

# Formulación e implementación de un modelo de construcción de paz institucional: retos para la Policía Nacional de Colombia

Blanca Consuelo Wynter Sarmiento\* y Juan Hernany Romero Cruz\*\*

## Resumen

El artículo describe el proceso mediante el cual los miembros de la Policía Nacional de Colombia se han apropiado del Modelo de Construcción de Paz en Colombia. La estructuración de este modelo estuvo a cargo de la Unidad Policial para la Edificación de la Paz, con el fin de lograr la implementación de los Acuerdos y el consecuente proceso de construcción de paz. A partir de los datos obtenidos, se presenta una propuesta analítica acerca de los retos en cuanto a la prestación de servicio en los próximos años, con el objetivo de que las reformas desarrolladas a partir de los avances teórico-prácticos del modelo sean estabilizadas. A partir de instrumentos cualitativos y cuantitativos, la Policía pudo identificar el nivel de apropiación de una de las primeras reformas planteadas por parte de sus miembros en cuanto a la prestación del servicio policial, en el marco del Modelo de Construcción de Paz. Esto ha permitido el planteamiento de nuevas alternativas de optimización presentadas a lo largo del acercamiento y la apropiación de esta doctrina en el territorio nacional.

## Abstract

The article describes how members of the Colombian National Police have appropriated the Peacebuilding Model in Colombia. The structuring of this model was in charge of the Unidad Policial para la Edificación de la Paz to achieve the implementation of the Agreements and the consequent peacebuilding process. Based on the obtained data, an analytical proposal is presented about the challenges in terms of service provision in the coming years, aiming that the reforms developed from the theoretical-practical advances of the model to be stabilized. Using qualitative and quantitative instruments, the Police were able to identify the appropriation level of one of the first reforms proposed by its members regarding the provision of police services within the framework of the Peacebuilding Model. This has allowed the proposal of new optimization alternatives presented throughout the approach and appropriation of this doctrine in the national territory.

## Cómo citar este artículo

(APA): Wynter, C. y Romero, J. (2020). Formulación e implementación de un modelo de construcción de paz institucional: retos para la Policía Nacional de Colombia. *Opinión Pública*, 13, 37-50.

> **Palabras clave:** acuerdos de paz, construcción de paz, reforma policial, servicio de policía, sostenimiento de la paz

> **Keywords:** peace agreements, peacebuilding, peacekeeping, police reform, police service

\* Politóloga de la Universidad Nacional de Colombia y Magíster en Construcción de Paz de la Universidad de los Andes. Docente de investigación de Uninpahu. Contacto: bc.wynter@uniandes.edu.co

\*\* Comunicador Social de Uninpahu y joven investigador del semillero Liberpensado de Uninpahu. Contacto: juanhernanyperiodista@gmail.com

## Introducción

En países en proceso de transición hacia una era de posconflicto, el Estado y la sociedad deben trabajar sobre los paradigmas de construcción y sostenimiento de la paz. Este marco de referencia colectivo debe construirse con el fin de identificar y solucionar las causas estructurales, tanto a nivel político, social o económico que generaron y contribuyeron al sostenimiento de la violencia en el país.

La consolidación territorial del Estado es uno de los puntos más importantes en este periodo de transición. Se trata justamente de establecer la presencia de las instituciones en zonas a las que no había logrado llegar ni ejercer un uso legítimo de la violencia. De esta manera, para tener éxito en este proceso de estabilización, la seguridad y la convivencia son factores determinantes. Es aquí donde la institución de la Policía Nacional, siguiendo los lineamientos constitucionales que la obligan a trabajar por el sostenimiento de la paz, debe ser capaz de adaptarse a los desafíos planteados en el posconflicto, de manera que

el Modelo de Construcción de Paz de la Policía Nacional de Colombia, no sólo provee al Plan Estratégico Institucional de una perspectiva específica de construcción de paz; también incorpora las responsabilidades derivadas de los Acuerdos de Paz para la Policía Nacional” (Policía Nacional, 2017b, p. 28)

Este cambio de orientación ha generado el inicio de un proceso de reingeniería institucional, cuyos aspectos doctrinarios resultan fundamentales. La resolución pacífica de conflictos a partir de nuevos métodos a nivel del servicio de policía permitirá que el proceso hacia la construcción de paz en el país sea exitoso. A raíz de la oficialización de la Resolución 01857 del 4 de mayo de 2015, con la creación del Comité de Transición hacia el Posconflicto y un objetivo

organizador frente a los roles y misiones institucionales en el postconflicto, este proceso ha partido de una profunda reflexión anterior a la firma del Acuerdo de Paz, como inicio de una cadena de decisiones orientadas a la preparación de la institución para los nuevos retos de la Policía Nacional de Colombia en los procesos de transición.

