



De la seguridad nacional a la seguridad ciudadana :
el papel de la policía nacional

Juan Aparicio Barrera

Trabajo de grado para optar al título profesional:
Maestría en Seguridad y Defensa Nacionales

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"
Bogotá D.C., Colombia

2010

MONOGRAFÍA DE GRADO

**DE LA SEGURIDAD NACIONAL A LA SEGURIDAD CIUDADANA:
EL PAPEL DE LA POLICÍA NACIONAL**

MAESTRÍA EN SEGURIDAD Y DEFENSA NACIONALES
ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA

Por

Subteniente JUAN APARICIO BARRERA

Tutor:

JUAN PABLO GÓMEZ AZUERO

BOGOTÁ D. C., SEPTIEMBRE DE 2010

RESUMEN

Esta monografía es la síntesis de cinco ensayos de la Maestría, que se condensan bajo la temática del cambio de las amenazas al Estado-nación en el mundo de la posguerra fría a aquellas que afectan a la ciudadanía, a la par que con ello se demuestra el papel que desempeña la Policía Nacional, en los contextos interno y externo, para contrarrestar las nuevas amenazas. En el primer capítulo se aborda el cambio de las amenazas (seguridad nacional a seguridad ciudadana), y las principales son, en el nuevo contexto mundial, aquellas de carácter interno; en el segundo se define el tipo de guerra en Colombia, y en la actualidad es la del Estado en contra actores no estatales del conflicto; en el tercer capítulo se presenta el rol de la Policía ante las amenazas a la seguridad del Estado (integridad territorial y soberanía), las amenazas internas al Estado que provienen de las guerrillas y las amenazas híbridas. En el cuarto se discute en los conceptos de seguridad interna y seguridad ciudadana, entendida la primera como aquella que tiene por fin proteger al Estado de sus amenazas internas, y la segunda, como la que pretende la protección de los derechos básicos (vida, libertad) y patrimoniales de los ciudadanos por el Estado. En el quinto aparecen las estrategias de la Policía para contrarrestar las nuevas amenazas a la sociedad colombiana.

PALABRAS CLAVE

Policía Nacional, seguridad nacional, seguridad ciudadana, amenazas internas, actores no estatales del conflicto.

“(...) es mucho más barato adiestrar a un policía para que ofrezca seguridad en su aldea, o ayudar a un agricultor a sembrar su cosecha, que enviar a nuestras tropas a combatir (...)”.

Acerca de una nueva estrategia para Afganistán y Pakistán.

B. Obama

RESUMEN

Esta monografía es la síntesis de cinco ensayos de la Maestría, que se condensan bajo la hipótesis del cambio de las amenazas al Estado-nación en el mundo de la postguerra fría a aquellas que afectan a la ciudadanía, a la par que con ello se demuestra el papel que desempeña la Policía Nacional, en los contextos interno y externo, para contrarrestar las nuevas amenazas. En el primer capítulo se aborda el cambio de las amenazas (seguridad nacional a seguridad ciudadana), y las principales son, en el nuevo contexto mundial, aquellas de carácter interméstico; en el segundo se define el tipo de guerra en Colombia, y en la actualidad es la del Estado en contra actores no estatales del conflicto; en el tercer capítulo se presenta el rol de la Policía ante las amenazas a la seguridad del Estado (integridad territorial y soberanía), las amenazas internas al Estado que provienen de las guerrillas y las amenazas intermésticas. En el cuarto se discurre en los conceptos de seguridad interna y seguridad ciudadana, entendida la primera como aquella que tiene por fin proteger al Estado de sus amenazas internas, y la segunda, como la que pretende la protección de los derechos básicos (vida, libertad) y patrimoniales de los ciudadanos por el Estado. En el quinto aparecen las estrategias de la Policía para contrarrestar las nuevas amenazas a la sociedad colombiana.

PALABRAS CLAVE

Policía Nacional, seguridad nacional, seguridad ciudadana, amenazas intermésticas, actores no estatales del conflicto.

CONTENIDO

AGRADECIMIENTOS

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

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

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	3
1. DE LA SEGURIDAD NACIONAL A LA SEGURIDAD CIUDADANA: LAS NUEVAS AMENAZAS.....	8
1.1. La seguridad ciudadana	8
1.1.1. ¿Seguridad al Estado o al ciudadano?	10
1.1.2. Seguridad y libertad.....	10
1.1.3. La seguridad ciudadana y la seguridad humana	11
1.2. Cambio histórico de las amenazas.....	13
1.2.1. ¿La seguridad interna o externa?	15
1.3. La imbricación de las amenazas	17
1.3.1. ¿La vigencia de la seguridad ciudadana indica la extinción de otras amenazas?	22
1.4. Las nuevas amenazas (las amenazas intermísticas).....	23
1.4.1. Características de las amenazas intermísticas.....	25
1.5. Las respuestas frente a las nuevas amenazas.....	26
1.5.1. La cooperación	27
1.5.2. Acción policial.....	28
2. LA GUERRA EN COLOMBIA: CARACTERÍSTICAS DE LOS ACTORES NO ESTATALES	30
2.1. ¿Cuál tipo de guerra?.....	30
2.2. Generaciones de la guerra.....	33
2.2.1. Guerra Estado-Estado	33
2.2.2. Guerra Estado-fuerza irregular	34
2.2.3. Guerra Estado-actores no estatales	34
2.3. “El derramamiento de sangre”	35
2.3.1. El enfrentamiento con las fuerzas del Estado y la afectación a la población	37
2.4. Características de los actores no estatales del conflicto	38
2.4.1. Economías ilícitas.....	39
2.4.2. Carácter irregular.....	40

2.4.3. Injerencia territorial	41
2.4.4. Injerencia social	42
2.4.5. Mando en los actores no estatales.....	43
2.5. El papel del Estado	44
3. EL PAPEL DE LA POLICÍA ANTE LAS AMENAZAS EXTERNAS, INTERNAS E INTERMÉSTICAS.....	45
3.1. La policía ante las amenazas externas	45
3.1.1. La policía como garantía de la paz internacional	46
3.2. La policía ante las amenazas internas.....	50
3.3. La Policía ante las amenazas intermésticas	53
3.3.1. Interpol	55
3.3.2. Europol	56
3.3.3. Ameripol.....	56
4. LA POLICÍA NACIONAL: EL PASO A LA SEGURIDAD CIUDADANA.....	58
4.1. La Policía Nacional	58
4.2. El viraje de la Policía Nacional	60
4.3. ¿Cómo se produjo el cambio?	62
4.3.1. Los logros ante la amenaza interna, 2002-2009	64
4.3.2. Disminución en delitos de impacto.....	64
4.3.3. Reducción de las guerrillas de izquierda y derecha.....	67
5. LA ESTRATEGIA DE LA POLICÍA NACIONAL EN CONTRA DE LAS AMENAZAS A LA SEGURIDAD CIUDADANA.....	70
5.1. La estrategia en la Policía Nacional	70
5.2. El redireccionamiento de la estrategia.....	72
5.3. Nivel estratégico, táctico y operativo en la Policía Nacional	73
CONCLUSIONES.....	78
BIBLIOGRAFÍA.....	81
ANEXOS.....	87

INTRODUCCIÓN

Este texto es una compilación de cinco ensayos críticos de igual número de cátedras de la Maestría en Seguridad y Defensa Nacionales, de la Escuela Superior de Guerra. En él se hace un balance de los cambios en el mundo de la postguerra fría y en el país frente al tema de la seguridad del Estado y del ciudadano, y del rol de la Policía Nacional ante el nuevo tipo de amenazas.

En este trabajo se indaga por las nuevas amenazas en seguridad, y se registra el fenómeno del paso de las amenazas al Estado a las del ciudadano, que significa un nuevo paradigma en la seguridad y defensa, ya que se pasa de la seguridad del Estado-nación y sus intereses a la seguridad del ciudadano.

A la par que se despeja la hipótesis, se indaga por la necesaria adaptación de respuestas a los nuevos problemas, y se indica el papel de la Policía ante los desafíos que afectan a la ciudadanía. Como característica principal, se describe el carácter interméstico de las nuevas amenazas, y la imperiosa necesidad de soluciones globales por medio de la cooperación entre los Estados.

El marco teórico se sustenta en el contractualista y las teorías sobre los conflictos contemporáneos; a su vez, se realizan ejercicios descriptivos de observaciones empíricas de los actores no estatales del conflicto, y se nutre de información estadística de fuentes oficiales del Gobierno y del orden interno de la Policía Nacional.

El primer capítulo corresponde a la cátedra Fundamentos de la Lógica Estratégica, y se titula *De la seguridad nacional a la seguridad ciudadana: las nuevas amenazas*; trata del cambio en la lógica de la seguridad en cuanto al viraje de las amenazas en la era de la postguerra fría y en la sociedad colombiana. De esta suerte, a medida que se contrarrestan

las del orden interno, que provienen de la guerrilla o amenazas al Estado (seguridad nacional), y se conserva la ausencia real (actual y futura) de amenazas externas a la soberanía nacional, las nuevas se agrupan en la seguridad ciudadana y son de carácter interméstico, ya que perturban tanto el entorno nacional como el internacional.

Así, ante las nuevas condiciones, la estrategia del Estado vira del conflicto interno a la lucha contra la criminalidad; esta última se representa en actores no estatales del conflicto.

Por tal razón, en virtud del cambio histórico de las amenazas en la aldea global y de las necesidades de los ciudadanos de seguridad, la lógica del pensamiento estratégico del Estado debe cambiar la prioridad de los problemas de la seguridad nacional a los de la seguridad ciudadana. Del mismo modo, se indica una coexistencia de amenazas y una evolución en las necesidades de seguridad de los ciudadanos.

El primer capítulo responde a las preguntas: ¿qué es la seguridad ciudadana?; ¿cuáles son las amenazas a la seguridad de carácter externo, interno e interméstica?; ¿cuáles son las nuevas amenazas a los ciudadanos y quiénes son los enemigos que deben contrarrestar las instituciones del Estado?, y las características de los nuevos enemigos y las estrategias de consenso, a partir de la cooperación, la ayuda exterior y la asistencia (económica, técnica y educativa) entre los Estados para hacer frente a las nuevas amenazas, principalmente en cooperación policial.

El segundo, de la cátedra Naturaleza de la Guerra, está bajo el título *La guerra en Colombia: características de los actores no estatales*, y se refiere a las características de la guerra o del conflicto armado actual del país, de las acciones que emprenden las instituciones del Estado, principalmente las de seguridad y del sistema penal, contra los actores no estatales del conflicto, tales como las bandas criminales del narcotráfico, la delincuencia organizada (común, pandillas, grupos de narcotraficantes), las organizaciones delictivas transnacionales y la guerrilla.

Dadas las especificidades de la guerra en Colombia y las interconexiones que establecen las amenazas, que afectan tanto a la ciudadanía como al Estado, las respuestas de este último son múltiples, entre ellas militares y no militares (tratamiento policial y represión penal).

Se establece que en Colombia existe un tipo especial de guerra, en la cual el Estado enfrenta a actores no estatales que amedrentan a la población, y que del choque armado entre la Fuerza Pública (Policía Nacional y Fuerzas Militares) y los actores no estatales del conflicto, las muertes violentas al año superan la unidad de mil.

Se trata de una guerra que se caracteriza por la violencia, la irregularidad, la evolución continua del enemigo, las disputas de espacios donde prevalecen las economías ilícitas, la ausencia de reglas e irrespeto al derecho por parte de los actores no estatales del conflicto, el empleo de armas ligeras, la criminalidad y la prolongación en el espacio-tiempo.

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

Ello supone que el fin estratégico del Estado es lograr el monopolio de la fuerza en todo el territorio nacional, para alcanzar la seguridad efectiva de la ciudadanía y evitar que los actores no estatales tengan control social en sectores puntuales de la sociedad. Esto indica que el enemigo (actores no estatales del conflicto) no necesariamente es derrotado, neutralizado o sometido, sino que las lógicas de intervención se dirigen al aspecto penal (poner tras las rejas), y que tampoco se espera la desaparición total del fenómeno, sino su reducción a niveles que no disputen el monopolio de la fuerza con el Estado y para que los ciudadanos no se sientan intimidados por dichos actores.

El tercer capítulo, de la cátedra Seguridad Global, Regional y Geopolítica, titulado *El papel de la Policía ante las amenazas externas, internas e intermésticas*, explica tres grupos de

amenazas en materia de seguridad en Colombia, que se remontan históricamente a la configuración del Estado-nación y se entrelazan con amenazas internas al Estado que sobrevienen de las guerras de guerrillas, y con grupos de desafíos recientes de afectación mundial; dichas amenazas se manifiestan en el territorio nacional, y parte de la solución o resolución de las mismas está en el papel que desempeña la Policía.

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

En segundo lugar están los problemas históricos de configuración del Estado-nación, que repercuten en la plena o parcial ausencia del Estado en vastos territorios (principalmente la no presencia de instituciones de seguridad y del sistema penal), en especial en sectores rurales y selváticos apartados del centro político del país, lo que ha generado en fronteras permeables y solitarias; aunado a lo anterior está la presencia de guerrillas de tinte socialista desde los años 60, que significan amenazas internas y obstáculos para el ejercicio del monopolio de la fuerza por parte del Estado.

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

Las estrategias de contención o solución de estas amenazas (externas, internas y transnacionales) tienen la participación activa de la Policía, de modo que esta desempeña

un papel protagónico en el mundo actual. Para Colombia, la solución de las mismas es integral, ya que a medida que se ahonda en cada una hay una repercusión en una mejor situación de las otras, es decir, las soluciones son incluyentes.

El cuarto capítulo corresponde a la cátedra Seguridad y Defensa Nacional, y se titula *La Policía Nacional: el paso a la seguridad ciudadana*. En él se analizan datos generales de los delitos de alto impacto durante los últimos años, para ver la reducción de aquellos que afectan la seguridad interna del Estado, y se propone que la Policía Nacional se está transformado de una organización con objetivos basados en la seguridad interna o pública, que es el mantenimiento del orden público, para girar a la prevalencia de la seguridad ciudadana, en la cual priman intereses de protección de los ciudadanos y sus bienes económicos frente a la delincuencia. Esto es, el paso de combatir al “enemigo interno” del Estado a contrarrestar los fenómenos de la criminalidad realizados por los actores no estatales del conflicto que afectan a la ciudadanía.

Se propone que este paso fue producto del éxito de la Política de Seguridad Democrática (PSD), ya que al consolidarse el control territorial, y el reducirse el accionar de los grupos guerrilleros, se desplazó el centro de atención de los problemas de orden público interno a los de inseguridad en las metrópolis, y esto se expresó en los problemas de la seguridad ciudadana. Estos problemas de inseguridad corresponden al sentir ciudadano, y los requerimientos de seguridad de la ciudadanía son para la protección de los bienes económicos, de modo que quedan relegados a un segundo plano los problemas de orden público (guerrilla).

El quinto, de la cátedra Estrategia Militar General y Operativa, tiene por título *La estrategia de la Policía Nacional en contra de las amenazas a la seguridad ciudadana*; presenta la adaptación de las estrategias de la Policía Nacional, del conflicto interno (guerrilla), a la lucha contra los actores no estatales del conflicto. Este capítulo aborda el contexto teórico e histórico de dichas estrategias, y los niveles de despliegue estratégico, táctico y operativo en la lucha contra la criminalidad de los actores no estatales del conflicto.

1. DE LA SEGURIDAD NACIONAL A LA SEGURIDAD CIUDADANA: LAS NUEVAS AMENAZAS

1.1. La seguridad ciudadana

En términos generales, es la protección, por parte del Estado, de los derechos de primera generación (derechos fundamentales) de los ciudadanos¹. Así, es:

(...) la condición personal, objetiva y subjetiva, de encontrarse libre de violencia o amenaza de violencia o despojo intencional por parte de otros².

Esta definición, que nace de la teoría constitucional del derecho³, tiene por línea teórica el contractualismo, y se entiende como el alcance del estado civil, contrario al estado de naturaleza; en otras palabras, el paso de la barbarie a la civilidad, ya que el Estado protege de la amenaza de la guerra de todos contra todos, y propicia las condiciones para la paz y la prosperidad de los asociados (ciudadanos).

Esta teoría, que comienza con Thomas Hobbes y tiene su punto culminante en Max Weber, asume como núcleo conceptual al Estado como protector del ciudadano de las condiciones primarias, de la barbarie, de la amenaza de la guerra sin fin entre los hombres, de la

¹ “(...) La seguridad ciudadana se refiere a modalidades específicas de vulnerabilidad –las ocasionadas por la violencia y el despojo– y a la protección del núcleo de los derechos fundamentales de las personas”. *Venciendo al temor. (In) seguridad ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica*. Informe PNUD, Costa Rica, 2005. San José de Costa Rica, 2006. Pág. 36.

² *Ibid.*, pág. 36. Por su parte, Giraldo y Velásquez, la definen como “el bien público que sustenta la protección de la integridad física y moral de las personas”. **GIRALDO**, Fabio y **VELÁSQUEZ**, Elkin. *Hábitat y seguridad urbanas: tendencias, prevención y gobernanza de la seguridad*. ONU-HABITAT, PNUD, Alcaldía de Bogotá. 2009. Pág. 13.

³ Según el constitucionalismo, la primera generación de derechos tiene por fin la protección de los derechos a la vida y a la integridad personal, también a las libertades y garantías individuales; la segunda generación son los derechos económicos y sociales, y la tercera, los derechos de los pueblos, paz, ambiente sano y desarrollo. Del mismo modo, se presentan en la Constitución política de Colombia (título II, capítulos I, II y III).

protección de la vida y la propiedad. Ello indica que la legitimidad del Estado se preserva a medida que monopoliza la fuerza física y que garantiza las condiciones para que los individuos puedan progresar en paz.

Aunque las concepciones contractualistas presentan divergencia con relación a la naturaleza del hombre, ya que Thomas Hobbes indica que “el hombre es un lobo para el hombre”⁴, y Jean-Jacques Rousseau, que “el hombre es naturalmente bueno, es la sociedad que lo corrompe”⁵, se toma en el escrito en el contexto de la naturaleza conflictiva y violenta del humano⁶, y por ello, inevitablemente, existen individuos que presentan comportamientos destructivos, lo que hace necesaria la regulación social y la protección por parte de terceros neutrales, que se encarnan en las instituciones del Estado, sobre todo aquellas que detentan las armas y la violencia legítima, como la policía o el ejército.

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

Se trata de un requisito que surge por demanda de otro objetivo que se desea alcanzar. La seguridad se convierte en una premisa imprescindible para el desarrollo del objetivo final. Por lo tanto, pasa a ser una prioridad, puesto que hasta que no logremos la meta que la requirió estará en expectativa. Es, pues, la garantía de construcción de otros fines (...)⁷.

⁴ **HOBBS**, Thomas. *El leviatán*. México: F.C.E., 1996. Pág. 80.

⁵ **ROUSSEAU**, Jean-Jacques. *El contrato social*. Madrid: Espasa-Calpe, 1980.

⁶ Es importante aclarar que, en teoría política, es de igual importancia el consenso que se presenta entre los ciudadanos, y en sociedad también existe la solidaridad entre los individuos, y las situaciones de conflicto y las intenciones del individuo no son siempre destructivas. Por tanto, el Estado no interviene sobre situaciones no problema, sino en las de conflicto violento; de allí que la movilización de la fuerza no es para efectos de paz sino para efectos de conflicto o violencia, o en tiempos en que se manifieste la voluntad de luchar.

⁷ **VARGAS** Velásquez, Alejo. ¿Cómo entender la seguridad y la defensa? *En: Boletín Bimestral Democracia, Seguridad y Defensa*. Programa “Relaciones Civil-Militares”. Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Año 4. Mayo/junio 2008.

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

1.1.1. ¿Seguridad al Estado o al ciudadano?

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

En este punto es válido formular la pregunta: ¿la seguridad para quién, para el ciudadano o para el Estado? Si bien el fin del Estado es proteger a las personas en su vida, bienes y derechos⁸, el contexto histórico y el carácter fluctuante de las amenazas han obligado al Estado a fijar su atención y concentrarse en combatir amenazas a su existencia e integridad. Sin embargo, por principio, el Estado está constituido para proteger al ciudadano.

1.1.2. Seguridad y libertad

Segundo, es recurrente escuchar la supuesta tensión entre seguridad y libertad, ya que se plantea que si se avanza en una, se retrocede en otra, siendo un *juego de suma cero*. Sobre esto, el Estado está para garantizar las condiciones para el ejercicio de las libertades⁹, es

⁸ Artículo 2 de la Constitución política: “(...) Servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la constitución (...) Defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades (...)”.

⁹ Se renuncia a la libertad de autoprotección para que sea el Estado quien la provea.

decir, la protección de los ciudadanos en sus derechos se constituye en el objeto central del Estado (superar el miedo). De tal modo, el Estado se vale de la violencia (legal y legítima) para garantizar las condiciones en que los individuos puedan prevalecer la vida y bienes económicos para ser prósperos.

En este sentido, los medios de que se vale el Estado para garantizar los fines de la vida, bienes materiales y prosperidad de los ciudadanos, son sus instituciones, sus funciones y las reglas del derecho; a partir de las instituciones y de las reglas constituidas se pretende regular los comportamientos de los ciudadanos, y encasillar conductas desviadas de los individuos en sociedad. Es decir, que los medios del Estado deben emplearse para la protección del ciudadano, y a medida que logran prevalecer unas condiciones mínimas de protección, crean legitimidad¹⁰. Si el Estado no genera protección oportuna, la impunidad es alta, aumentan los temores en la sociedad y los actores no estatales del conflicto socavan su presunción de monopolio de la fuerza, el Estado se considera como fallido.

1.1.3. La seguridad ciudadana y la seguridad humana

Dado que en el mundo contemporáneo el concepto de seguridad es polisémico¹¹ y las amenazas al ciudadano superan la garantía de la vida y bienes de la persona y la ausencia de miedo, la seguridad ciudadana sería un capítulo más de la seguridad humana¹², siendo

¹⁰ “La seguridad ciudadana se define como el derecho de los integrantes de la sociedad de desenvolverse cotidianamente con el menor nivel posible de amenazas a su integridad personal, sus derechos y el goce de sus bienes. Se asienta la obligación del Estado de satisfacer las necesidades del ciudadano, a cambio de la delegación de poder que éste ha hecho en los responsables de conducir el aparato estatal”. **GONZÁLEZ, Patricia.** Seguridad ciudadana. En: *Cuadernos de Seguridad y Defensa*, No. 2. FLACSO. Guatemala, 2003. Pág. 16.

¹¹ “La seguridad ha sido, desde siempre, un concepto polémico y debatido en su propia esencia. Sin embargo, sólo en épocas recientes se ha aceptado ampliamente que la seguridad no es algo que compete únicamente a los Estados ni al elemento militar (Barbé y Perni, 2003: 5)”. En: **DOMÍNGUEZ Pousada, Verónica.** *La agenda de seguridad en América Latina. Dos concepciones.* 16 de abril de 2005. CADAL. Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina.

¹² Informe sobre desarrollo humano, 1994. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. New York: ONU. 1994.

las dimensiones de la seguridad siete, que son: económicas, alimentarias, en la salud, ambientales, personales, de la comunidad y políticas¹³.

La seguridad humana postula la búsqueda de la seguridad¹⁴ a través del desarrollo sostenible¹⁵. Y pretende una concepción holística, que involucra elementos tales como ausencias, carencias o fuentes de ansiedad, que van desde el empleo, la salud, el medio ambiente, los cataclismos, hasta la criminalidad, que corresponden a las inquietudes y padecimientos cotidianos de los humanos¹⁶. Sin embargo, al ser tan amplio su radio de acción, el concepto mismo se vuelve difuso¹⁷. Si bien en términos generales la seguridad es la protección, por el Estado, del ser humano (el ciudadano), y sus necesidades son varias, al asumir todas las dimensiones, el concepto se vuelve demasiado amplio. Si todo es seguridad, ¿qué no es seguridad?

En este sentido, la seguridad ciudadana debe entenderse desde la protección, por parte del Estado, de los derechos básicos del ciudadano (vida, libertad y honra) y su patrimonio.

La seguridad ciudadana representa un viraje en el gasto público e implica la asignación de más recursos a las instituciones que enfrentan dichas amenazas, y la inversión en ella tiene la ventaja de no generar el “dilema de la seguridad” (la desconfianza entre los Estados

¹³ *Ibíd.*, pág. 28.

¹⁴ “La seguridad significa estar libres de constantes amenazas del hambre, la enfermedad, el delito y la represión. También significa protección contra perturbaciones repentinas y perjudiciales en la pauta de nuestras vidas cotidianas”. *Ibíd.*, pág. 4.

¹⁵ “(...) la búsqueda de seguridad humana debe efectuarse a través del desarrollo y no mediante las armas”. *Ibíd.*, pág. 1.

¹⁶ “La seguridad se ha relacionado más con el Estado-nación que con la gente (...) Se dejaban de lado las preocupaciones legítimas de la gente común que procuraba tener seguridad en su vida cotidiana”. *Ibíd.*, pág. 25. “(...) igual importancia a la seguridad de las personas y la seguridad territorial (...)”. *Ibíd.*, pág. 3.

