Imprimir

Son varias las claves y aspectos que se deben tener en cuenta al momento de analizar la actual coyuntura nacional, la cual se envuelve en medio de las protestas sociales en contra de la Policía Nacional y un amplio despliegue de violencia por parte de las autoridades y los civiles.

Los problemas estructurales de la Policía Nacional

La Policía Nacional de Colombia tiene problemas estructurales que se derivan de su misma historia. Fue fundada bajo criterios de instituciones militares, con una fuerte subordinación y correlación al sector castrense, ejemplo de ello es la organización jerárquica que tiene la Policía, la cual es de origen militar.

Esto se verá profundizado en el marco del conflicto armado, en el cual las funciones, operaciones, armas, doctrina y educación, se vería mezclada paulatinamente, dando como resultado la actual Policía Nacional. Debe señalarse que ha existido una ala reformista que ha intentado llevar a la institución a una aproximación más cercana a la seguridad ciudadana, la cual ha permitido amplios avances en su interior en cuanto a la reflexión doctrinal, educativa, operativa en contextos civiles, entre otros.

Uno de los aspectos más dicientes respecto a esta posición de la Policía Nacional es su permanencia y subordinación dentro del Ministerio de Defensa y no al de Justicia o el Interior como sus pares occidentales. Esto ha tenido diversas implicaciones: Primero, una relevancia secundaria respecto al sector castrense en términos de la seguridad; así como una visión acotada de lo civil. Segundo, una subordinación a las políticas de seguridad y defensa, sin tener claridades respecto a las directivas que desde el ministerio pueden ser guiadas; ejemplo de ello es la existencia de solo dos políticas de seguridad ciudadana a lo largo de la historia del ministerio (una en el año 2011 y otra en el presente año-2020). Tercero, un parangón con las Fuerzas Militares en cuanto a su accionar y los indicadores que se les presentan.

A lo anterior se debe sumar la misma ambigüedad que la Constitución del 91 le ha dado a la

institución. Primero, se le ha otorgado una identidad colectiva en conjunto con las otras Fuerzas bajo la denominación de Fuerza Pública o Fuerzas Armadas (Art. 216). Segundo, a pesar de su carácter civil se categorizan sus características como Fuerza Armada. Tercero, es una institución que resuelve casos que van más allá de sus funciones en la búsqueda de la defensa del orden constitucional. Cuarto, se le asigna una justicia penal militar. Quinto tiene una ambigüedad entre la dependencia jerarquiza-institucional y el hecho que el Alcalde de cada municipio sea el jefe de policía del mismo.

Pero, la Policía no ha sido una institución estática. Es un organismo con cambios acotados en su nivel estructural. El organismo policial se ha tenido que adaptar a dinámicas de conflicto, problemas diferenciales, una baja presencia civil del Estado en los territorios (regiones donde esta es la única institución presente del orden nacional), deficiencias en campos como la inversión y la educación, entre otros aspectos. Asimismo, las reformas propiciadas en 1993 y 2003 fueron fundamentales en un proceso de volver más civil la institución, lo que no ha finalizado y es necesario retomar.

¿Qué pasa al interior de la Policía Nacional? Su historia de fundación y correlación con el ámbito castrense la ha llevado a tener características que le dificultan un proceso de cambio profundo: Primero, se ha generado una fuerte mentalidad de cuerpo en conjunto por parte de la institución, lo cual ha llevado a que haya una repelencia histórica a los aspectos diferenciales a aquellos que no son de su entorno. Segundo, las bases sobre las que se cimentó la Policía no eran de carácter civil y, aún hoy en día, es difícil efectuar transformaciones en el transcurso de pequeños cambios que no modifican las raíces de la institución, sino que crean características diferenciales teniendo los mismos orígenes. Tercero, sus campos de acción ampliados y las instituciones con las que tienen contacto llevan a que perpetúen características de control territorial antes de interrelación por la convivencia. Cuarto, una mentalidad de choque antes que de conciliación. Quinto, un uso de la fuerza que no es reconocido como ultima ratio, sino que es acotado por fases del procedimiento.

La rueda suelta y la orfandad de la institución

La Policía Nacional actualmente cuenta con más de 162.000 efectivos, siendo una de las burocracias estatales con mayor capacidad de intervención territorial, de las que mayor alcance tienen y con una configuración de continua interrelación social. Se podría afirmar que dentro del Estado colombiano solo el Ejército Nacional posee tales características, con la diferencia de que ésta es una institución de carácter militar, mientras que la Policía es civil -por lo menos en lo normativo-.