Para tener una consciencia clara frente al impacto de la propuesta, resulta determinante entender los cambios en la prestación del servicio policial gestados desde las transformaciones institucionales, tenidas en cuenta a partir del Modelo de Construcción de Paz de la Policía Nacional. También se hace necesario identificar los fundamentos y referentes del Modelo de Construcción de Paz de la Policía Nacional en los territorios orientados al posconflicto. Esta identificación no solo permite la comprensión de los fenómenos relacionados con el conflicto, sino la de la estructura institucional del Estado y sus respectivos ajustes a propósito de este proceso, de manera específica en materia de seguridad y defensa en la consecución de una paz estable y duradera. Además, se abre la posibilidad de mostrar este proceso de reestructuración como un modelo de éxito en procesos referentes a la transformación institucional.

Aquí se pueden evidenciar las bases teóricas consolidadas con el fin de fundamentar los cambios en el servicio de policía. Además, se analiza el impacto en el campo doctrinario para los miembros de la institución, aspecto fundamental en el mejoramiento de la relación entre la comunidad y la policía, lo cual se refleja en los indicadores de seguridad ciudadana y convivencia a nivel nacional.

Este proyecto podrá ser presentado de forma abierta gracias a su alcance y nivel de desarrollo,

es decir, un modelo de transformación institucional en Colombia que sirve como referente para las instituciones de policía que se vean en la necesidad de adaptarse a las exigencias de un periodo de posconflicto y construcción de paz. Es ahí donde este proceso se convierte en un referente mundial para la convivencia pacífica y la superación de conflictos.

Por todo lo anterior, el análisis de los procesos de transformación con su punto de partida en la implementación del modelo de construcción de paz permite no solamente la comprensión de las causas que llevaron al desarrollo del conflicto en el país, sino que funcionan como un medio de evaluación de las dinámicas al interior de la institución, lo que genera un acercamiento con la opinión pública y permite que la confianza de la ciudadanía vuelva a construirse a lo largo del proceso.

Este artículo presenta en su estructura las transformaciones en la prestación del servicio de policía a partir de los cambios institucionales en el marco de implementación del Modelo de Construcción de Paz de la Policía Nacional en el país. Con instrumentos tanto cuantitativos como cualitativos, se indagó acerca de la apropiación de estas estrategias por parte de los miembros de la institución, además de evidenciar la percepción de los uniformados respecto a temas tan trascendentes como el impacto de los Acuerdos en la

estructura institucional y la implementación a nivel general de los mismos.

Dentro de los resultados se evidencian dos tendencias fundamentales. La primera demuestra que ha habido un proceso de difusión a nivel de la institución respecto al modelo, en el que la información ha llegado a los miembros de todos los grados, en todas las regiones del país. En cambio, la segunda evidencia que los procesos de formación específica en el modelo y en tópicos como la incidencia de los acuerdos, el sostenimiento y la construcción de paz no se han desarrollado a plenitud. Estos puntos son fundamentales para generación de cambios culturales en la Policía desde los nuevos aportes a nivel doctrinario.

Hay un ejercicio de profundización sobre los retos en el aspecto institucional que tendrá la Policía Nacional frente a la implementación del modelo de construcción de paz. Esto se realiza a partir de dos escenarios fundamentales: el fortalecimiento y ampliación de las capacidades institucionales a través de cambios en la estructura de la prestación del servicio policial; y las estrategias mediante las cuales se logrará la transformación de los uniformados, quienes han presentado cierto grado de inconformidad por desinformación, sensación de desprotección y poca capacidad de adaptación a los nuevos contextos.

## Abordaje teórico

Con el fin de dar cuenta de los objetivos, en el marco de análisis para el desarrollo de los instrumentos se consideraron dos ejes teóricos centrales, para hallar concurrencias que facilitan un entendimiento holístico en cuanto a la fundamentación, creación y despliegue del Modelo de Construcción de Paz de la Policía Nacional.

Inicialmente, el primer eje trabaja sobre el análisis de lo que constituye la construcción de paz y sus procesos inherentes. De hecho, si se tienen en cuenta las diversas experiencias en el mundo, queda claro que la construcción de paz consiste en “acciones dirigidas a identificar y apoyar estructuras tendientes a fortalecer y solidificar la

paz para evitar una recaída al conflicto” (Naciones Unidas, 1992). Este concepto de las Naciones Unidas se enfoca sobre todo en las etapas que se desarrollan en las intervenciones para estabilizar los territorios en conflicto.

Hay dos momentos relacionados al concepto de construcción de paz que resultan fundamentales a nivel de la perspectiva metodológica: el posacuerdo y el postconflicto. El postacuerdo, fundamentalmente, corresponde a un escenario específico que se despliega en el momento inmediatamente posterior a la firma del acuerdo o tratado de paz, mediante el cual se finaliza un conflicto en el que la violencia sistemática por parte de los actores fue una constante. En el postacuerdo se impulsan las acciones legales necesarias para dar cumplimiento a los acuerdos alcanzados en la negociación, lo que se realiza a través del ejecutivo o legislativo, dependiendo de las necesidades. Así lo refiere Guerrero (2018) “es la garantía de que se va a respetar la entrega o la dejación de armas por parte de la insurgencia” (p. 4).