¹⁷ Es necesario resaltar que la seguridad humana crítica los conceptos de seguridad externa o nacional, dado que en la actualidad los conflictos entre los Estados-nación pasan a segundo plano. Y frente a problemáticas internas de seguridad, sugiere primero controlar las amenazas internas, para de esta forma permitir la protección efectiva de otros tipos de seguridad (empleo, alimento, salud, etc.) que la ciudadanía reclama.

genera carreras armamentistas); a la vez, da soporte a la seguridad nacional, dado que la seguridad humana¹⁸ tiene como principio la disminución del gasto en defensa.

Es necesario subrayar que la seguridad ciudadana no se basa exclusivamente en el accionar de las policías o de las instituciones presentes dentro del sistema penal; ella compromete a todos los ministerios e instituciones públicas que contribuyen a satisfacer las diferentes necesidades de la población, que en conjunto dan solución a problemas de la seguridad ciudadana.

Finalmente, para este análisis se recurrirá al concepto de seguridad ciudadana como independiente, ubicándolo en la protección de la vida y bienes de la persona (y la ausencia de miedo) por parte del Estado. En esta definición entran en juego dos conceptos, que son la seguridad objetiva y la subjetiva; una se refiere a los delitos objetivos que suceden y que afectan al ciudadano y el actuar de las autoridades públicas frente a estas situaciones, y la segunda, al miedo subjetivo de los ciudadanos y cómo las autoridades públicas vencen este miedo.

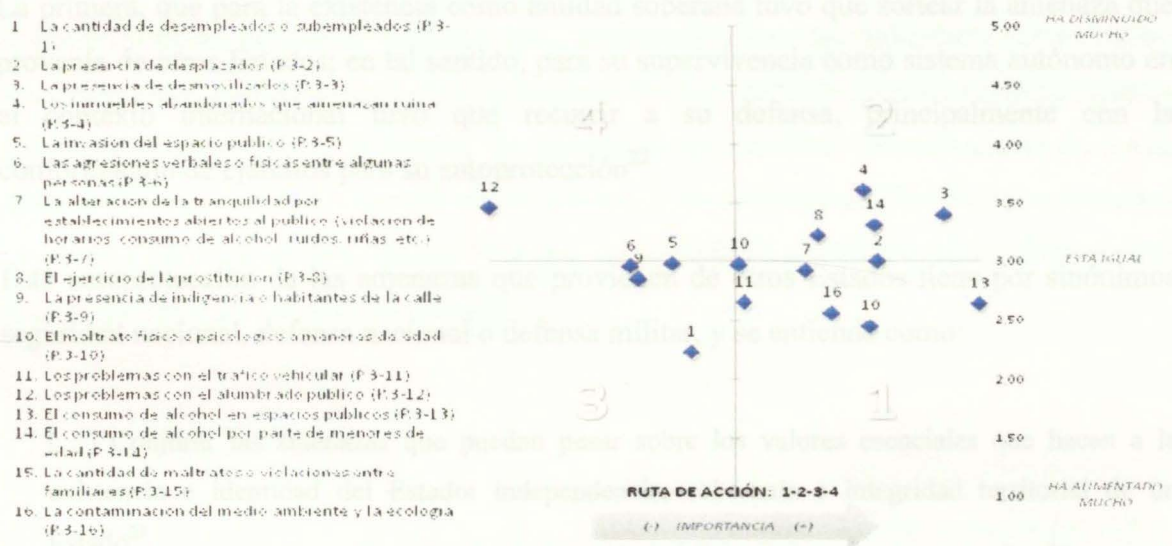
1.2. Cambio histórico de las amenazas

La seguridad tiene sentido histórico y existe evolución de las necesidades y de las amenazas, y en circunstancias del desarrollo histórico y del mismo individuo se produce una evolución en la pirámide de necesidades¹⁹ en seguridad.

¹⁸ “Lo que ahora se necesita es seguir ejerciendo presión para que se reduzcan los gastos militares en todo el mundo, asegurar que las regiones más pobres también reduzcan su gasto en armas”. *Ibíd.*, pág. 10.

¹⁹ Abraham Maslow formuló una jerarquía de necesidades humanas, y sostuvo que conforme se satisfacen las necesidades más básicas, los seres humanos desarrollan necesidades y deseos más elevados. Así, en la base de la pirámide están las necesidades fisiológicas (alimentación, respiración, sexo y descanso); siguen las necesidades de seguridad (seguridad física, de empleo, de propiedad privada, familiar, de salud); en tercer lugar están las de afiliación (amistad, afecto e intimidad sexual); en cuarto nivel, el reconocimiento (autorreconocimiento, confianza, respeto y éxito), y en la cima, la autorrealización.

En este sentido, para los ciudadanos en Colombia, en la actualidad las prioridades se centran, según se observa en la gráfica 1, en la cantidad de desempleados o subempleados, la alteración de la tranquilidad por establecimientos abiertos al público (violación de horarios, consumo de alcohol, ruidos, riñas, etc.), el maltrato físico o psicológico a menores de edad, los problemas con el tráfico vehicular, el consumo de alcohol en espacios públicos, la cantidad de maltratos o violaciones entre familiares, la contaminación del medio ambiente y la ecología²⁰.



Gráfica 1. Orden de importancia o incidencia en la comunidad. Encuesta de percepción ciudadana en las ciudades metropolitanas de Colombia. Abril de 2010. Invamer.

Y también, en el devenir actual para los Estados, las prioridades se centran en la lucha contra los actores no estatales del conflicto, como el terrorismo y la delincuencia organizada transnacional, y toman mayor relevancia fenómenos como las catástrofes naturales, la degradación del medio ambiente, la corrupción, las migraciones y la violencia ciudadana²¹.

²⁰ Para los ciudadanos de los países iberoamericanos, las principales angustias se asientan en el desempleo y la inseguridad. Barómetro Iberoamericano de Gobernabilidad, 2010. "Iberoamericanos ven el futuro con pesimismo; desempleo e inseguridad son sus mayores preocupaciones". En: El Tiempo, Bogotá, 16 de mayo de 2010.

²¹ El Cr® Omar Marcucci indica tres tipologías de amenazas contemporáneas: 1. Tradicionales, que corresponden a la proliferación de armas de destrucción masiva, los problemas limítrofes históricos pendientes, la lucha por recursos vitales, la lucha antiguerrilla e insurgente; 2. No tradicionales, como el terrorismo, el tráfico de drogas ilícitas, el narcoterrorismo y delitos conexos, el crimen organizado

1.2.1. ¿La seguridad interna o externa?

La formación del Estado nacional tuvo que sortear una doble configuración de la seguridad, siendo de carácter interno y externo:

1.2.1.1. La seguridad externa

La primera, que para la existencia como entidad soberana tuvo que sortear la amenaza que provenía de otros Estados; en tal sentido, para su supervivencia como sistema autónomo en el contexto internacional tuvo que recurrir a su defensa, principalmente con la conformación de ejércitos para su autoprotección²².

Esta autoprotección de las amenazas que provienen de otros Estados tiene por sinónimos seguridad nacional, defensa nacional o defensa militar, y se entiende como:

(...) Conjurar las amenazas que puedan pesar sobre los valores esenciales que hacen a la existencia e identidad del Estado: independencia, soberanía e integridad territorial de un Estado²³.

Como se trata de las amenazas a la supervivencia del Estado, se generaron dos tipos: una que proviene de otros Estados y la que procede del interior del mismo territorio, por grupos

internacional, los problemas tribales, étnicos y políticos internos, las catástrofes naturales, el transporte y depósito de desechos nucleares o radioactivos, el tráfico ilícito de armas, el crimen cibernético; 3. Estructurales, como la pobreza, la degradación del medio ambiente, la corrupción, la migración masiva y descontrolada, la violencia ciudadana, el VIH/sida y enfermedades epidémicas, y la diferencia tecnológica. En: Cátedra *Fundamentos de la lógica estratégica*. Escuela Superior de Guerra. 2010. Por su parte, el documento Santa Fe IV plantea, entre las amenazas a EUA y el hemisferio, las nueve “D”: defensa, drogas, demografía, deuda, desindustrialización, democracia populista, desestabilización, deforestación y declinación de EUA. Documento Santa Fe IV. 1ª ed. Bogotá: Documentos Desde Abajo, 2002, pág.47.

²² “No es un secreto que una función central de los primeros Estados fue garantizar la seguridad militar contra enemigos externos. (...) Esta perspectiva condujo fácilmente a la otra cara ofensiva de la maquinaria guerrera, es decir, el fin estatal de la expansión militar”. MARQUARDT, Bernd. *Historia universal del Estado*. Bogotá: Ibáñez - UN, 2007. Pág. 49.

²³ VARGAS, Alejo. Op. cit.

armados que pretenden la toma del poder del Estado. Es aquí donde se explica el término “razón de Estado”, como los medios de que se vale este para lograr su supervivencia.

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

1.2.1.2. La seguridad interna

Segundo, a la par que el Estado afrontaba sus desafíos de supervivencia frente a otros Estados y las amenazas internas, debía proveer a la ciudadanía protección en la vida, bienes y libertades²⁴. El Estado, justificado teóricamente en la protección de los ciudadanos ante posibles amenazas a la vida e integridad y bienes materiales, y dado el caso, al no poder prevenir las transgresiones ante dichas situaciones, debía ser capaz de juzgar y condenar a los transgresores.

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

²⁴ “Un segundo aspecto del estado de la seguridad estuvo dirigido hacia el interior y sirvió a la limitación de la violencia interna (...) Para garantizar la seguridad contra la criminalidad, el Estado desarrolló el derecho penal público (...)”. MARQUARDT, Bernd. Op. cit., pág. 50.

1.3. La imbricación de las amenazas

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

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

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

En la historia para los Estados, las amenazas a la seguridad del Estado y del ciudadano siempre estuvieron en primer renglón. Sin embargo, desde el fin de la Segunda Guerra Mundial hasta el colapso de la Unión Soviética (URSS), tuvo un lugar privilegiado en la

academia y en la lógica estratégica de los Estados la defensa de la soberanía frente al enemigo comunista, y la seguridad nacional para la defensa contra el enemigo interno que emanaba de las guerrillas procomunistas. De allí, los recursos y estrategias del Estado se dirigieron principalmente al control de las amenazas internas y externas, dejando en segundo plano la protección de los intereses de los ciudadanos y el rol de las policías.

Esta situación de quiebre en la lógica del pensamiento estratégico se produjo luego del fin de la guerra fría, ya que “el paradigma de la seguridad nacional entró en declive”²⁵, porque:

(...) El Estado dejó de ser el objeto central de la seguridad, y diversas entidades pasaron a ocupar su lugar, tales como comunidades de países, regiones, la sociedad, la ciudadanía o simplemente las personas. Además, la amenaza principal a la seguridad nacional, los Estados rivales y el comunismo, fue sustituida por múltiples amenazas, la mayoría de ellas transnacionales y difusas. El narcotráfico, la corrupción, el terrorismo, la violación de los derechos humanos y la destrucción del medio ambiente son ejemplos de las nuevas amenazas (...)²⁶.

Pese a que en el resto del mundo empezó a entrar en crisis el concepto de seguridad nacional o defensa nacional, dado que pasó a un segundo plano la protección de la integridad territorial y el control de enemigos internos²⁷, en Colombia, por la continuidad en el tiempo del conflicto inflicto y el fortalecimiento de las guerrillas producto de los recursos de las drogas ilícitas, repercutieron en que los paradigmas del pensamiento estratégico basados en la seguridad nacional se conservaron.

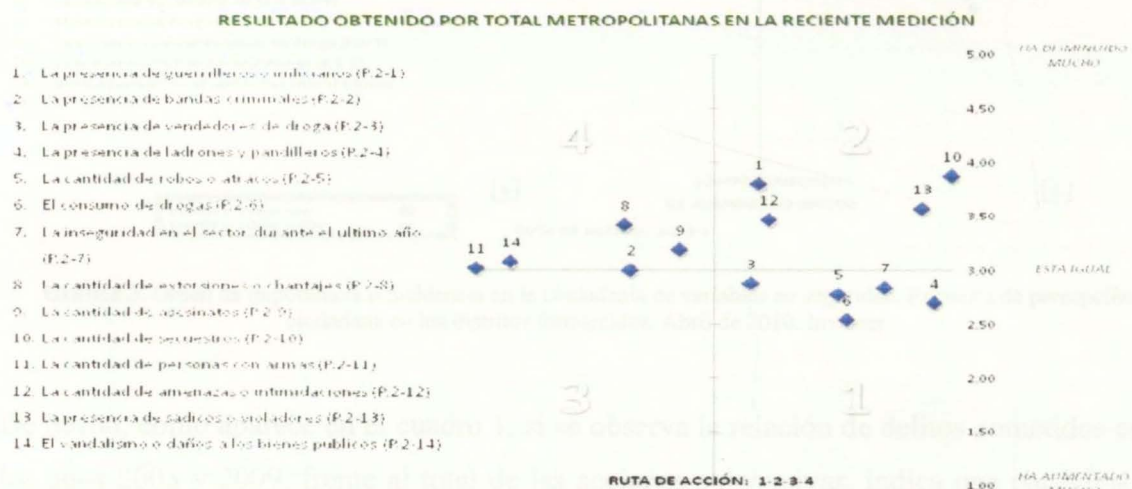
²⁵ LEAL Buitrago, Francisco. *La inseguridad de la seguridad*. Bogotá: Planeta, 2006. Pág. 13.

²⁶ *Ibíd.*

²⁷ En la actualidad, de los 198 países del planeta, en 24 de ellos no existen fuerzas militares (ejército, fuerza aérea o marina), lo que equivale al 12% del total de naciones.

Sin embargo, los éxitos del Estado en la última década, frente a este tipo de amenazas²⁸ y la urbanización de la población (72% de esta vive en las ciudades), han volcado la atención de la ciudadanía en las amenazas a sus intereses diarios, que son la protección de la vida (homicidio y lesiones), de la honra (delitos sexuales y contra la integridad moral del ciudadano) y de los bienes económicos (los hurtos: personas, residencias, comercio, vehículos, bancos, etc., extorsión), siendo estos los verdaderos retos, que se agrupan bajo el término criminalidad.

Como se observa en la gráfica 2, la preocupación en materia de seguridad para la población colombiana en las ciudades se dirige al consumo de drogas, la presencia de ladrones y pandillismo, la cantidad de robos y atracos, la inseguridad del sector, la presencia de vendedores de drogas, y ha disminuido sensiblemente la preocupación por la presencia de guerrilleros o milicianos y la cantidad de secuestros. Esto indica que para la opinión pública, la guerrilla es una amenaza que ha disminuido mucho, y que tiende a tener menos importancia. La verdadera preocupación del ciudadano es la afectación delincriminal en su barrio, que no sea víctima de algún delito para él y los suyos.

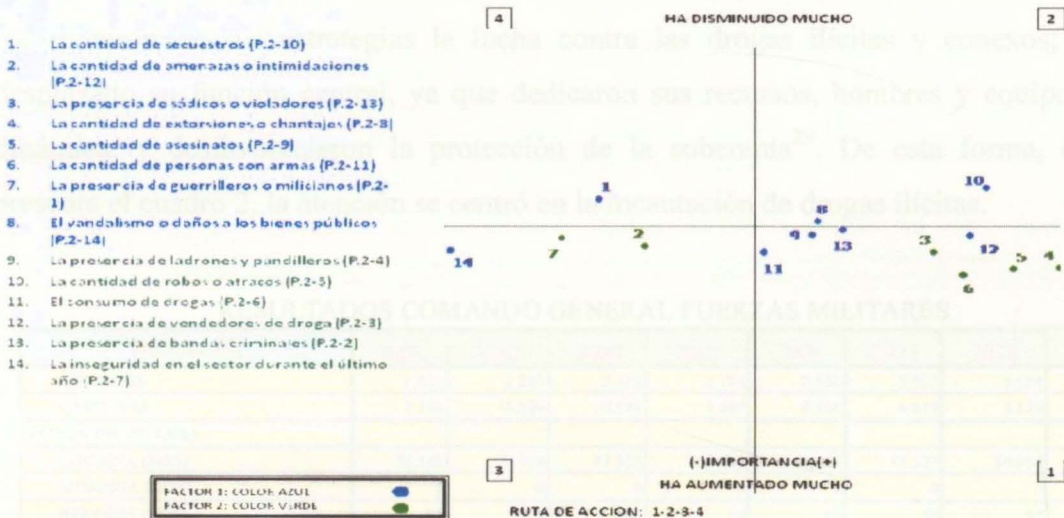


Gráfica 2. Orden de importancia o incidencia en la ciudadanía de variables en seguridad. Encuesta de percepción ciudadana en las ciudades metropolitanas de Colombia. Abril de 2010. Invamer.

²⁸ Este cambio de problemáticas en la sociedad y las nuevas demandas de seguridad no han sido ajenos al Gobierno; de hecho, estas fueron las principales críticas al gobierno Uribe Vélez, que descuidó la seguridad del ciudadano por privilegiar la seguridad del Estado.

Para los municipios (zonas urbanas y rurales), como se observa en la gráfica 3, en general los problemas de seguridad que se consideran más importantes y que han aumentado son: la cantidad de personas con armas, el número de asesinatos, la cantidad de extorsiones o chantajes, el consumo de drogas, la presencia de sádicos o violadores, la aparición de ladrones y pandilleros y el vandalismo o daños a los bienes públicos. La presencia de guerrilla o milicias es menos importante, y como problema ha disminuido mucho.

En este sentido, en el momento actual es más importante para el ciudadano la desarticulación de una organización dedicada a la venta de estupefacientes o al hurto, que la “baja” de algún jefe guerrillero.



Gráfica 3. Orden de importancia o incidencia en la ciudadanía de variables en seguridad. Encuesta de percepción ciudadana en los distritos fortalecidos. Abril de 2010. Invamer.

De hecho, como aparece en el cuadro 1, si se observa la relación de delitos cometidos entre los años 2003 y 2009, frente al total de las acciones subversivas, indica una participación ínfima de las acciones terroristas frente al total de delitos registrados en el país. En términos objetivos, para el ciudadano tienen mayor injerencia los delitos cometidos por los delincuentes que los actos de la guerrilla. Más aún, no reviste interés o preocupación alguna para la ciudadanía la guerra con un país vecino o las hostilidades hacia Colombia por otro Estado.

TOTAL DE DELITOS A NIVEL PAÍS Y ACCIONES SUBVERSIVAS, 2002 -2009

AÑO	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
DELITOS	281.598	310.347	307.813	337.213	386.143	376.997	460.135	454.030
ACCIONES SUBVERSIVAS	357	437	218	268	167	75	52	161
PARTICIPACIÓN %	0,13%	0,14%	0,07%	0,08%	0,04%	0,02%	0,01%	0,04%

Cuadro 1. Total de delitos y de acciones subversivas, 2002-2009. Datos: Centro de Investigaciones Criminológicas, DIJIN. Mayo 1 de 2010.

Del mismo modo, los convenios, acuerdos y memorandos de entendimiento, según se observa en la tabla 1, dedican más su atención a la cooperación de los Estados para hacer frente al crimen internacional que acuerdos militares entre los Estados.

Para el contexto nacional, desde los años 80, las Fuerzas Militares en Colombia incorporaron en sus estrategias la lucha contra las drogas ilícitas y conexos; esto ha desplazado su función central, ya que dedicaron sus recursos, hombres y equipos a esta dinámica, y desfavorecieron la protección de la soberanía²⁹. De esta forma, como lo presenta el cuadro 2, la atención se centró en la incautación de drogas ilícitas.

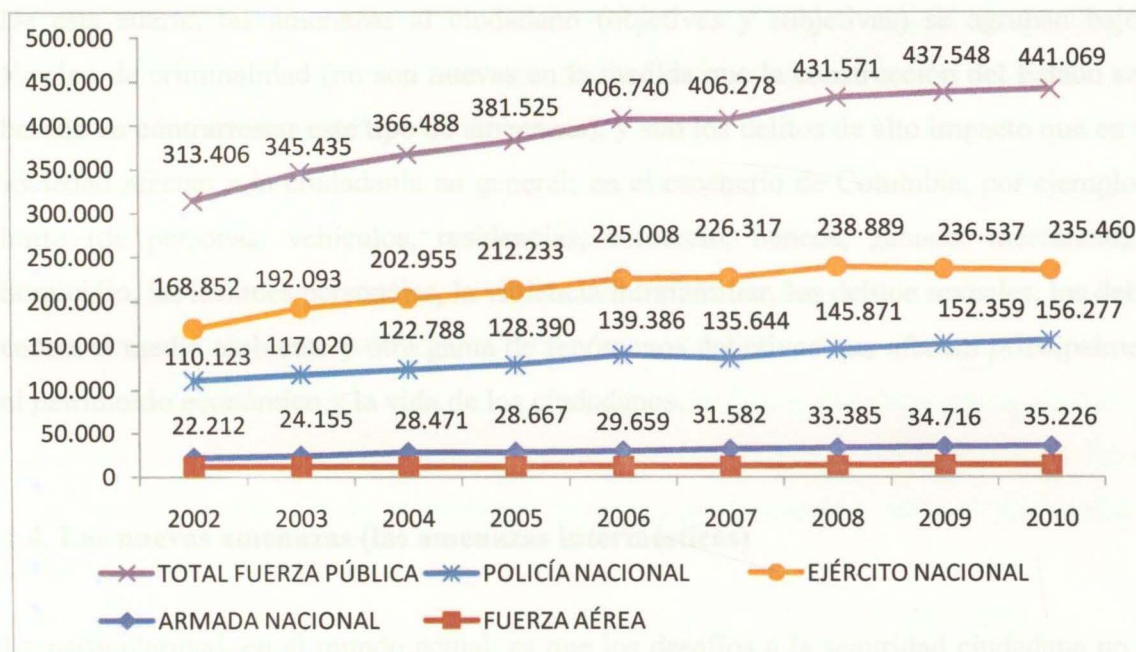
RESULTADOS COMANDO GENERAL FUERZAS MILITARES

DETALLE	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
ABATIDOS	1.831	2.265	2.499	2.174	2.551	3.027	1.654	598
CAPTURAS	7.394	10.396	10.581	7.689	8.306	6.619	6.139	6.313
DROGA INCAUTADA								
COCAINA (KGS)	58.548	78.064	87.863	104.706	87.895	75.337	86.954	103.578
MORFINA (KGS)	0	0	0	0	0	0	0	1
HEROÍNA (KGS)	93	58	160	12	60	57	52	5
HOJA DE COCA (KGS)	224.524	400.505	453.098	399.342	485.386	604.442	689.945	387.715
BASE DE COCA (KGS)	4.784	18.080	13.034	24.040	7.698	14.660	6.034	6.004
BASUCO (KGS)	381	1.044	26	0	0	7	11	2
MARIHUANA (KGS)	9.310	7.599	31.394	47.624	11.989	27.106	58.146	28.026
BIENES INCAUTADOS								
ARMAS	5.401	7.865	8.895	6.746	6.926	7.495	8.588	5.519
GRANADAS	3.929	7.103	11.581	12.852	8.602	7.942	21.982	8.551
MUNICIÓN VARIOS CALIBRES	589.083	1.485.688	1.810.149	1.666.794	1.141.088	1.149.418	2.064.401	1.441.406
EQUIPOS COMUNICACIONES	1.973	2.226	2.588	2.246	2.163	1.888	2.282	1.833
AUTOMOTORES	9.559	4.920	2.523	1.667	1.334	1.181	1.025	707
EMBARCACIONES	219	239	396	487	308	482	476	384
AERONAVES	9	11	6	6	4	0	2	2

Cuadro 2. Resultados operativos de las Fuerzas Armadas, 2002-2009. Datos: Comando General de las Fuerzas Militares. Mayo 1 de 2010.

²⁹ El artículo 216 de la Constitución política establece: “La Nación tendrá para su defensa unas Fuerzas Militares permanentes, constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. Las Fuerzas Militares tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional”.

Otro hecho importante es el aumento aritmético del número de policías entre el 2002 y el 2010; sin embargo, al comparar la participación frente al total de la Fuerza Pública, los efectivos de la Policía Nacional, como se observa en la gráfica 4, presentan similar participación año a año, de tal suerte que para el 2002 la relación de efectivos de la Policía era del 35,14% sobre el total de la Fuerza Pública, y para el 2010 es de 35,42%. Sin embargo, con el tiempo, la curva de efectivos de las Fuerzas Militares se sostendrá, mientras la curva de efectivos de la Policía aumentará.



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

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

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

Sin embargo, el planteamiento central indica que para el contexto internacional y la opinión pública, entre sus prioridades empezó a decaer la defensa del Estado (las amenazas del Estado que provienen de otros Estados o las amenazas internas de la guerrilla), y las preocupaciones principales recaen en aquellas amenazas que atentan contra la vida y los bienes económicos de los ciudadanos³⁰. En otras palabras, los desafíos no militares de la seguridad ocupan un espacio ahora más importante que las amenazas militares tradicionales.