No obstante, a pesar de la importancia estratégica que juega en el entorno nacional, su enmarcación en el ámbito de lo civil y su interrelación con la sociedad; no ha habido un interés genuino en las élites políticas a lo largo de su historia por ocuparse de los problemas que les atañen a la institución, ni por su desarrollo integral. La Policía Nacional es una institución huérfana, con poco control político y un amplio desconocimiento respecto a sus dinámicas; lo cual la convierte en una especie de ‘rueda suelta’, la más grande que hoy en día tiene el Estado colombiano.

Se debe señalar que, en el orden nacional por parte de los gobiernos, no ha habido un interés por la Policía Nacional sino cuando existen escándalos institucionales coyunturales. Al respecto hay que hacer varias acotaciones: Primero, esto se debe a la influencia de la doctrina Lleras –traspasada desde el ámbito castrense al policial por su compenetración histórica en el país- en la cual se afirma que las instituciones armadas se encargarían de la seguridad y las instituciones civiles de la política, sin ningún tipo de intromisión entre ellas -claramente, para el caso de esta doctrina, la Policía contaba como una institución militar-. Esto llevó a que históricamente los gobiernos democráticos no tuvieran ningún tipo de interrelación con los temas de seguridad, lo cual también se configuró en los campos de acción policiales. La Policía al ser una de las instituciones fundamentales del Estado colombiano, pero a la vez gozar de una amplia autonomía, solo podía entrar en el debate cuando había un alto nivel de deslegitimación social; es decir, cuando los costos por sus transformaciones eran inferiores al de no hacerlas.

Además, hay un completo desconocimiento por parte de las élites civiles en cuanto al manejo de la seguridad ciudadana y la convivencia. Finalmente, el Ejército ha sido utilizado como

punta de lanza y cara visible de las políticas de seguridad de los gobiernos colombianos, dejando la Policía y los asuntos que ésta atiende, como secundarios.

Otro aspecto a señalar es de la estructura de las instituciones civiles. La pertenencia de la Policía Nacional al Ministerio de Defensa ha conllevado una subordinación a: i), políticos que poco o nada conocen de los temas de la seguridad y la defensa, y para quienes la convivencia se configura como un asunto secundario. ii), una irrelevancia respecto a lo central del ciudadano en la seguridad, dado el enfoque del Ministerio en la seguridad estatal. iii), una desconexión entre las autoridades de policía y la asunción de sus cargos, como son: los alcaldes, los gobernadores y la misma presidencia de la república con los demás ministerios (dado el carácter específico del mismo Ministerio el cual es el que más asuntos clasificados maneja).

Los anteriores puntos han llevado a que la Policía sea delegada en los diferentes niveles del ámbito nacional para la seguridad del ciudadano, teniendo una amplia discreción respecto a los planes que se ejecutan y las acciones que se toman. Los entes civiles no ejercen un control, mucho menos un acompañamiento y apoyo a las labores que los Policías realizan. Esta situación se puede ver reflejada en la desobediencia coyuntural que se ha presentado por parte de la Policía Metropolitana de Bogotá en relación con la alcaldesa de la ciudad, Claudia López, en cuanto a la limitación y el uso de determinadas armas.

Del mismo modo, visiones erradas que se han tenido en Colombia sobre el aumento de pie de fuerza como la salida a los problemas de la seguridad, la poca ampliación en cuanto a las políticas que tengan como finalidad mejorar la convivencia ciudadana y deficiencias en cuanto al manejo de las crisis, han llevado a que las condiciones en la interrelación social e, incluso, al interior de la misma institución, se vean reducidas en su cualidad.

Se debe recalcar que los escándalos no son nuevos en la institución; sin embargo, a pesar de ellos no ha habido un interés genuino ni permanente por un mejoramiento sistemático de la Policía Nacional en los órdenes civiles. En caso de efectuarse una necesaria reforma a la Policía se debe tener en cuenta que ésta es una tarea de largo aliento, que va más allá del

interés coyuntural y que tiene resistencias internas. Asimismo, es de vital relevancia que las autoridades civiles se apersonen del proyecto y saquen en conjunto este tipo de iniciativas. Se debe recordar que la Policía no es la única encargada de la seguridad y que, por el contrario, son un conjunto de instituciones civiles las que deben poner patente el proyecto.

De la misma manera, la historia de las reformas policiales en Colombia ha mostrado la existencia de procesos de "contrarreformas" posteriores a grandes cambios efectuados en la institución –algunas por las propias resistencias internas-, teniendo como principal factor del rebote la poca insistencia de los órganos civiles, cuyo interés en las reformas policiales depende del tiempo que dure el escándalo. Contrario a lo que sucede al interior de la Policía, cuyas políticas siempre van a intentar regresar a sus cimientos instituidos, los cuales no han sido derribados por las reformas efectuadas.