Ahora bien, el posconflicto corresponde al proceso de reconstrucción y reconfiguración social, política y económica. Las reformas estructurales a nivel de Estado y su correspondiente implementación se convierten en las garantías necesarias que, en el marco de procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR), serían las causantes del conflicto armado en el territorio.

Sobre el fomento de procesos de negociación política para la terminación de conflictos armados, es importante decir que todas las acciones y procesos de construcción de paz tienen una responsabilidad implícita en torno a su desarrollo. Rettberg (2012) lo plantea así: “el posconflicto depende también de la correlación de fuerzas, tanto política como militar, de los

actores en conflicto. Ello, además de determinar el desenlace de la lucha, incide en la definición de los acuerdos y las garantías que ofrecen para su cumplimiento” (p. 6). Esto quiere decir que desde los procesos de construcción de paz se puede buscar el fortalecimiento de la voluntad política y el respaldo social.

El análisis conceptual sobre la construcción de paz ha permitido un ejercicio de diferenciación dentro de sus diversas formas de acuerdo al contexto en donde se encuentren. En la oficina de Alto Comisionado para la Paz, por ejemplo, se abordó a profundidad en el concepto de Paz territorial, fundamental para el caso colombiano. Aquí queda más que evidenciado el interés por el territorio desde una visión basada en los Derechos Humanos.

El proceso de construcción de paz territorial solo puede darse a partir de las necesidades específicas de los territorios, razón por la cual las características de su implementación serán diferenciadas (Jaramillo, 2014). En cuanto a la reconstrucción, se propone que este esfuerzo se base en el fortalecimiento de las capacidades con los locales, con el fin de restablecer la confianza y así consolidar la institucionalidad en el territorio. Esto último no solo desde una visión estatal, sino a partir de procesos comunitarios y colectivos enfocados en el bienestar ciudadano.

Pasamos ahora al segundo eje teórico: la reforma policial. La dificultad de este punto radica en que ha tenido que ser separada de su razón de servicio, enfocándose en funciones que, en últimas, son labor de las fuerzas militares. La reforma frente a la orientación de la prestación del servicio policial ha sido un auténtico desafío en otras partes del mundo; se busca combatir el crimen y la violencia en una sociedad que ha perdido la confianza y cuyo tejido se encuentra roto a causa del conflicto.

Vista en perspectiva, la reforma policial tiene dos ejes. En el primero de ellos se reconoce e identifica que este es un proceso de naturaleza continua, con la constante necesidad de ser evaluado y actualizarse progresivamente, siempre desde una cultura de aprendizaje. En el segundo eje se debe tener en cuenta que es fundamental que la reforma responda a los roles y prácticas inmersas en el contexto social y cultural donde se hallan. La adaptabilidad no puede dejarse de lado, ya que la relación entre sociedad y policía ha venido evolucionando.

El desafío en cuanto a la implementación de los procesos de reforma está en que estos deben ceñirse a cambios de corte institucional y normativo, ajustados a la transición correspondiente al escenario del posacuerdo, tras la firma del Acuerdo para la finalización del conflicto entre los insurgentes y el Estado. Al respecto se ha planteado que:

An advisor embarking on police reform must understand from the outset that the exercise requires more than technical tinkering with police doctrine, laws, or practice. Local counterparts will interpret every project, every training session, and every logistical support as a political initiative, and, accordingly, will calculate what they stand to gain or lose from the effort (Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, UNODC, 2011, p. 71)

Es importante decir que el ámbito de las reformas no se limita a aspectos puramente legales o técnicos. El tema trasciende hasta la manera en que la sociedad enfrenta este tipo de cambios, qué voluntad tiene ante ellos y cómo los asimila. Esta es una visión que se incluye en el ámbito ético colectivo, en el que no se pueden dejar de lado las concepciones en cuanto a valores al interior de la sociedad.

Los componentes de transición en el marco del proceso de reforma de la Policía son: i. Los

derechos humanos como pilar de la conducta en el ejercicio de prestación del servicio de policía; ii. La construcción de paz como ejercicio de mantenimiento de la seguridad y la convivencia; iii. El fortalecimiento de las leyes para el control del crimen; iv. El desarrollo económico como eje de superación de los obstáculos del desarrollo; y v. La democratización ligada a la garantía de la democracia y la justicia.

Es necesario entender la construcción de paz como un proceso en el que, en primer lugar, se buscan eliminar los factores que históricamente han provocado el uso de la violencia, en pro de las alternativas y procedimientos pacíficos en la resolución de conflictos. Aquí desempeña un papel importante el fortalecimiento de la participación política, los mecanismos de justicia social en los territorios u la institucionalidad estatal. De aquí salen dos momentos en este proceso.

En primer lugar, tenemos el posacuerdo, iniciado tras la firma del Acuerdo de Paz. Aquí es fundamental un proceso de adaptación-adopción de normas que faciliten la dejación de las armas y el uso general de la violencia como medio de lucha política. De esta manera, se les garantiza a los actores a posibilidad de retornar a la vida social, política y económica.