De esta suerte, las amenazas al ciudadano (objetivas y subjetivas) se agrupan bajo el término de criminalidad (no son nuevas en la medida que la construcción del Estado se ha basado en contrarrestar este tipo de amenazas), y son los delitos de alto impacto que en una sociedad afectan a la ciudadanía en general; en el escenario de Colombia, por ejemplo: el hurto (de personas, vehículos, residencias, comercio, bancos, ganado, mercancía), el homicidio, las lesiones personales, la violencia intrafamiliar, los delitos sexuales, los delitos contra el medio ambiente y otra gama de fenómenos delictivos que afectan principalmente el patrimonio económico y la vida de los ciudadanos.

1.4. Las nuevas amenazas (las amenazas intermésticas)

La particularidad, en el mundo actual, es que los desafíos a la seguridad ciudadana no son exclusivos de la órbita nacional; estos se internacionalizaron y tienen una incidencia en la seguridad mundial; tienden a extenderse (acrecentarse) en las últimas décadas (postguerra fría), superan el espacio de actuación estatal y afectan simultáneamente el sistema internacional; por tanto, se nombran como amenazas intermésticas³¹.

³⁰ La protección de los bienes económicos y la vida fue el interés básico de los ciudadanos, pero el accionar de las guerrillas desplazaron por décadas el centro de atención de la ciudadanía.

³¹ PARDO, Rodrigo y CARVAJAL, Leonardo. *Relaciones internacionales, conflicto doméstico y procesos de paz en Colombia. Violencia, paz y política exterior en Colombia*. Bogotá: Colección Pretextos, No. 25. Universidad Externado, 2003. Pág. 153.

En este sentido, las amenazas intermésticas, de carácter transnacional y nacional, que repercuten tanto para el Estado como para los ciudadanos, se concentran en economías ilícitas, como el tráfico de drogas (narcotráfico), el lavado de activos, el terrorismo, el tráfico de armas, el tráfico de personas, la trata de personas, la pornografía infantil, los delitos contra el medio ambiente y el patrimonio cultural, los delitos informáticos y la falsificación de moneda.

En gran parte, el dominio de estas economías ilícitas corresponde a actores no estatales, algunos con vocación transnacional; por ejemplo, los extintos cárteles de la droga de Medellín y Cali o las actuales bandas criminales del narcotráfico en Colombia (“Los Paisas”, “Los Rastrojos”, “Los Machos”, “Renacer”, Ejército Revolucionario Popular Antiterrorista de Colombia –ERPAC– y “Los Urabeños”); los cárteles de la droga del Golfo, de Tijuana, los “Zetas”, de Juárez, Pacífico Sinaloa, Pacífico Sur, familia Michoacana, los Díaz Parada, Cartel de Sayaxché, Federación del Narco y Nueva Federación del Narco, en México; la Mara Salva Trucha (MS) y “La 18” en países de Centroamérica y del Caribe; la Camorra, Sacra Corona Unita y la Ndrangheta, de Italia; la mafia albanesa; la mafia rusa; la Yakuza, del Japón; el “Clan de los Oubiña”, en España, entre otras. En algunos casos se presentan procesos de vinculación, redes de criminalidad o traslado de estas entre países³².

Para la búsqueda de soluciones a estas amenazas se debe partir del principio de cooperación entre los Estados³³, y la actuación conjunta en procesos interinstitucionales, especialmente entre sus instituciones públicas (Policía, bancos centrales, aduanas, inmigración, inteligencias, entre otras), pero también con el apoyo de la sociedad civil, como las ONG y los gremios empresariales.

³² Sobre los vínculos entre los actores armados no estatales. **ORTIZ**, Román D. *Amenazas transnacionales a la seguridad, tecnología e ingobernabilidad: el caso de Colombia*. IV Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración. Universidad de Granada, 30 de septiembre de 1999. Págs. 11-14.

³³ La Convención de Palermo tiene como finalidad “promover la cooperación para prevenir y combatir más eficazmente la delincuencia organizada transnacional”. Convención de Palermo. Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada. Resolución A/RES/55/25. Noviembre 15 de 2000. Artículo 1.

1.4.1. Características de las amenazas intermésticas

No son amenazas al Estado nacional propiamente dichas, más bien sus acciones negativas se concentran en la ciudadanía, y con base en la capacidad de dar respuesta a las amenazas se mide la fortaleza o debilidad del Estado. En caso de que este sea incapaz de contener la criminalidad, se considera como fallido, y dadas las circunstancias, las organizaciones delincuenciales pueden socavar la integridad del Estado³⁴.

Proviene de actores no estatales³⁵; sin embargo, para hacer frente a ellas se requiere de la cooperación de las instituciones estatales, principalmente la policía, y la participación de la sociedad civil y la ciudadanía en general.

Los actores no estatales, para su accionar, no distinguen fronteras territoriales, ni respetan las leyes de cada Estado. Sin embargo, su conformación principal es de clanes familiares, dedicados por décadas a actividades ilícitas (como lo muestra la película *El Padrino*, del director Francis Ford Coppola), o uniones delincuenciales con vínculos de vecindario o culturales fuertes, que ven en la criminalidad una forma de ascenso social o de integración.

Son transnacionales y se ubican en esferas de economía ilícitas, y se insertan en los circuitos de la economía mundial. Es importante mencionar que las estructuras más fuertes de los actores no estatales del conflicto son aquellas que derivan sus ganancias sobre todo del comercio de las drogas ilícitas, precisamente por la cantidad de rendimiento económico que arroja esa actividad; sin embargo, abarcan varias economías ilícitas, como la extorsión, la minería ilícita (oro, diamantes, esmeraldas, etc.), el monopolio ilícito de juegos de azar,

³⁴ Entre los ejemplos está Somalia, que es el control de actores no estatales en diferentes partes del territorio. Y los problemas actuales de México, que derivan de bandas del narcotráfico que siembran temor en la población y tienen la capacidad de enfrentar a fuego cruzado en las calles a las instituciones del Estado o permearlas a través de la corrupción.

³⁵ Organizaciones criminales con diversas estructuras y grados de organización e incidencia, como: bandas delictivas, “maras”, mafias, contrabandistas, grupos armados al margen de la ley y “combos”. No son patrocinadas por un Estado; en su mayoría corresponden a estructuras que se nutren de distintas actividades ilícitas, y dado su poder económico generan impacto social y político en espacios concretos.

la prostitución, el contrabando de bienes, el tráfico de armas y municiones, entre otras, además de la existencia de interacción a través de redes criminales.

1.5. Las respuestas frente a las nuevas amenazas

Ahora bien, las respuestas a las nuevas amenazas representan una nueva oportunidad para el accionar del Estado-nación, como garante de la seguridad de todos los ciudadanos y como actor principal en las relaciones internacionales³⁶. En este caso, es menester recalcar que las estrategias son hechas, diseñadas y ejecutadas por el Estado³⁷.

No obstante, dado que el desafío criminal supera los límites estatales, las estrategias de represión, persuasión y control de las amenazas intermésticas pasan por la cooperación y la ayuda entre los Estados, la transferencia de conocimientos, el apoyo presupuestal económico de doble dirección y la acción interinstitucional, que se enmarca principalmente en el intercambio de información judicial y de inteligencia en seguridad ciudadana, ya que la red de criminalidad, como la economía global, comienza en un país, circula por otros y se materializa en uno de destino.

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

³⁶ Estas amenazas son una oportunidad, ya que se reafirma la figura del ciudadano y del Estado como protector de sus habitantes.

³⁷ Algunos académicos plantearon la hipótesis del ocaso del Estado-nación, y que el papel del Estado en la postguerra fría empezaba a ser secundario, dada la primacía de los nuevos actores (ONG, multinacionales, bloques económicos, zonas de libre comercio, entre otras), y que las decisiones fundamentales no se tomaban en los gobiernos estatales. Sin embargo, aunque las empresas transnacionales pueden pagar seguridad privada, ellas no pueden resolver los delitos de talla internacional.

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

1.5.1. La cooperación

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

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

Considerando la necesidad de maximizar los niveles de seguridad en la región, mediante la optimización de los mecanismos de prevención y represión de todas las formas del crimen organizado y actos delictivos.

Conscientes de que la creciente dimensión transnacional de la acción criminal implica nuevos desafíos, que requieren acciones simultáneas, coordinadas y/o complementarias en toda la región, con el fin de reducir al mínimo posible el impacto negativo de estos delitos sobre el pueblo y sobre la consolidación de la democracia en el MERCOSUR y Estados asociados.

El objeto del presente acuerdo es optimizar los niveles de seguridad de la región promoviendo la más alta cooperación y asistencia recíproca en la prevención y represión de las actividades ilícitas, especialmente las transnacionales, tales como: el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, el terrorismo internacional, el lavado de activos, el tráfico ilícito de

armas de fuego, municiones y explosivos, el tráfico ilícito de personas, el contrabando de vehículos y los daños ambientales, entre otras³⁸.

Así mismo, los tratados, acuerdos, memorandos de entendimiento y convenios bilaterales entre los Estados para combatir la delincuencia transnacional, de los cuales Colombia es ejemplo mundial de cooperación, ya que la Policía Nacional es entidad ejecutora de más de 58 acuerdos y convenios vigentes con 30 Estados (tabla 1). Estos pasan desde actividades para la prevención de delitos transnacionales (tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, lavado de activos, tráfico de armas de fuego, entre otras), hasta intercambio de información, intercambio de experiencias para combatir el crimen, extradiciones, capacitación de policías, ayuda en recursos tecnológicos, entre otros³⁹.

1.5.2. Acción policial

Aunque se indica el papel conjunto de las distintas instituciones públicas, el principal contra las nuevas amenazas recae en la acción directa de los cuerpos de policía⁴⁰ que se dedican a las labores de vigilancia, investigación criminal e inteligencia⁴¹.

Para ello, es necesario contar cuerpos de policía más robustos y unificados; por tal motivo, los Estados deben alcanzar la relación óptima de un policía por cada 250 habitantes; en la

³⁸ Acuerdo Marco de Cooperación en Materia de Seguridad Regional entre los Estados parte del Mercosur y la República de Bolivia, la República de Chile, la República de Ecuador, la República del Perú y la República Bolivariana de Venezuela. Córdoba, Argentina, 20 de julio de 2006. Págs. 1-2.

³⁹ “Colombia tiene unos 50 asesores, agentes operativos o de enlace en República Dominicana, México, Costa Rica, España y Estados Unidos”. Faltan 80.000 policías más. En: Revista Semana, Bogotá, abril de 2009. Entrevista al Director General de la Policía Nacional, MG. Óscar Adolfo Naranjo Trujillo.

⁴⁰ El monopolio de la violencia legítima en el Estado trae por proceso el reforzar el ejercicio público de la función policial, limitando el uso privado de la violencia, como las milicias privadas, los grupos de seguridad, entre otros. En tal sentido, las respuestas privadas a la criminalidad son indeseables y pueden socavar la integridad del Estado, además de limitar las libertades ciudadanas.

⁴¹ Estos procesos fundamentales de la Policía tienen las características de estar diseñados para investigar y reprimir la criminalidad, no para la obtención de secretos de otras naciones o para sacar ventajas e interferir en los asuntos de otros Estados.

actualidad, la proporción en Colombia es de un policía profesional por cada 381 habitantes. A la par con el fortalecimiento extensivo en hombres, que en el país ha aumentado en un 39,15% entre el 2002 y el 2010, deben comprometerse más recursos en logística, medios de movilidad, tecnología y telecomunicaciones.

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

Por no ser amenazas directas al Estado, en el mundo actual se desmilitariza la seguridad⁴². De esta suerte, para combatir las amenazas intermésticas, la intervención militar queda relegada a un segundo plano, por no decir que muchas veces resulta innecesaria o contraproducente en seguridad ciudadana⁴³. De hecho, el citado Acuerdo Marco de Seguridad del Mercosur dedica la cooperación a las agencias policiales.

Del mismo modo, la inversión en seguridad ciudadana y el accionar policial no generan el “dilema de la seguridad”⁴⁴ ni producen tensiones entre los Estados. De hecho, en el mundo actual, pensar en seguridad nacional y menospreciar la seguridad ciudadana es un error estratégico⁴⁵.

⁴² LEAL Buitrago, Francisco. Op. cit., p. 17.

⁴³ Existen ejemplos atípicos, como México, que ante la fragilidad de los más de mil cuerpos de policía, el Gobierno decidió combatir la amenaza del narcotráfico con la participación del Ejército y la Marina.

⁴⁴ Cuando un Estado invierte más recursos en armamento y tecnología militar, los Estados rivales invierten igualmente en estos recursos para no quedar rezagados, y se crea un ciclo ininterrumpido de gastos militares.

⁴⁵ Un ejemplo claro es Venezuela, que mientras favoreció la inversión militar para la seguridad territorial ante imaginarias intervenciones de EUA o países vecinos, abandonó la seguridad en las ciudades, repercutiendo por omisión deliberada, en tener cifras delictivas astronómicas y la sensación en la población de que están en manos de la delincuencia.

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

2.1. ¿Cuál tipo de guerra?

Es recurrente en los círculos académicos del país la pregunta: ¿existe o no conflicto armado en Colombia? Además, algunas respuestas afirmativas interrogan: ¿qué tipo de conflicto armado o guerra existe?

Sobre la primera, se hace la siguiente deducción: “si Colombia no está en paz” es porque existe algún tipo de conflicto armado.

Sobre la segunda, no existe en Colombia unidad de criterios para definir el tipo de conflicto o guerra; de aquí se desprenden una serie de adjetivos: “conflicto armado no especificado de carácter interno”, “guerra de baja intensidad”, “conflicto armado de baja intensidad”, “guerra irregular” (“guerra de guerrillas” o “guerra partisana”), “lucha de liberación nacional”, “guerra civil”. Algunos autores afirman que se trata solo de “crimen organizado” con capacidad de intimidación social o, más recientemente, “amenaza terrorista”⁴⁶. Otros tildan la situación actual del país como “guerra sin nombre”⁴⁷.

⁴⁶ Para estas discusiones se puede consultar a NIETO Navia, Rafael. *¿Hay o no hay conflicto armado en Colombia?* En: ACDI, Bogotá, 2008. Págs. 39-159. Y GAVIRIA, José Obdulio. *Sofismas del terrorismo*. Bogotá: Planeta, 2005.

⁴⁷ GUTIÉRREZ, Francisco y SÁNCHEZ, Gonzalo. *Nuestra guerra sin nombre. Transformaciones del conflicto en Colombia*. IEPRI - UNAL - Editorial Norma, Bogotá, 2006. Pág. 13. “Este libro trata de una guerra innombrable (...) ¿Es una guerra civil? ¿Criminal? ¿Cada vez más ideológica y apolítica? ¿Simplemente trivial? ¿Todas las anteriores? ¿Ninguna? O, según el cajón del cuestionario, que seguramente sea más sabio y prudente llenar: no sabe, no responde”.

Esta diversidad de interpretaciones parte de la misma pluralidad de los actores no estatales del conflicto⁴⁸ y del carácter cambiante del mismo; esto hace que adquiera diferentes aristas desde donde se observe, es decir, si se mira desde las guerrillas como organizaciones políticas y las respuestas del Estado frente a estas, puede discutirse el término de conflicto armado de baja intensidad o guerra irregular, pero si se mira desde las organizaciones narcotraficantes, puede observarse como un fenómeno de criminalidad interno y externo; sin embargo, el mantenimiento en tiempo y espacio de varios fenómenos⁴⁹, y la conexión entre los mismos, diluye una definición preestablecida.

Para centros de investigación de las guerras modernas, como el Instituto Internacional de Estudios para la Paz de Estocolmo (SIPRI), la guerra se define como:

(...) todo aquel conflicto armado que cumple dos requisitos: enfrentar al menos una fuerza militar, ya sea contra otro u otros ejércitos o contra una fuerza insurgente, y haber muerto mil o más personas⁵⁰.

Existen otras definiciones relacionadas con esta propuesta, a partir de bases de datos, como lo recuerda Rodrigo Uprimny:

(...) Correlates of War Project (COW) de la Universidad de Michigan, en Estados Unidos, llevado a cabo por Small y Singer, y aquella realizada por la Universidad de Uppsala en Suecia y por el PRIO en Noruega. Según el proyecto COW, se debe hablar de conflicto

⁴⁸ De igual forma, no existe un criterio único para definirlos, ni por la academia ni por el Gobierno; por tanto, es recurrente escuchar denominaciones como: grupos armados ilegales (GAI), grupos armados al margen de la ley, organizaciones delictivas, organizaciones delictivas integradas al narcotráfico (ODIN), delincuencia organizada, organizaciones delictivas transnacionales, grupos terroristas, bandas criminales al servicio del narcotráfico (BACRIM), autodefensas campesinas, grupos subversivos, bandoleros, paramilitares, narcoterroristas, entre otras. Para efectos de referirnos a todos estos actores del conflicto en Colombia y su proyección internacional, se hablará del término actores no estatales del conflicto. Lo anterior no pretende entrar en discusiones sobre su legalidad y legitimidad.

⁴⁹ Longevidad del conflicto armado y la notable capacidad y mutación de los grupos armados ilegales, además de la aparición de nuevos jugadores en el escenario regional, como las bandas criminales. **URRUTIA**, Nicolás; **ORTEGA**, Miguel y **ANDRADE**, Gustavo. *Rastreo de armas* (Perspectivas sobre control, tráfico y uso de armas ilegales en Colombia). Fundación Ideas para la Paz. Bogotá, 2009. Pág. 20.

⁵⁰ En: <http://www.sipri.org/>

armado interno cuando (i) existen combates armados en (ii) el territorio de un Estado, (iii) que involucran al Estado y a otras fuerzas organizadas, y (iv) existen al menos mil muertos relacionados con esos combates, de los cuales (v) al menos un 5% fue ocasionado por el actor más débil. Por su parte, el proyecto de Upsala y PRIO considera que existe un conflicto armado interno cuando existen al menos 25 muertes por año relacionadas con enfrentamientos armados en el territorio de un Estado, en donde uno de los actores es el Estado. Este conflicto debe ser llamado guerra cuando las muertes asociadas a los combates superan mil al año⁵¹.

Sin embargo, para autores como Michel Howard, la guerra:

(...) es solo una clase en particular de conflictos entre una categoría en particular de grupos sociales, Estados soberanos. Según dijo Clausewitz, un choque entre intereses mayores que se resuelve por el derramamiento de sangre —es la única forma en que se difiere de los otros conflictos—. Si uno no tiene Estados soberanos, no tiene guerras (...)⁵².

Estas definiciones implican una evolución del término; así, para Michel Howard desde una visión Estado-céntrica, en la cual los únicos que pueden promulgar y hacer la guerra en el mundo moderno son los Estados, y los conflictos interestatales son algo aparte de las otras formas de conflicto social⁵³; en términos estrictos, esto significa que antes de la Paz de Westfalia no existía guerra, sino algún tipo de rivalidad social entre organizaciones preestatales⁵⁴.

Y el SEPRI, que comprende también la guerra como choque entre Estados, pero también entre Estado ocupante y grupos insurgentes, y otro tipo de conflictos armados entre el Estado y actores no estatales del mismo territorio, diferenciando esto último de la simple

⁵¹ UPRIMNY, Rodrigo. *¿Existe o no conflicto armado en Colombia?* Mimeografiado.

⁵² HOWARD, Michel. *Las causas de la guerra*. Cambridge: Harvard University Press.

⁵³ *Ibíd.*

⁵⁴ Esto es problemático, ya que antes del advenimiento del Estado-nación existieron guerras entre unidades políticas, bien sea entre clanes, entre feudos y entre imperios. La naturaleza conflictiva del humano ha desembocado en circunstancias de violencia y el empleo de las armas. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que no toda situación de violencia y de empleo de armas es guerra o conflicto armado.

delincuencia común, teniendo como requisito para asumirlo como conflicto armado, que los homicidios entre fuerzas regulares e irregulares superen la unidad de mil al año.

2.2. Generaciones de la guerra

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

2.2.1. Guerra Estado-Estado

Comprende desde la Paz de Westfalia a la II GM, y se caracteriza por el enfrentamiento entre ejércitos regulares. A su vez, se distinguen dos tipos, limitadas e ilimitadas:

De la Paz de Westfalia a las Guerras Napoleónicas: donde la naturaleza del conflicto era de lucha entre ejércitos de dos o más Estados, o de ejércitos dentro de la misma unidad territorial. “Limitados”, dado el carácter no nacional de los ejércitos, en algunos casos mercenarios, y se identificaba la guerra como cuestión de élites; tenían asiento en la oficialidad solo los aristócratas, y había dificultades de desplazamiento, dada la escasa logística y el avance de los medios de movilidad, comunicación y armas. En estas guerras el grueso de las víctimas correspondía a los combatientes de los ejércitos enfrentados⁵⁵.

De las Guerras Napoleónicas a la Segunda Guerra Mundial: donde la guerra se hizo principalmente entre ejércitos nacionales de conscriptos; se desplegaban todos los medios nacionales (ilimitados) de manera industrial, mecanizada y ágil. Para estas guerras, el grueso de las víctimas son civiles, dado el carácter nacional de las mismas. Como ejemplo

⁵⁵ Según R. R. Palmer “(...) a partir de 1792, se produjo una auténtica revolución en las guerras limitadas hasta entonces, por las guerras ilimitadas que siguieron desde ese momento. Esta tradición se produjo al pasarse de una forma de estado dinástico a la de un estado nacional, como consecuencia de la revolución francesa. Las guerras anteriores habían sido, esencialmente, enfrentamientos mantenidos entre gobernantes. A partir de 1792, se convirtieron en un enfrentamiento entre pueblos y, por lo tanto, fueron tales”. PALMER, R. Federico El Grande, Guibert, Bulow: De las guerras dinásticas a las nacionales. En: Creadores de la estrategia moderna. Editor: PARET, Peter.

de estas están las Guerras Napoleónicas, la Guerra de Secesión de EUA, la Primera Guerra Mundial (I GM) y la II GM.

2.2.2. Guerra Estado-fuerza irregular

Desde el fin de la II GM hasta la caída del Muro de Berlín. Se caracteriza por la irregularidad de los actores, que se oponen a la potencia ocupante o al Estado desde la misma unidad territorial, y el carácter regular de las fuerzas del Estado⁵⁶. Este tipo de guerra pretende la transformación, en el tiempo, de guerra de guerrillas a guerra regular, y el objetivo de las fuerzas insurgentes es obtener la “liberación nacional” o acceder al poder del Estado mediante las armas, y lograr convertirse en fuerza regular; es decir, existe la pretensión de ser gobierno.

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

2.2.3. Guerra Estado-actores no estatales

Desde la caída del Muro de Berlín. En este caso es el crecimiento de actores no estatales que desafían al Estado y la comunidad internacional, y que afectan el diario vivir de los ciudadanos. Estos tienen por característica principal que basan su supervivencia y reproducción en el control de economías ilícitas y la disputa territorial contra el Estado, de territorios para preservar su actividad económica.

⁵⁶ Aunque se establece como la primera guerra partisana la resistencia española a la invasión de las tropas napoleónicas. Fue en el siglo XX, a partir de las guerras de liberación nacional, que este tipo de guerra se extendió en el mundo.

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

Estas guerras se caracterizan por la violencia contra la población ejercida por los ilegales, donde prima el crimen en masa, el desplazamiento y el sometimiento de la población. De esta suerte, los afectados esperan mayor presencia estatal y protección frente a estas amenazas. En este tipo se pueden clasificar la guerra contra el terrorismo, el accionar contra las organizaciones delincuenciales transnacionales y los (post)conflictos de países como Afganistán, México, El Salvador, Colombia y Guatemala.

2.3. “El derramamiento de sangre”

Sobre el segundo requisito, que plantea la definición del SEPRI, Colombia recoge anualmente más de mil homicidios año a año, producto del enfrentamiento directo entre las instituciones del Estado y los actores no estatales, como organizaciones subversivas y delictivas (FARC, ELN, bandas criminales y delincuencia común).

Al observar el cuadro 3, los homicidios de policías y miembros de las Fuerzas Militares en servicio, y los antisociales que fueron *neutralizados* por las instituciones del Estado, cada uno de los años de la década superan los mil.

HOMICIDIOS	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
POLICÍAS /FUERZAS MILITARES EN SERVICIO	502	454	608	588	434	365	409
ANTISOCIALES ABATIDOS	996	1.166	1.022	1.381	1.572	1.116	331
TOTAL HOMICIDIOS DIRECTOS DEL CONFLICTO	1.498	1.620	1.630	1.969	2.006	1.481	740

Cuadro 3. Homicidios directos del conflicto en Colombia.

Fuente: Centro de Investigaciones Criminológicas - DIJIN. Junio de 2010.