La diferencia de este momento y el parteaguas que genera

Sostener la afirmación de que la Policía Nacional de Colombia tiene en su haber la violencia de una manera sistemática y organizada en cuanto a su relación con la sociedad civil es difícil, diferenciándose de casos en otros países comparativamente a nivel regional como Chile, El Salvador o Brasil, donde el abuso policial es alto. ¿Qué cambió a nivel interno en la institución?

La Policía Nacional colombiana es una de las instituciones estatales más visibles y de mayor interrelación con la sociedad; empero, el punto de inflexión se daría con el aislamiento obligatorio por la pandemia, esto profundizo la situación, donde ésta era de los pocos entes estatales que funcionaba a toda su capacidad y con presencia permanente en las calles del país. Se desempeñó de diversas maneras a lo largo del territorio nacional, desde el acompañamiento logístico y de entretenimiento alrededor de la pandemia, hasta la contención de las personas que se encontraban fuera de sus viviendas sin permiso en la emergencia sanitaria.

La anterior situación permitió cambios en cuanto a las concepciones institucionales y

culturales en relación a la Policía: Primero, modifico la forma de interacción con los ciudadanos, siendo esta limitada y con carácter plenamente de contención -centrándose en el cumplimiento de los decretos dictados por el ejecutivo en diferentes niveles-; difiriendo de muchas de las atribuciones anteriores en cuanto a su valor comunitario -siendo este último uno de los grandes alicientes en la transformación interna de la Policía hacia un carácter más civil-. Segundo, un cambio intrínseco del ciudadano en cuanto al rol de la Policía en la sociedad, dado que -con indiferencia de las necesarias medidas que se tuvieron que tomar- esta institución había pasado de ser -por lo menos de manera normativa y en el orden del deber ser- una garante de la libertad, a ser la aseguradora de la contención social. Tercero, un marco de decisiones autoritarias en el entorno de una problemática sanitaria compleja que eran seguidas por la institución policial. Cuarto, el receso de las actividades de buena parte de la capacidad de las otras instituciones civiles, lo cual dejaba a la Policía como principal mediadora social en un contexto en el cual era difícil su interacción por las mismas limitantes derivadas de los decretos.

El resultado sería una oportunidad para ejercer un proceso de retorno –acelerado- a sus cimientos respecto a los aspectos adelantados antes de la pandemia, lo cual se acompaña de un estancamiento previo a la emergencia sanitaria después de los avances producidos en materia de seguridad ciudadana y convivencia en preparación para el pos acuerdo. Este aspecto facilitó que se presentara un escenario que en el periodo de la presente constitución no se había dado: por el número de muertos y heridos por armas de fuego y los daños provocados en bienes públicos. Del mismo modo, se vio un descontrol por parte de las autoridades civiles en cuanto al manejo de las situaciones en diferentes ciudades.

Algunas ideas para la reforma de la Policía

Como ya se ha señalado, las reformas a la Policía se presentan en los momentos de los mayores escándalos de la institución. Para que se dé una transformación estructural de la Policía Nacional es necesario que haya un apersonamiento de las tareas de la seguridad por parte de las autoridades civiles, aspecto que, hasta el momento, el gobierno nacional ha sido renuente a aceptar, señalando éste como un escándalo menor que debe ser objeto de

investigaciones de los miembros que lo efectuaron, bajo la idea de “manzanas podridas”. La Policía a largo plazo solo termina respondiendo a la autoridad del Ministerio de Defensa y de la Presidencia de la República, cuyas posiciones en esta coyuntura han sido acotadas en cuanto a la demanda de reformar la institución, sin darle la profundidad que este debate amerita.

En caso de que existiera un verdadero interés por parte de las instituciones civiles se debe mediar en puntos específicos de la Policía para su transformación: Uno, priorizar la calidad antes que la cantidad como factor definitorio de la seguridad ciudadana, haciendo un reclutamiento selectivo y con amplia educación respecto a los miembros de la institución, los cuales deben ser ejemplo de las normas que se posicionan en el cumplimiento. Dos, un cambio doctrinal, entendiendo éste como una transformación de todos los preceptos heredados por sus funciones en la contención de amenazas que poca relación tienen con su misión constitucional. Tres, un nuevo enfoque profesional policial en el cual se busque concretar un mando horizontal antes que vertical, la discrecionalidad y el conocimiento de los principios policiales, la mediación en convivencia antes que el uso de la coerción, la integración de la Policía al interior del tejido social rescatando su carácter civil y una centralización en el ciudadano -sin importar sus características- como objeto de protección. Cuatro, la construcción de la seguridad y la convivencia ciudadana como un asunto civil antes que militar. A lo anterior se suma la necesaria definición acerca de la permanencia de la Policía en el Ministerio de Defensa, su pertenencia al fuero penal militar, las instituciones de control civil que la vigilan, su categoría al interior de la Fuerza Pública, la construcción de las Políticas marco y su misionalidad.