Por otro lado, está el postconflicto. Aquí hablamos de un momento de reestructuración social, económica y política, posterior a los procesos de negociación con actores beligerantes en contra del Estado. El principal objetivo es alejarse por completo de los mecanismos de violencia utilizados como herramienta sistemática de confrontación y lucha política. Para que este momento pueda darse, debe existir la creación de un marco jurídico que sostenga el proceso de negociación y garantice que las causas inherentes al conflicto desaparecerán, para evitar cualquier posibilidad de retorno a las armas.



Las bases teóricas que han trabajado en el tema de la reforma policial como eje esencial de estabilización y consolidación de garantías durante el proceso del postconflicto establecen este como un proceso de transformación institucional. Aquí se busca potencializar las capacidades de las instituciones con el fin de fortalecer su presencia en el territorio. Además, se busca el cuidado y cumplimiento de los derechos de la ciudadanía a partir de mejoramientos de prácticas institucionales

que fomenten mayor confianza con los ciudadanos. Por otra parte, la reforma ofrece una nueva concepción de fuerza de paz al tener multiplicidad de responsabilidades en la implementación de los acuerdos: desarme, desmovilización y reintegración de excombatientes, y procesos de democratización y promoción de instituciones, cuya función es maximizar la participación y la gobernanza.

## Resultados

Gracias a la aplicación de los instrumentos diseñados fue posible analizar los datos del instrumento cuantitativo frente al cualitativo. Muchos datos y tendencias evidenciadas en las encuestas fueron dotados de sentido a partir de los grupos focales. A continuación, se presentan los resultados específicos de cada una de las herramientas y la correlación planteada a partir de la triangulación analítica de ellos.

Para comenzar, hay que mencionar que solo el 58 % de los miembros de la Policía Nacional de Colombia tienen algún conocimiento acerca del Modelo de Construcción de Paz. Este porcentaje corresponde a 65 773 uniformados que, por medios institucionales, se han enterado de este. Como consecuencia, 47 787 uniformados no se han acercado a este nuevo referente institucional. Con base en lo anterior, se debe reflexionar sobre la eficiencia de los canales de información y difusión. También hay que indagar en las razones por las cuales no se han producido documentos de formación específica que permitan evaluar este conocimiento periódicamente a través de las pruebas de doctrina.

Cuando los uniformados fueron consultados frente al enunciado: “El acercamiento de la

sociedad civil con la institución ha aumentado con la implementación de los acuerdos de paz”, la gran mayoría concordaba con la afirmación. Sin embargo, un 11 % agregado de los encuestados expresa una abierta oposición al enunciado. En los ejercicios de los grupos focales, una gran parte de los asistentes reconoció la ruptura aún existente entre la institución y la sociedad civil. Este fenómeno, esperado para la etapa en la que este proceso se encuentra, debe orientar programas institucionales que se enfoquen en la reconstrucción de la confianza con la población, mitigada en muchas zonas por causa del conflicto, mientras que en otras se dan muestras del aumento de la delincuencia común.

Pese a todo, estos procesos de acercamiento ya se habían visto en la institución y no son exclusivos del modelo de construcción de paz. En el año 2010 se lanzó el Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes, dentro del cual se establecía “Fortalecer las relaciones y construir confianza con los ciudadanos, con el propósito de que cuenten con un policía más cercano, transparente y comprometido en su servicio” (Policía Nacional, 2010, p. 14). De lo que se trata ahora es que el acercamiento se dé en el marco del modelo de construcción de paz.

Partiendo de los elementos doctrinarios frente a la prestación del servicio policial, se les consultó a los uniformados su nivel de aceptación frente al enunciado: “A partir de la oferta institucional, se busca una Policía inclusiva dentro de las diferencias y de las particularidades y necesidades de los territorios”. Una gran mayoría, correspondiente al porcentaje agregado del 71 % (de acuerdo y muy de acuerdo), presenta una consonancia directa con la perspectiva de paz territorial, desde donde la oferta institucional del Estado, en la que se incluye a la Policía Nacional, debe trabajar en el sostenimiento de la paz, la tranquilidad y el fortalecimiento de las instituciones democráticas, con base en las particularidades de cada territorio. Para la Policía esta es una visión histórica, ya que siempre se ha hecho un ejercicio de diferenciación clara del servicio policial en áreas rurales y urbanas, con el propósito de cumplir con los lineamientos institucionales de la forma más efectiva posible.

Ante el enunciado “En la acción pública de la Policía Nacional orientada a la construcción de la paz, se privilegia el tratamiento diferencial de acuerdo con las identidades de cada grupo poblacional respetándolo”, el 69 % agregado está de acuerdo con esta premisa. Es oportuno resaltar que desde la institución se están promoviendo transformaciones que permiten garantizar el ejercicio de la diferencia; por ejemplo, hay un considerable trabajo de crónicas sobre el rol de las mujeres policías en el conflicto, algo que ha fortalecido la perspectiva de género y la memoria institucional. Este trabajo está cristalizado en la publicación “El Género del Coraje”. Estos procesos, a nivel institucional, han significado el mejoramiento de la prestación del servicio de policía, ya que hay una aplicación del enfoque diferencial por parte de la mayoría de los uniformados con la población civil.