Aunque las participaciones sobre el total de homicidios en el país varían entre el 12 y el 5% durante los años 2003 y 2009, según se observa en el cuadro 4, estas pueden ser mayores, dada la complejidad de saber (desde la investigación penal) qué homicidios corresponden a “ajustes de cuentas” entre las mismas organizaciones delictivas, y cuáles son producto indirecto del accionar de los actores no estatales. De igual forma, la dificultad de determinar la “cifra negra” de homicidios, dado que en oportunidades estos actores desaparecen los cuerpos o entierran directamente a sus muertos, de modo que estos no quedan incluidos en ninguna base oficial de datos sobre el homicidio.

HOMICIDIOS	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
TOTAL HOMICIDIOS DIRECTOS DEL CONFLICTO	1.498	1.620	1.630	1.969	2.006	1.481	740
TOTAL HOMICIDIOS COLOMBIA	23.523	20.210	18.111	17.479	17.198	16.140	15.817
PARTICIPACIÓN SOBRE EL TOTAL	6,37%	8,02%	9,00%	11,26%	11,66%	9,18%	4,68%

Cuadro 4. Homicidios directos del conflicto y participación sobre el total.
Fuente: Centro de Investigaciones Criminológicas - DIJIN. Junio de 2010.

Aunque se aprecia una reducción significativa de los homicidios en Colombia en 32,76% entre el 2003 y el 2009, las tasas de homicidio aún son altas, si se observa el cuadro 5, dado que el promedio supera la tasa de 6; la OMS cataloga las tasas de homicidio superiores a esta cifra como pandemia.

HOMICIDIOS	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
TOTAL HOMICIDIOS COLOMBIA	23.523	20.210	18.111	17.479	17.198	16.140	15.817
TASA DE HOMICIDIOS POR 100 MIL HABITANTES	53	45	39	37	36	33	32

Cuadro 5. Tasa de homicidio en Colombia.
Fuente: Centro de Investigaciones Criminológicas - DIJIN. Junio de 2010.

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

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

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

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

De igual forma, actores no estatales, como las bandas criminales o agrupaciones delictivas –pandillas y grupos del narcotráfico–, se encuentran en constantes disputas, de modo que se producen choques armados entre ellas (como se presenta en la película *La ciudad de Dios*, de Fernando Meirelles); sin embargo, prevalecen *modus operandi*, como el sicariato en las ciudades o las muertes colectivas en zonas rurales. En principio, este tipo de confrontación perjudica principalmente a la población, ya que es a ella a la cual se dirige, con el fin de lograr control territorial o amedrentar a la misma.

Dependiendo de la fuerza que tomen los actores no estatales, a partir del flujo de recursos de las economías ilícitas, algunos avanzan contra las instituciones del Estado, bien sea mediante el chantaje o corrupción, y otros, que se sienten más fuertes, se atreven a eliminar funcionarios que “entorpecen” sus actividades ilícitas, sobre todo aquellos pertenecientes a instituciones del sistema penal (jueces, fiscales y policías).

Las actuaciones del Estado varían de acciones militares, como los enfrentamientos armados (prevalece el poder de tierra, mar y aire), la desarticulación de estructuras, el control de

áreas estratégicas, entre otras, a actos no militares, como la persecución penal, que se traduce en investigación criminal, la cual permite las capturas (flagrancia y orden judicial), la incautación de bienes y el desmantelamiento de estructuras.

2.4. Características de los actores no estatales del conflicto

Los planteamientos de Paul Collier explican la existencia de los actores no estatales del conflicto a partir del monopolio de economías ilícitas, donde estas organizaciones no son más que agentes delincuenciales, que ejercen control para recaudar recursos económicos que permiten su reproducción y mantenimiento en el espacio y el tiempo, y en ocasiones se amparan en discursos políticos para justificar su accionar⁵⁷. Y Mary Kaldor afirma que:

(...) las nuevas guerras implican un desdibujamiento de las distinciones entre guerras (normalmente definidas como la violencia por motivos políticos entre Estados o grupos políticos organizados), crimen organizado (la violencia por motivos particulares, en general el beneficio económico, ejercida por grupos organizados privados) y violaciones a gran escala de los derechos humanos (...)⁵⁸.

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

En tal sentido, los actores no estatales del conflicto intentan no solo controlar las economías ilícitas, sino ejercer control en la población, por medio de las amenazas intimidantes, el chantaje, el homicidio o el desplazamiento. Algunos actores, en lugares concretos de la geografía nacional y de las ciudades, intentan suplir funciones del Estado, como impartir justicia privada, préstamo de “seguridad” a la población, o en algunos casos evitar que la

⁵⁷ COLLIER, Paul. *Economic Causes of Civil Conflict and their Implications for Policy*. Oxford University, Abril 2006.

⁵⁸ KALDOR, Mary. *Las nuevas guerras. Violencia organizada en la era global*. España: Kriterion Tusquets, 2001. Pág. 16.

comunidad recurra al Estado para que se interpongan denuncias. Algunos infiltran al Estado mediante el soborno, o ponen puestos públicos por medio de las contiendas democráticas.

En todo caso, el Estado se convierte en un enemigo, dado que es un estorbo para la realización de sus actividades delictivas, que les permiten su subsistencia como organización.

Para ejemplificar esto está el caso de los cárteles del narcotráfico en los años 80, que ante la magnitud de los recursos económicos que generó su actividad ilícita, pretendieron manejar a la población e infiltrar al Estado mediante el soborno y la corrupción; de igual forma, los grupos de autodefensa, que mediante el manejo de las economías ilícitas lograron controles territoriales que permitían un accionar paraestatal, o las guerrillas, que ante la ausencia continua del Estado en zonas del territorio, lograron el control de las economías ilícitas y de la sociedad.

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

2.4.1. Economías ilícitas

Los actores no estatales del conflicto se nutren de economías ilícitas, principalmente del narcotráfico en los ciclos de producción y distribución externa e interna (microtráfico); estas actividades son las que generan más dividendos económicos, pero también la comisión de otros ilícitos, como la pequeña extorsión⁵⁹, el hurto de hidrocarburos a partir de la perforación de los poliductos, el secuestro, el control de la prostitución, el

⁵⁹ La extorsión de poca cuantía económica a personas, exigiendo el pago diario o semanal de dinero para la “protección” de sus viviendas y del barrio, o al comercio, estableciendo cuotas diarias, semanales o mensuales. Pero también a empresas constituidas en forma legal, mediante el “cobro de vacunas” para que circulen, como el caso de las empresas de transporte urbano e intermunicipal, o para que vendan sus productos, como las empresas de alimentos y víveres. Esta poca cuantía económica individual totalizada significa ingreso para estas estructuras de millones de dólares al año.

contrabando (sobre todo en los “San Andresito” y centros comerciales), la minería ilegal, el sonsacamiento de recursos públicos. Asimismo, con el monopolio de economías lícitas (por medio de la violencia), como la venta de cierto tipo de mercancías y el control de empresas de transporte. También mediante el blanqueo de dineros, para intentar volver lícitos estos recursos, como la inversión en economías de plantación, la compra de grandes terrenos y ganadería, la inversión en propiedad raíz, en casinos y juegos de azar (principalmente chance), la compra de vehículos, entre otros.

El control de las zonas donde extraen sus recursos económicos se hace indispensable, pues de allí derivan la mayor parte de sus confrontaciones. Sin embargo, dado su carácter económico, es frecuente el intercambio comercial entre organizaciones, que en ocasiones significa una auténtica división del trabajo. Por ejemplo, en zonas de los Llanos Orientales las FARC custodian cultivos y “cristalizaderos”, cobran “gramaje” y comercializan la droga con el ERPAC, para que este se encargue del transporte y la distribución internacional.

2.4.2. Carácter irregular

Es un tipo de guerra que no consiste en choque entre ejércitos regulares, sino actores irregulares que pueden combinar la guerra de guerrillas para contrarrestar el poder del Estado, pero también para pelear entre ellas, y recurrir a la delincuencia organizada para la obtención de recursos. Aunque los enfrentamientos armados son frecuentes, la violencia por excelencia se ejerce mediante el asesinato sistemático, principalmente mediante el sicariato.

Como se ha indicado, los actores no estatales se valen del control de economías ilícitas para lograr recursos económicos, lo cual les permite la compra de armas de fuego ligeras, a través de las cuales aseguran la reproducción de su economía ilícita⁶⁰. El control territorial

⁶⁰ “Durante las últimas dos décadas, las dinámicas del tráfico de armas en Colombia se han visto afectadas por la conjugación de tres factores. En primer lugar, la longevidad del conflicto armado colombiano convirtió al país en uno de los pocos receptores contantes de armas ilegales en América Latina, tras el fin de la guerra fría. En segundo lugar, el enriquecimiento de los grupos armados ilegales (...) En tercer lugar, ante la creciente inseguridad en la que se vio inmersa Colombia desde inicios de los 90, el mercado de armas creció (...)”. URRUTIA, Nicolás *et al.* Op. cit., pág. 15.

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

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

2.4.3. Injerencia territorial

De las bandas criminales, en la actualidad se distinguen seis grandes grupos (“Los Paisas”, “Los Rastrojos”, “Los Machos”, “Renacer”, ERPAC y “Los Urabeños”), los cuales tienen injerencia en 146 municipios, y se calcula un total de 3.833 que hacen parte de las mismas, entre ellos 1.954 combatientes y 1.879 que hacen las veces de redes de apoyo.

De igual forma están las FARC, con injerencia en 226 de municipios y con cerca de 8.243 hombres, distribuidos en 65 frentes, 20 columnas, 32 compañías y 3 frentes urbanos, para un total de 120 estructuras. El ELN, con 7 frentes de guerra, 20 frentes, 25 compañías y 2 frentes urbanos, para un total de 47 estructuras que hacen presencia en 137 municipios del país y cuenta con cerca de 1.473 combatientes⁶¹.

Sobre la delincuencia organizada, es difícil establecer un dato concreto, ya que su accionar depende de la ciudad en donde delinquen, y de los nexos con otros actores. Por ejemplo, para Medellín:

⁶¹ El accionar delictual de estas organizaciones desborda los límites de las fronteras, y facciones de estas afectan a países limítrofes, como Panamá, Brasil, Ecuador y Venezuela. Sobre este último: “Coordenadas de centros de entrenamiento de las Farc en la frontera con Arauca, ubicados en los estados de Apure y Zulia, son descritas en el documento, y se especifica que en dicha área se encuentran unos 1.500 hombres de las Farc en 28 campamentos usados 'como alivio para los combatientes que vienen de Colombia y para brindarles primeros auxilios' ”. Las Farc tienen 1.500 hombres en 28 campamentos en Venezuela. En: El Espectador, Bogotá, 19 de julio de 2010.

(...) las autoridades han identificado 308 bandas criminales (sic), de las cuales 21 son clasificadas como organizaciones delincuenciales integradas al narcotráfico, y las 287 restantes se conocen como ‘combos’, reveló el Ministro del Interior y de Justicia, Fabio Valencia Cossio, al instalar la Comisión Interinstitucional Regional contra las Bandas y Redes Criminales y el segundo comité técnico operativo regional.

De acuerdo con organismos de seguridad, en la capital antioqueña las organizaciones criminales cuentan con 4.190 miembros⁶².

Aunque la presencia de la subversión y de las bandas criminales es principalmente en zonas rurales apartadas de las grandes urbes, también existen estas como milicias o mediante alianzas con pandillas (combos, bandas).

Sin embargo, los fenómenos de pandillas son exclusivos de las ciudades, y varían su autonomía dependiendo del accionar de grupos como guerrillas o bandas criminales; mientras en algunos casos son socios delictivos, en otros son suprimidas por otros actores no estatales, como forma de lograr legitimidad social.

En todo caso, los actores no estatales del conflicto, en algunos casos, logran gran repercusión sobre los habitantes de barrios periféricos de las ciudades y zonas urbanas alejadas de los centros políticos.

2.4.4. Injerencia social

El aumento sostenido de sus recursos (dinero, hombres y armas) en lugares concretos de la geografía nacional, donde la presencia del Estado es débil, genera que intenten regular las relaciones sociales, produciendo en su accionar intimidación a la población y sembrando de violencia al país. En algunos casos regulan la movilidad de personas y el paso de vehículos,

⁶² En Medellín hay más de 300 bandas criminales al servicio del narcotráfico. Caracol Noticias, Bogotá, julio 16 de 2010. En: <http://www.caracol.com.co/nota.aspx?id=1328043>

la compra de insumos básicos (alimentos), obligan al desplazamiento rural y urbano (abandono forzado de predios rurales y casas en ciudades); establecen códigos de conducta e “imparten justicia”, que la mayoría de las veces resulta en veredictos ilegales e ilegítimos de “pena de muerte”.

En algunos casos, dados sus intereses concretos, para ellas resulta incómodo cierto tipo de sectores sociales y económicos, por tal sentido, realizan intimidaciones o dan muerte a periodistas, sindicalistas, indígenas, maestros y otros sectores de la sociedad civil adversos a sus proyectos.

2.4.5. Mando en los actores no estatales

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

Los motivos para pertenecer a dichos grupos son generalmente para asegurar mínimos vitales, como la alimentación diaria u obtener recursos económicos con facilidad; también se presentan fenómenos de reclutamiento ilegal de jóvenes. Dado que generalmente el reclutamiento se produce en zonas de donde son oriundos, la pertenencia o lealtad al grupo depende de este factor. Sin embargo, a mejores “garantías” pueden cambiar de organización o de bando.

En todo caso, los integrantes de esos grupos son personas de bajos niveles educativos y de sectores sociales desfavorecidos. Sin embargo, dado que para algunos sectores sociales desfavorecidos, el pertenecer a una organización delictiva se considera como un trabajo, que además genera protección, genera legitimidad entre familiares, que inevitablemente repercute en la no cooperación con el Estado para que estos puedan seguir en sus actividades delictivas.

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

2.5. El papel del Estado

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

Dado el tipo de guerra, la acción no debe dirigirse exclusivamente a la acción armada, sino a golpear su columna dorsal, que son los recursos ilícitos; de igual forma, reducir su capacidad de intimidación a mínimos que no puedan generar control social.

En este sentido, las actuaciones de las instituciones del Estado se han dirigido a golpear los mandos de los actores no estatales, que involucran acciones directas en combates armados, actos de persecución a través de la investigación criminal y de inteligencia, para ponerlos en las cárceles y desvertebrar su organización, y acciones indirectas frente a sus centros de producción ilícita. Por tal sentido, es una guerra que involucra la lucha armada, la acción penal, la inteligencia, la guerra psicológica y el apoyo de la ciudadanía.

Este tipo de lucha ha convertido a nuestro país en referente mundial; de igual forma, en centro de cooperación de doble vía con las naciones del orbe. Sin embargo, existe el riesgo de que estos actores crezcan y sigan consolidándose en el espacio-tiempo en el territorio nacional, de modo que Colombia pueda convertirse en un “estado fallido”.

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

3.1. La policía ante las amenazas externas

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

Ante esta situación, los ejércitos (con la evolución tecnológica en tierra, mar y aire) tenían un papel preeminente, ya que la concepción de la fuerza de un Estado se basó sobre todo en el número de hombres, la capacidad tecnológica, la moral de las tropas y los tipos de armas empleados. El gran duelo era entre ejércitos, y las funciones de estos eran, básicamente, la defensa de las fronteras o expandir las mismas.

Ante esto, para una mirada clásica no reviste mayor importancia el papel de las instituciones policiales⁶³ en la geopolítica, dado que estas en principio se encargan de garantizar el orden interno de la sociedad, y logran mantener el orden social con funciones básicas de vigilancia (preventiva y reactiva), la investigación de los delitos y la inteligencia.

En algunos Estados, dada su configuración histórica particular, los cuerpos de policía, en ausencia del ejército, asumen labores de salvaguardia de las fronteras y defensa territorial, sin que como tal estos estuviesen inmersos en conflictos internacionales⁶⁴; en otros, la

⁶³ Independientemente de que en las diversas guerras y conflictos se hubiese empleado a los integrantes de las policías en las guerras. De ello nuestro país no es ajeno, ya que en la Guerra de los Mil Días fueron disueltos los cuerpos de policía para que integrasen el ejército conservador.

⁶⁴ Casos como la Policía de Fronteras, que pasó a la Fuerza Pública de Costa Rica en el 2008. O la Policía Nacional de Panamá.

formación y conformación policial es similar a los ejércitos, y tienen un componente altamente castrense, que en casos particulares hipotéticamente pueden asumir la defensa de la nación bajo órdenes del mando militar.

Frente a esto último, en Colombia, mediante el Decreto Legislativo No. 3398 del 24 de diciembre de 1965, se dispuso que la Policía Nacional, ante situaciones de agresión exterior o conmoción interior, actuaría bajo órdenes de los comandos militares, así:

Artículo 19. Asimismo, a los Comandos de las Fuerzas Militares les corresponde dirigir y coordinar el empleo de la Policía Nacional, los resguardos, de cualquier naturaleza que sean, el Departamento Administrativo de Seguridad y cualquier organismo armado que exista en el país, en el cumplimiento de sus misiones en relación con la defensa nacional.

Parágrafo. La Policía Nacional actuará a órdenes de los Comandos Militares, ante cualquier tipo de agresión exterior, conmoción interior o calamidad pública⁶⁵.

Sin embargo, hasta el momento la Policía Nacional no ha ocupado papel activo en la defensa nacional, dado que el país en las décadas recientes no ha estado inmerso en conflicto internacional alguno. No obstante, ante cualquier eventualidad sería factible su participación.

3.1.1. La policía como garantía de la paz internacional

Para conflictos entre Estados es poco probable la participación activa de las instituciones policiales; sin embargo, para garantizar la paz en conflictos internacionales, desde mediados del siglo XX se pensó en una fuerza policíaca internacional, como lo expresa Hans Morgenthau:

⁶⁵ Decreto Legislativo No. 3398 del 24 de diciembre de 1965. Por el cual se organiza la defensa nacional. Diario Oficial No. 31.842, Bogotá, 25 de enero de 1966.

La noción de fuerza policíaca internacional implica un paso adelante con respecto a la seguridad colectiva (...) La misma ya no queda bajo el control de las naciones individuales (...) Semejante policía nunca ha operado como organización internacional permanente. Sin embargo, los miembros de las Naciones Unidas están obligados, por el artículo 42 y siguientes de la Carta, a crear una fuerza de ese tipo, la que revestiría la forma de fuerzas armadas de Naciones Unidas. No obstante, no se han hecho progresos en la ejecución de esa obligación⁶⁶.

La explicación a esta situación, según el autor, se debe a que “en una sociedad de Estados soberanos, una fuerza policíaca internacional es algo contradictorio”⁶⁷.

Aquí es necesario entender dos situaciones distintas, como lo es Policía Mundial y Fuerza Policíaca Internacional. Sobre la primera, el término Policía Mundial es análogo a la idea de un supraestado⁶⁸, que a través de la fuerza mantenga el orden (evitar la guerra) entre los Estados, lo cual es propio de teorías que procuran la paz mundial. Otras teorías, en ausencia de un supraestado, consideraron que son las potencias⁶⁹ las encargadas de mantener la paz mundial, a través de sus intervenciones colectivas en Estados problema, y más recientemente, a falta de un supraestado y de otras potencias hegemónicas, que sea la superpotencia (EUA) la encargada de mantener la paz mundial⁷⁰. Sobre la segunda, la Fuerza Policíaca Internacional es la creación de una policía de carácter transnacional, capaz de hacer frente a situaciones de conflictos diversos en el interior de un Estado o territorio.

⁶⁶ **MORGENTHAU**, Hans. Una fuerza policíaca internacional. *En: Política entre las naciones. La Lucha por el poder y la paz*. Buenos Aires: Grupo Editorial Latinoamericano, 1986. Págs. 503-504.

⁶⁷ *Ibid.*, pág. 505.

⁶⁸ Es aquí donde resulta la analogía entre Policía y supraestado; es decir, mantener el orden mundial similar a la tarea desempeñada por la policía en el interior de un Estado, de allí el término Policía Mundial.

⁶⁹ Entre ellas, la teoría de las “Cuatro Policías”, de Franklin D. Roosevelt, para quien, según Henry Kissinger (*La diplomacia*. 1995. Pág. 380), luego de la Segunda Guerra Mundial las potencias vencedoras (URSS, EUA y Gran Bretaña), más China, mantendrían la paz mediante un sistema de seguridad colectiva, mantenida por los aliados actuando por la buena voluntad y vigilancia, ya que no habría equilibrio de poder sino una paz mundial. Ideas que vinieron al traste por la “realpolitik”, desempeñada por la antigua URSS, y porque China aparecía cada vez menos como un posible cuarto policía, dado el aislamiento inicial de la Revolución china.

⁷⁰ Por tal sentido, la referencia de EUA como el Policía Mundial.

Sin embargo, la idea de seguridad colectiva, a través de la noción de fuerza policíaca internacional, toma vida en el mundo de la postguerra fría, y dadas las condiciones históricas, desde los 90 la ONU, en el contexto de la apertura geoestratégica, marcada por la gestión de las crisis, entre ellas las humanitarias, gana una función de legitimación en las intervenciones; ante este nuevo papel de injerencia en la protección de los derechos humanos⁷¹ se configuró la United Nations Civilian Police (CIVPOL), que propiamente dicho, no es un cuerpo policial ni brazo de la ONU, sino que es para el caso de conflictos en que se necesiten fuerzas de policía; los Estados miembros envían efectivos de sus correspondientes cuerpos de policía, para que participen en las misiones humanitarias⁷².

Frente a este nuevo papel, es necesario resaltar la participación de integrantes de la Policía Nacional de Colombia en diversas misiones de paz desde los 90, en países como Camboya, Yugoslavia, Haití y Angola; posteriormente en Guatemala y El Salvador, y en la actualidad de nuevo en Haití y Sierra Leona⁷³. Participaciones que merecen un profundo análisis de lo que significaron para el país, y su inserción a la esfera internacional luego de la postguerra fría.

Los ejemplos de participaciones de la CIVPOL en misiones internacionales de paz y estabilización son el caso de Yugoslavia, y desde 1999, mediante la Resolución No. 1244 del 10 de junio, de la ONU, se creó la Policía de la Administración Interina de las Naciones

⁷¹ Esta idea de injerencia por motivos humanitarios, contra “tiranos opresores de su pueblo”, solo fue posible en la era de la postguerra fría, ya que entre los principios de la ONU está la no injerencia, incluida en la carta de la ONU para proteger a los nuevos Estados. **GÉRÉ**, Francois. *La nueva geopolítica ¿Es posible la paz?* México: Colección Larousse, 2005. Pág. 79.

⁷² Esto es un cambio en los modos de intervención en los conflictos, ya que desde la creación del sistema estatal, que algunos autores lo ubican en el siglo XV, las intervenciones básicamente eran de confrontación entre ejércitos, bien sea por guerras de agresión o defensivas, y solo hasta finales del siglo XX se inician intervenciones que parten de la cooperación entre los Estados, algunas veces acciones preventivas y de anticipación, en las cuales los ejércitos son un componente más. Ahora los conflictos tienen participación de policía, organismos asistenciales en salud, alimentación y protección de la población, entre otros.

⁷³ **LONDOÑO** Portela, Gonzalo Ricardo (TC). Una nueva era en las relaciones internacionales. *En: Revista Policía Nacional de Colombia*. No. 282, Bogotá, mayo de 2010. Pág. 58. Esto indica que la participación del país en otros conflictos, como garante de paz, no es exclusiva de las Fuerzas Militares.

Unidas, en Kosovo. Del mismo modo, está la participación de la CIVPOL en Haití, Sudán y Timor Oriental⁷⁴.

Es de anotar la fuerza que toma en la comunidad mundial, desde finales del siglo XX y principios del XXI, la participación de cuerpos de policía en la resolución de conflictos en estados del tercer mundo, ya que los roles que asumen generalmente los ejércitos son de efectiva protección de instalaciones militares y de la infraestructura física de importancia económica o estratégica, como refinerías, oleoductos, centrales eléctricas, fábricas, carreteras, etc.; sin embargo, la protección efectiva de la población está relegada, sobre lo cual los ejércitos muy poca capacidad de injerencia tienen; es así que sobre nuevas teorías centradas en los humanos, el papel de las policías es fundamental para garantizar la paz interna en ciertas naciones y para que estos conflictos no trasciendan o perjudiquen a otras naciones⁷⁵.

Cabe resaltar que intervenciones con ejércitos o policías no son excluyentes; por el contrario, las nuevas estrategias se basan en visiones de soluciones integrales⁷⁶; por ejemplo, la OTAN, para el caso de Afganistán, también contempla la participación de fuerzas de policía, entre ellas la de efectivos de la Policía Nacional en labores de lucha contra la amapola.

⁷⁴ Sobre la participación de la ONU en la seguridad colectiva: "En 2003 estaban vigentes catorce operaciones de este tipo, con movilización de más de 40.000 efectivos entre militares y policías. Estas operaciones tenían lugar en las siguientes zonas: Bosnia, Chipre, Costa de Marfil, Eritrea-Etiopía, Georgia, India-Pakistán, Irak-Kuwait, Israel-Siria, Kosovo, Líbano, Liberia, Sahara Occidental, Sierra Leona y Timor Oriental. En 2004, Haití se sumó a la lista". GERÉ, Francois. Op. cit., pág. 79.

