Bulla, Guarín & García, 2015). Esta profesionalización no solo se puede presentar a partir de la inversión en asuntos tecnológicos, prácticos u organizativos de la fuerza, sino también en la educación y capacitación impartida a los policías. Es más, "los procesos de reforma de la policía se pueden ver como reacciones a los cambios que ocurren en su entorno" (Martín y Torrente, 2016, p. 117).

La policía, entendida como una organización y cuerpo de control dentro de la sociedad, y ejemplo de la relación entre la sociedad y el Estado (Divon, 2017), es una de las instituciones de mayor relevancia en el proceso de finalización de los conflictos armados. En ocasiones donde la policía asume tareas propias de las Fuerzas Militares y de lucha contra los actores armados al margen de la ley (Jiménez, 2016), se impide el ejercicio del verdadero rol de esta institución en el escenario de conflicto y transición (Cruz-Rodríguez, 2017). Además, su participación en las zonas más alejadas de la institucionalidad gubernamental permite que se conozca el territorio y a la misma población (Herrán, 2015), lo que se convierte en un beneficio para el posconflicto al momento de fortalecer la presencia institucional en los territorios nacionales.

La policía debe garantizar el cumplimiento de la ley y el orden para que las instituciones estatales, dedicadas a la toma de decisiones de mitigación del conflicto y reconciliación social (Manrique, 2013); puedan enfocarse en los aspectos políticos de la finalización del conflicto armado. A su vez, para "que un cuerpo de policía pueda cumplir sus tareas convencionales efectivamente se requieren condiciones de paz" (Brodeur, 2008); es decir, la policía cumple un rol vital en un escenario de posconflicto o posacuerdo.

La participación de esta institución en la construcción de paz "resulta crítica para cimentar la consolidación del Estado de Derecho y del sistema democrático en el territorio nacional" (Llorente, Ortiz & Urrutia, 2008). Además de enfrentarse a la mitigación de los impactos del conflicto, la policía debe seguir al frente de la preservación del orden público. Al ser la policía primordial en la consecución de una verdadera seguridad y promocionar la convivencia ciudadana, es una institución necesaria para el desarrollo y consolidación de los procesos de paz. Esto, siempre y cuando, se lleve a cabo una desmilitarización de la institución y se regrese a los roles policiales y civiles que realmente le competen (Bulla, Guarín & García, 2015).

Al modificar la estructura interna de la fuerza pública (Divon, 2017), se debe propender por hacerla menos jerárquica y piramidal, simplificar su estructura, aumentar su autonomía y la maniobra de los mandos inferiores (Cruz-Rodríguez, 2017). Esto, siguiendo una tendencia internacional de los países desarrollados donde se busca promover una mayor relación entre los oficiales de base y la población (Llorente, 1999).

El escenario de posconflicto es una de las etapas de mayor relevancia para los cambios operativos y tácticos de la policía, puesto que puede evidenciar una notable modificación frente a su objetivo principal, al pasar de una seguridad nacional a una seguridad humana y ciudadana (Cruz-Rodríguez, 2017); enfocada en la satisfacción de las necesidades sociales, las condiciones que generan vulnerabilidad, la marginación y el fortalecimien-

to institucional, al suponer un gran avance en materia de desarrollo humano sostenible (Mesa, 2009). En tanto que, la policía está orientada a la preservación de la convivencia, la cultura, el comportamiento de la sociedad y la protección de los recursos públicos (Jiménez, 2016); se deben considerar nuevas dinámicas de abordaje de las situaciones a través de la educación y la prevención.

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

Es vital que la policía pueda fortalecer las capacidades institucionales para responder a las exigencias relacionadas con la convivencia y la seguridad ciudadana (Bulla, Guarín & García, 2015), y construya aquellas necesarias para generar una congruencia entre el deber y el ser de la institución (Pérez, 2017). Eso se pueda dar por medio del replanteamiento de roles, funciones, capacidades y modelos pensados para el escenario de transición y posconflicto. El mantenimiento de la paz "fundamentado en un esquema de seguridad pública que abre campo a la seguridad humana conduce inevitablemente a la Reforma del Sector Seguridad" (Sánchez, 2015).

La reforma a la policía en sociedades que pretenden fortalecer la provisión de seguridad humana en los escenarios de posconflicto, debe incluir temas transversales relacionados con género, desarrollo, juventud, entrenamiento y tecnología, entre otros (Pino & Wiatrowski, 2006). Del mismo modo, debe tener en cuenta acciones institucionales que identifiquen la voluntad estatal (Divon, 2017) con los objetivos esperados de ese período de posconflicto. Al deber preservar el orden y la ley, y al ser el brazo más visible del Estado en la sociedad (Manrique, 2013) que quiere dejar atrás un tiempo de violencia, la policía se convierte así un referente de presencia y acción estatal en todos los rincones del país.

Eso lleva a que, se consolide una conexión muy importante entre los roles de la policía y la construcción y preservación de identidades (Divon S. , 2016) individuales y colectivas. Al existir una modificación de los comportamientos, los intereses y necesidades durante la transición y, más aún, durante el período de posconflicto, es la policía la institución llamada a reconocer y hacer respetar dichas identidades, que se convierten en la base de esa paz que se busca mantener.

El empoderamiento social es determinante en cuanto a la aplicabilidad y ejecución de la RSS, y a la definición de los roles y funciones de la policía, ya que facilita la interiorización de las dinámicas, agiliza la rendición de cuentas y promueve el control social de carácter institucional. La identificación de las identidades permite en los escenarios transicionales de posconflicto, la construcción de la paz de acuerdo con la idiosincrasia de cada región, por lo que siempre se debe pensar el posconflicto de manera local (Herrán, 2015).

Por esta razón, y dando continuidad a la transformación conceptual e institucional que puede experimentar la policía en el escenario de transición hacia la paz, es nece-

sario que se incluya a la sociedad como eje fundamental de la seguridad humana, y al gobierno como los actores que ejerzan un control efectivo frente al actuar de la institución, al aumentar su transparencia y eficiencia (Cruz-Rodríguez, 2017). Pero, a su vez, también es necesario establecer fuertes relaciones —o ajustarlas, dependiendo de cuál sea el caso— entre la Policía y las Fuerzas Militares para mantener una comunicación entre las diferentes fuerzas de protección, seguridad y defensa.

Con base en lo anterior, se puede observar cómo la justicia, la seguridad, la defensa y la sociedad civil convergen bajo un mismo interés. La construcción de la paz, a través de una RSS, tiene la capacidad de transformar las dinámicas y los comportamientos sociales al pretender darle un enfoque más democrático, diplomático y preventivo. La generación de conocimiento al interior de la fuerza pública permite ejercer un poder más independiente, y a la vez, interrelacionado con la sociedad, al entender sus necesidades y solicitudes en materia de construcción de paz.

1.1.5 Colombia: Una "reforma" policial para cumplir el Acuerdo de Paz

La existencia de un conflicto armado interno de tan larga duración, el surgimiento de bandas criminales, economías ilegales, la delincuencia y otros factores que se asocian con el conflicto armado en Colombia (Bulla, Guarín & García, 2015); no han permitido, en muchos años, que la Policía Nacional se posicione en todo el territorio colombiano, como ese cuerpo civil cuyas funciones están delimitadas en la Constitución Política de 1991. Eso lleva a que en el escenario posterior a la firma del acuerdo de paz con las FARC-EP, los desafíos para la Policía Nacional sean aún más complejos en su intención de aportar a la construcción de una paz positiva duradera y al bienestar general (Herrán, 2015) de la población.

En Colombia es necesario fortalecer las capacidades locales y regionales de las entidades estatales, entre esas la Policía Nacional, para atender las dinámicas y desafíos de seguridad y ejercer un verdadero control territorial (Bulla, Guarín & García, 2015). La cooptación de instituciones y territorios por parte de los grupos armados ha limitado la presencia institucional en todos los territorios nacionales, al facilitar la consolidación del poder de otros actores armados ilegales.

A partir de 1991 con una nueva constitución, pero especialmente desde 1993, múltiples reformas y replanteamientos internos de las fuerzas armadas intentaron fortalecer la credibilidad de la fuerza pública en los ciudadanos. Así, la percepción de los ciudadanos con relación a la labor que han cumplido las Fuerzas Militares y de policía intentó mejorar (Manrique, 2013), aunque, el devenir del conflicto armado interno no ha permitido que la mejora sea constante y, por el contrario, ha llevado a que esta se vuelva a deteriorar. Todavía queda mucho camino por recorrer.

Por ello, la Policía Nacional debe continuar atendiendo tres grandes frentes de acción: 1) el conflicto armado interno —labor en conjunto con las Fuerzas Militares —, que aún se mantiene con los demás grupos insurgentes y Grupos Armados Organizados (GAO) que no tienen cabida en el acuerdo de paz; 2) el crimen transnacional, en cabeza de diferentes grupos al margen de la ley; y 3) la seguridad y la convivencia ciudadana (Carvajal, 2014).

La profesionalización de la Policía Nacional en Colombia a través de capacitaciones técnicas para focalizar y priorizar problemas, generó una reducción en 2013 de los delitos entre el 19% y el 34% (Bulla, Guarín & García, 2015). Esos datos ejemplifican la necesidad de seguir instaurando iniciativas de capacitación para aquellos individuos que hacen parte de la Fuerza Pública Nacional. No solo es sustancial conocer el territorio, sino también las dinámicas sociales y la participación colectiva dentro de los procesos de conflicto y paz, concretamente, en las zonas rurales y en aquellos espacios donde la guerrilla de las FARC hacía presencia antes de la firma del acuerdo de paz.

Sin embargo, el rol de las Fuerzas Armadas no debe cambiar radicalmente en Colombia, debido a que el acuerdo de paz negociado y ejecutado se realizó únicamente con un grupo guerrillero al margen de la ley; aún existen otros grupos que, de igual manera, representan una amenaza para la sociedad y para la consecución de los intereses colectivos del país. Lo que sí se puede realizar, es una clarificación de los roles y las funciones de cada institución que hace parte de la Fuerza Pública, precisamente, para entender cuál es el alcance de cada una de estas y determinar de qué manera ayudan a la consecución de la paz en el posconflicto colombiano.

El portafolio de los servicios policiales debe comprender las dinámicas del conflicto y edificar, a partir de este, las diferentes propuestas, herramientas y capacidades que se le ofrecen a la ciudadanía con el fin de garantizar la presencia institucional en todo el territorio (Pedraza, Villamizar & Ortiz, 2015). Con esto, se puede reducir que, la conflictividad social no relacionada con el conflicto armado, genera un reconocimiento de las diferencias territoriales que se presentan al interior del país.

El papel de la Policía Nacional en el posconflicto colombiano tiene y continuará teniendo una ejemplificación muy disiente que sirve de referencia para la comunidad internacional. Tras el conocimiento adquirido a lo largo de los más de 50 años de conflicto armado, la policía colombiana se consolidó como un líder a nivel regional en el proceso de toma de decisiones e implementación de acciones relacionadas con la seguridad y la convivencia en el país (Bulla, Guarín & García, 2015). Ahora, con los cambios y ajustes que una RSS puede acarrear, la Policía Nacional tiene el gran reto de potencializar esa capacidad adquirida en aras de seguir siendo un referente en el proceso de construcción de paz que afronta el país. En consecuencia, "algunos de los principales elementos para trabajar en pro de la legitimidad de la policía están relacionados con el control de la corrupción, la mejora de la efectividad policial y el aumento de la confianza ciudadana" (Bulla y Guarín, 2015, p. 51)

Con la firma del acuerdo de paz, bajo la administración del expresidente Juan Manuel Santos, la Policía Nacional decidió acogerse, apoyar y aportar en el diseño e implementación del mismo; la creación de la UNIPEP es una evidencia de ello. Pese a esto, es importante recordar que la participación de la Policía Nacional y, precisamente, de la UNIPEP, es significativo, todo el peso de esa implementación no recae solamente sobre ella; la participación de otras instancias del Estado es fundamental para dar cumplimiento a los procesos de seguridad a nivel nacional. Solo a través de esa participación colectiva de actores institucionales y sociales se logra alcanzar los objetivos propuestos de protección, convivencia y seguridad.

1.2 Los modelos organizacionales de policía

El modelo organizacional de un cuerpo o de una unidad de policía no es, necesariamente, muy diferente al de otro tipo de organizaciones, puesto que todos tienden a basarse en principios similares. Aunque, por razones asociadas a su función pública y a los objetivos relacionados con la prestación de un servicio de policía, sí suelen tener algunas características propias que los diferencian unos a otros (Di Nucci, 2008). Dicho lo anterior, este capítulo busca sentar las bases para asociar el origen y la creación de la UNIPEP a un modelo organizacional de policía, al tomar elementos propios de los modelos de policía que han ido evolucionando a lo largo de la historia, así como aspectos adaptados de otras ciencias como la administración.

Ese objetivo se enmarca dentro de la discusión que se viene dando desde el capítulo anterior, en donde se resalta la importancia que puede y debe tener, la inclusión de cambios y transformaciones en los cuerpos de policía y en su comportamiento —como parte de un proceso de RSS efectivo y exitoso—, para afianzar así, el camino hacia la construcción de paz en un escenario de posconflicto o posacuerdo. Esos cambios son ineludibles en un contexto como el que afronta Colombia, e incluyen reformas estructurales que afectan el estilo de trabajo y la relación con la comunidad. No obstante, en muchos casos, "la percepción que tiene la policía sobre el significado de esos cambios no siempre es clara" (Martín y Torrente, 2016, pp. 117-118), lo que hace de suma relevancia el análisis que se presenta a continuación.

En la literatura especializada en la materia, es posible encontrar que, para definir un modelo de organización policial, hay dos elementos que son básicos: las fuentes de legitimación de la organización y su finalidad o misionalidad. La fuente de legitimación es considerada un elemento clave, ya que es, en esencia, el fundamento de su propia existencia. Así, una organización podría legitimarse, por ejemplo, a partir de su obediencia y respeto hacia un régimen político legítimamente establecido, o con base en su experiencia y profesionalización adquirida o de acuerdo a su relación con la comunidad. Esa legitimación "tiene una importancia singular, principalmente, por el hecho de ser depositaria, de manera mucho más intensa que otras instituciones públicas, del uso legítimo de la fuerza monopolizado por el Estado" (Guillén, 2015, p. 15).