El enunciado: “La cercanía con el ciudadano promueve que la construcción de paz sea un

proceso de integración con la Policía Nacional, la cual, en el cumplimiento de su mandato constitucional, debe velar por el sostenimiento de la paz en el territorio” tuvo una aceptación del 77 % porcentaje agregado. Sin embargo, el 15 % de los miembros de la institución no se encuentra ni a favor ni en contra. Este último aspecto abre un nuevo espacio de atención, que reitera una de las observaciones que se han formulado anteriormente.

Se hace urgente una propuesta de formación permanente enfocada al ideario institucional; este no puede limitarse a controles de conocimiento. El desconocimiento o desinterés respecto al mandato constitucional de la Policía Nacional no puede ser aceptable para ningún miembro activo de la institución.

Pasamos al siguiente enunciado, a saber, “La contribución de la Policía Nacional al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática y el pleno respeto a los Derechos Humanos se debe reflejar en todas las acciones del servicio de la Institución”. Pare este, el 72 % agregado de los encuestados, correspondiente a quienes están parcial o totalmente de acuerdo, tienen un grado de conciencia y coherencia frente al rol que la Policía Nacional asume en el establecimiento de las instituciones democráticas y la protección de los derechos humanos. Dichos elementos son fundamentales para constituir las diversas visiones de construcción y sostenimiento de la paz en el mundo. Este direccionamiento ofrece un nuevo rol a los miembros de la institución en el país: no solo son mediadores y gestores de la convivencia en los territorios, sino que son considerados como fuerzas de paz del Estado.

El ejercicio de los grupos focales permitió diferenciar dos tendencias a partir de un hecho específico. Los integrantes de la Policía Nacional afirman no haber tenido ningún proceso de capacitación formal frente al Modelo de

Construcción de Paz institucional, razón por la cual hacen cumplimiento de sus labores a partir del Reglamento del Servicio de Policía, sin ningún tipo de modificación. Por un lado, queda claro que varios miembros de la institución de nivel ejecutivo tienen algún nivel de acercamiento al Modelo y a los Acuerdos de Paz en general; pero representan una minoría y no actúan como gestores del proyecto.

La gran mayoría de la población consultada cuenta con información sólida frente a dos puntos fundamentales: el texto del acuerdo de paz y el Modelo institucional. Además, hay un desconocimiento generalizado de la realidad nacional;

pero, por el contrario, el conocimiento del territorio es muy completo y cuentan con fuentes de información no institucionales. Además, hay presencia de ideas contrarias a la construcción de paz en el país.

Se ha podido evidenciar un sentimiento de inconformidad común frente a las condiciones en las que los uniformados están prestando su servicio. Se percibe que no hay justicia por parte de la Policía frente a los ascensos, que se han visto represados. Además, se manifiesta que los beneficios otorgados a los exintegrantes de las FARC-EP son superiores en muchos casos.

## Discusión

### **Las reformas policiales y su importancia en la construcción de paz**

Para Crossley-Frolick y Dursun-Ozkanca (2012), las reformas policiales representan un componente fundamental del posconflicto, que implica la reconstrucción de las infraestructuras de seguridad locales y la supervisión democrática de las mismas. Estas reformas son uno de los elementos determinantes en el periodo posterior a la firma del acuerdo de paz. Esto se puede analizar a través de dos dimensiones básicas.

En primer lugar, se debe responder a las necesidades establecidas en los acuerdos firmados entre el Estado y los actores beligerantes, frecuentemente relacionadas con acciones de mejora institucional y optimización de prácticas en la prestación del servicio de policía. Pese a esto, el proceso no debe ser realizado de forma aislada, sino que debe incluir una reforma completa del sector de seguridad, incluyendo al sistema de justicia y las fuerzas militares para evitar la alineación de los procesos pierda su balance (Wolff, 2005):

Security Sector Reform, is a vital element in any post-agreement (or post-conflict) reconstruction process, in particular if the society in question has experienced long-lasting civil war resulting in alienation not just between different communities, but also between them and the state (including its security forces, widely understood as military, police, and the criminal justice system). (Wolff, 2005, p. 184)

En cuanto a la segunda dimensión, esta se debe garantizar a partir de nuevos procesos o mecanismos que incrementen el bienestar entre los miembros de la institución y que se fortalezca el sentido de pertenencia, cruzando la frontera doctrinaria.

Hay que mencionar que las reformas se efectúan según la perspectiva o enfoque desde donde se analizan y el propósito con que se realizan los cambios. Por ejemplo, en el caso colombiano, uno de los propósitos centrales nace antes de la firma del acuerdo de paz con la guerrilla de las FARC y la proyección general de los retos a nivel de Policía que se presentarían con la firma del



acuerdo. Esto generó la creación de una nueva unidad, denominada Unidad Policial para la Edificación de la Paz (Unipep), cuya función es estructurar una dimensión de reforma institucional desde las propuestas orientadas a la estabilización en el marco del postconflicto en Colombia.