⁷⁵ Por ejemplo, si una fuerza policial internacional no estabiliza el orden interno en Haití, habrá más migración y problemas en EUA y República Dominicana.

⁷⁶ Sin embargo, ello no está exento de riesgos, ya que las nuevas visiones integrales contemplan participación privada de empresas de seguridad o mercenarios, que prestan sus servicios en todos los ámbitos de la seguridad (escultas, protección de instalaciones, operaciones encubiertas, adiestramiento militar, etc.) y que se presentan en casos concretos de los conflictos de Afganistán e Irak. Las principales sociedades militares privadas son Executive Outcom, Brown y Root (KBR), Blackwater (ahora Xe Services), Dyncorp, Vinell y Aecom Technology. Sobre los nuevos mercenarios, ver: GERÉ, Francois. Op. cit., pág. 66. Sin embargo, es preocupante la privatización de las funciones militares; por ejemplo, en el suroeste de Asia, en informe del Pentágono de septiembre del 2007, había 196.000 contratistas y 160.000 militares de EUA. LATHAN, William. Mi trabajo no: la contratación y el profesionalismo en el Ejército de EUA. En: *Military Review*. Julio-agosto, 2009. Fuerte Leavenworth, Kansas. Págs. 39-49.

3.2. La policía ante las amenazas internas

Para el Estado en Colombia, las principales amenazas no correspondieron a factores externos, aunque es válido mencionar que hubo guerras de poca escala e *impasses* diplomáticos con países limítrofes, y aún se presentan algunos peligros para la integridad territorial, sobre todo en las posesiones en el mar Caribe. Sin embargo, las principales amenazas corresponden al ámbito interno, producto de la no culminación de la consolidación del monopolio legítimo de la fuerza, esto en virtud de las guerras civiles del siglo XIX, la violencia de mitad del siglo XX, la guerra de guerrillas desde los años 60 del siglo XX y el control territorial que ejercen en la actualidad los actores no estatales del conflicto.

Así, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, desde hace más de cuarenta años, han sustentado el Estado de Derecho, y desde sus roles han contribuido a la imposibilidad de la toma del poder político por vía de las armas de las guerrillas. Sin embargo, la guerra de guerrillas las insertó en la guerra irregular, para combatir, controlar y contrarrestar a los insurgentes; es decir, las necesidades históricas del país volcaron a las Fuerzas Militares para la guerra irregular y no para la guerra regular o entre Estados.

Esto se explica, en mayor medida, en que para el lapso de la guerra fría Colombia estuvo bajo el paraguas de los EUA⁷⁷, y sus recursos humanos, tecnológicos y medios logísticos pudieron dedicarse casi exclusivamente a la guerra de guerrillas. Esta situación que estuvo acorde con lo que varios autores calificaron como la doctrina de seguridad nacional en América Latina, sobre todo en las dictaduras del Cono Sur.

El concepto de la seguridad interna o pública trata básicamente del mantenimiento del orden interno y hacer cumplir las leyes en el Estado; para el contexto colombiano, es la

⁷⁷ Aunque debe mencionarse la participación del Ejército Nacional en la guerra de Corea, y de efectivos en otros conflictos.

defensa del Estado y sus instituciones, por parte de las Fuerzas Militares⁷⁸ y la Policía Nacional, de los retos que lo amenazan (“enemigo interno”), que desde el advenimiento del Frente Nacional (1958) corresponden a los problemas del bandolerismo y las guerrillas revolucionarias (y su contraparte, los grupos de autodefensa)⁷⁹.

Estas amenazas al Estado⁸⁰, que de una u otra forma se favorecieron por la precaria presencia de las instituciones estatales en vastos territorios de la geografía nacional, se acrecentaron en número y cantidad de recursos, gracias al combustible que genera el narcotráfico y otras economías ilícitas.

Ante estos desafíos, cada gobierno, desde el inicio del Frente Nacional, intentó conjurarlos con una serie de políticas de seguridad dispersas, fraccionadas y sin continuidad⁸¹, y finalmente fueron enfrentados de manera autónoma por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, y aunque no han logrado derrotar militarmente a las guerrillas, sí han evitado que el poder político sucumba ante los medios armados empleados por la guerrilla, o que las instituciones claudiquen ante el narcotráfico.

A partir de las estrategias y la continuidad de la administración de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) se logró una política coherente, con amplia participación de la Fuerza Pública, llamada Política de Defensa y Seguridad Democrática⁸² (PSD), y su continuación, Política

⁷⁸ Aunque resulte paradójica esta situación, pues en principio las Fuerzas Militares deben dedicarse a la seguridad externa; sin embargo, por los retos internos han tenido desviaciones hacia funciones de carácter policial, y esta intervención en el orden público interno derivan básicamente de la crisis del 9 de abril de 1948, como lo expresa Alejo Vargas: “A partir de la fecha, con más frecuencia y con más rigor, las Fuerzas Militares se vieron comprometidas en el manejo del orden público (...)”. VARGAS Velásquez, Alejo. *Las Fuerzas Armadas en el conflicto colombiano. Antecedentes y perspectivas*. Bogotá: Intermedio Editores, 2002. Pág. 127.

⁷⁹ *Ibíd.*, pág. 77.

⁸⁰ Amenazan la pretensión del monopolio legítimo de la fuerza, la toma del poder político por las armas o la captación de los cargos públicos.

⁸¹ Clases del profesor Joaquín Romero. Escuela Superior de Guerra. 28 de abril de 2009.

⁸² “La Política de Seguridad Democrática es: una política de recuperación de las libertades públicas, conculcadas por la acción terrorista de grupos armados por fuera de la ley, cuyo avance no ha sido debidamente confrontado por el Estado. Un compromiso de derrota de los violentos por parte del Estado. El

de Consolidación de la Seguridad Democrática (PCSD). Aquí la Policía asumió un rol de consolidación territorial, al hacer presencia en la totalidad del territorio nacional; además, a partir de operaciones estratégicas por objetivos y blancos que insertan labores de investigación penal y de inteligencia, para disminuir el accionar de los grupos subversivos, principalmente las FARC.

Si bien la PSD no ha eliminado militarmente el problema de la guerrilla, sí se logró disminuir su accionar delictual; del mismo modo, logró la desaparición, por vía de negociación, de los grupos de autodefensas; además, tuvo por logro político el rechazo de toda la población colombiana de las guerrillas y de los medios violentos para ascender al poder político. Todo esto permitió surgir la idea del postconflicto armado en Colombia.

Esta problemática interna de seguridad, que lleva casi cincuenta años, obligó a la Policía Nacional a adoptar un papel de mantenimiento del orden público; además, asumir un rol casi militar y formar a sus hombres en lucha antiguerrilla⁸³. Este compromiso significó, para la Policía Nacional, el sacrificio a manos de las guerrillas, entre 1970 y el 2009, de más de 3.589 policías y 5.182 heridos; de igual forma, entre 1994 y el 2009 se presentaron 547 incursiones o asaltos a poblaciones por parte de la subversión, 1.494 hostigamientos a unidades policiales, 627 emboscadas y 718 ataques a instalaciones policiales.

Es de anotar que en casi cincuenta años los grupos insurgentes han cambiado sus dinámicas, que van desde desaparición de las mismas, la inserción total o parcial a la vida civil, por procesos de paz y desmovilización, o su fortalecimiento a través del narcotráfico y el secuestro, como las FARC y, en menor medida, el ELN.

ejercicio del legítimo derecho a la defensa propia que toda democracia tiene cuando se ve amenazada por la violencia terrorista". Plan Nacional de Desarrollo. 2006 - 2010. Op. cit., págs. 8-9.

⁸³ Por ello el entrenamiento militar, la utilización de métodos y de armas de guerra atípicas para la mayoría de policías del mundo, como, por ejemplo: los cursos COR, Jungla, Granaderos, Pequeñas Unidades, grupos especiales de lucha contraguerrillera urbana y rural, los Escuadrones Móviles de Carabineros (EMCAR), el empleo de fusiles de asalto, M-16, M-4 y lanzagranadas, visores nocturnos, ametralladoras como la M-60, M249, Vector, Negev, y el empleo de transporte aéreo, como helicópteros artillados.

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

3.3. La Policía ante las amenazas intermésticas

Como se expresó anteriormente, el nuevo panorama mundial, las nuevas amenazas⁸⁴, la seguridad ciudadana y el actuar de los actores no estatales del conflicto obligaron a replantear el papel adoptado por la Policía Nacional en seguridad endógena, y asumir un rol protagónico externo para enfrentar las amenazas intermésticas.

Dado que el accionar de los actores no estatales del conflicto supera los límites territoriales de los Estados, para enfrentarlos se requiere la cooperación entre estos, y como son amenazas a los ciudadanos, los Estados recurrieron a las policías para dar contención o solución a las mismas, a través de la investigación criminal, la inteligencia contra estos actores o las labores preventivas de vigilancia. Colombia, en liderazgo de la Policía Nacional, es un referente tanto para enfrentarlas como de cooperación internacional, dado el asiento en nuestro país de varias amenazas de injerencia mundial⁸⁵.

⁸⁴ Las amenazas intermésticas se concentran en actores no estatales, que tienen control de economías ilícitas, como el narcotráfico, el lavado de activos, el terrorismo, el tráfico de armas, la migración ilegal y trata de blancas, el tráfico cultural, la pornografía infantil, entre otras.

⁸⁵ El nuevo papel de Colombia ante las problemáticas de seguridad mundial es exportar de forma activa las experiencias exitosas, como lo establece la PCSD: “Esta iniciativa debe, también, contribuir a promover internacionalmente la experiencia colombiana en la forma de enfrentar y contrarrestar amenazas a la seguridad de los Estados democráticos, poniendo al servicio de países amigos, toda la voluntad de cooperación en las áreas en las que la Fuerza Pública colombiana tiene capacidades y experiencias sobresalientes. Igualmente, debe servir para generar consensos internacionales sobre la necesidad de apoyar los esfuerzos que realiza el Estado colombiano en contra de amenazas a la seguridad que, si bien tienen manifestaciones en Colombia, están ligadas a redes criminales con presencia e influencia en una gran cantidad de países alrededor del mundo. En este sentido, bajo el principio de la responsabilidad compartida, el apoyo político internacional debe conducir a procesos prácticos de cooperación internacional que permitan una lucha más efectiva e integral contra estas amenazas”. PCSD. Op. cit., 48.

Como se aprecia en la tabla 1, la Policía Nacional, para hacer frente a estas amenazas, principalmente del narcotráfico, realizó una serie de convenios, memorando de entendimientos y demás acuerdos bilaterales, que varían desde convenios de preparación y formación policial, asistencia técnica y judicial, donación y venta de equipos, intercambio de información y de inteligencia, hasta extradiciones por diversos delitos a otros países⁸⁶.

Dadas las dinámicas de las amenazas intermésticas, también Colombia es país víctima, por tal sentido; las nuevas agendas son recíprocas para construir y superar en común estos problemas y desafíos⁸⁷.

La cooperación contra el delito transnacional se ve reflejada en acuerdos mundiales, como el de la Convención de Palermo, promovido por la ONU, o acuerdos regionales como los suscitados por la OEA y su Comisión de Seguridad Hemisférica, para prevenir, disuadir y controlar el fenómeno criminal en Latinoamérica, o el Acuerdo Marco de Cooperación en

⁸⁶ Por intermedio de la Policía, Colombia ha adelantado entre el 2003 y el 2010 un total de 1.063 extradiciones, y ha capturado a 700 personas con fines de extradición. Se han dirigido en su mayoría a EUA y España.

⁸⁷ “(...) en enero, del palacio presidencial de Lugo salió directamente un pedido de ayuda a Bogotá. Casi de inmediato, la Casa de Nariño y la Dirección de la Policía Nacional se cruzaron llamadas, y a comienzos de enero enviaron a Asunción un pequeño grupo de agentes antisequestro del Gaula (...) Una semana después, y mientras los oficiales del Gaula se quedaban en Paraguay instruyendo a sus colegas, el Director de la Policía, Óscar Naranjo, recibía en su despacho a una delegación sin precedentes: con coloridos trajes de ceremonias y dialectos variados, los zares antidrogas de seis países de África occidental se alineaban a un lado de la mesa de conferencias, justo al frente de Naranjo y otros generales de la Policía, para firmar por primera vez convenios de cooperación en inteligencia y capacitación, que fortalecerán el control policivo de la ruta del narcotráfico que sale de Colombia, y vía Venezuela y el Caribe llega a Cabo Verde, Gambia, Ghana, Guinea Bissau, Sierra Leona y Togo. (...) Ambos hechos, ocurridos casi simultáneamente, no son espontáneos (...) detrás de estas y otras acciones, llevadas a cabo con mucha discreción por las autoridades colombianas, se encuentra un cuidadoso plan estratégico, nacido en el seno del Ministerio de Defensa, y que desde hace dos años busca estructurar la cooperación colombiana en el mundo, a partir de los aprendizajes que aquí se han tenido en términos de seguridad. El plan, proyectado internacionalmente a través de la Policía Nacional y de las Fuerzas Militares, ha originado ofrecimientos tan variados como la realización de la evaluación y rediseño de la policía haitiana y la participación de efectivos colombianos en las operaciones de la Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad (ISAF) en Afganistán. Seguridad de exportación. En: ANNP, Bogotá, 03 de febrero de 2010. Y “la experiencia y las lecciones aprendidas por la Policía de Colombia en la lucha contra el delito y el narcotráfico le han permitido llevar esas enseñanzas a varios países de Centroamérica y el Caribe, Suramérica y África, señaló hoy el Director de la Policía, Mayor General Óscar Naranjo. El alto oficial explicó que la experiencia colombiana ha contribuido al fortalecimiento de los cuerpos policiales de México, Honduras, Guatemala, Republica Dominicana, Haití, Panamá, Paraguay y doce países de África Occidental”. *Policía colombiana capacita en lucha contra el delito a siete países americanos y doce africanos*. En: ANNP, Bogotá, 25 de junio de 2010.

Materia de Seguridad Regional entre los Estados parte del Mercosur. Estos por sí solos no bastan, aunque fijan las acciones principales en los cuerpos de policías de las partes contratantes; no crean, como tal, oficinas de Policía intergubernamentales, para hacer frente al delito transnacional, sino que cada Estado se compromete a perseguirlo y cooperar.

No solo las amenazas intermésticas se abordan mediante acuerdos de asistencia recíproca entre dos Estados partes y sus cuerpos de policía. Y aunque no existe una fuerza policial internacional, que haga frente a los delitos de carácter transnacional, existen acercamientos y fenómenos de cooperación interestatales entre policías; dentro de ellos resaltan agencias intergubernamentales, como la Interpol, Europol y Ameripol, de los cuales Colombia, a través de la Policía Nacional, hace parte activa.

3.3.1. Interpol

La Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol) fue creada en 1923⁸⁸, con sede principal en Lyon (Francia); cuenta con 188 países miembros, entre ellos Colombia.

La Interpol tiene por fin coordinar la información policial y judicial entre las autoridades nacionales y la comunidad internacional, para contribuir a un mundo más seguro⁸⁹. Y apoya a todas las organizaciones y autoridades cuya misión es prevenir o combatir la delincuencia internacional⁹⁰; uno de los métodos por excelencia para combatir la delincuencia internacional es el Sistema de Difusiones Internacionales⁹¹.

⁸⁸ En 1923, en Viena (Austria), se creó la Comisión Internacional de Policía Criminal (CIPC); luego de la II GM, en 1946, adoptó el nombre de Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol).

⁸⁹ *Colombia no será refugio de delincuentes*. En: PNC, 3ª edición, Bogotá, marzo de 2010. Pág. 19.

⁹⁰ Debido al papel políticamente neutro que debe desempeñar la Interpol, prohíbe cualquier tipo de relación con crímenes que no afecten a varios países miembros, y ningún tipo de crimen político, militar, religioso o racial. Su trabajo se centra en la seguridad pública, el terrorismo, el crimen organizado, el tráfico de drogas, el tráfico de armas, el tráfico de personas, el blanqueo de dinero, la pornografía infantil, los crímenes económicos y la corrupción.

⁹¹ Entre ellos la “circular roja”, que corresponde a un sistema de antecedentes penales, que pueden consultar los cuerpos de policía miembro, de ciudadanos requeridos por una autoridad judicial competente en un país.

En Colombia, desde 1954, la Oficina Central Nacional Interpol-Colombia estuvo a cargo del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS); sin embargo, ante los problemas de la misma y el retraso que generaba al tramitar ante la Policía los requerimientos de otras policías, se traspasó a la Policía Nacional la Oficina Central Nacional, a partir del 2 de febrero del 2010, y quedó vinculada a la Dirección de Investigación Criminal (DIJIN). Esto con el único fin de facilitar la investigación criminal en contra del crimen transnacional.

3.3.2. Europol

También existen intentos por crear una policía supranacional; tal es el caso de la Oficina Europea de Policía (Europol), que es el órgano encargado de facilitar las operaciones de lucha contra la criminalidad en el seno de la Unión Europea, creada formalmente en 1999, y tiene competencia en 27 países miembros de la UE⁹².

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

3.3.3. Ameripol

Y en cuanto el ámbito regional, para América los esfuerzos de cooperación han llegado a la creación de la Comunidad de Policías de América (Ameripol), que inició labores desde el

La base de datos I 24/7, además, permite otro tipo de consulta de notificaciones de circulares azul, naranja, amarilla, verde y negra.

⁹² Los Estados parte de la UE crearon Europol, para aumentar la seguridad del espacio común. Europol es una oficina de policía criminal intergubernamental, que facilita el intercambio de información entre las policías nacionales en materia de estupefacientes, terrorismo, crimen internacional y pederastia.

14 de noviembre de 2007 en Bogotá, con 18 países miembros, y las prioridades de esta son la lucha antidrogas; sin embargo, también se enfoca en la lucha contra el terrorismo, el crimen organizado en sus diversas manifestaciones, el tráfico de armas, la trata de personas, el lavado de dinero, la pornografía infantil, los crímenes informáticos y los de propiedad intelectual, y la corrupción.

El Plan Nacional

Así pues, frente a los nuevos desafíos intermésticos, se ponen en un primer nivel, para el mundo de la postguerra fría, los cuerpos de policía, lo cual puede significar un ocaso para los ejércitos convencionales, dado que las formas de respuestas y solución de los nuevos desafíos difieren de los métodos armados regulares; quizás el mundo contemporáneo está presenciando la “policización” de los ejércitos⁹³.

⁹³ Por ello, no resultan extrañas las solicitudes al legislador del Ejército por tener funciones de policía judicial, o de asumir como amenazas contra el “orden constitucional” a la delincuencia, o la de pretender un papel activo en un código nacional de policía.

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

4.1. La Policía Nacional

A partir de 1953 la institución se encuentra vinculada al Ministerio de Guerra, que desde 1965 se conoce como Ministerio de Defensa Nacional, y por mandato constitucional hace parte de la Fuerza Pública. Consagrada por la Constitución política de 1991 como *“cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación”*, tiene por *“fin primordial el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz”*⁹⁴.

En la actualidad tiene como objetivos: garantizar la convivencia y seguridad ciudadanas; lograr el posicionamiento, respeto, credibilidad y apoyo de la comunidad; garantizar la participación ciudadana como veedor institucional y su corresponsabilidad en la convivencia y seguridad, y contribuir a garantizar la gobernabilidad del país.

Para suplir las necesidades en seguridad interna de la comunidad, y cumplir con su misión y objetivos, la institución desarrolla una gestión por procesos; sus procesos misionales son los de convivencia y seguridad ciudadana, prevención, inteligencia e investigación criminal; a su vez, para cumplir con ellos, cuenta con procesos gerenciales y de soporte; dentro de los primeros se encuentran el direccionamiento estratégico, el del Sistema de Gestión Integral, la integridad policial, la comunicación pública, las relaciones internacionales y el direccionamiento del talento humano, y dentro de los de soporte están el direccionamiento tecnológico, la administración de recursos financieros, la logística y abastecimiento, la actuación jurídica y la gestión documental. A fin de medir y hacer

⁹⁴ Artículo 218, Constitución Política de Colombia de 1991. Ley 62 del 12 de Agosto de 1993, artículo 1 precisa *“(...) la Policía Nacional (...) está instituida para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”*.

retroalimentación del servicio prestado a la comunidad, cuenta con procesos de autoevaluación y mejora, a cargo de control interno.

En procura de la eficiencia, eficacia y efectividad en el cumplimiento de las demandas de seguridad de la ciudadanía, la Policía Nacional cuenta en su estructura orgánica con ocho direcciones de tipo operativo⁹⁵ y seis de apoyo al servicio policial⁹⁶.

Las características del servicio de policía son el ser público, obligatorio, monopolizado (no existen otros cuerpos de policía en Colombia), primario, directo, permanente, inmediato e indeclinable. En aras de la prestación de su servicio, la institución recurre a medidas de tipo preventivo, disuasivo y reactivo.

Para efectos de la prestación de su servicio, la institución tiene presencia en los 1.102 municipios del país⁹⁷, y se divide estructuralmente en 8 regiones, 7 metropolitanas, 34 departamentos, 202 distritos, 1.198 estaciones, 475 subestaciones, 25 estaciones del plan energético vial, 537 Centros de Atención Inmediata (CAI) y 45 puestos.

Para cumplir con su misión, dispone, a junio del 2010, de 159.799 funcionarios, de los cuales: 119.302 corresponden a personal uniformado profesional (5.272 oficiales, 768 suboficiales, 103.605 de nivel ejecutivo y 9.657 agentes); 10.414 son alumnos de las escuelas de formación, 25.454 son auxiliares (13.816 auxiliares de policía y 11.638 auxiliares bachilleres), y 4.629 corresponden a personal no uniformado (profesionales, asesores, auxiliares, técnicos, orientadores y funcionarios de carrera administrativa).

⁹⁵ Dirección de Seguridad Ciudadana, Carabineros y Seguridad Rural, Investigación Criminal e Interpol, Inteligencia, Antinarcoóticos, Protección y Servicios Especializados, Antisecuestro y Extorsión y Tránsito y Transporte.

⁹⁶ Dirección Nacional de Escuelas, Incorporación, Talento Humano, Administrativa y Financiera, Sanidad y Bienestar Social.

⁹⁷ Con estaciones en los 32 departamentos y 1.102 municipios del país; además, tiene presencia permanente en 263 corregimientos, 45 caseríos y 93 inspecciones de policía. Sin embargo, falta presencia policial en el 91,48% de los corregimientos, el 98,13% de los caseríos y el 95,47% de las inspecciones de policía.

Según estos datos, frente a los 45'496.568 habitantes del país, para el 2010 existe una relación de un policía profesional por cada 381 ciudadanos.

4.2. El viraje de la Policía Nacional

Es de resaltar que la institución, desde el inicio del Frente Nacional, manejó en su estructura la seguridad interna o pública (las guerrillas) y la seguridad ciudadana. Sin embargo, solo a partir de la última década la Policía Nacional dio mayor peso en su estructura al componente de la seguridad ciudadana.

Dado el viraje de las necesidades de seguridad de la población, el papel que atañe a la Policía Nacional para suplir dichas demandas es fundamental, ya que a ella corresponde el mayor peso en combatir el delito, controlarlo y acentuar las tasas descendentes en todos los indicadores de criminalidad, principalmente en los centros urbanos. Es allí donde recaen los principales cambios institucionales, pues para combatir el delito, las economías ilícitas y a los actores no estatales del conflicto, la Policía Nacional ha recurrido a métodos innovadores, que indican cambios en sus estructuras y costumbres.

Como se mencionó anteriormente, el giro definitivo de la Policía a la seguridad ciudadana se puede observar en los cambios en el modelo policial, entre otros, ya que para suplir las necesidades de la Policía se han ideado nuevas formas, en las que se encuentran la Policía Comunitaria y su enfoque operativo, el Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes –PNVCC⁹⁸, que se orienta, en un acompañamiento geográfico, a la ciudadanía, y resolver los problemas concretos de seguridad. Así mismo, métodos más modernos para asumir la investigación criminal, que implica el uso de tecnología de vanguardia para la resolución de los delitos o para encarar los nuevos, como los informáticos.

⁹⁸ Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes. Bogotá: Imprenta Nacional, 2010. Policía Nacional de Colombia. Dirección General. Pág. 11.

Ante las nuevas problemáticas y necesidades de la población en seguridad, es apenas de esperar que los lineamientos del Gobierno Nacional empiecen a girar en este sentido⁹⁹; así, en el texto de la PCSD se plantea la necesidad de que el presupuesto del Ministerio de Defensa deba aumentar sus inversiones, para que la Policía Nacional desarticule a los grupos y bandas responsables de los delitos de impacto en ciudades y centros urbanos.

Además, la PCSD establece a la Policía Nacional aumentar la estrategia en seguridad ciudadana, para lo cual se debe: incrementar el pie de fuerza de la institución, fortalecer la movilidad terrestre con vehículos, motocicletas y vehículos antimotines, la creación de nuevas unidades judiciales para fortalecer a la policía judicial, la implementación en todo el territorio del Sistema Penal Oral Acusatorio, el aumento de la inteligencia y las comunicaciones, y la mejora en la educación y la carrera policial, para mejorar los perfiles de los policías.