El segundo elemento, la finalidad, consiste en la definición de los objetivos que la organización busca satisfacer. Por lo general, los cuerpos y unidades de policía tienen definidas su misión y sus funciones en una carta magna, el énfasis mediante el cual se aspira cumplir con ellas, varía. "Esa finalidad normalmente tiene relación con el lema establecido por cada organización para presidir y servir de referencia al ejercicio de la función policial" (Guillén, 2015, p. 102), y puede abarcar, por ejemplo, metas más relacionados con el mantenimiento del orden público, dirigidos específicamente a la lucha contra el crimen, o centrados en la asistencia a la comunidad, entre otros. Asimismo, dicha finalidad puede incidir en el nivel de uso de armamento y el tipo de armas incluidas en la dotación del personal, o en la forma y los mecanismos utilizados para entrar en contacto directo —o no — con los ciudadanos.

Adicionalmente, Martin y Torrente (2016) establecen que todo modelo organizacional tiene una orientación estratégica, que es, precisamente, la que le da vida. Sin una estrategia clara y concreta, no se pueda hablar de la existencia de una organización, dado

que es a través de la estrategia que se pueden definir sus objetivos, sus acciones y su estructura. Al respecto, los autores afirman que "las estrategias surgen del diagnóstico de las oportunidades y amenazas del entorno, así como de las fortalezas y limitaciones en sus propias capacidades" (Martín y Torrente, 2016, pp. 121).

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

Otros autores, retomando lo que planteó en su momento Ponsaers, y basados en la evolución de diferentes instituciones de policía en todo el mundo, han concluido que, en estricto sentido, son solo tres los modelos que predominan: el gubernativo, el profesional –también denominado racional-legal y el comunitario[9]. Asimismo, es posible que pueda confluir en un momento dado, una combinación de esos tres modelos, en diferentes niveles, lo que daría origen a un modelo mixto (Martín, 1992; Guillén, 2015; Martin y Torrente, 2016; Rivera-Ferman, 2016). "El criterio para ordenar [esos modelos] es quién tiene más influencia al definir las prioridades de la policía: los políticos, los jueces y el sistema legal, o la población" (Martín y Torrente, 2016, pp. 121), respectivamente.

En un principio, la institución tradicional de policía dependía abiertamente de los intereses de partidos políticos, élites o grupos influyentes, por lo que el quehacer policial y los objetivos que la policía debía alcanzar eran definidos según quien estuviera en el poder en un momento y contexto determinado. No obstante, los problemas y falencias que evidenció esa institución tradicional, llevaron al establecimiento de un modelo organizacional más definido, el cual recibió el nombre de modelo burocrático o gubernativo. Este modelo se caracteriza por tener una estructura centralizada, jerárquica y relativamente militarizada, elementos que le brindan un carácter específico y particular a la organización de policía (Guillén, 2015). En otras palabras,

> La burocracia y la militarización son elementos de consolidación de la organización que garantizan la imparcialidad y evitan la arbitrariedad. La definición de los objetivos de la policía en este modelo viene determinada únicamente por la ley y los intereses del Estado. Son unas organizaciones muy normativizadas y cerradas, que se aíslan del entorno en su afán de limitar las influencias exteriores, a fin de evitar distorsiones en lo que consideran la función de la policía: el cumplimiento de la ley (Martín, 1992, p. 216).

A partir de los años 70, se fue consolidando un nuevo modelo policial cuyo origen se basó en que el modelo burocrático o militar no era suficiente para solventar la complejidad y la cantidad de problemáticas que debía afrontar la policía; así surgió el mo-

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

delo profesional. En este modelo, hay un alto grado de especialización en las funciones de cada miembro de la organización y se resalta la importancia del saber profesional de cada uno. Además, suele existir un documento o protocolo normalizado de trabajo con el fin de establecer "la manera en que hay que intervenir ante las diversas situaciones de base que puede encontrar un agente de policía para que este las siga en sus intervenciones" (Guillén, 2015, p. 263). Esos lineamientos de acción están fundamentados en el estricto cumplimiento de la ley, pero son lo suficientemente flexibles para que, ante escenarios complejos, los efectivos de policía puedan actuar según lo requiere cada situación —y no tengan que aferrarse a una sola forma de intervención sin importar las circunstancias inesperadas que deban afrontar— (Martín, 1992).

Para muchos, este modelo tenía buenas intenciones, pero fracasó en su implementación. Ello dio paso a un nuevo modelo policial, el modelo comunitario[10]. En este, los objetivos de la policía buscan estar más relacionados con los intereses y necesidades de la comunidad. "La policía debe, en este modelo, integrarse en la comunidad, detectar los problemas que tiene en cada caso y adoptar su respuesta a ese entorno" (Martín, 1992, p. 217). Además, debe propender porque la organización policial mantenga una postura equidistante entre la élite política, la legislación y la población (Martín y Torrente, 2016). En este modelo, más que hacer uso de la fuerza, se plantea la necesidad de lograr que, a través del servicio de policía, la sociedad sea capaz de mantener el orden público con base en un cumplimiento voluntario de las normas. Para Bulla y Guarín,

> El modelo de policía comunitaria no se reduce a la atención de la criminalidad, sino que en general busca fortalecer la calidad de vida de las comunidades (...) Se basa en el fortalecimiento de los vínculos con la comunidad, la resolución de problemas focalizados y la gestión del cambio en los entornos sociales (...) En el marco del posconflicto, este modelo de policía aporta a los procesos de reconstrucción social, de acercamiento a grupos que hicieron parte del conflicto, ganar su confianza y procurar la reintegración al estado social de derecho (2015, p. 53).

En la figura 1 se resumen brevemente las características de los tres principales modelos organizacionales de cuerpos o unidades de policía. Una vez definidos, a continuación, se describe el contexto en el cual se dio origen a la UNIPEP para, posteriormente, entrar a establecer los elementos que permiten asociarla a un modelo organizacional específico.

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

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

Figura 1. Principales características de los modelos organizaciones de policía
Fuente: elaboración propia con base en Guillén, 2015; Ponsaers, 2001; Martin y Torrente, 2016; y Martín, 1992.

2. Metodología

La presente es una investigación de tipo descriptivo y de carácter netamente cualitativo. Su principal unidad de análisis es la Unidad Policial para la Edificación de la Paz, toda vez que la investigación gira en torno a detallar y documentar el surgimiento, la evolución y el funcionamiento de la UNIPEP para responder a los desafíos y responsabilidades de la implementación del Acuerdo de Paz. En ese sentido, para la elaboración de este documento se utilizaron métodos cualitativos de recolección de información como revisión documental y entrevistas semiestructuradas.

Se partió por realizar una búsqueda sistemática de información que incluyó fuentes primarias y fuentes secundarias tales como informes oficiales del nivel nacional e internacional, documentos académicos y documentos analíticos de fuentes oficiales. Se revisaron más de 50 referencias obtenidas de Scielo, Redalyc, Google Scholar y de la Policía Nacional, las cuales pasaron previamente por un cuidadoso proceso de depuración para comprobar que la información recolectada fuera relevante para la investigación. Una vez depuradas, esas referencias fueron debidamente organizadas para facilitar el análisis de la información.

Esta revisión documental permitió, de manera específica, profundizar la discusión y el análisis alrededor de temas específicos como la reforma al sector seguridad y su relación con el concepto de construcción de paz, así como robustecer un marco teórico y conceptual sobre los modelos organizacionales de policía y sobre el rol de la policía en un escenario de construcción de paz. Para enriquecer y validar esa información, se revisaron normas, leyes y decretos asociados a las funciones y a los roles de la policía en Colombia y, específicamente, a la conformación y evolución de la UNIPEP desde abril de 2016.

El análisis de la creación y desarrollo de la UNIPEP, así como de su diseño organizacional, añadió también información recolectada a través de entrevistas semiestructuradas. Para ello, a través de un muestreo intencional, se seleccionaron funcionarios específicos de la UNIPEP, del orden directivo, gerencial y operacional, que hubieran sido parte activa del proceso de diseño y organización de la unidad. La investigación contó con el apoyo permanente de la UNIPEP, lo que permitió acceder fácilmente a los entrevistados, a quienes se les plantearon preguntas categorizadas en tres grandes

grupos: el proceso de formación y diseño de la UNIPEP; el rol de la UNIPEP, dentro del sector seguridad, en la implementación del Acuerdo de Paz; y las proyecciones organizacionales de la UNIPEP en el corto y el mediano plazo. La información proveniente de la revisión documental y de las entrevistas semiestructuradas facilitó adelantar un proceso de triangulación de dicha información, con el fin de contrastar y verificar la validez de esta.

Por último, en aras de conocer y analizar la visión que se tiene de la UNIPEP desde su interior, se recurrió a la estrategia de historias de vida. Se recolectaron en total cuatro historias de vida de uniformados de la UNIPEP, cada una aborda un elemento puntual dentro del marco de un proceso de construcción de paz: educación para la construcción de paz, esquemas de protección, investigación criminal y memoria histórica. Así, se buscó identificar la imagen que se ha logrado formar, en estos dos años y medio de funcionamiento, del accionar, de los proyectos y de las iniciativas adelantadas por la unidad.

3. Surgimiento y diseño organizacional de la unidad policial para la paz

3.1 Contexto de la creación de la unidad policial para la edificación de la paz

El 7 de junio de 2014, el Gobierno Nacional y las FARC-EP acordaron la creación de "una subcomisión técnica, integrada por miembros de las dos delegaciones, con el fin de iniciar las discusiones sobre el punto 3 'Fin del Conflicto' de la Agenda del Acuerdo General" (Comunicado conjunto, junio 7 de 2014[11]). Dos meses después, se acordó que esa subcomisión se instalaría el 22 de agosto del mismo año y trataría "los sub puntos de cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo y dejación de armas, e [iniciaría] revisando y analizando buenas prácticas nacionales e internacionales en la materia" (Comunicado conjunto, agosto 5 de 2014[12]).

El 5 de marzo de 2015, en el marco del ciclo 33 de las conversaciones de paz entre el gobierno y la guerrilla de las FARC-EP, llegaron a La Habana cinco representantes de las Fuerzas Armadas de Colombia, incluyendo al General Javier Flórez Aristizábal, los Brigadier Generales Martín Nieto Nieto, Carlos Rojas Tirado, Oswaldo Rivera Márquez, Álvaro Pico Malaver —representante de la Policía Nacional de Colombia —, y el Contralmirante Orlando Romero Reyes.

El 19 de enero de 2016 se hizo público el acuerdo entre las partes, con relación a la creación de

> un mecanismo tripartito de monitoreo y verificación del acuerdo sobre el cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo, y la dejación de las armas, que genere confianza y de garantías para su cumplimiento, conformado por el Gobierno de Colombia, por las FARC-EP y por un componente internacional, quien preside y coordina el mecanismo en todas sus instancias, dirime controversias, realiza reco-

11. Mayor información sobre el comunicado se encuentra en el siguiente link: http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/documentos-y-comunicados-conjuntos/Documentos%20compartidos/2014/comunicado07junio14VEsp.pdf
12. Mayor información sobre el comunicado se encuentra en el siguiente link: http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/documentos-y-comunicados-conjuntos/Documentos%20compartidos/2014/comunicado05agosto14VEsp.pdf

> mendaciones y presenta informes, y que iniciará sus labores una vez se haya llegado a ese acuerdo (Comunicado conjunto, 19 de enero de 2016[13]).

Si bien, para ese momento no se habían logrado acuerdos sobre todos los puntos de la agenda de negociación—y, basados en la noción que nada estaba acordado hasta que todo estuviera concertado—, para la Policía Nacional, y específicamente para General Pico Malaver, era fundamental que la institución se empezara a preparar organizacionalmente para poder cumplir a cabalidad las nuevas responsabilidades y asignaturas que tendría que asumir en el momento en que se llegar a un acuerdo final. De esa manera, por iniciativa institucional, se conformó un grupo interinstitucional compuesto por la Oficina de Planeación de la Policía Nacional, la Dirección de Carabineros y Seguridad Rural (DICAR), la Dirección de Investigación Criminal e INTERPOL (DIJIN), la Dirección de Inteligencia Policial (DIPOL), la Secretaria General y la Dirección de Protección y Servicios Especiales, para dar inicio a las discusiones preliminares en torno a ese rol que podría llegar a jugar la Policía Nacional. Posteriormente, se adelantó un estudio de planeación —que analizó la capacidad institucional, la viabilidad organizacional, el entorno político y el soporte presupuestal, entre otros —, que derivó en la posibilidad de consolidar una unidad especial al interior de la Policía Nacional, capaz de asumir esos futuros retos.

Ulteriormente, se diseñó un direccionamiento estratégico organizacional para esa futura unidad especial y se elaboró su posible estructura organizacional, la cual incluyó las respectivas áreas, grupos, asesores, cargos y perfiles que se deberían crear. Con base en esos ejercicios de diseño organizacional, el 22 de abril de 2016 —varios meses antes de la primera firma del acuerdo de paz celebrada en Cartagena—, se creó la UNIPEP. El texto de la resolución indicó que era

> necesario crear al interior de la Subdirección General de la Policía Nacional, la Unidad Policial para la Edificación de la Paz (UNIPEP) encargada de asesorar y liderar todo lo concerniente al proceso de desarrollo institucional para garantizar la participación de la institución en la ejecución de los compromisos y responsabilidades derivadas de los acuerdos finales para la terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (Resolución 1710, 2016).

Esa consideración incluida en la resolución es de gran importancia ya que, como se puede constatar en su fecha de publicación, aún no había un Acuerdo Final, pero para el Mando Institucional de la Policía Nacional, las negociaciones de paz de La Habana no tenían reversa; era solo cuestión de esperar que se surtieran las etapas que estaban pendientes para que el acuerdo fuera una realidad. Esa situación hacía necesario que la

13. Mayor información sobre el comunicado se encuentra en el siguiente link: http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/documentos-y-comunicados-conjuntos/Documentos%20compartidos/2016/comunicadon65enero16VEsp.pdf

Policía Nacional se empezara a preparar para poder asumir las responsabilidades que quedarían plasmadas en el punto tres de las negociaciones sobre el fin del conflicto, y la UNIPEP fue una de las formas de hacerlo.