Aun así, se ha presentado una serie de dificultades en cuanto a la aplicación de las reformas, que superan la voluntad de quienes las proponen. Por un lado, hay una preocupación institucional en cuanto a las dificultades de lenguaje y significado de los términos; también ha habido complejidad en la implementación de los cambios, además de la oposición por parte de quienes defienden la conservación de la estructura policial en este sentido.

Ahora bien, uno de los aspectos más complejos de este proceso es el correspondiente a los puntos más neurálgicos de la agenda de la transformación institucional. Call (2003) establece que los pivotes de las reformas policiales se basan principalmente en la limpieza de quienes ha violentado de una u otra forma los Derechos Humanos, proceso que también debería estar presente en las Fuerzas Militares, independientemente de que no se hagan reformas estructurales. Se habla fundamentalmente de la modernización de las doctrinas policiales, los procesos de capacitación en materia de Derechos Humanos y mecanismos que permitan la rendición de cuentas tanto a nivel externo como interno.

Asimismo, cabe resaltar que es función de los gobiernos garantizar el orden y la no repetición de eventos violentos antes de implementar reformas a nivel de seguridad. En este orden de ideas, los gobiernos en transición<sup>1</sup> lo que buscan con las

reformas policiales es el mejoramiento de la seguridad pública, una disminución considerable de las amenazas del Estado, el replanteamiento de roles de los excombatientes y la disminución de costos en el proceso de implementación.

Los dos elementos que han contribuido a la consolidación de la reforma institucional en nuestro país son: primero, el Modelo de Construcción de Paz de la Policía Nacional; segundo, el Plan de movilización para la Gestión del cambio en el marco del proceso de Modernización y Transformación Institucional.

Las cinco dimensiones que fundamentan el Modelo de Construcción de Paz son: gobernabilidad y derechos humanos; transformación del conflicto; prevención; tratamiento diferencial; y paz territorial. Estos elementos son claves para el avance en la implementación de la reforma, en cuanto a gestión territorial de la seguridad y la convivencia; cultura y pedagogía de paz; participación política y protesta pacífica; enfoque de género; tratamiento del pasado y defensa judicial institucional; policías víctimas y familias; talento humano; fortalecimiento de las capacidades institucionales y alianzas internacionales (Policía Nacional, 2017b).

Este modelo puede ser tenido en cuenta como primera etapa de transformación institucional en periodo de postconflicto. El planteamiento multifactorial de Call (2003) será el eje de referencia para el análisis a partir de las perspectivas de derechos humanos, consolidación de la paz, reforzamiento de la ley, democratización y desarrollo económico.

Con la implementación del Plan de movilización para la Gestión del cambio en el marco del

1 El concepto de gobierno en transición puede entenderse en dos dimensiones: la primera, gobiernos democráticos establecidos después de procesos de dictadura o golpe militar; y la segunda, gobiernos democráticos que se consolidan posterior a la firma de un acuerdo de paz en un escenario político en el que los antiguos combatientes ingresan en la esfera social, política y económica. Para el caso de este estudio la dimensión aplicable es la segunda.

proceso de Modernización y Transformación Institucional (MTI), se busca la cercanía de la Policía con la ciudadanía. Así plantea este punto el Mayor General Ricardo Alberto Restrepo Londoño (2017): “fijar un proceso de mejora y proyección de la Institución, para el presente y futuro del país, en función de ajustar los cambios institucionales para el posconflicto y el fortalecimiento de la seguridad y convivencia ciudadana” (p. 12).

Al respecto, se puede trabajar sobre cuatro ejes de ejecución: seguridad ciudadana rural; seguridad ciudadana urbana; investigación criminal; y cooperación internacional (Policía Nacional, 2017c). Todo esto enfocado a la ciudadanía, buscando el mejoramiento general del proceso de implementación de cara al desarrollo del proyecto.

### **Retos en los procesos de reforma policial y prestación del servicio de policía**

Con base en lo anterior, esta reforma está orientada hacia el fortalecimiento de las de las capacidades locales en sus organismos de seguridad. Estos tendrán la dispendiosa tarea de combatir las amenazas nacionales por medio de un mayor control del delito, además de la profesionalización de sus integrantes, lo cual garantiza el cumplimiento de los acuerdos y el mantenimiento de la paz. Pese a todo esto, se identificaron cuatro factores que pueden perjudicar y retrasar el proceso.

Por un lado, está la rotación y los cambios frecuentes de asesores, formadores y monitores nacionales o internacionales. Esto se evidencia cuando la estructuración de las reformas se realiza en fechas cercanas a los procesos electorales, característica común en los modelos de construcción de paz que se estructuran partir del ideario liberal. Para Newman (2009), es de vital

importancia sostener procesos electorales libres con el fin de fortalecer la democracia y el libre mercado. El problema se presenta cuando la estabilidad de los funcionarios no es suficiente en el marco de los cambios administrativos.