El paso a la lucha frontal contra los actores no estatales del conflicto y la criminalidad, para garantizar la seguridad del pueblo; el papel fundamental de la Policía Nacional se enmarca y refuerza en la estrategia de cobertura territorial, no solo en aumentar el número de efectivos en áreas urbanas y cabeceras municipales, sino también en las zonas rurales, que incluyen corregimientos, inspecciones de policía y veredas.

Al pasar a segundo plano las amenazas internas (guerrilla), la institución se encauza dentro de su misión, y prioriza en las necesidades de seguridad de la población, como son los problemas de criminalidad y convivencia. Este paso, que apenas es natural para la Policía¹⁰⁰, puede significar la reducción sustancial de las labores de las Fuerzas Militares,

⁹⁹ “En los centros urbanos, en cambio, la percepción de seguridad en general está menos determinada por la acción de estos grupos y mucho más por la existencia de bandas organizadas de delincuencia común. La ocurrencia de robos callejeros, robos de vehículos y residencias, extorsiones y homicidios, es, en última instancia, la que determina la sensación de seguridad en las zonas urbanas”. PCSD. Op. cit., págs. 45-46.

¹⁰⁰ Como se indicó en el capítulo 1, para Thomas Hobbes “la misión del soberano (...) consiste en el fin para el cual fue investido con el soberano poder, que no es otro sino el de procurar la seguridad del pueblo (...) por seguridad no se entiende aquí una simple conservación de la vida, sino también de todas las excelencias que el hombre pueda adquirir para sí mismo por medio de una actividad legal, sin peligro ni daño para el Estado”. *El leviatán*. Op. cit.

en tanto que su papel principal no ha sido *la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional*, sino el mantener *el orden constitucional* de las amenazas que provenían del enemigo interno (guerrilla); por tanto, a medida que se minimiza o desaparece la guerrilla, la intervención de las Fuerzas Militares en el orden interno queda sin asiento¹⁰¹.

4.3. ¿Cómo se produjo el cambio?

La PSC se sintetiza en consolidar un control territorial por parte del Estado para desaparecer las amenazas al mismo (guerrilla). Los logros en la seguridad interna¹⁰² repercutieron inexorablemente en la protección de los ciudadanos, ya que al controlar estas amenazas se reducen las presiones a la ciudadanía en general, que provenían de las guerrillas y paramilitares¹⁰³.

En principio, la contención o eliminación de estas amenazas al Estado significan la protección de la población, lo que contribuye al disfrute de otros derechos; esto indica, en primera instancia, la satisfacción de condiciones de seguridad básicas, que permiten el disfrute de los derechos fundamentales de las personas, y a partir de ello continuar con la satisfacción de otras necesidades de la población¹⁰⁴.

¹⁰¹ ¿Qué puede hacer un militar frente a la delincuencia común? ¿Cuál es su tarea para resolver problemas cotidianos de carácter doméstico o de seguridad de la población?

¹⁰² Así pues, la PSD 2002-2006 logró un control del Estado en vastas zonas del territorio, gracias al fortalecimiento de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, que consistió en el aumento del pie de fuerza, la movilidad y el apoyo táctico (helicópteros, aviones, buques, etc.), y la presencia en las vías nacionales, todos los municipios del país y los principales corregimientos, caseríos e inspecciones de policía. Para el 2004 la totalidad de municipios contaban con una estación de policía.

¹⁰³ Inevitablemente el éxito trae sus secuelas; la ciudadanía en general, al verse más segura y protegida frente a la amenaza de la guerrilla, transformó sus necesidades de seguridad, a las que afecta su transcurrir diario y cotidiano, en especial la protección sobre la delincuencia, principalmente en lo relacionado con la salvaguardia de bienes económicos.

¹⁰⁴ El objetivo estratégico de la PCSD es *consolidar el control territorial y fortalecer el Estado de Derecho en todo el territorio nacional*; para ello el aumento de los esfuerzos militares, policiales, antinarcóticos, el área social y la justicia (en especial la penal). Según el texto del PCSD, para lograr la estrategia de consolidación territorial se requieren tres fases: la primera es controlar las áreas con presencia de los GAI, principalmente con el esfuerzo de las Fuerzas Militares. La segunda es estabilizar las áreas controladas; allí el esfuerzo

Por tanto, para la PCSD las principales amenazas al Estado se concentraron ya no en las guerrillas sino en el terrorismo, el negocio de las drogas ilícitas, las finanzas ilícitas, el tráfico de armas, municiones y explosivos, el secuestro y la extorsión, y el homicidio¹⁰⁵.

De tal forma, a medida que se logra la reducción de las guerrillas y se alcanzan mayores garantías a los derechos básicos, como la vida y la libertad, la ciudadanía desplaza sus necesidades de seguridad a la protección de los bienes económicos; esto indica que la mayor afectación pasa a los delitos económicos.¹⁰⁶

También es de resaltar que los problemas de seguridad interna se concentran en áreas apartadas rurales, y es un hecho que la población en Colombia se concentra en zonas urbanas; del mismo modo, los delitos se concentran en las zonas urbanas del país, en especial las grandes ciudades. De esta suerte, los problemas ahora en Colombia son de criminalidad en las ciudades¹⁰⁷.

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

principal corresponde a la Policía Nacional. Y la tercera es consolidar; allí los esfuerzos primordiales recaen sobre las autoridades políticas y sociales, lo que implica ejercer la plena autoridad del Estado y aumentar el bienestar de la población, que es la satisfacción de las necesidades básicas y la prestación efectiva de los servicios esenciales del Estado.

¹⁰⁵ *Política de Defensa y Seguridad Democrática*. Presidencia de la República, Ministerio de Defensa Nacional. Bogotá: Imprenta Nacional, 2003. Pág. 24.

¹⁰⁶ **APARICIO** Barrera, Juan. Criminalidad en cifras: delitos en Colombia, 2008. *En: Revista Criminalidad*. Vol. 51, No. 1, Policía Nacional. Bogotá: Imprenta Nacional, 2008. Pág. 18.

¹⁰⁷ Como característica, en un país donde la población se agrupa en áreas urbanas, también el delito se concentra en estas zonas, lo cual representó el 89% de la ocurrencia de los delitos y el 11% restante se presentó en zona rural; así mismo, el 31% de los delitos urbanos se concentró en las ciudades de Bogotá, Medellín y Cali.

Esto indica que el éxito mismo de la PSD cambió las necesidades de seguridad de la ciudadanía; ahora no se trata del accionar guerrillero (secuestros –“pescas milagrosas”–, extorsión –“boleteo”–, intimidación de los ciudadanos por las armas –cogobierno–, poca inversión en el campo –abandono de parcelas–) sino de los problemas diarios y cotidianos que afronta el ciudadano, como el hurto (vehículos, residencias, comercio, personas, piratería terrestre, fleteo, etc.) y los demás delitos que afectan el patrimonio económico.

4.3.1. Los logros ante la amenaza interna, 2002-2009

En la introducción del texto de la PCSD se expresó que la PSD supuso *la recuperación del control del Estado sobre la mayor parte del territorio nacional*, que significó la reducción del accionar de la guerrilla; la primera administración de Álvaro Uribe Vélez produjo resultados contundentes, como la mejora de la percepción de seguridad¹⁰⁸, el aumento de la inversión y el progreso social; del mismo modo, la reducción en indicadores, como los homicidios, el secuestro, los atentados terroristas y las acciones subversivas.

4.3.2. Disminución en delitos de impacto

Se destaca en los últimos años la reducción significativa, y de manera continua en todo el país, del homicidio desde el 2002, en un 45%; así, para el 2009 se reportaron un total de 15.817 víctimas (gráfica 5).

¹⁰⁸ Dentro de los objetivos de la PCSD está el proteger a la población, para lo cual se mantiene la iniciativa estratégica en contra de todas las amenazas a la seguridad de los ciudadanos; corresponde a la Fuerza Pública desarticular a los GAI, las bandas criminales, los carteles del narcotráfico y la delincuencia organizada.

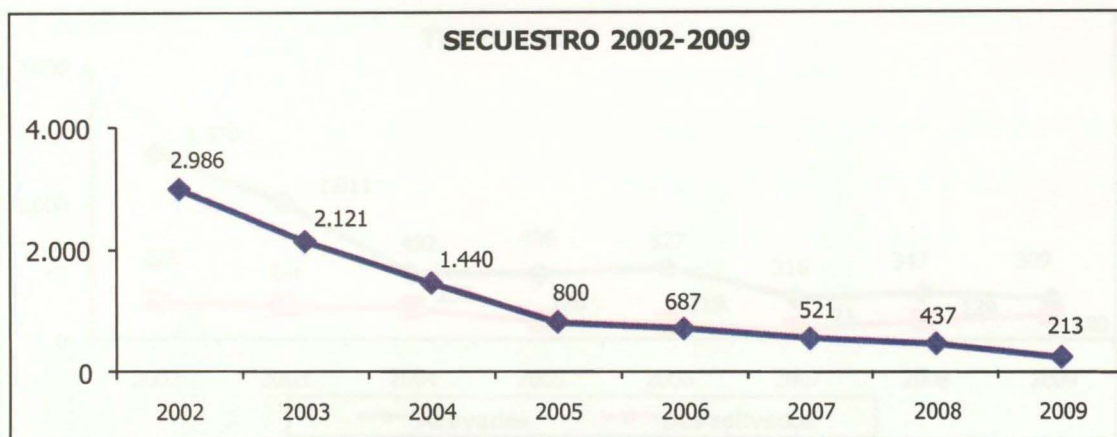


Gráfica 5. Homicidio, 2002-2009.

Fuente: Centro de Investigaciones Criminológicas - DIJIN.

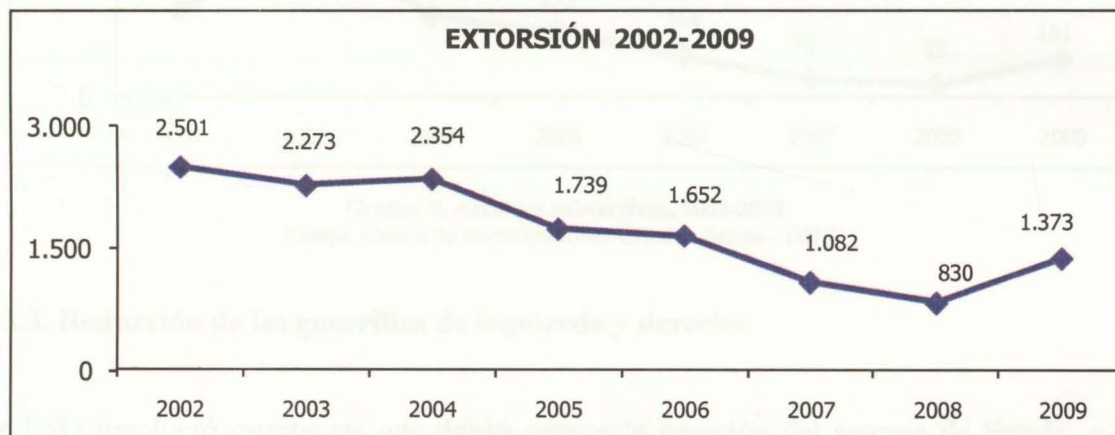
Este valor numérico absoluto es el más bajo desde 1986, que fue de 15.743 homicidios; en el 2009, la tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes fue de 32, la más baja desde 1979, año en que se tuvo una tasa de 31; hay que tener presente que hace 31 años la población total del país ascendía a 26'270.415 habitantes. Más aún, para el 2009 no ocurrieron homicidios en 267 municipios del país; es decir, que el 24% de municipios no registraron este delito. Esto significa ir en dirección correcta a la meta de reducción de la violencia, y que es un paso en la recuperación de la confianza en el país, enmarcada en la garantía real del derecho a la vida, que representa el goce de otros derechos fundamentales, y en este sentido, como consecuencia, el aumento de demandas de la ciudadanía para la protección más efectiva de sus bienes materiales.

Del mismo modo, se destaca la reducción del delito del secuestro en 90%, al pasar de 2.121 hechos en el 2002 a tan solo 213 en el 2009 (gráfica 6).

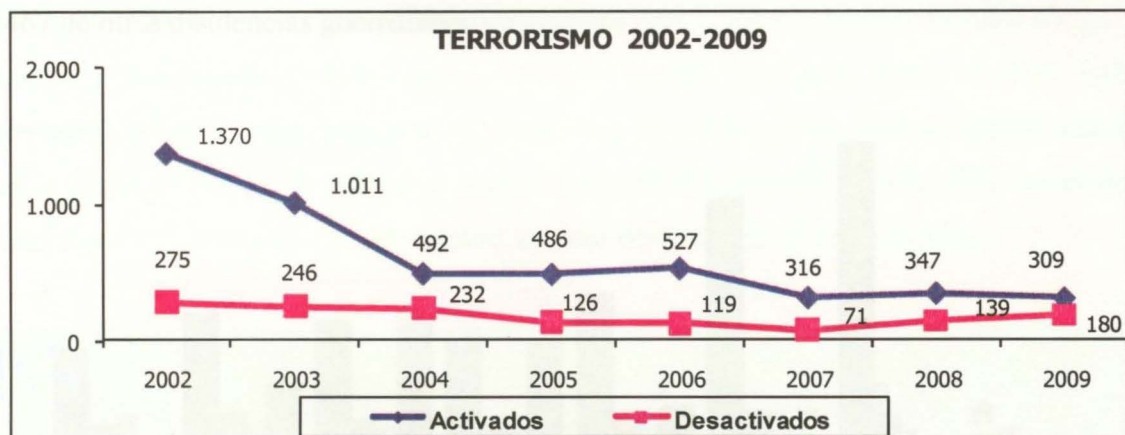


Gráfica 6. Secuestro, 2002-2009.
Fuente: Centro de Investigaciones Criminológicas - DIJIN.

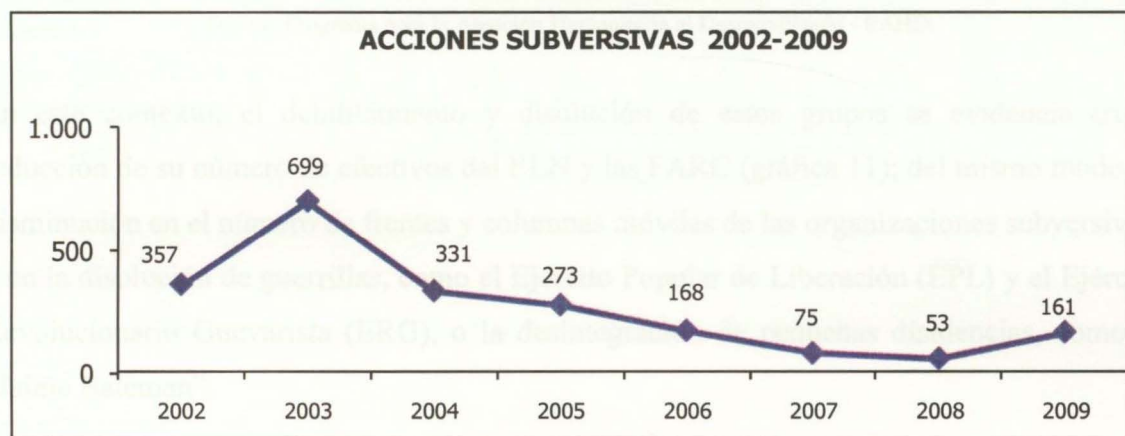
Similar comportamiento al reportado por los anteriores delitos presenta la extorsión; entre el 2002 y el 2009 tuvo un descenso del 45%, al pasar de 2.501 casos en el primer año a 1.373 en el último; es decir 1.128 hechos menos (gráfica 7). Estas importantes reducciones también se evidencian con el terrorismo (gráfica 8) y las acciones subversivas (gráfica 9).



Gráfica 7. Extorsión, 2002-2009.
Fuente: Centro de Investigaciones Criminológicas - DIJIN.



Gráfica 8. Terrorismo, 2002-2009.
Fuente: Centro de Investigaciones Criminológicas - DIJIN

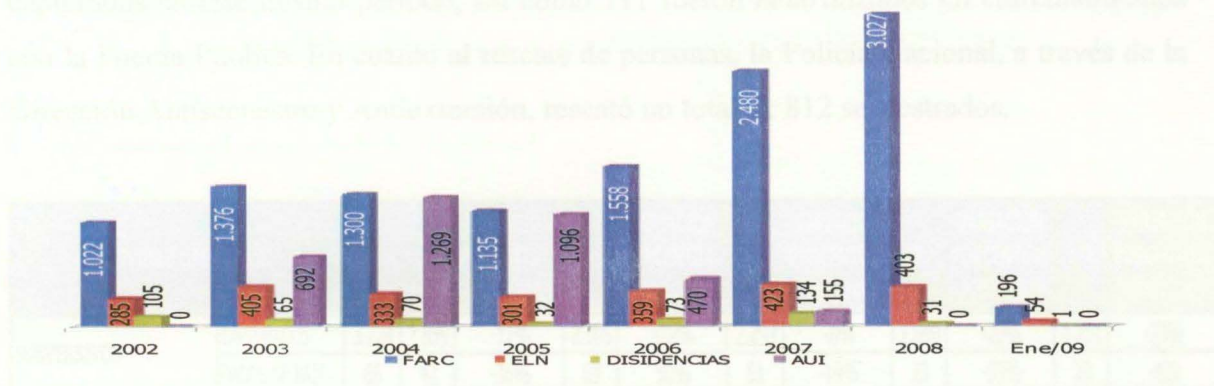


Gráfica 9. Acciones subversivas, 2002-2009.
Fuente: Centro de Investigaciones Criminológicas - DIJIN.

4.3.3. Reducción de las guerrillas de izquierda y derecha

La PSD involucró estrategias que daban peso a la coerción del aparato de Estado, y los despliegues tácticos y operativos permitieron dar golpes contundentes y disminuir el accionar de las guerrillas; a la par, se presentaron estrategias consensuales, como los procesos de desmovilización de las autodefensas ilegales; de esta forma, en el 2006 un total de 31.671 combatientes se reincorporaron a la vida civil en desmovilizaciones colectivas, y 3.682 en individuales (gráfica 10). De igual manera, la desmovilización entre el 2 de agosto

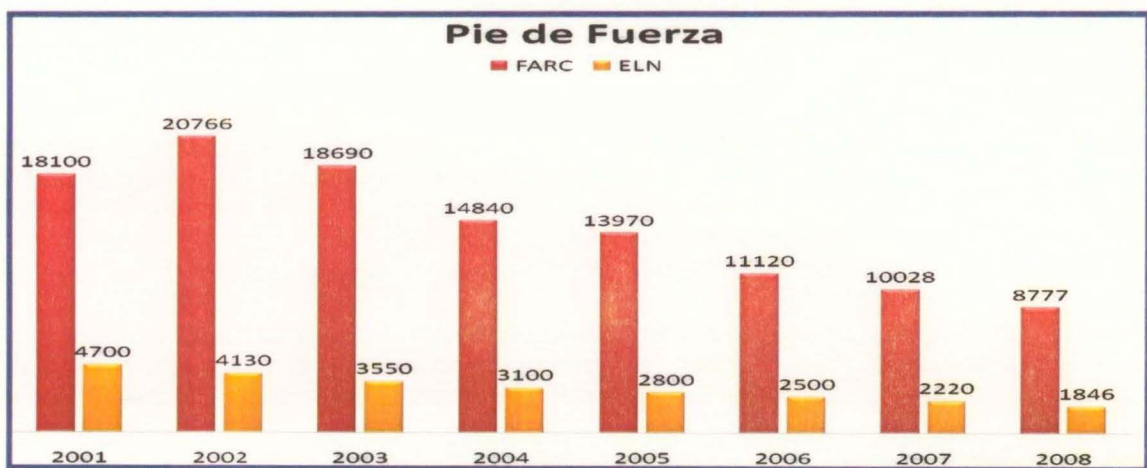
del 2002 y el 31 de diciembre del 2008, de 11.394 miembros de las FARC, 2.356 del ELN y 467 de otras disidencias guerrilleras.



Gráfica 10. Desmovilizados individuales.

Fuente: Programa para la Atención Humanitaria al Desmovilizado - PAHD.

En este contexto, el debilitamiento y disolución de estos grupos se evidencia en la reducción de su número de efectivos del ELN y las FARC (gráfica 11); del mismo modo, la disminución en el número de frentes y columnas móviles de las organizaciones subversivas, y en la disolución de guerrillas, como el Ejército Popular de Liberación (EPL) y el Ejército Revolucionario Guevarista (ERG), o la desintegración de pequeñas disidencias, como el “Jaime Bateman”.



Gráfica 11. Pie de fuerza FARC y ELN.

Fuente: Grupo Estratégico Operacional - DIJIN.

Un total de 13.952 integrantes de la subversión fueron capturados desde el 2003 hasta el 2008, y 267 se dieron de baja en enfrentamientos con la Fuerza Pública (cuadro 6); por su parte, 8.995 integrantes de las autodefensas y bandas criminales desde el 2007 fueron capturados en este mismo periodo, así como 111 fueron *neutralizados* en enfrentamientos con la Fuerza Pública. En cuanto al rescate de personas, la Policía Nacional, a través de la Dirección Antisecuestro y Antiextorsión, rescató un total de 812 secuestrados.

ACTIVIDAD OPERATIVA		2003	2004	VARIACIÓN PORCENTUAL 2004/2003	2005	VARIACIÓN PORCENTUAL 2005/2004	2006	VARIACIÓN PORCENTUAL 2006/2005	2007	VARIACIÓN PORCENTUAL 2007/2008	2008	VARIACIÓN PORCENTUAL 2008/2009
SUBVERSIVOS	CAPTURADOS	3.224	2.859	-11%	2.505	-12%	2.293	-8%	1.840	-20%	1.231	-33%
	DADOS DE BAJA	66	42	-36%	63	50%	51	-19%	23	-55%	22	-4%
* INTEGRANTES BANDAS CRIMINALES	CAPTURADOS	1.463	2.518	72%	1.880	-25%	689	-63%	1.119	62%	1.326	18%
	DADOS DE BAJA	24	34	42%	25	-26%	5	-80%	7	40%	16	129%
RESCATE PERSONAS SECUESTRADAS		198	152	-23%	143	-6%	111	-22%	103	-7%	105	2%
** ARTEFACTOS DESACTIVADOS		246	232	-6%	126	-46%	119	-6%	71	-40%	139	96%

Cuadro 6. Capturas subversivos, bandas criminales, rescate de personas secuestradas y artefactos explosivos desactivados. Fuente: Centro de Investigaciones Criminológicas - DIJIN.

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

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

5. LA ESTRATEGIA DE LA POLICÍA NACIONAL EN CONTRA DE LAS AMENAZAS A LA SEGURIDAD CIUDADANA

5.1. La estrategia en la Policía Nacional

Para el contexto nacional, este concepto castrense de la estrategia¹⁰⁹ formó parte del pensamiento doctrinal de la Policía Nacional, dada su participación en contra de las amenazas internas, el carácter militar de la misma¹¹⁰ y el conflicto interno y de baja intensidad en las décadas de los 60 y 70. De tal modo, las estrategias de la institución básicamente fueron de lucha contrainsurgente.

Ahora bien, el concepto militar de la estrategia fue retomado y adaptado en el sector empresarial privado, y se utilizó para referirse al plan ideado para dirigir un asunto y para designar el conjunto de reglas que aseguran una decisión óptima en cada momento¹¹¹.

Esta visión empresarial de la estrategia es tomada por la Policía Nacional a partir de mediados de la década de los 90¹¹², acorde con las nuevas políticas de desarrollo y

¹⁰⁹ En términos generales, la palabra estrategia deriva del latín *strategia*, que procede del griego *stratos* (ejército) y *agein* (guía); de esta forma, su significado primario es dirigir las operaciones militares. Cátedra Estrategia General Militar. 22 de septiembre del 2009. TC (R) Laureano Novoa Parra. Una definición más amplia del concepto lo asimila a la forma de articular los fines con los medios; en términos militares, el empleo del poder nacional (defensa) para proteger los intereses nacionales de amenazas internas y externas.

¹¹⁰ La Planeación Estratégica de la Policía Nacional tiene sus orígenes en los 70, cuando se creó el Estado Mayor de Planeación, como un grupo encargado de formular, difundir y hacer seguimiento a la gestión administrativa de la institución; en los 80 se denominó Dirección de Planeación.

¹¹¹ Así, la estrategia es el proceso seleccionado a través del cual se prevé alcanzar un cierto estado futuro, que significa la ventaja de una empresa sobre otra, para lograr mayor cantidad de ganancias o posicionamiento en el mercado.

¹¹² Entre 1997 y el 2006 las unidades de planeación se denominaron Oficinas de Gestión Institucional; a partir del 2006 se retomó el término Oficina de Planeación, como la dependencia policial encargada de asesorar al mando institucional en todo lo referente a la planeación estratégica, táctica y operacional.

renovación de la administración pública y de modernas prácticas administrativas, como el Sistema de Gestión Integral¹¹³, que incorpora los sistemas de Modelo Estándar de Control Interno¹¹⁴ y el Sistema de Desarrollo de la Administración Pública¹¹⁵.