Además, un elemento crucial a lo largo del proceso de negociaciones en La Habana, que es relevante resaltar, dado que incidió en la necesidad de crear al interior de la Policía Nacional una unidad como la UNIPEP, fue la discusión que surgió sobre el concepto de seguridad dentro del punto tres de la agenda. Como se explicó anteriormente, en la subcomisión técnica encargada de trabajar sobre el fin del conflicto armado, había integrantes de toda la Fuerza Pública. En las discusiones que se sostuvieron, hubo una polémica inicial alrededor de cómo entender el tema de seguridad, ya que no existía un consenso entre todos los representantes de la Fuerza Pública; cada uno tenía su propia definición. Sin embargo, primó la posición del General Pico Malaver, en representación de la Policía Nacional, quien argumentó que la única autorizada para hablar de seguridad debía ser la Policía Nacional: "Si se va a hablar de seguridad, el único autorizado para hablar de seguridad es la policía. […] Los expertos en seguridad y seguridad interna, es la policía" (A. Pico, comunicación personal, 2018). En ese orden de ideas, en el Acuerdo Final el concepto de seguridad no se entendió solamente desde una concepción tradicional, sino que también se insertó una visión más amplia del concepto, asociada a la noción de seguridad humana.

3.2 Resultados operacionales de la UNIPEP tras la firma del acuerdo de paz

De la información recolectada en los documentos revisados y analizados, es posible afirmar que la UNIPEP se empezó a forjar desde el momento en el que la Policía Nacional integró la Subcomisión técnica para el fin del conflicto en las negociaciones de La Habana, a través de la participación dos oficiales de grado Brigadier General y coronel. Esa afirmación es corroborada por el General Álvaro Pico Malaver, quien, en la entrevista realizada para esta investigación, considera que esa participación institucional permitió que todos los protocolos y directivas que se relacionaran con seguridad, cayeran bajo el espectro de la Policía Nacional. "Si se va a hablar aquí [en las mesas de negociaciones] de seguridad, el único autorizado para hablar aquí de seguridad es la policía (…), porque los expertos en seguridad, y en seguridad interna, es la policía" (A. Pico, comunicación personal, 2018).

Derivado de las discusiones que se adelantaron sobre el punto número tres de la agenda de negociaciones —el fin del conflicto—, se programaron unas visitas de reconocimiento y delimitación de las que más adelante se conocerían como Zonas Veredales de Tránsito a la Normalidad (ZVTN). En el ejercicio de planeación de esas visitas, la Policía Nacional involucró a seis Comandantes de Región de policía, 15 Comandantes de Departamentos, 376 hombres de protección a personas y 86 policiales de seguridad en los aeropuertos. Con este personal, se lograron acompañar 38 desplazamientos en seis zonas del país —extensión que abarcó 16 departamentos 16 de Colombia—, con el

propósito de brindar la seguridad a las delegaciones del Gobierno nacional, la Organización de Naciones Unidas y las FARC-EP, para delimitar las zonas en donde llegarían los integrantes de la guerrilla una vez se iniciara su desmovilización.

Luego de la firma del acuerdo en noviembre de 2016, ya en la fase en la que las FARC-EP iniciaron su camino a la desmovilización, una de las principales responsabilidades asignadas a la UNIPEP fue apoyar la provisión de seguridad para sus integrantes en el camino a los Puntos de Preagrupamiento Temporal (PPT). Durante 23 días se desplegaron 2.513 efectivos de policía para dar seguridad a cada uno de los corredores humanitarios, a través de los cuales se logró movilizar a 6.827 exintegrantes de las FARC-EP, desde 52 PPT, para concentrarse en 26 ZVTN y 7 Puntos Transitorios de Normalización (PTN). Una vez superada esa etapa, la UNIPEP estableció esquemas de protección permanente para 19 exmiembros de las FARC-EP que hacían parte del MM&V a nivel nacional y otros 34 exmiembros de las FARC-EP que integraban el Secretariado y Estado Mayor de esa guerrilla. Asimismo, los equipos de protección de la UNIPEP estuvieron comprometidos con 17 servicios extraordinarios de protección para la implementación del CFHBD con las FARC-EP[14] (UNIPEP, 2018).

Vale la pena destacar que, desde sus inicios, la unidad no solo estuvo enfocada en la provisión de seguridad en el terreno: el Grupo Jurídico de la UNIPEP asesoró al Gobierno Nacional en la elaboración de normas dirigidas a operacionalizar lo acordado en La Habana[15] ; el Grupo de Inteligencia, por su parte, estuvo involucrado en el proceso de toma de decisiones durante la creación del Sistema de Inteligencia para la Paz, el Sistema Infográfico para la Identificación de las ZVTN y la creación y actualización del mapa de riesgos, seguridad y prevención; la unidad prestó asesoría al personal de la ONU respecto a los estudios de seguridad a persona jurídica —empresas trasportadoras— y las valoraciones integrales de seguridad física —bodegas—, mapeo de rutas, apreciaciones de situación, boletines y balance de las operaciones, como parte del componente internacional del MM&V; y algunos de los efectivos de la unidad, 139 en total, cumplieron funciones como observadores del CFHBD dentro del componente de Gobierno del MM&V, en las diferentes instancias nacional, regional y local (UNIPEP, 2018).

Para cumplir con las responsabilidades y obligaciones adquiridas por la Policía Nacional en el acuerdo de paz, la UNIPEP conformó 26 Unidades Básicas de Carabineros y Seguridad Rural (UBICAR) en las cabeceras municipales de los territorios donde se instalaron las ZVTN. Durante ese proceso, una acción interesante que buscó generar confianza en la población de la región aledaña a las ZVTN, fue que en medio de la

14. Esos servicios incluyeron: Reunión Ampliada del CSIVI (24-03-2017), Visita Comisión de Veedores Internacionales (30-03-2017), Instalación de la Comisión de la Verdad (05-04-2017), Visita de Miembros del Consejo de Seguridad ONU (03-05-2017), Capacitación de Integrantes FARC que integran la UNP – Facatativá (06-06-2017), Pleno del Estado Mayor Central FARC – EP (23-07-2017), Congreso Fundacional Partido Político FARC (25-08-2017)

15 Con el apoyo de la UNIPEP, se estructuraron la Ley 1820 de 2016, 51 Decretos, 11 Directivas Ministeriales, 12 Directivas Operativas Transitorias y 3 Resoluciones Policiales.

adecuación de las UBICAR, se desmotaron las trincheras que usualmente protegían a las instalaciones de policía de ataques violentos perpetrados por grupos armados; desmontar esas trincheras implicaba que las instalaciones policiales ya no serían blanco de ataques y buscaba enviar un mensaje de tranquilidad a la comunidad (UNIPEP, 2017). Las UBICAR que se conformaron se ubicaron en los siguientes municipios:

- La Guajira: Fonseca
- Cesar: La Paz
- Norte de Santander: Tibú
- Córdoba: Tierra Alta
- Antioquia: Dabeiba, Ituango, Anorí, Remedios y Riosucio
- Chocó: Vigía del Fuerte
- Arauca: Arauquita
- Tolima: Icononzo y Planadas
- Meta: Vista Hermosa, Mesetas y La Macarena
- Cauca: Miranda, Buenos Aires, Caldono y El Patía
- Guaviare: San José del Guaviare
- Caquetá: San Vicente del Caguán y Montañita
- Nariño: Tumaco
- Putumayo: Puerto Asís

Esas 26 UBICAR contaron con la presencia de un total de 931. Dentro de sus actividades, más allá de la provisión de seguridad a la población, se destacan acciones sostenidas de impacto social, tales como campañas educativas, gestión comunitaria interinstitucional y asesoramiento en proyectos productivos. En total se han adelantado 21015 actividades y 13770 patrullajes (UNIPEP, 2018).

En resumen, para responder a los compromisos adquiridos durante la etapa de cese al fuego, la UNIPEP dispuso del siguiente dispositivo institucional: 898 policiales del grupo de seguridad y convivencia ciudadana UBICAR, 1218 policiales del grupo de protección al MM&V y 139 policiales que fungieron como observadores policiales.

3.3 El modelo organizacional de la UNIPEP

3.3.1 Fuentes de legitimación y finalidad de la UNIPEP

Como punto de partida para determinar el modelo organizacional de la UNIPEP desde un enfoque académico, es importante establecer la fuente de legitimación de la unidad y su finalidad o misión (Guillén, 2015). Es evidente que la creación y la existencia de la UNIPEP, al ser una unidad dentro de la institución de la Policía Nacional, está amparada en la Constitución Política de 1991 y en la normatividad que desde ese momento se ha desarrollado para garantizar los derechos y las libertades de todos los ciudada-

nos incluyendo —la Resolución 1710 de 2016—. Sin embargo, allí no para todo, pues, factores como la creación de la subcomisión técnica para hablar del fin del conflicto, la participación de la Policía Nacional en dicha comisión y el acuerdo al que se llegó entre todos los representantes de la Fuerza Pública para que los temas de seguridad fueran del resorte directo de la Policía Nacional, son elementos que fortalecen aún más la legitimidad de la UNIPEP frente a los retos que supondría la firma de un acuerdo final con las FARC-EP.. Es más, la creación de la UNIPEP se consideró como "la oportunidad de que cumplamos la Constitución. [...] No le habíamos puesto atención a la paz, porque el conflicto no nos dejaba. [...] [pero] lo que se va a venir es una oportunidad" (A. Pico, comunicación personal, 2018).

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

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

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

3.3.2 Estructura organizacional de la UNIPEP

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

El área estratégica para la implementación de los acuerdos tenía a cargo la función de establecer los lineamientos de acción institucional y está compuesta por tres grupos operacionales: el grupo de arquitectura institucional; el grupo de coordinación interna-

cional y del sector defensa; y el grupo de coordinación interinstitucional. Es evidente cómo esta área fue diseñada para coordinar las diferentes dependencias de la unidad, así como mantener una fluida cooperación con otras entidades e instituciones del nivel nacional e internacional. A su vez, el área de operaciones policiales para la implementación del cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo se encargaba:

> de asesorar y coordinar acciones institucionales para la ejecución de los compromisos y responsabilidades misionales relacionadas con el cese al fuego y de hostilidades bilaterales y definitivas y la implementación de los acuerdos de paz (art. 10, Resolución 1710 de 2016).

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

La anterior fue la estructura inicial, establecida en abril de 2016, antes de la firma del acuerdo de paz definitivo con las FARC-EP. Es interesante ver cómo, en un principio, la unidad era considerada por algunos como un ente transitorio atado exclusivamente al acuerdo de paz. Así lo dio a entender el General Jorge Hernández Nieto Rojas, Director de la Policía Nacional, al ser entrevistado en marzo de 2017: "La UNIPEP es una unidad transitoria que está haciendo una labor en el marco de los Acuerdos" (2017). Esa posición ha sido corroborada por el General Pico Malaver, quien afirmó que, en un comienzo, sí se vendió la idea de la necesidad de la UNIPEP como un ente transitorio; esa fue la puerta de entrada para lograr que el Mando Institucional admitiera la idea de crear la unidad (A. Pico, comunicación personal, 2018).No obstante, el alcance y el impacto que ha logrado tener la unidad lleva hoy a plantear la posibilidad que la UNIPEP no tenga un carácter transitorio sino que, por el contrario, se mantenga indefinidamente.

Esa conclusión cobra mayor validez cuando, luego de la firma del Acuerdo Final en el Teatro Colón, y del desarrollo e implementación de varios de los puntos dispuestos en el acuerdo, se elaboró una nueva resolución que modificó la estructura organizacional que inicialmente tenía la UNIPEP. Esta nueva resolución, la número 229 del 19 de enero de 2018, argumentó la necesidad de hacer esas modificaciones fundamentándose, entre otras cosas, en que

> En virtud del cumplimiento de algunas funciones derivadas del Acuerdo Final […], así como, la asignación de nuevas responsabilidades institucionales misionales y complementarias originadas en los procesos de paz adelantados por el Gobierno Nacional, se hace necesario modificar y adecuar la estructura interna y las funciones de la Unidad Policial para la Edificación de la Paz (UNIPEP), con el fin de continuar

asesorando y liderando todo lo concerniente al proceso de participación policial en la ejecución de compromisos y responsabilidades que giren en torno a la construcción de paz (Resolución 229 de 2018).

Los principales cambios en la estructura organizacional de la UNIPEP se resaltan en la figura 2. Estos obedecen en gran medida a arreglos ligados al proceso de implementación del acuerdo de paz a—sí como a ajustes que acatan todo aquello que no se había presupuestado en abril de 2016, cuando el acuerdo aún no se había firmado—. Como se puede ver en figura 2, la resolución 229 de 2018 se centró menos en el acuerdo y se enfocó mucho más en la construcción de paz. Las modificaciones concretas que presentó la nueva resolución incluyen: eliminar temas asociados al cese al fuego y de hostilidades en el objeto de la UNIPEP, para ampliarlo a todo lo relacionado con acciones institucionales y complementarias en pro de la construcción de paz; ampliar el ámbito de acción a todo territorio donde efectivos de la UNIPEP estén desplegados y no limitarse únicamente a las ZUT; reorganizar el área de operaciones policiales ante la desaparición del MM&V, para dar paso al grupo de protección —más general y no limitado solo al MM&V—, así como a la creación del grupo de observadores policiales; y reestructurar el área estratégica para la implementación de los acuerdos, fusionando la coordinación internacional e interinstitucional en un solo grupo de trabajo, y adicionando dos nuevos grupos, el de construcción de paz y el de verificación.

A pesar de los ajustes al interior de la UNIPEP, la unidad ha mantenido una organización vertical y jerarquizada. Igualmente, a lo largo de su existencia, se ha desarrollado y consolidado una burocracia que ha legitimado una relación de subordinación de la estructura organizacional y una voluntad de obediencia y disciplina, donde individuos profesionales y especializados aceptan órdenes de una autoridad legal, racional y con carisma (Alburquerque, 2002). Esas directrices fueron al comienzo, bastante precisas, ya que respondían, como lo establece la Resolución 1710 de 2016, a cumplir y ejecutar lo que se definió en el acuerdo de paz; es decir, retomando los criterios identificados en la figura 1, la definición de los objetivos que debía cumplir la UNIPEP partían de un sustento normativo: el acuerdo de paz. Esos objetivos eran bastante detallados, porque comprendían actividades "relacionadas con el cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo y la implementación de los acuerdos de paz" (Resolución 1710 de 2016). Asimismo, se puede inferir que en la definición del ámbito de actuación de la UNIPEP y en la creación de las áreas de acción, se buscó priorizar la especialización del personal según las funciones específicas que la unidad estaba llamada a cumplir. Estas características permiten asociar la estructura de la UNIPEP a un modelo organizacional profesional-legal.