Por otro lado, muchos miembros y unidades operativas se resisten a este tipo de cambios. Esto se da fundamentalmente por las falencias en la información a nivel de la implicación de sus funciones. Ya es común que, por la incidencia negativa de algunos medios de comunicación y la desinformación, miembros de la fuerza se opongan a estas transformaciones, lo que reduce sus posibilidades a dos acciones: adherir a los cambios lineamientos de la reforma, o solicitar el retiro de la institución a causa de la incapacidad para adaptarse a los retos que implican estos procesos.

En tercer lugar, hay una grave deficiencia en materia de recursos para el financiamiento de las reformas. Se presenta un aporte insuficiente por parte de los cooperantes internacionales, lo que causa resultados y deficiencias en materia de implementación del Acuerdo de Paz. La inversión en este tipo de procesos de transformación institucional son altos, ya que se manejan temas como el financiamiento de capital humano, cambios en la imagen institucional reingeniería de los procesos, y recomposición de la estructura del cuerpo institucional de la Policía.

No hay que dejar de lado que hay un resurgimiento a gran escala de delincuencia común y organizada, como un reducto del conflicto armado, lo que supone un desafío para la Policía Nacional no solo en materia de seguridad, sino en la percepción ciudadana que se tiene al respecto, ya que suele haber una confusión frente a la reactivación de los actores del conflicto, sin entender las nuevas dinámicas de ocupación y recomposición de fuerzas en el territorio.

No cabe duda de que esta dificultad se ha intensificado a partir de la presión política a nivel de Estado por superar situaciones de orden público como narcotráfico y presencia de grupos armados, lo que ha generado cambios estructurales institucionales de corte temporal, dejando por fuera aspectos relacionados con la capacidad y competencia de los organismos de seguridad, quienes afrontan los desafíos que plantean los acuerdos de paz en cuanto al concepto de reforma institucional, ante la necesidad inmediata de resultados.

Hay que considerar también la cercanía con la ciudadanía, en cuyo ejercicio el uniformado, como gestor y promotor de convivencia, no se limita a la protección física de los ciudadanos. Este rol de mediador es fundamental para transformar la visión del policía represivo o autoritario imperante en algunos grupos sociales. Lo que se busca es ver al policía como un ciudadano más, con las mismas condiciones que los otros. Todo esto teniendo en cuenta la entrada en vigencia del Nuevo Código de Policía.

Desde la perspectiva de “asegurar las condiciones de seguridad y convivencia ciudadana, con la asignación de responsabilidades en un área específica potencializando el conocimiento y accionar policial, a través de un modelo integral de servicio de policía” (Policía Nacional, 2010, p. 14) se ha avanzado en esta tarea con la consolidación de la Estrategia Institucional para la Seguridad Ciudadana: Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes (PNVCC).

Para el fortalecimiento de la cercanía de la Policía con los ciudadanos, se han gestado alianzas con otras instituciones, entre ellas el proyecto de Mediación Policial desarrollado en conjunto con la Cámara de Comercio de Bogotá. Aquí se partió de postulados éticos, donde las acciones de los policías en su quehacer frente a situaciones

conflictivas es un punto importante. Los baluartes de este proceso son el respeto, la tolerancia, la sana convivencia y la resolución adecuada de conflictos (Policía Nacional, 2017a).

Se ha identificado varias limitaciones en cuanto al servicio, correspondientes a oportunidades de mejora en ámbitos como la capacidad institucional, el recambio tecnológico y componentes actitudinales de los uniformados. Este modelo de proximidad aún tiene algunos retos por resolver, Martín y Torrente (2016) establecen que:

El modelo de proximidad responde a un cambio de fondo en las actitudes y demandas de la población hacia los gobiernos e instituciones de los países desarrollados. Se les exige más participación ciudadana, más interacción, más transparencia, eficacia, y más y mejores servicios. (p. 133)

Para resumir lo hasta aquí expuesto, se ha iniciado un proceso de transformación institucional dentro de la Policía Nacional, cuyo punto de partida es el Acuerdo de Paz firmado entre el gobierno y las FARC-EP, donde, como lo dictamina el artículo 218 de la Constitución Política, las prioridades del Estado deben estar en la construcción y sostenimiento de la paz. De aquí ha surgido un proceso de diseño e implementación del marco doctrinario de la institución frente a los nuevos retos a nivel social derivados de estas transformaciones.

Hay que resaltar que este proceso tiene un alto nivel de complejidad, debido a que hay múltiples factores a nivel interno y externo que han agudizado el desarrollo del proceso. El punto más álgido aquí ha sido el correspondiente a la apropiación de los cambios doctrinarios por parte de los miembros de la institución, aspecto fundamental en la implementación del modelo de construcción de paz, cuyo fin último está en el fortalecimiento de la confianza y la cercanía con la ciudadanía.

## Conclusiones

El modelo de construcción de paz de la Policía Nacional de Colombia es una de las innovaciones y transformaciones que ha emprendido la Policía Nacional y no debe ser tenido en cuenta como una tendencia del periodo de posacuerdo. Este es un trabajo basado fundamentalmente en la construcción y sostenimiento de la paz en el país. Es por ello que el proceso de implementación doctrinario debe realizarse con eficiencia en todas las unidades de la institución.