De esta suerte, se crearon y acoplaron una serie de documentos de planes estratégicos (general, operativo y táctico), en donde los directores de la institución estipulaban la estrategia a mediano plazo, de acuerdo con las políticas de defensa y seguridad del gobierno de turno y los nuevos desarrollos de la administración pública¹¹⁶.

En tal sentido, se presentaron dos modelos de la estrategia, uno que se concentraba en las estrategias internas para la guerra irregular y la contención y derrota de la amenaza comunista al Estado, y otro de acuerdo con los nuevos parámetros de la administración pública y las visiones empresariales para hacer frente a los desafíos provenientes de la criminalidad, principalmente en el entorno urbano, para suplir las necesidades de seguridad de la ciudadanía.

En este sentido, se produce una evolución del término, ya que se pasa de la estrategia para la protección externa e interna del Estado y su soberanía, a una para suplir las demandas de seguridad del ciudadano y que haga frente a los actores no estatales del conflicto.

¹¹³ Ley 872 de 2003. Sistema de Gestión de la Calidad. Decreto 4110 de 2004. Por medio del cual se reglamenta la Ley 872 de 2003 y se adopta la Norma Técnica de la Calidad de la Gestión Pública NTCGP 1000:2004.

¹¹⁴ Ley 87 de 1993. Normas para el Ejercicio del Control Interno en las Entidades y Organismos del Estado. Ley 489 de 1998. Creación del Sistema de Nacional de Control Interno. Decreto 1599 de 2005. Por el cual se Adopta el Modelo Estándar de Control Interno MECI 1000:2005.

¹¹⁵ Ley 498 de 1998. Decreto 3622 de 2005.

¹¹⁶ Entre los planes estratégicos: De 1998 a 2003, planes estratégicos anuales; en el 2003, Plan Estratégico Institucional 2003-2006; en el 2007, Plan Estratégico Institucional 2007-2010; para el 2008, Fortalecimiento del Sistema de Gestión Integral, y en el 2009, Plataforma Estratégica 2009-2014. En 2010, se adopta el "Manual del Sistema de Gestión Integral para la Policía Nacional". Resolución N0. 02562 del 11 de agosto de 2010. Dirección General. Policía Nacional.

5.2. El redireccionamiento de la estrategia

Las instituciones policiales tienen como misión garantizar el orden interno¹¹⁷ de la sociedad que envuelve el Estado, y lo logran con funciones básicas de vigilancia (preventiva y reactiva), de investigación de los delitos e inteligencia.

En tal sentido, las estrategias son diseñadas para mantener las condiciones que permitan a los ciudadanos convivir en paz, dando protección efectiva contra agentes perturbadores de la seguridad. Sin embargo, como se observó anteriormente, dadas las particularidades del desarrollo histórico de la Policía en Colombia, esta desempeñó un doble papel, el primero en la contribución a contener la amenaza interna (guerrilla) y el segundo en proteger los derechos fundamentales de los ciudadanos¹¹⁸.

El giro en la estrategia a la seguridad ciudadana se puede observar en la PCSD, ya que expresa:

Si bien la existencia de grupos armados ilegales, carteles del narcotráfico y bandas criminales tiene un impacto negativo sobre la seguridad de todos los colombianos (...) En los centros urbanos, en cambio, la percepción de seguridad general está menos determinada por la acción de estos grupos y mucho más por la existencia de bandas organizadas de delincuencia común. La ocurrencia de robos callejeros, robos de vehículos y residencias, extorsiones y homicidios, es, en última instancia, la que determina la sensación de seguridad de los habitantes de las zonas urbanas.

Por esta razón, y bajo el principio de que la seguridad democrática implica seguridad para todos, en la PCSD se dará especial atención a las estrategias y acciones encaminadas a mejorar las condiciones de seguridad en las diferentes ciudades y centros urbanos del país.

¹¹⁷ Mantener las condiciones de convivencia en una sociedad, o asegurar la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

¹¹⁸ Esto puede significar en un futuro la inserción de la Policía Nacional al Ministerio del Interior, ya que al desaparecer la amenaza insurgente su accionar se dirige por completo a la seguridad ciudadana, que se ubica más en el plano de la política criminal y seguridad urbana que en el plano de la política de defensa nacional.

La Policía Nacional tendrá la misión de reforzar su estrategia de seguridad ciudadana, con el fin de neutralizar y desarticular las bandas organizadas y grupos de criminalidad común que afectan la seguridad y convivencia armónica de la población urbana. Con la desarticulación de estos grupos, se deberá mantener y acentuar la tasa descendente en todos los indicadores de criminalidad que hoy en día se presentan en ciudades y centros urbanos de todo el país¹¹⁹.

De esta forma, la PCSD deja en manos de la Policía Nacional, como es natural, la estrategia de seguridad ciudadana, para lo cual el Ministerio de Defensa Nacional se comprometió a fortalecer la capacidad de la Policía Nacional para desarticular a los grupos y bandas responsables de la comisión de delitos de impacto en las ciudades y centros urbanos¹²⁰.

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

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

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

¹¹⁹ PCSD. Op. cit., págs. 45-46. De hecho, el documento de la PCSD no dedica espacio a la defensa nacional.

¹²⁰ *Ibíd.*, pág. 46. Para lo cual la estrategia de la seguridad ciudadana se basó en incremento del pie de fuerza, fortalecimiento de la movilidad, creación de nuevas unidades judiciales, adaptación al sistema penal acusatorio y fortalecimiento de las capacidades de inteligencia técnica y humana y las comunicaciones. Pág. 47.

El nivel táctico corresponde a las direcciones operativas de la Policía Nacional, encargadas del despliegue de los objetivos estratégicos operativos y su materialización. Tiene el papel principal la Dirección de Seguridad Ciudadana, que gerencia las policías metropolitanas, los departamentos de Policía y los comandos operativos especiales de seguridad ciudadana. Sobre este nivel recae la responsabilidad fundamental frente a la gestión del servicio y la seguridad, para la conservación y mejoramiento de las condiciones de seguridad y convivencia ciudadana, simultáneo con la acción contra las manifestaciones territoriales del crimen organizado y los grupos armados ilegales¹²¹.

Y el nivel operativo, que corresponde a los distritos, estaciones, subestaciones, CAI y puestos de Policía, encargados de ejecutar las acciones, programas y planes policiales que garanticen la efectividad de las estrategias operativas de la política, con apoyo de las unidades especiales de operación e intervención de los niveles superiores¹²².

De esta manera, para cumplir con su misión constitucional y los objetivos de la estrategia de la PCSD, fijó entre sus objetivos estratégicos operacionales: la reducción de los delitos de impacto social, principalmente el secuestro, el homicidio y la extorsión; la neutralización de ataques y amenazas a la población por parte de grupos armados ilegales; la reducción del narcotráfico en sus diferentes fases; la contención y neutralización del terrorismo; la acción contra las finanzas ilícitas y el “blanqueo” de capitales. Esto a través de sus actividades de prevención, control, disuasión, inteligencia e investigación criminal¹²³.

Adicional a ello, la concepción estratégica operacional policial involucra el desarrollo de una serie programas orientados a la interacción permanente de la Policía con la comunidad, como las Escuelas de Seguridad Ciudadana, los Frentes de Seguridad, la Red de Cooperantes, la Red de Apoyo y Comunicaciones, la Red de Apoyo y Solidaridad

¹²¹ *Política Estratégica Operacional y del Servicio de Policía*. Tomo 2. Bogotá: Imprenta Nacional, 2007. Policía Nacional de Colombia. Dirección General. Pág. 51.

¹²² *Ibíd.*, pág. 51.

¹²³ *Ibíd.*, pág. 36.

Ciudadana, los Encuentros Comunitarios, las Campañas de Gestión Comunitaria, la Policía Cívica de Mayores y Juvenil, el Programa “Todos contra la droga” y el Programa “Cuénteles al Comandante”¹²⁴.

Entre las estrategias para combatir la criminalidad, a partir del 2010 la Policía empezó a materializar paulatinamente el Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes, que es:

Una estrategia operativa del servicio de Policía, orientada a asegurar las condiciones de convivencia y el mantenimiento de la seguridad ciudadana en contextos urbanos y rurales, con asignación de responsabilidades en un área específica dentro del Modelo de Vigilancia Comunitaria¹²⁵.

Además, dentro de las estrategias operativas de la institución se encuentra la “Matriz Estratégica Operacional”, como herramienta gerencial que articula los esfuerzos de las diferentes direcciones operativas y las demás instituciones del Estado, para alcanzar resultados operacionales básicamente contra la subversión, el narcotráfico y la delincuencia. Y clasifica las operaciones policiales en seis modalidades: transnacionales, estratégicas, estructurales, de impacto, comunitarias y de conclusión¹²⁶.

También, la Dirección de Seguridad Ciudadana lidera el “Salto Estratégico Institucional”, que corresponde a operaciones sostenidas en contra de estructuras criminales. Y el

¹²⁴ *Ibid.* Págs. 53-54

¹²⁵ Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes. Bogotá: 2010. Policía Nacional de Colombia. Dirección General. Imprenta Nacional. Págs. 11. “El despliegue operacional será orientado desde el nivel estratégico central por la Dirección de Seguridad Ciudadana, siguiendo por un nivel táctico descentralizado en los Comandos de Departamento y Policías Metropolitanas, hasta el nivel operativo que corresponde a las estaciones, subestaciones y CAI, mediante una metodología transparente que va a profundizar el valor de la solidaridad, de la participación y de la inclusión social voluntaria, teniendo en cuenta que una sociedad de redes comunitarias como la nuestra (...)”. NARANJO Trujillo, Oscar Adolfo (MG). El Respeto por la Vida se toma Nuestras Ciudades. *En*: PNC. Edición No. 3. Bogotá D.C., Marzo de 2010. Pág. 2.

¹²⁶ Política Estratégica Operacional y del Servicio de Policía. *Op. cit.*, págs. 60-61.

programa “Municipios Fortalecidos”, que establece inversión de recursos técnicos y humanos y seguimiento a 50 municipios priorizados del país para disminuir la delincuencia.

Ahora bien, los diferentes niveles de la estrategia de la Policía Nacional, en concordancia con los objetivos estratégicos de la PCSD en una primera evaluación parcial, han resultado exitosos en cuanto a la disminución en delitos de alto impacto; sin embargo, los esfuerzos deben de incrementarse, dadas las percepciones de inseguridad ciudadana, sin olvidar que el triunfo táctico frente a diferentes factores de la delincuencia no debe confundirse con la victoria estratégica¹²⁷.

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

También son frecuentes los problemas logísticos en los ámbitos operativos, ya que las alcaldías o gobernaciones no proveen los recursos necesarios o elementos para la prestación del servicio policial, lo cual dificulta el accionar operativo¹²⁸. Se suma a ello que las estrategias por lo general no tienen en cuenta para su elaboración las necesidades de los ciudadanos; en este sentido, los expertos deben contar con visiones aterrizadas en las realidades y tener presente al usuario final para la promulgación de las mismas.

¹²⁷ “La idea de que la victoria estratégica está determinada por los éxitos tácticos es errónea, porque pasa por alto el hecho de que la victoria o la derrota de una guerra depende, principalmente y antes que nada, de si se toman adecuadamente en cuenta la situación en su conjunto y cada una de las etapas de la guerra. Si se cometen faltas, errores graves a este respecto, la guerra se perderá inevitablemente”. TSE-TUNG, Mao. *Seis escritos militares*. 2ª reimpresión. Pekin: Ediciones en Lenguas Extranjeras, 1977. Pág. 10.

¹²⁸ No es de extrañar que los alcaldes de las principales ciudades prioricen entre sus agendas la seguridad en las ciudades, y que ante hechos de violencia delincriminal se hagan llamados de atención o se sienten alarmas, como ha acontecido con Barranquilla, Medellín y Cali.

Frente a este problema, la institución promueve el programa Departamentos y Municipios Fortalecidos –DMS–, con el fin de que los alcaldes y gobernadores se apropien de sus roles como primeras autoridades de policía, y estableció modelos para la elaboración de los Planes Maestros de Seguridad¹²⁹. Esto con el fin de dirigir los esfuerzos nacionales, departamentales y municipales para que suplan las necesidades de seguridad ciudadana de los habitantes de Colombia.

¹²⁹ Esto con el fin de dar cumplimiento al artículo 12 de la Ley 62 de 1993: “Los gobernadores y alcaldes deberán diseñar y desarrollar planes y estrategias integrales de seguridad con la Policía Nacional, atendiendo las necesidades y circunstancias de las comunidades bajo su jurisdicción”.

CONCLUSIONES

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

Frente a este cambio histórico, las estrategias principales del Estado giran del conflicto interno a la seguridad ciudadana. En este mismo sentido, los problemas fundamentales de seguridad no son ahora la subversión y la protección de la soberanía nacional, sino los problemas que afectan a la población, que es principalmente la criminalidad. De allí el papel protagónico del Estado y sus instituciones, no para su propia defensa sino para proteger a sus ciudadanos.

Las nuevas amenazas son de carácter interméstico, que provienen de actores no estatales que controlan economías ilícitas. La solución de los mismos pasa inexorablemente por la cooperación internacional, sobre todo de las agencias policiales.

Las respuestas a las nuevas amenazas realzan la importancia positiva del Estado-nación en el contexto de la postguerra fría, reafirmando el legado contractualista de brindar seguridad a los ciudadanos.

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

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

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

El rol que asume la Policía ante las amenazas de seguridad en general varían; así, frente a las amenazas a la seguridad del Estado, la integridad territorial y la soberanía, su participación es escasa; sin embargo, frente a problemas de seguridad colectiva, la intervención de cuerpos de policía en conflictos internos de Estados (principalmente en los Estados fallidos) comienza a tener peso en el panorama internacional, que se sustenta en intervenciones para generar condiciones de seguridad que protejan a la población.

Frente a las amenazas internas, la Policía se enmarcó en la lucha antisubversiva y la recuperación del control territorial; el papel de la Policía es primario, ya que compete a ella la consolidación del territorio y la lucha transversal contra los grupos insurgentes.

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

Dadas las experiencias en combatir a los actores no estatales del conflicto y sus economías ilícitas, la Policía Nacional se convirtió en referente mundial de acción policial; por tal sentido, las estrategias del país han buscado en la cooperación de doble vía las formas para hacer frente a las nuevas amenazas intermésticas.

No se pueden terminar las conclusiones sin antes dejar presente la necesidad de ahondar en la acción policial, para dar respuesta a las nuevas amenazas mundiales; parece que de forma

deliberada, la atención se fijó en las fuerzas militares, que produjo un pensamiento de respuesta militar a problemas no militares, quizá por el desconocimiento de las otras instituciones del Estado, principalmente de las que brindan seguridad, y se llegó a equívocos conceptuales.

Es importante que se realicen más trabajos sobre el papel de los cuerpos de policía en el nuevo orden mundial, y las oportunidades que surgen de dar respuestas multilaterales a problemas de delincuencia mundial. Este trabajo solo es el comienzo de otros escritos que deben abordar el estudio de las policías y su rol en la aldea global. Esta es quizá la mejor forma de pensar en la paz perpetua entre las naciones, que nace de la cooperación para hacer frente a los problemas que afectan a todas.

APARICIO Barrera, Juan. *La etimología de la Policía Nacional de Colombia en las décadas de los 60 y 70*. Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Bogotá, 2003. 137 p.

COLLIER, Paul. *Economic Causes of Civil Conflict and their Implications for Civil*. Oxford University, Abril, 2006.

Colombia no será refugio de delincuentes. *Ejército*, 7ª edición, Bogotá, marzo de 2010. Pág. 19.

"Colombia tiene unas 50 misiones, agencias operativas o de enlace en República Dominicana, México, Costa Rica, España y Estados Unidos". *Fallan 30.000 policías más*. *Ej. Revista Semana*, Bogotá, abril de 2009. Entrevista al Director General de la Policía Nacional, MG. César Adolfo Narango Trujillo.

Constitución Política de Colombia. Bogotá, *Gaceta Constitucional*, No. 115, 30 de junio de 1991.

Convención de Palermo. Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada. Resolución A/RES/55/25, Noviembre 15 de 2000. 30 p.

Decreto 4110 de 2004. Por medio del cual se reglamenta la Ley 872 de 2003 y se adopta la Norma Técnica de la Calidad de la Gestión Pública NTCGP 1000:2004.

Decreto 1999 de 2005. Por el cual se adopta el Modelo Estándar de Control Interno NTCI 1000:2005.

Decreto Legislativo No. 3598 del 24 de diciembre de 1965. Por el cual se regula la defensa interna. *Diario Oficial*, No. 31 842, Bogotá, 25 de enero de 1966.

BIBLIOGRAFÍA

Acuerdo Marco de Cooperación en Materia de Seguridad Regional entre los Estados parte del Mercosur y la República de Bolivia, la República de Chile, la República de Ecuador, la República del Perú y la República Bolivariana de Venezuela. Córdoba, Argentina, 20 de julio de 2006. 12 p.

APARICIO Barrera, Juan. Criminalidad en cifras: delitos en Colombia, 2008. En: *Revista Criminalidad*. Vol. 51, No. 1, Policía Nacional. Bogotá: Imprenta Nacional, 2008. Págs. 17-23.

APARICIO Barrera, Juan. *La ideología de la Policía Nacional de Colombia en las décadas de los 60 y 70.* Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. Bogotá, 2003. 137 p.

COLLIER, Paul. *Economic Causes of Civil Conflict and their Implications for Policy.* Oxford University, Abril. 2006.

Colombia no será refugio de delincuentes. En: *PNC*, 3ª edición, Bogotá, marzo de 2010. Pág. 19.

“Colombia tiene unos 50 asesores, agentes operativos o de enlace en República Dominicana, México, Costa Rica, España y Estados Unidos”. Faltan 80.000 policías más. En: *Revista Semana*, Bogotá, abril de 2009. Entrevista al Director General de la Policía Nacional, MG. Óscar Adolfo Naranjo Trujillo.

Constitución Política de Colombia. Bogotá, *Gaceta Constitucional*, No. 116, 20 de julio de 1991.

Convención de Palermo. Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada. Resolución A/RES/55/25. Noviembre 15 de 2000. 30 p.

Decreto 4110 de 2004. Por medio del cual se reglamenta la Ley 872 de 2003 y se adopta la Norma Técnica de la Calidad de la Gestión Pública NTCGP 1000:2004.

Decreto 1599 de 2005. Por el cual se adopta el Modelo Estándar de Control Interno MECI 1000:2005.

Decreto Legislativo No. 3398 del 24 de diciembre de 1965. Por el cual se organiza la defensa nacional. *Diario Oficial*, No. 31.842, Bogotá, 25 de enero de 1966.

DOMÍNGUEZ Pousada, Verónica. *La agenda de seguridad en América Latina. Dos concepciones*. 16 de abril de 2005. CADAL - Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina.

El Mundo para los Estados Unidos. *Documento Santa Fe IV*. 1ª ed. Bogotá: Documentos Desde Abajo, 2002. 47 p.

En Medellín hay más de 300 bandas criminales al servicio del narcotráfico. Caracol Noticias, Bogotá, julio 16 de 2010. En: <http://www.caracol.com.co/nota.aspx?id=1328043>

FRUHLING, Hugo. *Modernización de la Policía*. Presentada al Foro: Convivencia y Seguridad Ciudadana en el Istmo Centroamericano, organizado por el BID. San Salvador, 2 al 4 de junio de 1998. 39 p.

GAVIRIA, José Obdulio. *Sofismas del terrorismo*. Bogotá: Planeta, 2005.

GÉRÉ, Francois. *La nueva geopolítica. ¿Es posible la paz?* México: Colección Larousse, 2005. 128 p.

Gestión de la Calidad en el Sector Público. Norma Técnica de la Calidad en la Gestión Pública (NTCGP 1000:2004). Bogotá, Icontec, 2007. 90 p.

GIRALDO, Fabio y **VELÁSQUEZ**, Elkin. *Hábitat y seguridad urbanas: tendencias, prevención y gobernanza de la seguridad*. ONU-HABITAT - PNUD - Alcaldía de Bogotá. 2009. 260 p.

GONZÁLEZ, Patricia. Seguridad ciudadana. En: *Cuadernos de Seguridad y Defensa*, No. 2. FLACSO. Guatemala. 2003. 36 p.

GRABENDORFF, Wolf (ed.). *La seguridad regional en las Américas*. 1ª ed. Bogotá: FESCOL - CEREC, 2003. 339 p.

GUTIÉRREZ Sanín, Francisco. Criminales y rebeldes: una discusión de la economía política del conflicto armado desde el caso colombiano. En: *Estudios Políticos*, No. 24, Medellín, enero-junio del 2004. Págs. 37-71.

GUTIÉRREZ Sanín, Francisco y **SÁNCHEZ**, Gonzalo, et al. *Nuestra guerra sin nombre. Transformaciones del conflicto en Colombia*. IEPRI - UNAL - Editorial Norma, Bogotá, 2006. 543 p.

HOBBS, Thomas. *El leviatán*. F.C.E.: México, 1994. 618 p.

HOWARD, Michel. *Las causas de la guerra*. Cambridge - Harvard University Press.

“Iberoamericanos ven el futuro con pesimismo; desempleo e inseguridad son sus mayores preocupaciones” En: *El Tiempo*, 16 de mayo de 2010.

Informe sobre desarrollo humano, 1994. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. New York: ONU, 1994. 243 p.

KALDOR, Mary. *Las nuevas guerras. La violencia organizada en la era global.* España: Kriterion Tusquets, 2001.

KILKUYEN, David. *Paradigmas nuevos en los conflictos del siglo XXI.* En: <http://www.america.gov/st>. Septiembre de 2008.

KISSINGER, Henry. *La diplomacia.* 3ª reimpresión. México: F.C.E., 1995. 919 p.

La política estratégica educativa "sistema educativo policial". Tomo 4. Bogotá: Imprenta Nacional, 2007. Policía Nacional de Colombia. Dirección General. 271 p.

Las Farc tienen 1.500 hombres en 28 campamentos en Venezuela. En: El Espectador, Bogotá, 19 de julio de 2010.

LATHAN, William. TC®. Mi trabajo no: la contratación y el profesionalismo en el ejército de EUA. En: *Military Review.* Julio-agosto, 2009. Fuerte Leavenworth, Kansas. Págs. 39-49.

LEAL Buitrago, Francisco. *La inseguridad de la seguridad.* Bogotá: Planeta, 2006. 288 p.

LEAL Buitrago, Francisco (ed.). *En la encrucijada. Colombia en el siglo XXI.* Bogotá: Ed. Norma - CESO Universidad de los Andes, 2006. 574 p.

Ley 62 del 12 de agosto de 1993. Bogotá, *Diario Oficial* No 40.987.

Ley 87 de 1993. Normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado.

Ley 489 de 1998. Creación del sistema de nacional de control interno.

Ley 872 de 2003. Sistema de gestión de la calidad.

Lineamientos generales de política para la Policía Nacional de Colombia. Tomo 1. Bogotá: Imprenta Nacional, 2007. Policía Nacional de Colombia. Dirección General. 127 p.

Lineamientos institucionales para la consolidación de la seguridad ciudadana en el marco de la Política de Seguridad Democrática. Tomo 2.2. Bogotá: Imprenta Nacional, 2009. Policía Nacional de Colombia. Dirección General. 102 p.

Llegada de Interpol a la Policía Nacional. En: *Revista Policía Nacional de Colombia.* No. 282, Bogotá, mayo de 2010. Págs. 24-25.

Logros de la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática. Bogotá: Ministerio de Defensa Nacional. Enero de 2009. 83 p.

LONDOÑO Portela, Gonzalo Ricardo (TC). Una nueva era en las relaciones internacionales. En: *Revista Policía Nacional de Colombia*. No. 282, Bogotá, mayo de 2010. Págs. 56-58.

LOUBET del Bayle, Jean-Louis. *La Policía. Aproximación sociopolítica*. Madrid: Editorial Acento, 1998. 90 p.

Manual de implementación del modelo estándar de control interno para el Estado colombiano. MECI 1000:2005. USAID - Departamento Administrativo de la Función Pública. Bogotá, 2006. 90 p.

Manual de planeación para la Policía Nacional. Resolución No. 01015 del 19 de marzo de 2008. Bogotá, D. C. Policía Nacional, 2008. 356 p.

Manual del Sistema de Gestión Integral para la Policía Nacional, Resolución N0. 02562 del 11 de agosto de 2010. Bogotá, Dirección General. Policía Nacional, 2010.

MARCHAL, Roland y **MESSIANT**, Christine. Las guerras civiles en la era de la globalización: nuevos conflictos y nuevos paradigmas. En: *Revista Análisis Político*, No. 50, Bogotá, enero-abril 2004. UN - IEPRI. Págs. 20-34.

MARQUARDT, Bernd. *Historia universal del Estado*. Bogotá: Ibáñez - UN, 2007. 555 p.