Esta reforma es necesaria, porque después del acuerdo de paz con las FARC se ha dado un aumento en las demandas sociales que se escapan al contexto del conflicto armado interno, lo cual ha llevado a que el actuar de la Policía sea necesario más que nunca. Sin embargo, los rápidos cambios dejaron a la institución policial rezagada respecto a las transformaciones que tenía que afrontar. El mejor ejemplo de ello es la mediación con fuertes movimientos sociales que se han presentado alrededor del país, que contrastan con los sucesos de protestas ocurridos en décadas pasadas, con la diferencia de que ahora no se debe ni puede

tomar una salida autoritaria como respuesta.

La problemática más allá de la Policía Nacional

Hay varios aspectos que se deben tener en cuenta. El sector seguridad se encuentra en una crisis general. No es solo un problema de la institucionalidad de la Policía Nacional, por el contrario, este año se ha visto permeado por diversos escándalos de las Fuerzas Militares, los cuales no generaron la misma reacción en orden de protesta y la búsqueda de una reforma, pero sí bajaron la legitimidad de la institucionalidad. Del mismo modo, la violencia en aumento y sin control aparente -tal y como lo afirmó la Dirección de la Unidad de Investigación y Acusación de la Jurisdicción Especial para la Paz, en la cual se resaltaba que la violencia se estaba desbordando de tal manera que podía llegar a los límites del año más violento en tres décadas, rivalizando con el umbral generado en 1998-, las dificultades de la seguridad ciudadana y el crecimiento de los grupos armados ilegales, son muestra del momento por el cual está pasando la institucionalidad del Estado colombiano.

Adicionalmente, el gobierno nacional ignora muchas de las dinámicas sociales y su respuesta se ha basado en el uso de la Fuerza, ordenando la militarización de zonas y el mayor uso de personal. No hay una claridad por parte de los órganos civiles de las implicaciones que estas dinámicas están generando a nivel estructural; así como hay factores ideológicos arraigados respecto a la posición que se toma como institucionalidad.

A lo anterior cabe agregar el descontento social generado por la violencia sistemática, una crisis económica y psicológica proveniente de una cuarentena de más de cinco meses, un descontento social fuerte con orígenes anteriores a la emergencia sanitaria -finales del año 2019 y principios de 2020- cuyas peticiones no fueron atendidas, un gobierno con un amplio número de demandas sociales insatisfechas y la influencia internacional dada por el espejo de protestas como las generadas en Estados Unidos por la muerte de George Floyd. Estos factores formarían una convulsión social que, con el levantamiento de la cuarentena y la debilidad de los organismos gubernamentales, llevarían a que cualquier tipo de tensión desencadenara un efecto bola de nieve en el país.

El caso de la Policía Nacional, la institución que más había estado presente en el control social en medio de la cuarentena, así como el agravante de ser la cara más visible del Estado colombiano en su relación con el ciudadano, llevo a que, al momento de presentarse la muerte violenta de Javier Ordoñez por las características del homicidio, se diera una fuerte y violenta respuesta social que traía implícito un descontento que rebasa a la misma institución policial y que tiene unos fuertes antecedentes en todo un contexto. La Policía Nacional en el orden de sus falencias y problemas históricos se convirtió -en un momento coyuntural- en la institución en la que se vería materializado todo el descontento de la sociedad colombiana.

Finalmente, esta situación debería aprovecharse para realizar las transformaciones necesarias al interior de la Policía Nacional, sin perder de vista el contexto de que esta -a largo plazo- es una demanda que no resuelve la cantidad de problemas acumulados de la sociedad colombiana y, por lo tanto, es una solución estructural para la institución policial, pero contextual en el marco de una oleada de descontento social en el país.

Alejo Vargas Velásquez: Profesor Titular de la Universidad Nacional y Director del Grupo de Investigación en Seguridad y Defensa

Farid Camilo Rondón Raigoza: Politólogo y estudiante de la maestría en Estudios Políticos de la Universidad Nacional y miembro del Grupo de Investigación en Seguridad y Defensa

Foto tomada de: Publimetro Colombia