Ahora bien, la dinámica misma de la implementación de los acuerdos no le permitiría a la UNIPEP mantenerse encajada en un modelo organizacional como ese. El actuar de una unidad policial en un marco de construcción de paz no puede ser totalmente rígido; debe haber espacio para un cierto grado de flexibilidad y adaptación al entorno cambiante del proceso de implementación de lo pactado en la mesa de negociación. Una vez que el cese de hostilidades bilateral y definitivo perdiera vigencia y que,

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

figura 2. Modificaciones de la estructura organizacional de la UNIPEP entre 2016 y 2018. Fuente: elaboración propia con base en la Resolución 1710 de 2016 y la Resolución 229 de 2018. El subrayado evidencia los principales cambios.

por ejemplo, el MM&V culminara sus actividades en Colombia –situación que ocurrió en septiembre de 2017–, habría que reajustar la definición de objetivos asignados a la UNIPEP —como efectivamente sucedió mediante la Resolución 229 de 2018—. En esa última se evidencia un mayor énfasis en la construcción de paz, en la prevención y en

un interés por preservar la paz sin limitarse tanto a las ZUT o a los grupos armados al margen de la ley. Esas variaciones que se fueron dando gradualmente a medida que la UNIPEP iba adelantando las diversas actividades que debía cumplir, y que se vieron finalmente reflejadas en la Resolución de 2018, son muestra de cómo la unidad fue evolucionando del modelo profesional-legal a un modelo organizacional comunitario.

3.3.3 UNIPEP: modelo organizacional entendido como sistema abierto

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

Este autor, estudioso del enfoque de sistemas para analizar las organizaciones, se fundamenta en la teoría de sistemas para considerar que "no existe una 'mejor' estructura organizacional para hacer frente a todas las circunstancias, quiere decir entonces que la entidad debe adaptarse a los cambios en el ambiente, en la organización, en la tecnología y en las operaciones" (Camarena, 2016, p. 156). La teoría establece, además, que toda organización entendida como sistema, debe contar con órganos o áreas interrelacionadas entre sí, que entran a formar parte de subsistemas. Esos subsistemas logran funcionar adecuadamente siempre y cuando exista una autoridad visible, capaz de dar órdenes y lineamientos a través de relaciones legítimas de poder. De esa forma, a pesar de los posibles conflictos que puedan surgir entre los diferentes subsistemas, la existencia de una apropiada visión y planeación que logre mantener a la organización alineada permite la supervivencia de esta y, por ende, la consecución de los objetivos y resultados esperados (Camarena, 2016; Chiavenato, 2007).

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

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

Al ver que "el entorno es una fuerza que moldea aspectos internos de la organización y […] [estas] sobreviven si adoptan las decisiones adecuadas para adaptarse al mismo" (Martin y Torrente, 2016, pp. 117-118). Por lo que el modelo organizacional de la UNIPEP no debe ser entendido solamente como un sistema —con sus respectivo subsistemas—, sino como un sistema abierto. O sea, una organización que recibe insumos –internos y externos–, genera unos servicios o productos y está dispuesta a aceptar una retroalimentación que, si logra ser interiorizada, puede llevar a generar modificaciones positivas al interior de la misma. Así se asegura la supervivencia de la organización y se generan procesos internos de readaptación, construcción y autoreparación, que le permiten interrelacionarse adecuadamente con un entorno" (Velásquez, 2007, p. 132).

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

3.3.4 Reflexiones sobre el modelo organizacional de la UNIPEP

Como se mencionó anteriormente, la unidad se creó en 2016 dada la coyuntura de las negociaciones que se adelantaban en La Habana y la importante participación de miembros de la Policía Nacional en la mesa. Su razón de ser giraba en torno a la implementación del acuerdo de paz que estaba por firmarse, por lo que su existencia estaba atada a ese periodo de implementación; es decir, sería una dependencia transitoria. Sin embargo, no siempre fue claro qué tipo de dependencia se debía constituir. Era una dependencia creada por necesidad —y por un arduo trabajo de convencimiento liderado por el General Álvaro Pico—, pero la relevancia de las funciones y responsabilidades que podría llegar a desempeñar, podría elevarla al nivel de una dirección al interior de la Policía Nacional. No obstante, crear una nueva dirección tenía muchos obstáculos de por medio –dificultades jurídicas, técnicas y logísticas–, lo que llevaría mucho tiempo en sacarla adelante yante la coyuntura que se vivía, el tiempo podría convertirse en un enemigo. A su vez, crear una nueva dirección modificaría la estructura de la Policía

Nacional, y la creación de la UNIPEP no buscaba generar ese tipo de cambios (A. Pico, comunicación personal, 2018).

La discusión pasó entonces por la posibilidad de caracterizar a la unidad como un área al interior de una de las direcciones que ya existían, pero nuevamente surgían inconvenientes porque no era posible ubicar las funciones y responsabilidades que tendría la UNIPEP, en una sola dirección. Por esa razón, se llegó a plantear que la UNIPEP se debía crear como una unidad bajo la coordinación de la Subdirección General, ya que esa dependencia coordinaba todas direcciones operativas y administrativas en la Institución. Frente a esa posibilidad –considerada en su momento como la más viable–, y teniendo en cuenta que la Subdirección no tenía unidades bajo su mando directo, la UNIPEP se creó como una "unidad especial" dentro de la Subdirección General, con tareas de inteligencia, de policía judicial, de carabineros y de protección (A. Pico, comunicación personal, 2018).

Esa unidad especial, que en un principio se consideró por el General Jorge Hernández Nieto Rojas, como una unidad transitoria, se ha ido alejando de esa condición de transitoriedad, para consolidarse, más bien, como una unidad permanente dentro de la Subdirección General. A nivel de su estructura organizacional, es evidente ese cambio de enfoque. Como se evidencia en la figura 1, la Resolución 229 de 2018 amplió la misionalidad de la unidad, dejando atrás su objeto inicial limitado al acuerdo de paz, y pasando a asumir responsabilidades relacionadas con la construcción de paz en general. En esa misma línea, se ajustaron las áreas de acción y sus grupos correspondientes.

Inicialmente, el modelo organizacional de la UNIPEP tenía características propias de uno profesional o legal: surgió con el objetivo de cumplir las disposiciones y responsabilidades asignadas a la Policía Nacional en el acuerdo de paz; su estructura estuvo determinada por una especialización de funciones muy claras y concretas; y si bien tenía tres áreas de acción, la que tal vez tuvo mayor relevancia al comienzo fue la de las operaciones policiales. No obstante, al ampliar la finalidad de la UNIPEP, también se abrió la posibilidad de consolidar la unidad bajo un modelo organizacional más afín con el modelo comunitario.

En un principio, el objeto de la UNIPEP no estaba tan relacionado con los intereses y necesidades de la comunidad; estaba más dirigido a los actores que hacían parte de las negociaciones, del MM&V o del proceso de DDR. Sin embargo, la reestructuración interna de la UNIPEP visibilizó cómo la unidad, por el mismo trabajo que se estaba adelantando, se acercó más a la población, integrándose gradualmente en la comunidad y detectando problemas y necesidades de la ciudadanía, especialmente en zonas rurales. Consecuentemente, se podría decir que el acuerdo de paz entre el gobierno y las FARC-EP se convirtió en una ventana de oportunidad para que se creara la UNIPEP y que, una vez esta empezó a operar, entendió que su rol iba más allá del Acuerdo y abarcaría todo el proceso de construcción de paz en el país.

Esa cercanía con la población que da un modelo organizacional de carácter comunitario se fortalece aún más a través del funcionamiento de la UNIPEP como un sistema abierto, según la definición de Camarena (2016). Al estar en constante contacto y comunicación con las comunidades, la UNIPEP ha logrado entender sus necesidades y adaptarse a su entorno, estableciendo una relación solidaria y simbiótica con la población. Eso ha llevado a que exista población beneficiaria del accionar de la UNIPEP, evidencia

que se expondrá más adelante –de no existir esa relación de doble vía entre la UNIPEP y la población, seguramente no habría población beneficiaria y la UNIPEP se habría mantenido como una organización transitoria–.

Frente a esa función y responsabilidad de trabajar por la construcción de paz en el país, especialmente en la coyuntura del acuerdo de paz[16], resulta de gran importancia retomar algunos elementos relacionados con la discusión teórica que se presentó en la primera sección de este documento, la cual hacía referencia a los cambios, ajustes y reformas que algunas organizaciones, especialmente aquellas del sector seguridad, deben adoptar. En ese sentido, la UNIPEP y su modelo organizacional refleja muchos de esos elementos que se establecen en la teoría y que pueden considerarse fundamentos importantes para augurar que el proceso de construcción de paz va por buen camino.

La misión inicial de la UNIPEP estuvo enfocada en brindar confianza y seguridad durante las primeras etapas de la implementación del acuerdo, consolidando así un mecanismo de prevención para lograr que el conflicto armado, por lo menos con las FARC-EP, no continuara más; ese componente de prevención es una de las bases de una adecuada RSS según lo entiende Andersen (2006). De igual forma, la UNIPEP, al estar bajo la coordinación de la Subdirección General con tareas de inteligencia, policía judicial, carabineros y protección, pudo: primero, establecer una estructura sólida, vertical y jerárquica para proveer seguridad y control en las etapas iniciales de cese al fuego, desarme y MM&V, entre otros; y segundo, mejorar y robustecer la capacidad institucional de la Policía Nacional, evidenciando, como lo estableció el General Pico, que en Colombia no se requería una fuerza internacional como los Cascos Azules durante el proceso de implementación del acuerdo de paz, porque una unidad especial como la UNIPEP, haciendo un uso adecuado de sus recursos humanos y financieros, podía hacerlo sin ningún problema (A. Pico, comunicación personal, 2018).. Estos dos puntos hacen parte de lo que Brzoska (2000) y Castellón (2008) consideran como objetivos fundamentales de una apropiada organización del sector seguridad en escenarios de posconflicto.

Con la reestructuración de la UNIPEP en 2018, otro objetivo fundamental de una reorganización positiva del sector seguridad se cumplió (Castellón, 2008): se logró abrir la puerta a la posibilidad de pensar en consolidar una unidad a largo plazo. Ball (1998) plantea que la única forma de garantizar una implementación adecuada de un acuerdo es consolidar organizaciones que perduren en el tiempo, y la UNIPEP parece estar demostrando que lo puede lograr. De igual forma, esa reforma organizacional de la UNIPEP robusteció tanto la dimensión política como la dimensión social de la Policía Nacional en el proceso de construcción de paz, dimensiones consideradas por Wulf (2004) como pilares en la provisión de seguridad en escenarios de posconflicto.

De todo lo que establece la teoría en torno a la RSS, la UNIPEP manifiesta una característica muy particular que diferencia su modelo organizacional de aquellos que se han conformado en otros países. Por lo general, las reformas, modificaciones y ajustes al sector seguridad en escenarios de posconflicto requieren o necesitan la injerencia de donan-

16. Esta aclaración es importante porque la construcción de paz también se puede fomentar en escenarios sin acuerdos de paz.

tes extranjeros; a pesar de ello, en el caso de la UNIPEP, no se necesitaron esos donantes ni ningún tipo de apoyo externo, incluso cuando se propuso que Cascos Azules fueran desplegados en territorio colombiano. Como lo manifestó el General Pico, la Policía Nacional, a través de la UNIPEP, tenía —y sigue teniendo— la capacidad suficiente para garantizar el nivel de seguridad necesario para implementar el acuerdo de paz, así como la solvencia financiera para no depender de un tercero que tenga que entrar a financiar la unidad —esa es otra de las ventajas que ha tenido la UNIPEP al estar bajo la coordinación de la Subdirección General—.

Por último, sí hay un elemento fundamental que no se ha desarrollado mucho dentro del modelo organizacional de la UNIPEP y que, siguiendo la teoría, es necesario: el fomento al control social y los procesos de rendición de cuentas (Brzoska, 2000; Wulf, 2004). Sin bien la UNIPEP, al estar coordinada por la Subdirección General de la Policía Nacional, está sujeta a los procesos de rendición de cuentas y políticas de transparencia de la Institución, dentro del modelo organizacional de la UNIPEP no se ha impulsado un instrumento propio en ese sentido. Tal vez, por la misma naturaleza de la UNIPEP, puede no ser necesario tener instrumentos propios de rendición de cuentas –desde un punto de vista legal e institucional, limitarse a los instrumentos de la Policía Nacional puede ser suficiente, pero ese factor puede ser una de las razones por las cuales el accionar de la UNIPEP no es muy conocido más allá de la población directamente beneficiada.

4. Análisis organizacional de la Unidad Policial para la Paz

4.1 Debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas de la UNIPEP a nivel organizacional

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

Desde un comienzo, una de las principales debilidades de la UNIPEP consistía en la necesidad de recursos financieros para crear una nueva unidad al interior de la institución policial. En un escenario de necesidades ilimitadas —y crecientes, dada la coyuntura del acuerdo de paz y las responsabilidades que de allí derivarían para la Policía Nacional— y recursos limitados, la restricción presupuestal fue un obstáculo importante. Asimismo, la selección de personal para cumplir las funciones de la unidad surtió de un proceso cuidadoso que arrojó resultados positivos —como se expondrá más adelante—, hubo algunas falencias para encontrar funcionarios disponibles y capacitados que ocuparan unos cargos específicos al interior de la organización y se presentaron algunas fallas en la provisión de estímulos para mantener una mayor motivación en algunos de los empleados seleccionados. Por último, los esfuerzos por consolidar la UNIPEP como una Unidad de la Policía Nacional para asumir los compromisos adquiridos en el acuerdo de paz, no estuvieron debidamente acompañados de un proceso de socialización con la comunidad e— incluso, al interior de la misma institución policial—, sobre los roles de la unidad y las responsabilidades que le fueron asignadas. Esos elementos se resumen en el figura 3.

Algunas de esas debilidades se convirtieron, a su vez, en amenazas a la existencia misma y buen funcionamiento de la unidad. La insuficiente socialización de las responsabilidades de la UNIPEP llevo a que algunas entidades estatales y parte de la ciudadanía que estaba siendo impactada directamente por el acuerdo de paz, no estuvieran

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

Figura 3. Debilidades (factores internos) de la unidad policial para la edificación de la paz
Fuente: Elaboración propia

debidamente informadas sobre los procesos desarrollados por la unidad. Eso también ocasionó que la credibilidad en esta no fuera tan consistente en todos los territorios donde el personal fue desplegado y que la UNIPEP se convirtiera en un tema más de controversia en medio de la polarización política que despertó la implementación del acuerdo de paz en el país. Por último, al ser una de las responsabilidades de la UNIPEP proveer seguridad a funcionarios de la ONU, del Gobierno Nacional, de la Fuerza Pública y de las FARC-EP, toda acción en contra de estos actores podría llegar a ser vista como un error operativo de la unidad. En la figura 4 se sintetizan los puntos anteriormente descritos.