Memorias. Primer Simposio Internacional de Policía Comunitaria. *Una oportunidad histórica para trabajar por la gente*. Policía Nacional. Bogotá, noviembre de 1999. 242 p.

MORGENTHAU, Hans. Una fuerza policíaca internacional. En: *Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz*. Buenos Aires: Grupo Editorial Latinoamericano, 1986. 718 p.

NARANJO Trujillo, Óscar Adolfo (MG). El respeto por la vida se toma nuestras ciudades. En: *Periódico de la Policía Nacional de Colombia*. Edición No. 3. Bogotá, D.C., marzo de 2010. Pág. 2.

NIETO Navia, Rafael. *¿Hay o no hay conflicto armado en Colombia?* En: ACIDI, Bogotá, 2008. Págs. 39-159.

OBAMA, Barak. *Acerca de una nueva estrategia para Afganistán y Pakistán*. Washington - EUA, 27 de marzo de 2009. En: <http://www.america.gov>.

ORTIZ, Román D. *Amenazas transnacionales a la seguridad, tecnología e ingobernabilidad: el caso de Colombia*. IV Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración. Universidad de Granada, 30 de septiembre de 1999. 22 p.

PALMER, R. Federico El Grande, Guibert, Bulow: de las guerras dinásticas a las nacionales. En: *Creadores de la estrategia moderna*. Editor: PARET, Peter.

PARDO, Rodrigo y **CARVAJAL**, Leonardo. Relaciones internacionales, conflicto doméstico y procesos de paz en Colombia. Violencia, paz y política exterior en Colombia. *Colección Pretextos*, No. 25. Bogotá: Universidad Externado, 2003. Págs. 153-233.

Plan Nacional de Desarrollo. 2006-2010. *Estado comunitario: desarrollo para todos*. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, 2006. 628 p.

Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes. Policía Nacional de Colombia. Dirección General. Bogotá: Imprenta Nacional, 2010. 71 p.

Policía colombiana capacita en lucha contra el delito a siete países americanos y doce africanos. En: ANNP, Bogotá, 25 de junio de 2010.

Política de consolidación de la Seguridad Democrática. Ministerio de Defensa Nacional. Bogotá: Imprenta Nacional, 2007. 49 p.

Política de defensa y Seguridad Democrática. Presidencia de la República - Ministerio de Defensa Nacional. Bogotá: Imprenta Nacional, 2003. 68 p.

Política de integridad policial y seguridad operacional. Tomo 3. Policía Nacional de Colombia. Dirección General. Bogotá: Imprenta Nacional, 2007. 127 p.

Política estratégica operacional y del servicio de policía. Tomo 2. Policía Nacional de Colombia. Dirección General. Bogotá: Imprenta Nacional, 2007. 131 p.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *El contrato social*. Madrid: Espasa-Calpe, 1980. 168 p.

SCHULTZE-KRAFT, Markus. Guatemala: asfixiada entre el crimen y la impunidad. International Crisis Group. *Informe sobre América Latina*, No. 33-22, junio de 2010. 32 p.

Seguridad de exportación. En: ANNP, Bogotá, 3 de febrero de 2010.

SWEIG, Julia. *¿Qué tipo de guerra para Colombia?* Foreign Affairs. Septiembre-octubre de 2002. 15 p.

TSE-TUNG, Mao. *Seis escritos militares*. 2ª reimpresión. Pekín: Ediciones en Lenguas Extranjeras, 1977. 412 p.

UPRIMNY, Rodrigo. *¿Existe o no conflicto armado en Colombia?* Mimeografiado.

URRUTIA, Nicolás; **ORTEGA**, Miguel y **ANDRADE**, Gustavo. *Rastreo de armas. Perspectivas sobre control, tráfico y uso de armas ilegales en Colombia*. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz, 2009. 50 p.

URRUTIA, Nicolás; **LLORENTE**, María Victoria y **ORTIZ**, Román. *Policía Nacional: una fuerza para la consolidación*. 3 propuesta. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz, 2008. 30 p.

VARGAS Velásquez, Alejo. ¿Cómo entender la seguridad y la defensa? En: *Boletín Bimestral Democracia, Seguridad y Defensa*. Programa “Relaciones Civil-Militares”. Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Año 4, mayo/junio 2008.

VARGAS Velásquez, Alejo. *Las Fuerzas Armadas en el conflicto colombiano. Antecedentes y perspectivas*. Bogotá: Intermedio Editores, 2002. Págs. 520.

Venciendo al temor. (In)seguridad ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica. *Informe PNUD, Costa Rica, 2005*. San José de Costa Rica, 2006. 36 p.

Visión Colombia II Centenario: 2019. 3ª ed. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación - Editorial Planeta, 2005. 384 p.

ANEXOS

TABLA 1

	PAÍS	TÍTULO DEL CONVENIO	FECHA DE CELEBRACIÓN	OBJETO	ENTIDAD EJECUTORA
1	Argentina	Protocolo Complementario al Convenio de Cooperación en Materia de Prevención del Uso de Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas.	Octubre 12 de 2000	Planear y organizar acciones coordinadas de investigación contra la producción, tráfico, venta y distribución ilícita de estupefacientes.	Policía Nacional
2	Austria	Memorando de Entendimiento sobre Cooperación Policial entre el Ministerio del Interior de Austria y el Ministerio de Defensa Nacional de Colombia.	Marzo 11 de 2002	Promover y ampliar la cooperación para combatir el crimen transnacional.	Policía Nacional
3	Australia	Memorando de Entendimiento entre la República de Colombia y Australia sobre Cooperación en Asuntos Policiales para combatir el Crimen Transnacional.	Agosto 28 de 2003	Firmar un acuerdo entre los dos gobiernos, que permitía la ampliación de la oficina Bogotá y la acreditación de los dos nuevos agregados de Policía federal australiana en Colombia.	Policía Nacional
		Memorando de Entendimiento entre el Ministerio de Defensa Nacional a Través de la Policía Nacional y la Policía Federal Australiana.	Julio 9 de 2003	Cooperación general en materia de intercambio de información y aplicación de la ley. Cooperación en la lucha contra el crimen organizado y élites importantes con intercambio de información y reportes de inteligencia.	
4	Brasil	Acuerdo de Asistencia Recíproca entre la República de Colombia y la República Federativa del Brasil para la Prevención, Control y Represión del Uso y Tráfico Indebido de Sustancias Estupefacientes y Drogas Psicotrópicas.	Marzo 12 de 1981	Prestar mutua asistencia para combatir el tráfico y el uso ilícito de sustancias estupefacientes y psicotrópicas.	Policía Nacional
		Memorando de Entendimiento entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Federativa de Brasil sobre Cooperación Policial.	Diciembre 14 de 2005	Fomentar la cooperación y la asistencia mutua entre las instituciones policiales de las partes, con miras al combate a la criminalidad organizada transnacional y a otras modalidades delictivas.	Policía Nacional
5	Bolivia	Convenio de Cooperación en la Lucha contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas.	Marzo 12 de 2000	Cooperar a fin de prevenir, reducir y reprimir las actividades de producción, fabricación, tráfico, distribución y venta ilícita y consumo indebido de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, naturales y sintéticas, el lavado de activos derivados de actividades ilícitas y el control y fiscalización de sustancias químicas.	Policía Nacional

6	Canadá	Memorando de Entendimiento sobre Cooperación para Combatir el Problema Mundial de la Droga.	Mayo 31 de 1999	Intercambio de experiencias y de prácticas usadas para enfrentar el tráfico ilícito, del desvío ilegal de productos químicos y el lavado de dinero y bienes derivados de actividades ilícitas.	Policía Nacional
				Intercambio de información para enfrentar la adicción a las drogas.	
7	Cuba	Acuerdo de Cooperación entre el Gobierno de la República de Colombia y la República de Cuba para la Prevención, Control y Represión del Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas y Delitos Conexos.	Enero 14 de 1999	Cooperar a fin de prevenir, controlar y reprimir las actividades de producción, fabricación, tráfico, distribución y venta ilícita, y consumo indebido de estupefacientes y sustancias psicotrópicas y sus delitos conexos.	Policía Nacional
8	Chile	Acuerdo Entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de Chile sobre Cooperación Mutua para la Prevención del Uso Indebido y Control del Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas.	Marzo 10 de 1997	Cooperación mutua para la prevención y tratamiento del uso indebido y el control del tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas.	Policía Nacional
9	China	Memorando de Entendimiento entre la República de Colombia y la República Popular China sobre Cooperación en la Lucha Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Delitos Conexos.	Septiembre 12 de 1998	Cooperar para hacer frente a las actividades ilícitas del cultivo, de la producción, la fabricación, la distribución, el tráfico, la venta y la demanda de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, el lavado de activos y el desvío de precursores y otros delitos conexos.	Policía Nacional
10	Costa Rica	Acuerdo de Integración Docente y Asistencia entre la Policía Nacional de Colombia y el Ministerio de Seguridad Pública de la República de Costa Rica.	Marzo 15 de 1996	Cooperación en materia de formación y capacitación, así como en materia asistencial.	Policía Nacional
		Acuerdo de Cooperación Policial entre el Ministerio de Defensa Nacional de la República de Colombia y el Ministerio de Gobernación, Policía y Seguridad Pública de la República de Costa Rica.	Abril 3 de 2002	Impulsar mecanismos de cooperación técnica en materia policial, en materia de lucha contra el terrorismo, lucha contra el tráfico ilícito de estupefacientes y delitos conexos, lucha contra el crimen organizado y transnacional.	Policía Nacional
11	Ecuador	Acuerdo de Cooperación Institucional entre la Policía Nacional de Colombia y la Policía Nacional del Ecuador.	Agosto 24 de 2000	Aunar esfuerzos y recursos que permitan a las instituciones policiales de ambos países impulsar acciones coordinadas en materia policial de interés común, intercambio de información técnico profesional y de inteligencia y apoyo a actividades conjuntas, con sujeción estricta a sus respectivos ordenamientos jurídicos.	Policía Nacional
		Comisión Binacional Fronteriza (COMBIFRON)	Noviembre 21 de 1996	Coordinar, evaluar y supervisar el cumplimiento de los compromisos bilaterales en materia de defensa y seguridad pública en zonas de frontera.	Comando General FF. MM.
12	El Salvador	Acuerdo de Cooperación Policial entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de El Salvador.	Agosto 10 de 2005	Desarrollar áreas potenciales de cooperación, tales como planificación estratégica, policía comunitaria y combate al crimen organizado.	Policía Nacional
		Memorando de Entendimiento sobre Cooperación Judicial entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de El Salvador	Noviembre 19 de 1991	Prestar asistencia legal y judicial mutua en las investigaciones y procedimientos relacionados con el narcotráfico o delitos conexos.	

		Plan de Acción del Acuerdo de Cooperación Policial entre la República de Colombia y la República de El Salvador en Materia de Seguridad.	Abril 4 de 2006	Fortalecer las acciones de prevención y combate a la delincuencia, a través del desarrollo de mecanismos de coordinación entre las policías de Colombia y el Salvador.	
13	España	Acuerdo entre la República de Colombia y el Reino de España sobre Cooperación en Materia de Prevención del Uso Indebido y Control de Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas.	Septiembre 14 de 1998	Desarrollar la cooperación para prevenir, controlar y reprimir las actividades de producción, fabricación, tráfico y distribución.	Policía Nacional
		Convenio de Cooperación entre la Policía Nacional de Colombia y la Policía Nacional del Reino de España.	Diciembre 21 de 1998	Cooperación en asuntos de policía; incluye capacitación, entrenamiento e intercambio de experiencias en la lucha contra la delincuencia.	
14	Estados Unidos de América	Acuerdo Adicional sobre el Control de Heroína.	Julio 23 de 1962	Desarrollar proyecto de control del tráfico de heroína, conjuntamente entre la Policía Nacional de Colombia y la Agencia de Control de Estupefacientes de los EUA - DEA. Este convenio fue modificado en julio de 1978 y revisado en septiembre de 1978.	Dirección Nacional de Estupefacientes
		Carta de Acuerdo sobre el Control de los Narcóticos entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de los Estados Unidos de América.	Octubre 16 de 1997	Apoyar programa bilateral diseñado para fortalecer la capacidad del gobierno de Colombia de eliminar la producción ilícita, el procesamiento, tráfico, transporte exportación y consumo de sustancias ilícitas dentro de Colombia y el tránsito de narcóticos a través de las aguas territoriales contiguas.	Dirección Nacional de Estupefacientes
		Carta Acuerdo para el Control de Narcóticos entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de los Estados Unidos de América para los Proyectos Especiales de la Policía Nacional de Colombia.	Junio 22 de 1999	Apoyar un programa bilateral diseñado para fortalecer la capacidad del gobierno de Colombia de eliminar la producción ilícita, cultivo, procesamiento, tráfico, transporte y consumo de sustancias ilícitas dentro de Colombia y la exportación de sustancias ilícitas desde Colombia.	Policía Nacional
		Carta Acuerdo para el Control de Narcóticos entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de los Estados Unidos de América para la Policía Nacional Colombiana, Dirección Antinarcóticos (CNP/DIRAN).	Junio 25 de 1999	Apoyar un programa bilateral diseñado para fortalecer la capacidad del gobierno de Colombia de eliminar la producción ilícita, cultivo, procesamiento, tráfico, transporte y consumo de sustancias ilícitas dentro de Colombia y la exportación de sustancias ilícitas desde Colombia.	Policía Nacional
		Carta Acuerdo de Cooperación para la Prevención y el Control del Problema de las Drogas entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de los Estados Unidos de América para el Proyecto Dirección Nacional de Estupefacientes - DNE.	Septiembre 7 de 1999	Fortalecer un programa bilateral para fortalecer la capacidad del gobierno de la República de Colombia, a través de la Dirección Nacional de Estupefacientes para prevenir el problema de las drogas.	Dirección Nacional de Estupefacientes
		Anexo al Acuerdo General sobre Asistencia Económica, Técnica y otra Asistencia Relacionada entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno de la República de Colombia.	Septiembre 27 de 2000	Acuerdan establecer y apoyar un programa de control de narcóticos bilateral, bajo los términos establecidos en el acuerdo general para asistencia económica y técnica y otra asistencia relacionada.	Gobierno colombiano

		Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos y el Gobierno de la República de Colombia Relativo al Programa de Supresión del Tráfico Ilícito Aéreo de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas (AIRBRIDGE DENIAL).	Marzo 14 de 2007	Las partes convienen mutuamente apoyar un proyecto bilateral destinado a fortalecer la capacidad del Gobierno colombiano para eliminar el tráfico ilícito aéreo de estupefacientes y sustancias psicotrópicas en el espacio aéreo de la República de Colombia.	Gobierno colombiano
		Memorando de Entendimiento para unas Relaciones Estratégicas de Seguridad para Promover la Cooperación entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de Estados Unidos.	Marzo 14 de 2007	Las partes convienen mutuamente generar relaciones estratégicas de seguridad para promover la cooperación y el desarrollo.	Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Relaciones Exteriores
		Carta Acuerdo para el Control de Narcóticos entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de los Estados Unidos de América para los Proyectos Especiales de la Policía Nacional de Colombia.	Diciembre 21 de 1998	Apoyar un programa bilateral diseñado para fortalecer la capacidad del Gobierno de Colombia de eliminar la producción ilícita, cultivo, procesamiento, tráfico, transporte y consumo de sustancias ilícitas dentro de Colombia y la exportación de sustancias ilícitas desde Colombia.	Policía Nacional
15	Europol	Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y la Oficina de Policía de Europa (Europol).	2004	Incrementar la cooperación de los Estados miembros de la Unión Europea, actuando a través de Europol y Colombia en prevenir, detectar, contener e investigar formas serias de crimen internacional.	Policía Nacional
16	Guatemala	Memorando de Entendimiento sobre Cooperación Técnico-Militar entre el Ministerio de Defensa Nacional de la República de Colombia y el Ministerio de Defensa Nacional de la República de Guatemala.		Combatir el tráfico ilícito de drogas y armas.	Ministerio de Defensa
		Memorando de Entendimiento sobre Cooperación e Investigación Judicial entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de Guatemala.	Agosto 31 de 1991	Prestar cooperación mutua adecuada.	Policía Nacional
17	Francia	Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de Francia Relativo a la Cooperación en Materia de Seguridad Interior.	Julio 22 de 2003	Cooperación en cuanto a lavado de activos en general, tráfico ilícito de armas, municiones, productos explosivos y sustancias peligrosas y controladas; grupos criminales involucrados en la falsificación de monedas; tráfico ilegal de seres humanos y los delitos relacionados con la migración ilegal; tráfico ilegal de órganos, tejidos y células; tráfico ilegal de bienes culturales y delitos contra la propiedad intelectual e industrial; tráfico ilegal de recursos naturales. Igualmente, se busca el establecimiento de canales institucionales de comunicación permanentes, y el intercambio periódico de información sobre la actividad de las organizaciones dedicadas a estos crímenes, que operen o causen efectos nocivos en sus territorios.	Policía Nacional

18	Haití	Memorando de Entendimiento entre el Ministerio de Defensa Nacional de la República de Colombia y el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública de la República de Haití.	21 de mayo de 2009	Instrumento de carácter policial con el propósito de fortalecer la cooperación en contra del crimen transnacional organizado, el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, el secuestro y la extorsión.	Policía Nacional
19	Honduras	Acuerdo Administrativo entre la República de Colombia y la República de Honduras para la Prevención, Control y Represión del Uso y Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Psicotrópicas.	Marzo 4 de 1980	Armonizar políticas y realizar programas coordinados para la prevención, el control y la represión del uso y el tráfico ilegal de sustancias estupefacientes y psicotrópicas.	Policía Nacional.
20	Jamaica	Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de Jamaica para la Cooperación en la Lucha Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas.	Diciembre 15 de 1998	Prevenir, suprimir y sancionar el tráfico ilícito, incluyendo el consumo de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, el lavado de activos y el desvío de precursores y sustancias químicas esenciales para la elaboración de estupefacientes y sustancias psicotrópicas.	Policía Nacional
		Acuerdo de Cooperación Operacional Policial entre el Ministerio de Defensa Nacional de la República de Colombia y el Ministerio de Seguridad de Colombia.	Mayo 2 de 2002	Impulsar mecanismo de cooperación técnica en materia policial.	
21	México	Acuerdo de Cooperación en Materia de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos.	Enero 17 de 1997	Incrementar la cooperación entre las partes en la lucha contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas.	Policía Nacional
22	ONU	Convención única de 1961 sobre estupefacientes. Esta convención fue enmendada por el protocolo modificatorio de 1972.	Marzo 30 de 1961	Limitar el uso de estupefacientes a los fines médicos y científicos y que se establezca una cooperación y una fiscalización constante para el logro de tales fines.	Ministerio de Justicia, Dirección Nacional Estupefacientes, Fiscalía General de la Nación y Fondo Nacional de Estupefacientes
		Convenio sobre sustancias psicotrópicas.	Febrero 21 de 1971	Fiscalización de sustancias psicotrópicas, lucha con el tráfico ilícito y medidas contra el uso indebido.	
		Convenio de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas.	Diciembre de 1988	Promover la cooperación entre las partes, a fin de que puedan hacer frente con mayor eficacia a los diversos aspectos del tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas.	
23	Países Bajos	Memorando de Entendimiento entre el Ministro de Defensa de la República de Colombia y el Ministro de Defensa del Reino de Países Bajos en Cooperación Relacionada con Asuntos de Defensa.	Octubre 18 de 2005	Intercambiar información, experiencias, personal y políticas de seguridad, en áreas de interés común.	Ministerio de Defensa
24	Panamá	Acuerdo de Cooperación Policial entre el Ministerio de Defensa Nacional de la República de Colombia y el Ministerio de Gobierno y Justicia de la República de Panamá.	Abril 11 de 2003	Impulsar la cooperación policial y el apoyo mutuo en materia de su competencia, prevaleciendo el principio de acceso restringido de toda información proporcionada como resultado del presente.	Policía Nacional
25	Paraguay	Acuerdo sobre Cooperación para la Lucha Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas.	Julio 31 de 1997	Cooperar para la prevención y tratamiento del uso indebido y el control del tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas y delitos conexos.	Policía Nacional

26	Perú	Convenio Administrativo entre la República de Colombia y la República Peruana para la Prevención, Control y Represión del Uso y Tráfico de Sustancias Psicotrópicas y Estupefacientes.	Marzo 30 de 1979	Armonizar sus políticas y realizar programas más coordinados para la prevención del uso indebido y la represión del tráfico ilícito de sustancias psicotrópicas y estupefacientes.	Gobierno colombiano
		Acuerdo de Cooperación en Materia de Desarrollo Alternativo, Prevención del Consumo, Rehabilitación y Control del Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas y sus Delitos Conexos.	Febrero 24 de 1998	Armonizar políticas de cooperación técnica y financiera y realizar programas específicos en materia de desarrollo alternativo, prevención y control eficaz de la producción, el tráfico ilícito y el consumo de drogas, así como sus delitos conexos.	Policía Nacional
		Acuerdo entre la República de Colombia y la República del Perú para combatir el tráfico de aeronaves presuntamente comprometidas en el tráfico ilícito de estupefacientes y delitos conexos.	Octubre 11 de 2002	Controlar el tráfico de aeronaves que se desarrollen en los respectivos espacios aéreos nacionales; así mismo, se busca intensificar el intercambio de información de aeronaves presuntamente comprometidas en el tráfico de estupefacientes y sustancias psicotrópicas y delitos conexos en la zona fronteriza.	Fuerza Aérea, Policía Nacional
		Acuerdo de Cooperación Policial entre el Ministerio de Defensa Nacional y el Ministerio del Interior de Perú.	Diciembre 11 de 2002	Impulsar la cooperación policial y el apoyo mutuo en temas como la prevención y lucha contra el terrorismo, el tráfico de estupefacientes, sustancias psicotrópicas y delitos conexos, el crimen organizado transnacional, la seguridad ciudadana y sus temas relacionados.	Policía Nacional
27	Reino Unido	Memorando de entendimiento para la asistencia de forma de adiestramiento por las fuerzas especiales del Reino Unido a la Policía Antinarcoóticos de Colombia.	Septiembre 16 de 1998	Capacitar y preparar a la Policía Nacional en técnicas propias de los grupos especiales de lucha contra las distintas formas de delincuencia, especialmente contra el narcotráfico.	Policía Nacional
28	República Dominicana	Convenio Administrativo para el Control, la Prevención y Represión del Uso y Tráfico Ilícito de Sustancias Psicotrópicas y Estupefacientes.	Noviembre 3 de 1980	Intensificación de medidas para detectar y erradicar plantaciones y cultivos ilícitos. Estrategias coordinadas para la prevención del uso indebido y la represión del tráfico ilícito de estupefacientes.	Policía Nacional
		Acuerdo de Cooperación Académica entre el Ministerio de Defensa - Policía Nacional de Colombia y Secretaría de Estado de Interior y Policía de República Dominicana.	Enero 15 de 2006	La Policía Nacional de Colombia recibirá a los policías dominicanos que sean seleccionados por su gobierno para que adelanten en los centros educativos de la institución colombiana los cursos de formación y capacitación en las áreas indicadas por el acuerdo.	Ministerio de Defensa, Policía Nacional
		Acuerdo de Cooperación Académica entre la Policía Nacional de la República de Colombia y la Policía de la República Dominicana.		Capacitación especialmente en áreas de inteligencia, prevención e investigación criminal.	Policía Nacional
29	Rusia	Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la Federación de Rusia sobre cooperación en la lucha contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas y delitos conexos.	Noviembre 26 de 2007	Cooperar en el desarrollo de sus políticas y en la realización de programas en el ámbito de la prevención del abuso de estupefacientes y sustancias psicotrópicas.	Policía Nacional
30	Trinidad y Tobago	Acuerdo de Cooperación Policial entre el Ministerio de Defensa Nacional de la República de Colombia y el Ministerio de Seguridad Nacional de la República de Trinidad y Tobago.	Marzo 22 de 2006	Impulsar la cooperación policial y el apoyo mutuo en las materias de su competencia, prevaleciendo el principio de acceso restringido de toda información proporcionada como resultado del presente acuerdo.	Policía Nacional

31	Uruguay	Acuerdo sobre Asistencia Recíproca sobre Cooperación y Colaboración en la Lucha contra el Tráfico de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas y su Abuso en el Marco de la Convención de Viena de 1988.	Febrero 17 de 1998	Intercambiar información y datos sobre el control y represión del tráfico de estupefacientes y sustancias psicotrópicas.	Policía Nacional
				Intercambiar expertos para actualizar técnicas y estructuras de organización en la lucha contra el tráfico ilícito.	
				Intercambiar visitas de personal.	
32	Venezuela	Convenio para la prevención y represión del tráfico ilícito de sustancias estupefacientes psicotrópicas.	Diciembre 13 de 1978	Armonizar políticas.	Policía Nacional
				Realizar programas para la prevención y control del tráfico ilícito.	
		Memorando de Entendimiento sobre Cooperación en Materia de Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas.	Octubre 4 de 1991	Prestar asistencia vía judicial y legal.	