- Seguridad de los funcionarios de la ONU, Gobierno, FARC-EP y Fuerza Pública.
- Desinformación sobre los procesos que desarrolla la unidad.
- Falta de credibilidad en los procesos que adelanta la UNIPEP.
- Polarización política de sectores relacionados con la implementación del acuerdo de paz.
- Falta de convencimiento al interior de algunos miembros de la Fuerza Pública sobre la implementación del acuerdo de paz con las FARC-EP.

Figura 4. Amenazas (factores externos) de la UNIPEP
Fuente: Elaboración propia

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

Otra de las cualidades que se debe resaltar en el transcurso de constitución y consolidación de la UNIPEP, es su talento humano. La unidad contó con un riguroso proceso

de selección, en el cual se buscaron perfiles específicos, se planificó una capacitación acorde con las responsabilidades adquiridas por la unidad y se privilegió un componente de voluntariedad como requisito para ser parte de ella. Dicho proceso facilitó el empoderamiento del personal seleccionado, permitiendo que se cumpliera con mayor entusiasmo y eficiencia las tareas que le fueron encomendadas, se pudiera fomentar un desarrollo organizacional de forma participativa e integral y se lograran elaborar unos lineamientos propios de construcción de paz, proceso que se transformó en la redacción del Modelo de Construcción de Paz de la Policía Nacional. Todos esos desarrollos han mejorado el posicionamiento de la Policía Nacional —en el imaginario del Gobierno Nacional, de la sociedad colombiana y del ámbito internacional, hasta donde la unidad se ha podido visibilizar—, logrando generar un mayor respaldo jurídico en las actuaciones de la unidad, una mejor articulación con instituciones del orden nacional, departamental y local, así como un mejor apoyo de organizaciones de la sociedad civil a la gestión de la unidad en los diferentes territorios donde esta se encuentra desplegada. En el figura 5 se presentan las fortalezas aquí descritas.

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

Figura 5. Fortalezas (factores internos) de la UNIPEP
Fuente: Elaboración propia

Por último, en la figura 6 se detallan los principales elementos que representan una oportunidad para alcanzar una mayor consolidación, liderazgo y eficacia de la UNIPEP. En primer lugar, la unidad adquirió una gran experiencia en todas las fases de implementación del acuerdo de paz con las FARC-EP, lo que la deja mejor preparada para afrontar los retos que representaría un acuerdo similar con otros grupos al margen de la ley, en caso de que estos se den. En segundo lugar, la labor que ha adelantado la UNIPEP en los territorios donde su personal ha sido ubicado, le ha permitido estar en muchas zonas del país donde antes no podía llegar y, más importante aún, con la intención de construir paz, ha logrado establecer lazos de confianza con la población

y servir de factor de cohesión social en la comunidad. Finalmente, la unidad tiene el potencial de convertirse en un caso interesante de análisis para otros países, al incorporar rasgos propios de una reforma o, más bien, adaptación, del sector seguridad, a un entorno dinámico, caracterizado por la implementación de un acuerdo de paz con un grupo guerrillero, con presencia de la Organización de las Naciones Unidas —pero sin un componente de Cascos Azules— y en medio de un contexto donde aún persisten grupos alzados en armas generadores de violencia en el territorio nacional.

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

Figura 6. Oportunidades (factores externos) de la UNIPEP
Fuente: Elaboración propia

4.2. Adaptación al entorno

De acuerdo con lo que se ha expuesto en secciones anteriores, el ambiente en el cual se creó la UNIPEP juega un rol fundamental al analizar su modelo organizacional. Los cambios que ocurren en el entorno del sector seguridad y defensa —como lo es un acuerdo de paz entre el Gobierno y un grupo guerrillero—, pueden hacer necesarias ciertas reformas en las entidades y órganos que conforman el sector o, como es el caso de la UNIPEP, a adaptaciones al interior de ellos; en este caso, al interior de la Policía Nacional. De igual forma, esa capacidad de transformación al entorno es uno de los elementos que diferencian, por ejemplo, un modelo organizacional burocrático de un modelo organizacional comunitario: mientras que el burocrático se aísla del contexto, el comunitario responde a él. Todo ello hace relevante analizar esos procesos de adaptación que se ven reflejados en la UNIPEP.

4.2.1 Selección y capacitación del personal

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

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

Es posible afirmar que el proceso de selección del personal de la UNIPEP se empezó a forjar desde 2015, un año antes de la creación de la unidad, con mucha anticipación a la firma del acuerdo de paz–. Conforme a cómo evolucionaban las negociaciones en La Habana, la Policía Nacional eligió a veinte oficiales para empezar a configurar el perfil de funcionarios que más adelante integrarían lo que se llamaría el MM&V. Una vez seleccionados, entre agosto de ese año y marzo del sucesivo, se adelantó una etapa de capacitación inicial en la que se dictaron los siguientes tres cursos: "Planeamiento para el cese al fuego y hostilidades bilateral y definitivo y DDR", organizado por la ONU; "Entrenamiento del equipo técnico para la dejación de armas", organizado por el Centro de Educación Militar del Ejército; y "Formador de formadores", organizado por el Departamento de Seguridad de la ONU (UNIPEP, 2017). En otras palabras, la Policía Nacional, previendo las responsabilidades que tendría que asumir una vez se firmara el acuerdo de paz, sentó las bases para irse adaptando gradualmente a los cambios y necesidades que ello implicaría.

Posteriormente, la UNIPEP se apoyó en la Dirección de Incorporación de la Policía Nacional para diseñar unos protocolos de selección del resto del personal que se debía vincular a la unidad. Ese personal sería capacitado, a su vez, por un Equipo Móvil de Capacitación de la UNIPEP conformado por los oficiales ya capacitados por la ONU y por el Centro de Educación Militar del Ejército, además de otros oficiales del Nivel Ejecutivo y Patrullero que se sumaron al grupo. El Equipo Móvil de Capacitación inició la formación del personal desde mayo de 2016, teniendo como meta capacitar 2800 uniformados en octubre de ese mismo año. Las capacitaciones incluyeron temáticas como predespliegue para la edificación de la paz, desarrollo de proyectos productivos, resolución de conflictos: atención prehospitalaria; violencia de género; primer respondiente; sistema de seguridad rural; inteligencia para la paz; policía judicial; y protección a personas e instalaciones. El número de uniformados capacitados en cada temática se encuentra discriminado en la figura 7.

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

> atendiendo a los principios de inclusión de género, en un esfuerzo realizado por la Dirección de la Policía Nacional, se vincula al Grupo Mecanismo de Monitoreo y Verificación UNIPEP, 16 mujeres quienes representan el porcentaje más alto de

género femenino del componente Gobierno, entre las instituciones de la Fuerza Pública (UNIPEP, 2017, p. 133).

Temáticas	Cantidad de personal
Diplomado y seminarios de predespliegue para la edificación de la paz.	2.218
Desarrollo de proyectos productivos. Resolución de conflictos. Atención prehospitalaria. Violencia de género. Primer respondiente. Sistema de seguridad rural.	896 policiales del grupo de seguridad y convivencia ciudadana
Inteligencia para la paz.	89
Seminario de policía judicial.	89
Seminario de protección a personas e instalaciones	1.127

Figura 7. Capacitación funcionarios UNIPEP por temáticas
Fuente: Elaboración propia con datos de UNIPEP.

4.2.2 Ajustes al uniforme de funcionarios de la UNIPEP

Además de seleccionar un personal idóneo para ser parte de la UNIPEP siguiendo los procesos previamente mencionados, otro elemento que vale la pena destacar de la UNIPEP y que hace parte de ese proceso de adaptación a su entorno, bajo los supuestos conceptuales de la RSS, es la variación en los uniformes de los funcionarios de la unidad. En palabras del General Pico Malaver, "una cosa que se hizo también totalmente diferencial, y que hoy es valorada, es que decidimos aquí dar una identidad al policía de UNIPEP" (A. Pico, comunicación personal, 2018).

Desde que se empezó a consolidar la idea de crear la unidad, se buscó incluir en su uniforme un distintivo especial para todos sus miembros, que hiciera evidente que seguían siendo parte de la Policía Nacional, pero que eran una unidad especial, con unos objetivos específicos y con un fin determinado, directamente relacionado con el cumplimiento del acuerdo de paz. Fue el mismo Exministro de Defensa, el Dr. Luis Carlos Villegas, quien presentó los uniformes de la unidad. Se habla de uniformes en plural, porque hubo una indumentaria especial para aquellos que harían parte del MM&V y otra para quienes estarían desplegados en las ZVTN y demás territorios donde la UNIPEP hiciera presencia. Los miembros de la unidad pertenecientes al dispositivo del MM&V, vestirían camisa verde, pantalón, botas, chaleco y gorra —tanto el chaleco como la gorra serían de color habano—, mientras que los que serían desplegados a territorios donde se concentrarían las FARC-EP vestirían un uniforme similar al de los Carabineros, con la diferencia que en lugar de sombrero llevarían gorra y, además, una pañoleta de color naranja en el cuello.

Los cambios en la indumentaria, especialmente de los miembros desplegados en las ZVTN, no fueron, necesariamente, evidentes para la población civil, ya que fueron

leves. En cambio, al interior de la Institución sí generó un gran impacto, al punto que "algunos [miembros] de la policía ni lo conocen, y otros que lo conocen ya lo malinterpretan porque no conocen en esencia que es lo que" (C. Castro, comunicación personal, 2017) se hace como funcionario de la UNIPEP.

4.2.3. Creación de un Modelo de Construcción de Paz

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

El Modelo de Construcción de Paz se elaboró mediante una metodología de diálogo constructivo, enfocada de abajo hacia arriba, donde inicialmente se tuvo en cuenta la opinión de una línea base de 125,239 funcionarios adscritos a la Policía Nacional. Esos funcionarios fueron contactados con el fin de conocer su percepción en torno al Acuerdo de Paz y las responsabilidades que la Policía Nacional debía asumir a raíz de este. Los resultados de la encuesta fueron muy llamativos y presentaron un enorme desafío a la Institución, razón que motivó aún más la iniciativa para elaborar dicho modelo:

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

Ese diagnóstico interno sobre las responsabilidades de la Policía Nacional frente al acuerdo de paz llevó a que se diseñaran seis iniciativas estratégicas para la implementación del acuerdo, que se convirtieron, a su vez, en la base del Modelo de Construcción de Paz de la Institución. Las iniciativas que se presentan en la figura 8, fueron: seguridad y convivencia para la construcción de paz territorial; seguridad para el ejercicio de la participación política y la protesta pacífica; fin del conflicto y garantías de seguridad para la dejación de armas; tratamiento territorial a la problemática de las drogas ilícitas para la reducción de conflictos; tratamiento del pasado, defensa jurídica y policías víctimas; e implementación, monitoreo y verificación. Igualmente, el Modelo de Construcción de Paz de la Policía Nacional buscó articularse con el Plan Estratégico Institucional "Comunidades Seguras y en Paz" 2015-2018 de la Policía Nacional y el plan Visión 2030 (Policía Nacional, 2017b).

Figura 8. Iniciativas estratégicas para la implementación del acuerdo de paz entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP
Fuente: Policía Nacional, 2017b, p. 39

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

El resultado final del Modelo de Construcción de Paz de la Policía Nacional de Colombia se resume en la figura 9. El Modelo tiene un carácter sistémico que

> se definió a partir de la teoría general de sistemas y el pensamiento complejo, comprendiendo la Institución como un sistema abierto e inserto en un contexto nacio-

nal de posconflicto que ha de posibilitar la presencia del Estado desde el punto de vista de la seguridad. Esto le imprime un cambio de escenario, pero reafirma su misión institucional consignada en el Artículo 218 de la Constitución Política, en especial lo relativo a "asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz" (Policía Nacional, 2017b, p. 44).

Figura 9. Modelo de Construcción de Paz.
Fuente: Policía Nacional, 2017b, p. 44

4.3 Visión del modelo organizacional de la UNIPEP desde su interior

El último objetivo de este trabajo busca examinar historias de vida de funcionarios de la UNIPEP, a la luz su modelo organizacional, con el fin de conocer de primera mano la imagen que se tiene de la unidad en su interior. El interés de esta sección no es establecer una percepción generalizada de la unidad; por el contrario, se seleccionaron intencionalmente cuatro experiencias específicas para presentar una breve y rápida aproximación a ese imaginario, dándole prioridad a lo que los uniformados expresaron de forma voluntaria. Intencionalmente, se buscó que cada una de las historias abordara un elemento puntual dentro del marco de un proceso de construcción de paz: educación para la construcción de paz; esquemas de protección; investigación criminal; y memoria histórica.

4.3.1 Construyendo paz a través de la educación en Caño Indio

El Subintendente Javier Oswaldo Villamizar Jaimes, de 39 años de edad, con 11 años de servicio en la Policía Nacional, casado y padre de familia, oriundo de Pamplona; fue vinculado al Área de Memoria Histórica y Víctimas de la UNIPEP, bajo el mando del Coronel Eliecer Camacho Jiménez, y estacionado inicialmente en Bogotá. Sin embargo, ante la petición del Subintendente de regresar a Cúcuta para estar más cerca de su familia, en diciembre de 2016 pasó a conformar la UBICAR de Tibú, la cual se responsabilizaría posteriormente de la Vereda de Caño Indio en el Catatumbo. En su momento, el Comandante de la UBICAR, el Capitán Cristhian Andrés Osorio Rincón, le indicó que su trabajo era "apoyar labores de vigilancia y control en esta zona, adelantando programas de acercamiento a la comunidad pues éramos reconocidos en la región por ser la policía de la paz" (J. Villamizar, comunicación personal, 2018).

Según el Subintendente, las actividades adelantadas por la (UBICAR) desde el momento en que llegaron habían logrado construir lazos de confianza con la comunidad:

> pues se arreglaron los parques; se realizaron cines en los barrios más apartados; se pintó la iglesia de uno de sus barrios; se construyó un sitio adecuado para la instalación de un baño en el seno de una familia que realmente requería este servicio básico y elemental para llevar un estilo de vida digno; se realizaban patrullajes de prevención y control en el cual [yo] realicé el plan megáfono, que consistía en saludar a toda persona que estuviese por las calles generando así un alto impacto de decencia y respeto por la sociedad; adelantábamos campañas al sector comercio de no pague, denuncie (J. Villamizar, comunicación personal, 2018)

A partir de febrero de 2017, las tareas de la UBICAR se centraron en la vereda Caño Indio, lugar a donde también llegaron individuos desmovilizados de las FARC-EP. La presencia del Estado y de servidores públicos básicos en esa región brillaba por su ausencia. A pesar del arduo trabajo que implicaba llegar a un territorio tan complejo y montar una nueva base para instalarse, el Subintendente Villamizar resalta la motivación de los uniformados de la UBICAR, su buena disposición para afrontar las responsabilidades adquiridas, motivación inspirada, en parte, por estar relativamente cerca de sus familias.

La llegada de miembros de la UBICAR generó sorpresa en la vereda. Después de hacer el debido diagnóstico de la zona, funcionarios de la unidad visitaron la escuela rural la Serpentina Sede Caño Indio, en donde el docente y los estudiantes vieron con asombro la llegada de personal uniformado:

> fue muy emocionante poder estar allí y saber en el fondo de mi corazón que valdría la pena poder hacer algo por esa niñez, y estar en este sitio como una oportunidad del destino para dar lo mejor de cada uno de nosotros y poder hacer algo que las personas de este sitio pudiesen recordar y guardar en sus memorias lo que representa realmente la Policía Nacional. […] Fue emotivo el saludo de los niños y qué decir del nuestro pues tendríamos que empezar a ganar su cariño por eso entonamos la canción el saludo de amistad a grito entero. No niego que la emoción no solo

> vibró en nosotros; [también] se sentía la magia que había en cada niño (J. Villamizar, comunicación personal, 2018)

El Subintendente Villamizar, utilizando su experiencia como docente y licenciado en ciencias sociales, logró acercarse a la comunidad a través de los niños que asistían a la escuela. Por medio de labores de docencia, juegos e interacción con los menores, se fortaleció la confianza entre la comunidad y la UNIPEP, un paso fundamental en el camino a la construcción de paz. Claro está que el contexto en el cual se debían desenvolver los uniformados no era fácil:

> Todo no fue fácil ya que algunos padres de familia se quejaron de nuestra presencia pues vivían en la ETCR y radicaron una queja ante la ONU para evitar que siguiera asistiendo a la escuela. Al día siguiente llegaron los funcionarios de la ONU a verificar la información y me tomaron fotos, pero lo que pudieron observar fue un policía comprometido con la educación. Sin embargo, me dijeron que debía presentar algún soporte que constara que sabía de docencia. […] [también dijeron que] habían decidido que no podría ir a la escuela uniformado, que debía hacerlo de civil y sin armamento (J. Villamizar, comunicación personal, 2018).

La prevención de la ONU frente a la estrategia de la UBICAR era entendible, pero la visión de construcción de paz que se estaba forjando al interior de la UNIPEP prevaleció y la ONU la respetó. El comandante de la UBICAR ordenó seguir asistiendo a la escuela y retomar las actividades que se venían desarrollando. Según el Subintendente Villamizar, el mismo profesor de la escuela, Pedro Sandoval, indicó que "la policía fue la única institución que se interesó por nuestro bienestar" y "el apoyo de la comunidad no se hizo esperar y mostraron su afecto hacia nosotros en una asamblea de padres" (J. Villamizar, comunicación personal, 2018).

La experiencia de Caño Indio demuestra la relevancia que jugó el proceso de selección del personal de la UNIPEP, basado en criterios como voluntariedad —incluía interés por ser parte del proceso de construcción de paz y preferencia de ubicación— y una adecuada capacitación:

> La Unidad Básica de Carabineros de Caño Indio fue un acierto a la realidad, pues la experiencia de mis superiores en asuntos de campo permitió poder sentar fuertes bases con la comunidad, pues mientras mi proyecto era la escuela, los demás trabajaban en cada una de sus habilidades construyendo proyectos productivos y garantizando la seguridad de los excombatientes. Gracias al apoyo del grupo de trabajo que se encontraba en la zona, se pudieron adelantar diferentes actividades culturales en la escuela: se festejó el día de la mujer; el día del niño; se organizaron jornadas de cine en la escuela; campeonatos deportivos; [y] bailo-terapia. Se entregaron elementos que, con el apoyo de la Agencia para la Renovación Territorial, la Oficina del Alto comisionado para la Paz, la Defensa Civil y campañas que realicé en Cúcuta para poder recepcionar todo aquello que fuese útil para nosotros y estuviese en buenas condiciones. Fue así como se cumplió el sueño de dar a cada niño su uniforme deportivo, y la entrega de la sudadera de educación física que distingue a

> nuestro departamento. Se llevó show policial de nuestra unidad de payasitos para hacer reír a la comunidad. [También] se jugó al amigo secreto con los miembros de la UNIPEP que laboran en la ciudad de Bogotá, quienes decidieron apadrinar la escuela y sus niños en donde se realizó la campaña de apoyar a nuestros niños de Caño Indio para dar esta gran sorpresa (J. Villamizar, comunicación personal, 2018).

El compromiso de todo el mando institucional con el proceso se hizo evidente. El General Jorge Hernando Nieto Rojas, Director General de la Policía Nacional de Colombia, acompañado por el señor Mayor General Gustavo Alberto Moreno Maldonado, Comandante de la Regional No. 5 de Policía, el señor Brigadier General Álvaro Pico Malaver, Jefe de la UNIPEP y el señor Coronel George Edison Quintero Medina, Comandante de la Policía del Departamento de Norte de Santander, visitaron Caño Indio en octubre de 2017 para ser parte de la actividad de amigo secreto. Allí se hizo entrega de más de 500 libros, kits y útiles escolares, entre otros, para mejorar las condiciones de estudio de los niños que asistían a la escuela —y donde también se incluyeron estudiantes de otra escuela vecina—(J. Villamizar, comunicación personal, 2018).

El impacto de las actividades de reconstrucción del tejido social en la vereda fue como una bola de nieve, hizo que, desde el Gobernador William Villamizar hasta empresas del sector privado, decidieran vincularse al proceso. La vereda recibió, con carácter de donación, bicicletas, bolsos, cuadernos y herramientas para el mantenimiento de las escuelas, todo el con el fin de apoyar el camino hacia la paz.

> Puedo concluir como policía y como maestro que nuestra llegada al Catatumbo dejó una huella imborrable en cada uno de sus habitantes, y más aún, deja una voz de esperanza que se concreta con acciones que se vieron reflejadas durante el tiempo en el cual permanecimos allí. Puedo decir que a pesar de las dificultades con las que nos encontramos, que al sentir el rechazo de nuestros opositores de las FARC-EP, nunca desistimos, siempre tuvimos la esperanza de forjar momentos inigualables que surtieron efecto porque se dejó en alto el nombre de nuestra Policía Nacional y me mereció el título del Maestro que Edificó La Paz (J. Villamizar, comunicación personal, 2018).

El General Nieto aprovechó la visita que hizo a Caño Indio para entregar al Superintendente Villamizar la condecoración Brigadier General Valdemar Franklin Quintero por su gran esfuerzo y dedicación.

4.3.2 Construcción de paz desde los esquemas de protección

Tras una experiencia de 23 años en la Policía Nacional, el Intendente Jefe Giovanni Villamizar Suárez, mientras realizaba su curso de ascenso, recibió una convocatoria expedida por la UNIPEP para integrar, específicamente el Grupo de Protección de la unidad. Según expresó el mismo Intendente, le llamó la atención que fuera una convocatoria voluntaria y que no estuviera supeditada a órdenes de algún superior. El Intendente Villamizar aplicó, fue seleccionado y, posteriormente, enviado a capacitación en temas relacionados con el acuerdo de paz, seguridad y protección, Derechos Humanos y éti-

ca. Luego, fue dirigido a Cartagena, donde se incorporó al "grupo de protección del secretariado de las FARC-EP, realizando la planeación y la operacionalización de [sus] desplazamientos" (G. Villamizar, comunicación personal, 2018).

El Intendente Villamizar resaltó la importancia de su uniforme distintivo como parte del Grupo de Protección de la UNIPEP y el impacto que eso pudo generar en su trabajo:

> El uniforme diseñado por la institución para esta labor fue un factor de referencia para la identificación de la seguridad de las FARC-EP, lo cual género como consecuencia confianza y profesionalismo, teniendo claro que eran integrantes de la Policía Nacional. Algo muy especial que pude evidenciar fue la obediencia y el acatamiento de las instrucciones en materia de seguridad de los miembros de las FARC-EP para cada una de las actividades que asistían (G. Villamizar, comunicación personal, 2018).

Las actividades encomendadas al Intendente Villamizar incluyeron la provisión de seguridad a miembros de las FARC-EP que hicieron parte del MM&V, tales como alias Marcos Calarcá, alias Pastor Alape. La experiencia vivida por el Intendente Villamizar junto a alias Pastor Alape fue muy interesante:

> Lo acompañé a varios territorios de Colombia, coordinando el servicio de seguridad y protección. Recuerdo un desplazamiento en que viajamos al sector de la Represa, jurisdicción de Córdoba. Para este desplazamiento viajé solo en helicóptero, pernoctando en las horas de la noche en un campamento de las FARC-EP, que para ese momento no se habían movilizado a las ZVTN. En este campamento duré dos días, cumpliendo como mi responsabilidad de hombre de protección. Pastor Alape, en una de las reuniones con más de 400 guerrilleros armados, me presentó como su hombre de protección y, además, mencionó que era integrante de la Policía Nacional. Este hecho fue muy particular para mí porque nunca imaginé estar protegiendo a un jefe guerrillero y mucho menos enfrente de tantos guerrilleros, en una reunión de pedagogía de los avances del proceso de paz y su implementación (G. Villamizar, comunicación personal, 2018).

De igual forma, el Intendente Villamizar pasó a ser el jefe del esquema de seguridad de Pablo Catatumbo. Según cuenta el intendente, su labor fue muy similar, ya que sus tareas debían ser cumplidas con el mayor nivel de profesionalismo posible, contando, a su vez, con el respaldo total de la UNIPEP y de toda la Policía Nacional. Ese profesionalismo también le permitió ganarse el respeto de su protegido, quien acataba con las disposiciones establecidas por su esquema de protección. "Recuerdo que estando en Caldono, Cauca, le sugerí que no pernoctáramos esa noche en ese lugar [y] por seguridad, nos movilizamos a otra jurisdicción" (G. Villamizar, comunicación personal, 2018).

Los grupos de protección de la UNIPEP, conformados para asumir las responsabilidades derivadas del acuerdo de paz, fueron un elemento fundamental y decisivo en los primeros meses de implementación del acuerdo, por varios factores: por un lado, mantener la seguridad de los miembros de las FARC-EP era vital para generar confianza en el grupo que se estaba desarmando y desmovilizando; y, por otro lado, la Policía Nacional,

a través de la UNIPEP, y en cabeza el General Pico, se había comprometido a brindar condiciones adecuadas de seguridad, sin tener que recurrir a la presencia de Cascos Azules. El resultado, en palabras del Intendente Villamizar, parece ser satisfactorio:

> Las FARC, evidenciaban que la UNIPEP – Protección se tomaron con total profesionalismo la labor de "velar por la seguridad" caracterizando la disciplina, doctrina, pero en especial la confidencialidad de la labor que se desarrollaba. Pero pienso que la institución, con esta labor, ganó algo intangible; admiración, respeto y credibilidad, estando hoy en día en un mismo lado y antes siendo adversarios (G. Villamizar, comunicación personal, 2018).

4.3.3 Dignificación de los policías víctimas y sus familias como parte de la construcción de paz en Colombia

Después de haber hecho parte de los grupos JUNGLA de la Policía Nacional, estar entrenado en actividades de enfermería, médico de combate, demoliciones, operaciones urbanas y operaciones fluviales, el Intendente Luis Ignacio Saavedra Torres, quien lleva 20 años en la Institución, encontró en la UNIPEP, específicamente en el Área de Víctimas, un apoyo fundamental para superar hechos violentos y muy impactantes, producto del conflicto armado. Luego de una sangrienta confrontación en Curillo, Caquetá, el Intendente Saavedra vio cómo muchos de sus compañeros fallecieron, al mismo tiempo en que él también resultaba herido. El 18 de enero de 2002:

> Cuando procedimos a realizar la última intervención de aspersión aérea de radicación de cultivos ilícitos, teniendo en cuenta que desde hace aproximadamente tres meses nos encontrábamos en dicha actividad operacional, para esta fecha, salimos muy temprano después de desayunar, […], iniciamos el desplazamiento con el objetivo definido y con el ánimo de regresar sin ninguna novedad, a eso de las 07:00 de la mañana. Recuerdo muy bien que salimos 8 compañeros en un helicóptero UH-60, hacia zona rural con límites de Putumayo y Caquetá.
>
> Sin embargo, en dicha actividad, trascurrido aproximadamente una hora, durante el sobrevuelo fue impactado un helicóptero de rescate, el cual nos acompañaba en la operación, para lo cual este se vio en la obligación de aterrizar de suma emergencia en zona rural de Currillo, Caquetá, muy próximo sobre la rivera del rio Caquetá. Procede al aterrizaje del helicóptero del cual me desplazaba, con el fin de llevar a los técnicos del helicóptero impactado a la Arandina (base militar ubicada en Florencia), para realizar el procedimiento de arreglo mecánico y regresar al sitio para su arreglo.
>
> Cuando llegamos al sitio de ubicación de las aeronaves, logramos tomar contacto con otra patrulla de comandos JUNGLA, los cuales provenían de Puerto Asís, Putumayo, y en ese preciso momento se realizan los procedimientos de seguridad del terreno y es cuando dos compañeros, comandos JUNGLA, se encuentra con un grupo de subversivos e inicia el enfrentamiento (L. Saavedra, comunicación personal, 2018).

El Intendente Saavedra relata cómo compañeros suyos fueron heridos de gravedad, algunos ya habían fallecido cuando él logra llegar a ellos o incluso fallecen en sus manos. Según cuenta el Intendente, a medida que avanza el tiempo, se recrudece la confrontación y cada vez son más los compañeros que necesitan de su asistencia médica. Desafortunadamente, eran muy pocos aquellos a los que él logra atender antes de que dejaran de respirar. Mientras él iba de un lado al otro en busca de compañeros heridos, "iba disparando para proteger a mis compañeros, tanto así que cuando atendía a mi compañero Patrullero Parra, fui impactado en el brazo izquierdo y en la espalda. Ese sí lo sentí de verdad porque me dejo sin aire"(L. Saavedra, comunicación personal, 2018) .

El intendente Saavedra salió con vida de esa confrontación en Curillo, pero se convirtió en una víctima policial más del conflicto armado, no solo por sus heridas en combate, sino por la experiencia de haber visto morir a muchos de sus compañeros en medio de las hostilidades.

> Durante los años posteriores, es decir después del 2002, los familiares, deseaban una explicación de lo que pasó, pero en especial, deseaban saber las últimas palabras de mis compañeros fallecidos, situación que no pude realizar debido lo duro que fue esta experiencia. Esta situación se logra superar, después de 16 años, de cierta forma, con la ayuda y el apoyo de la Unidad Policial para la Edificación de la Paz, a través del Área de Victimas, quienes lograron ayudar a ese proceso de dignificación de las víctimas y sus familias, en especial ellas. Fue entonces, en acto conmemorativo donde la Institución nos reúne y logra aportar a ese paso de reconciliación, en especial en mi caso, suplir ese valor de poder contar a las familias de mis compañeros fallecidos, los hechos ocurridos durante este enfrentamiento.
>
> Hoy sigo recordando este evento con mucho dolor y tristeza, pero con la satisfacción y tranquilidad de que este hecho por duro y difícil que fue, hoy es reconocido en la historia policial, como un caso emblemático de mis compañeros que entregaron su vida por este país. La Institución rindió un homenaje a mis acciones y a las familias que entregaron la vida de sus hijos en este hecho tan lamentable, que fue bajo el propósito de construir la paz de este país (L. Saavedra, comunicación personal, 2018).

La historia de vida del Intendente Saavedra es una más que evidencia la importancia de reconocer los hechos que sucedieron en el campo de batalla, en el cual muchos de los integrantes de la Fuerza Pública dieron su vida. Ese reconocimiento hace parte de la dignificación de las víctimas del conflicto, incluyendo como víctimas a los miembros de la Policía Nacional. Esa es una de las tareas fundamentales que adelanta la UNIPEP en aras de construir paz en el país, aun cuando esa dependencia de la unidad no pareciera tener mucha visibilidad fuera de la Policía Nacional.

4.3.4 La investigación criminal en la construcción de paz

Por último, en esta sección se recogen diversas experiencias del Grupo de Investigaciones de la UNIPEP —a diferencia de las otras tres historias que recopilan experiencias individuales de un solo uniformado—, cuya función está directamente relacionada con el proceso de construcción de paz en el marco de la implementación del acuerdo de paz.

La gestión del Servicio de Investigación Criminal (SIC) es prioridad para cualquier Estado. Por ello, incentivar nuevas metodologías para abordar los fenómenos criminales que subyacen en el marco del posacuerdo colombiano, se constituye en fuente de conocimiento e información nueva para la institución policial. Bajo este contexto, la Dirección de Investigación Criminal e INTERPOL (DIJIN), por medio del componente de Policía Judicial adscrito a la UNIPEP, de cara a los retos coyunturales en el marco del acuerdo de paz, presenta como objetivo estratégico la gestión adecuada del talento humano, capacidades e infraestructura, como el centro gravitacional en las estrategias formuladas para la seguridad y convivencia ciudadana. Esto con el fin de afrontar los nuevos retos de criminalidad que se avecinan en un escenario de construcción de paz.

La Constitución Política menciona que la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento. La Policía Nacional tiene como finalidad mantener las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas y asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz. Bajo estas premisas, la DIJIN, en aras de aportar a la construcción de una paz estable y duradera, junto con la UNIPEP, crearon un grupo de policía judicial para la paz, cuya responsabilidad se circunscribe a contribuir en la prevención y control de la criminalidad a través de un sistema policial en el ejercicio de las funciones judiciales. Así, bajo la coordinación de la Fiscalía General de la Nación, coadyuvan a la administración de justicia en los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación, y demás territorios priorizados.

Dicho lo anterior y dando aplicación a lo establecido en el acuerdo de paz, en su protocolo y anexos del capítulo de dispositivos en el terreno y zonas del CFHBD-DA —donde fue fijado el funcionamiento de las ZVTN y PTN, así como la adecuación de dispositivos en el terreno de la Fuerza Pública—, el Grupo de Investigaciones de la UNIPEP tuvo participación activa mediante el equipo de verificaciones del MM&V. Allí se investigaban los hechos que fueron informados como incidentes o violaciones al CFHBD-DA.

El 21 de febrero de 2017, en el municipio de Buenos Aires, Cauca, un integrante de las FARC resultó herido por arma de fuego al interior de la ZVTN. Al ser un hecho confuso y desconociendo los sucesos que originaron la lesión, el personal del Grupo de Investigaciones de la UNIPEP realizó las coordinaciones con el MM&V) Regional Popayán y el señor Pablo Catatumbo, representante de las FARC-EP, para obtener la autorización del ingreso a la zona. Con el apoyo de un fiscal con dedicación exclusiva para el incidente y un equipo forense de la Seccional de Investigación Cauca, se realizaron los actos urgentes de: inspección del lugar del hecho, entrevistas, aseguramiento y custodia de elemento material probatorio y evidencia física. Ese proceso se constituyó en un hito histórico para la Policía Nacional, dado que, por primera vez, se realizaron actividades de policía judicial al interior de un campamento de las FARC-EP, en presencia de miembros de ese mismo grupo.

Otro hecho similar ocurrió el 30 de septiembre de 2017, en zona rural de Miranda, Cauca, donde uniformados de la Policía Nacional que se desplazaban en vehículo institucional, fueron emboscados y atacados con armas largas. Los miembros de la Policía Nacional transportaban elementos que serían utilizados en una jornada de vacunación, auspiciada por la Gobernación del Departamento del Cauca, para los habitantes de las circunscripciones vecinas a la zona donde se encuentra situada la UBICAR.

De igual forma, el 18 de diciembre de 2017, uniformados que se encontraban ejecutando acciones y procedimientos encaminados a la prevención y control de hechos delictivos en la Vereda Yarí, en la Macarena, Meta, fueron atacados con arma de fuego. Cinco miembros de la UNIPEP, adscritos al Grupo de Seguridad y Convivencia Ciudadana para la Paz, fueron asesinados por parte de actores criminales que arremetieron su accionar delictivo para controlar los territorios dejados por las FARC-EP. Ante esas situaciones que se presentaron, el Grupo de Investigaciones de la UNIPEP desplegó, entre otras actividades de policía judicial, las siguientes: inspección técnica a cadáver, entrevistas, interceptaciones, estudios técnicos que condujeron a la expedición y materialización de tres órdenes de captura de los autores materiales de las conductas punibles ya mencionadas.

Con base en estas experiencias, se puede afirmar que la importancia del Grupo de Investigaciones de la UNIPEP recae en su trazabilidad y experiencia de más de dos años del CFHBD-DA y de la concentración de los exintegrantes de las FARC en las ZVTN. Los miembros del Grupo de Investigaciones han adquirido la capacidad de comprender el fenómeno mediante el aprendizaje práctico y ser referentes en temas de investigación criminal frente a tópicos de la paz, coadyuvando de manera articulada con el personal desplegado del Cuerpo Élite de la Policía Nacional y la Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía General de la Nación, específicamente en las tareas relacionadas en los numerales 3.4 y 3.4.5 del acuerdo de paz. De la misma manera, las unidades del (SIC) en los territorios, han podido apoyar la neutralización de las amenazas previsibles a la seguridad interior, contribuyendo a mejorar y fortalecer las entidades encargadas de esclarecer hechos puntuales de violencia en las zonas de mayor relevancia en la implementación del acuerdo de paz, y han puesto su granito de arena en la construcción de confianza entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP en todo el proceso.

Conclusiones

El acuerdo de paz firmado entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP en noviembre de 2016 generó un punto de quiebre en la historia de la violencia que ha azotado al país. Esa situación ha ocasionado un sinnúmero de consecuencias de toda índole y en todos los sectores del Estado colombiano, incluyendo el sector de seguridad y defensa. Precisamente, es en este donde el acuerdo paz constituyó un cambio en el entorno de seguridad, situación que, según la teoría de la RSS, puede llevar a la necesidad de realizar reformas, cambios o adaptaciones a las diferentes entidades y órganos del sector, en aras de lograr que el acuerdo de paz se pueda implementar cabalmente y fortalecer el proceso de construcción de paz en el país.

Como se expuso a lo largo de este documento, el sector seguridad del país no ha requerido ni ha promovido una reforma; pese a esto, sí se han generado adaptaciones a ese cambio del sector de seguridad. En tal sentido, la UNIPEP debe concebirse como un peldaño más en el proceso de RSS que ha vivido Colombia, y que seguirá viviendo en los años venideros, con el fin de pasar la página, aportar desde la institucionalidad al proceso de construcción de paz en el país y así, dejar atrás ese contexto de conflicto armado que ha perdurado por décadas. En otras palabras, con base en la literatura de la RSS y del proceso de construcción de paz, el acuerdo de paz entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP se convirtió en la ventana de oportunidad para la creación y consolidación de la UNIPEP, unidad que, según el General Pico Malaver, ha permitido un

> despliegue del servicio de policía a aquellos lugares, en los cuales, por las dinámicas mismas del conflicto, no se había llegado antes. Al llevar de esta manera la oferta institucional a esos territorios se ha hecho un significativo aporte a la consolidación del Estado Social de Derecho, recuperando su significado para todos los ciudadanos colombianos en lo referente a la seguridad y la convivencia (Policía Nacional, 2017b, p. 15).

Las diferentes experiencias de RSS en el mundo han demostrado que reformas, ajustes, cambios o adaptaciones en el sector seguridad logran ampliar el alcance de los procesos de construcción de paz después de un conflicto armado, fortaleciendo aquellos valores tradicionales de seguridad (Schnabel y Ehrhart, 2005), con un enfoque menos militarista y con un mayor énfasis en la comunidad. En ese sentido, la UNIPEP

representa uno de esos esfuerzos encaminados a fortalecer el proceso de construcción de paz, con la comunidad como eje central de su actuar.

La UNIPEP, además, hace parte de una adaptación de la dimensión institucional de un proceso de RSS) (Wulf, 2004), en el cual se le asigna un rol específico a una unidad, para cumplir una responsabilidad específica derivada del acuerdo de paz. Del mismo modo, la UNIPEP se enmarca dentro de uno de los principales cambios que se suelen dar en un proceso de RSS: un ajuste en la estructura del sector (Brzoska, 2000); en este caso, se dio en una de las principales entidades del sector —la Policía Nacional—, para garantizar su optimización y el cumplimiento a cabalidad de las funciones constitucionales de la Institución.

En el proceso de construcción de paz, es fundamental el fortalecimiento de la percepción positiva de los diferentes actores de la sociedad frente a los objetivos del escenario de posconflicto (Nasi y Rettberg, 2005), y la UNIPEP logra eso en las zonas rurales a donde llega, especialmente a través el personal de las UBICAR. Esa mejora en la percepción se obtiene mediante un cambio en la forma de aproximarse a la comunidad, lo cual se logra con un mayor profesionalismo de esos uniformados. De ahí la importancia de los esfuerzos realizados durante la capacitación recibida por el personal de la UNIPEP y la voluntad explícita de sus miembros de ser parte del proceso. Ambos fueron factores vitales en la fase de reclutamiento de personal para la unidad. Además, es importante señalar la relevancia del énfasis en el cambio de imagen que se buscó alcanzar a través del diseño de un uniforme diferenciado para el personal de la UNIPEP. Esa nueva imagen evidenció, tal vez sin que esa fuera su intención inmediata, el componente de adaptación a los cambios en el entorno de seguridad que plantea la (RSS).

Por otro lado, la literatura revisada como Divon (2017), Cruz y Rodríguez (2017) y Llorente (1999), establece que una reforma, cambio o ajuste en la estructura de la fuerza pública tras un cambio en el ámbito de la seguridad, debe buscar hacer a la institución menos jerárquica y piramidal, más flexible, autónoma y que logre generar una mayor relación e interacción entre los oficiales de base y la población. Si bien la UNIPEP mantiene una figura jerárquica y piramidal, su accionar ha demostrado que sí ha logrado ser lo suficientemente flexible para ajustarse a la dinámica propia de la implementación del acuerdo de paz y, además, se ha preocupado por tener hombres de base y superiores, debidamente capacitados, para promover una relación más continua y cercana con la población. Ese es, precisamente, el alcance y uno de los resultados esperados de propender por consolidar un modelo organizacional de carácter comunitario, como es el caso de la UNIPEP.

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

ciones y cambios estructurales no siempre son buenas señales de estabilidad. Tercero, y relacionado con el punto anterior, la UNIPEP fue creada inicialmente, como una unidad transitoria bajo un modelo organizacional que se puede asociar más a un modelo profesional, según lo establece la teoría académica sobre el tema; pese a ello, la evolución de la unidad la ha llevado a virar hacia un modelo más comunitario y con un carácter que cada vez tiende a ser menos transitorio, una característica que debe fortalecerse puesto que, según la teoría de la RSS, las reformas, cambios o adaptaciones deben contemplarse a largo plazo para que logren tener resultados exitosos.

Ahora bien, aún hay cosas que pueden mejorar y fortalecer mucho más el proceso de construcción de paz en Colombia por medio de la existencia de la UNIPEP. La teoría de la RSS establece que los medios de comunicación juegan un rol fundamental en todo el proceso de reforma y adaptación (Ball, 1998). No obstante, en el país, la creación de la UNIPEP y su accionar no ha tenido el cubrimiento que podría y debería llegar a tener. En ese sentido, es fundamental fomentar la comunicación, información y enseñanza sobre lo que representa la UNIPEP, ya que como dice Wulf (2000), así se lograría que todos los sectores sociales, e incluso algunos sectores oficiales que desconocen la labor de la unidad, puedan apoyar y robustecer el alcance de sus actividades. Ese proceso de socialización debe darse no solo hacia el exterior de la UNIPEP —es decir, hacia las diferentes instancias gubernamentales y en especial hacia la comunidad en general—, sino también al interior de la Policía Nacional, ya que como se evidenció en el proceso de elaboración del Modelo de Construcción de Paz de la Policía Nacional, el conocimiento interno que se tiene del acuerdo de paz y de los roles de la UNIPEP no se conocen por el 100% de sus miembros.

Asimismo, Pedraza, Villamizar y Ortiz (2015) plantean que la construcción de paz se alcanza con la apropiación de acciones de paz de los individuos, pero también se requiere una apropiación de comportamientos de paz por parte de la institucionalidad. En ese sentido, la UNIPEP es una de las unidades que tienen la responsabilidad de apropiarse, por parte de la institucionalidad del sector seguridad y defensa, de esos comportamientos de paz, resaltando así el compromiso de la Policía Nacional, sin dejar de lado su misión de enfrentar con todo el peso de la ley a las expresiones de violencia que aún persisten en el país. Es fundamental fortalecer esa capacidad que ya ha demostrado que tiene la UNIPEP.

Un punto sobre el que se debe trabajar fuertemente y que requiere una discusión profunda al interior de la Policía Nacional, consiste en cómo hacer de la UNIPEP una unidad permanente. La teoría establece que reformas o adaptaciones transitorias no son adecuadas, en especial cuando la UNIPEP ha demostrado un enorme alcance en diversas iniciativas que propenden por la construcción de paz en Colombia. En un comienzo, la UNIPEP tuvo una connotación transitoria, en parte, por una restricción presupuestal y porque su existencia estaba atada a la implementación inicial del acuerdo de paz. Sin embargo, dos años después de su nacimiento, la restricción presupuestal es mucho menor y la estructura organizacional de la unidad, reflejada en la Resolución 229 de 2018, demuestra que su existencia va más allá de lo que se estableció inicialmente en el acuerdo de paz. ¿Valdría la pena pensar en elevar el nivel de la UNIPEP a ser considerada una Dirección al interior de la Policía Nacional?

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

Referencias

Alburquerque, A. (2002). Teoría de la Organización y Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional. *Revista Administración y Organizaciones, 4*(8), 14-44.

Andersen, L. (2006). Security sector reform in fragile states. *DIIS Working Paper,* (6),1-19.

Angell, J. (1976). Organizing police for the future: An update of the democratic model. *Criminal Justice Review 1*(2), 35-52.

Ball, N. y Hendrickson, D. (2006). Trends in Security Sector Reform (SSR): Policy, Practice and Research. Ottawa: International Development Research Centre (IDRC).

Ball, N. (1998). *Spreading Good Practices in Security Sector Reform: Policy Options for the British Government.* London: Saferworld.

Boutros-Ghali, B. (1992). *An agenda for peace: preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping.* (3) Recuperado de: https://www.un.org/ruleoflaw/blog/document/an-agenda-for-peace-preventive-diplomacy-peacemaking-and-peace-keeping-report-of-the-secretary-general/

Brodeur, J. (2008). Algunos conceptos sobre policía rural a partir de la experiencia de la Policía Montada de Canadá. En: Llorente, M., Ortiz, R. y Urrutia, N. (2008) *Policía Nacional: una fuerza para la consolidación*. (pp: 7-10). Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.

Brzoska, M. (2000). The Concept of Security Sector Reform. Brief 15: Security Sector Reform, pp: 6-13.

Bulla, P., Guarín, S. y García, E. (2015). *Formación policial y seguridad ciudadana ¿Cómo mejorar el servicio de policía?* Recuperado de: https://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/11568-20150826.pdf

Camarena, J. (2016). La Organización como sistema: El modelo organizacional contemporáneo. *Oikos Polis, Revista Latinoamericana de Ciencias Económicas y Sociales, 1,* (1),135-174.

Carvajal, C. (2014). La Policía Nacional en el posconflicto. *Revista criminalidad,* (47), 38-48.

Castaño, O. (2013). Conflictos armados y construcción de paz: de la teoría a las políticas internacionales de paz en la posguerra fría. *Ra Ximhai: revista científica de sociedad, cultura y desarrollo sostenible, 9,* (2), 69-104.

Castellón, J. (2008). ¿Qué entendemos por Reforma del Sector de Seguridad? *Cuadernos de estrategia,* (138), 19-31.

Castrillón, G. (13 de mayo de 2018). "Soy un convencido de las bondades de la paz": General Álvaro Pico Malaver. *El Espectador,* recuperado de: https://colombia2020.

elespectador.com/pais/soy-un-convencido-de-las-bondades-de-la-paz-general-alvaro-pico-malaver
Chalmers, M. (2000). Security Sector Reform in Developing Countries: An EU perspective. London: Safeworld and Conflict Prevention Network.
Chetail, V. y Jütersonke, O. (2015). Peacebuilding: A Review of the Academic Literature. *White Paper Series,* (13), 1-14.
Chiavenato, I. (2009). *Administración de personal.* Bolilla No 1. Resumen. Universidad Tecnológica Nacional.
Cruz-Rodríguez, E. (2017). El posconflicto y la reforma de la Policía en Colombia: el problema de la desmilitarización. *Memorias, 15*(27), 15-30.
Di Nucci, L. (2008). *Diagnóstico organizacional: Estudio de caso de una organización policial.* Rosario: Organización X.
Diskin, L. y Gorresio, L. (2009). *La paz ¿cómo se hace? Sembrando Cultura de Paz en las Escuelas.* Colección Abriendo Espacios: Educación y cultura para la paz. Brasilia: Ministerio de educación Gobierno de Brasil.
Divon, S. (2016). Police Reform and Power in Post Conflict Societis: A Conceptual Map For Analysis. *European Journal of Policing Studies, 4* (3), 269-298.
Doyle, M. y Sambanis, N. (2000). International Peacebuilding: A Theoreticaland Quantitative Analysis. *The American Political Science Review, 94.* 4, 779-801.
Policía de la Paz: aciertos y desaciertos en un año de existencia. (13 de mayo de 2017) *El Espectador,* recuperado de: https://www.elespectador.com/noticias/judicial/la-policia-para-la-paz-aciertos-y-desaciertos-en-un-ano-de-existencia-articulo-693702
Así será la reestructuración de la Policía en los próximos años. (22 de marzo de 2017) *El Universal,* recuperado de: http://www.eluniversal.com.co/colombia/bogota/asi-sera-la-reestructuracion-de-la-policia-en-los-proximos-anos-249180
García, V. (2014, julio). *Reformas al Sector Seguridad en Contextos de Post-Conflicto Armado: Experiencias en Centroamérica y consideraciones sobre el caso colombiano.* Ponencia presentada en Conferencia FLACSO-ISA: "Poderes Regionales y Globales en un Mundo Cambiante", Buenos Aires, Argentina.
Guillén, F. (2015). *Modelos de policía y seguridad.* (Tesis doctoral) Universidad Autónoma de Barcelona. España.
Grabendorff, W. (2009). Limited Security Sector Reform in Colombia. *Security Sector Reform in Challenging Environments.* (69-86)
Grasa, R. y Mateos, O. (2014). *Guía para la construcción de paz.* Instituto Catalan Internacional para la Paz.
Harborne, B. (2017). The role of public finance in securing development. Development and security: Investing in people, peace and prosperity. Discussion Paper. Development Policy Forum. Bélgica: Friends of Europe. pp: 41-43
Harto de Vera, F. (2016). La construcción del concepto de paz: paz negativa, paz positiva y paz imperfecta. *Cuadernos de estrategia,* (183) 119-146.
Hendrickson, D. (1999). A Review of Security-Sector Reform. Conflict, Security & Development Group, Centre for Defence Studies, King's College, University of London.
Herrán, C. (2015). *Roles del sector defensa nacional en el posconflicto colombiano.* Universidad Militar Nueva Granada. Recuperado de: http://hdl.handle.net/10654/7144.

Interpeace. (2014). *Assessing Resilience for Peacebuilding: a discussion document.* Nueva York: Interpeace.

Islam, S. (2017). *Security and Development go Hand-in-Hand. Development and security: Investing in people, peace and prosperity.* Discussion Paper. Development Policy Forum. Bélgica: Friends of Europe. pp: 8-10

Jiménez, R. (2016). La Policía Nacional en el posconflicto. *Revista Opera,* (20), 85-105.

Kaldor, M. (2001). Las nuevas guerras. La violencia organizada en la era global. Barcelona: Tusquets Editores.

Llorente, M. y Guarín, S. (2017). *Colombia: Lessons on security, development and peace. En: Development and security: Investing in people, peace and prosperity.* Discussion Paper. Development Policy Forum. Bélgica: Friends of Europe. Pp: 16-20.

Llorente, M. (1999). *Perfil de la policía colombiana. Reconocer la guerra para construir la paz*, Bogotá, Ediciones Uniandes-Cerec-Norma, 1999, pp. 391-473.

Llorente, M., Ortiz, R., y Urrutia, N. (2008). *Policía Nacional: una fuerza para la consolidación. Bogotá:* Recuperado de: http://static.iris.net.co/semana/upload/documents/Doc-1622_2008620.pdf.

Manrique, V. (2013). Después de La Habana: *Un posconflicto relativo y armado. Observatorio de Drogas Ilícitas y Armas.* Ponencia presentada en el conversatorio: "El rol de la policía en el posconflicto". Universidad del Rosario. Bogotá, Colombia.

Martín, M. (1992). Policía, profesión y organización: hacia un modelo integral de la Policía en España. *Reis,* (59), 205-222.

Martín, M., y Torrente, D. (2016). La reforma de la policía en Europa: desafíos, debates y alternativas. *Desafíos, 28*(2): 113-144.

McAuliffe, P. (2017). The Marginality of Transitional Justice Within Liberal Peacebuilding: Causes and Consequences. *Journal of Human Rights Practice, 9*(1), 91-103.

Mendez, R. (1999). *Peace as a Global Public Good.* En: Kaul, I., Grungberg, I., & Stern, M. A. (1999). Global Public Goods. London: Oxford University Press. pp: 382-416.

Mesa, M. (2009). *Paz y seguridad.* CEIPAZ, Fundación Cultura de Paz, en: http://www.ceipaz.org/images/contenido/16_paz_seguridad_castellano.pdf

Molano, A. (Ed.). (2014). *Entre transición y restauración. Desafíos para la sociedad colombiana en el posconflicto. Contribuciones al debate sobre justicia transicional en Colombia.* Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.

Nasi, C. y Rettberg, A. (2005). Los estudios sobre conflicto armado y paz: un campo en evolución permanente. *Colombia internacional,* (62) 64-85.

Nathan, L. (2000). *Reform in New Democracies.* Brief 15. Bonn International Center for Conversion, pp: 23-28.

OECD/DAC. (2005). *Principles for good donorship in fragile states*.

O'Leary, D. (Ed) (2017). Development and security: Investing in people, peace and prosperity. Discussion Paper. Development Policy Forum. Bélgica: Friends of Europe.

Organización de las Naciones Unidas. (2000). *Report of the Panel on United Nations Peace Operations.* Recuperado de: A/55/305 - S/2000/809.

Ould-Abdallah, A. (2017). *Security and development in the Sahel Sahara. Development and security: Investing in people, peace and prosperity.* Discussion Paper. Development Policy Forum. Bélgica: Friends of Europe. Pp: 46-49.

Paris, R. (2002). International peacebuilding and the "mission civilisatrice". *Review of international studies, 28*(4), 637-656.
París, S. (2005). La transformación de los conflictos desde la Filosofía para la Paz. (Tesis Doctoral) - Universidad Jaume I de Castellón de la Plana. España.
Pearce, J. (1999). Peace-building in the Periphery: Lessons from Central America. *Third World Quarterly,* 20(1), 51-68.
Pedraza, L., Villamizar, A. y Ortiz, Z. (2015). Desafíos del proceso de construcción de paz para la Policía Nacional de Colombia. *Revista Criminalidad, 57* (3), 135-148.
Pérez, N. (2017). Evaluación del perfil del policía del postacuerdo en Colombia. *RHS-Revista Humanismo y Sociedad, 5*(2), 1-12
Pino, N. y Wiatrowski, M. (2006). *Democratic policing in transitional and developing countries.* Estados Unidos: Ashgate Publishing.
Policía Nacional de Colombia. (2010). *Enfoque humanístico del servicio de policía. Bogotá:* Imprenta Nacional de Colombia.
Policía Nacional de Colombia. (2017a). *Liderazgo Policial como factor de transformación en la edificación de la paz.* Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
Policía Nacional de Colombia. (2017b). *Modelo de construcción de paz de la Policía Nacional.* Bogotá: Policía Nacional de Colombia
Ponsaers, P. (2001). Reading about "community (oriented) policing" and police models. En: Policing: *An International Journal of Police Strategies & Management, 24,* (4), 470-497.
Restrepo, J. y Aponte, A. (Eds.). (2009). *Guerra y violencias en Colombia: herramientas e interpretaciones.* Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
Rettberg, A. y Camacho, A. (Coord.). (2002). *Preparar el futuro: conflicto y posconflicto en Colombia.* Bogotá: Alfaomega.
Rettberg, A. (2003). Diseñar el futuro: Una revisión de los dilemas de la construcción de paz para el postconflicto. *Revista de estudios sociales,* (15), 15-28.
Rivera.J. (2016). *Las instituciones de la policía municipal en México, obstáculos y oportunidades para la seguridad pública.* (Tesis de grado de Maestría). Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente, Tlaquepaque, México.
Rodríguez, F. (2014). *Aportes del proyecto 100 al gerenciamiento del talento humano, desde los procesos de formación del oficial de la Policía Nacional con miras al posconflicto.* (Tesis de especialización). Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá, Colombia.
Rubiano, M. (9 de julio de 2016). Así será la Policía del posconflicto. *El Espectador*, recuperado de: https://colombia2020.elespectador.com/justicia/asi-sera-la-policia-del-posconflicto
Sánchez, R. (2015). *Nuevos paradigmas de seguridad pública en el posconflicto.* En: Molano, R. (Ed). El posconflicto en Colombia. Reflexiones y propuestas para recorrer la transición. Bogotá: Instituto De Ciencia Política Hernán Echevarría Olózaga, Fundación Konrad Adenaeur en Colombia.
Schnabel, A. y Ehrhart, H. (Eds). (2005). *Security sector reform and post-conflict peacebuilding.* United Nations University Press.
UNIPEP. (2017). *Balance de gestión.* Abril 2017.
UNIPEP. (2018). Información solicitada por los investigadores a la UNIPEP y suministrada por la Unidad en octubre de 2018.

United Nations Security Council. (2010). Guidance Note of the Secretary-General. Recuperado de: United Nations Approach to Transitional Justice: https://www.un.org/ruleoflaw/files/TJ_Guidance_Note_March_2010FINAL.pdf

Velásquez, Andrés. (2007). La organización, el sistema y su dinámica: una versión desde Niklas Luhmann. *Revista Escuela de Administración de Negocios,* (61), 129-155.

Wulf., H. (2000). *Security-Sector Reform in Developing Countries: An Analysis of the International Debate and Potentials for Implementing Reforms with Recommendations for Technical Cooperation.* Deutsche Gesellschaft Für Technische Zusammenarbeit (GTZ).

Wulf., H.. (2004). Security sector reform in developing and transitional countries. *Berghof Research Center for Constructive Conflict Management,* (5), 1-20.

ISBN digital: 978-958-52080-4-9