Son los procesos de Reforma al Sector Seguridad los que fundamentan el diseño del modelo de construcción de paz de la Policía Nacional, situación preeminente en los procesos de construcción de paz y periodos de posacuerdo.

No cabe duda de que las reformas en cuanto a la seguridad en los países que atraviesan transiciones de la guerra hacia la paz generan dificultades y desafíos considerables en los cambios institucionales. Estas dificultades se centran en dos puntos determinantes: una implementación paulatina enfrentada a los intereses de quienes hasta el momento han manejado los hilos de la seguridad; y la insistencia por parte de la sociedad y los organismos internacionales en busca de la rendición de cuentas de los actores institucionales que en determinado momento llegaron a infringir las normas y violaron derechos humanos.

Teniendo en cuenta que el proceso de implementación del Modelo de Construcción de Paz no ha alcanzado todos sus objetivos, debido a la ausencia de procesos de formación dirigidos a los miembros de la institución, se diseñó una serie de pasos que fortalezcan el proceso, ahora desde una mirada más contundente sobre la realidad nacional.

Para empezar, se propone identificar líderes al interior de la institución, cuyas características sean una adecuada comprensión de los elementos paradigmáticos de la reforma, la capacidad adaptativa a nivel individual y colectivo; la conciencia sobre la trascendencia del posconflicto y la construcción de paz. Estos líderes, por sus capacidades, harán el papel de orientadores y dinamizadores de los procesos de reestructuración doctrinaria en la implementación del modelo.

Por otra parte, se deben incluir en los currículos y programas de formación, los elementos correspondientes a la reforma y el modelo de proximidad de la policía frente a la ciudadanía, además de un conocimiento claro del proceso iniciado con estas transformaciones. Se propone que en los procesos de incorporación y ascenso se incluyan estos aspectos. La formación de los uniformados no debe limitarse a los elementos básicos de la doctrina institucional, sino que conceptos como construcción de paz deben trabajarse al nivel cada miembro de la institución, ampliando así la dimensión de los uniformados frente a la prestación del servicio policial.

El reto más grande que enfrenta la institución frente a la implementación de los acuerdos de paz a partir del modelo de construcción de paz se enfoca en seguridad, convivencia y paz territorial. La transformación del servicio de policía debe basarse en factores como la gestión territorial de la seguridad y la convivencia, gestión de la participación política y protesta pacífica; enfoque de género; fomento de cultura y pedagogía de paz; tratamiento del pasado y defensa judicial institucional; administración del talento humano; policías víctimas y familias; fortalecimiento de las capacidades institucionales, y alianzas internacionales.

## Referencias

- Call, C. (2003). *Challenges in Police Reform: Promoting Effectiveness and Accountability*. New York: United Nations.
- Crossley-Frolick, K. y Dursun-Ozkanca, O. (2012) Security Sector Reform and Transitional Justice in Kosovo: Comparing the Kosovo Security Force and Police Reform Processes, *Journal of Intervention and Statebuilding*, 6(29), 121-143, DOI: 10.1080/17502977.2012.655595
- Guerrero, L. (22 de marzo de 2018). Las antípodas de la paz. *Cien días vistos por el CINEP*, 84, 3-6. Recuperado de <http://www.cpalsocial.org/publicaciones/4.pdf>
- Jaramillo, S. (2014). La paz territorial. En *Equipo de paz del gobierno, presidencia de la República*. Recuperado de <http://equipopazgobierno.presidencia.gov.co/prensa/declaraciones/Paginas/paz-territorial-sergio-jaramillo-alto-comisionado-paz-proceso-paz.aspx>
- Martin, M. y Torrente, D. (2016). La reforma de la policía en Europa: Desafíos, debates y alternativas. *Desafíos*, 28(1), 113-144. doi:10.12804/desafios28.2.2016.03
- Naciones Unidas (1992). An Agenda for Peace: Preventive diplomacy, peacemaking and peacekeeping. Report of the Secretary-general, United Nations GA and SC, A/47/277, S/24111. 17 June 1992. Recuperado de: <http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html>
- Newman, E. (2009): "Liberal" peacebuilding debates. En: *New perspectives on liberal peacebuilding*, Tokyo: United Nations University. 26-53.
- Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). (2011). *Criminal Justice Reform in Post-Conflict States: a guide for practitioners*. New York: United Nations.
- Policía Nacional. (2010). *Estrategia Institucional para la Seguridad Ciudadana: Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes (PNVCC)*. Bogotá D.C.: Policía Nacional
- Policía Nacional. (2017a). *Mediación Policial en Colombia, bases para su implementación*. Bogotá D.C.: Policía Nacional.
- Policía Nacional. (2017b) *Modelo de Construcción de Paz de la Policía Nacional de Colombia*. Bogotá D.C.: Policía Nacional.
- Policía Nacional. (2017c). *Plan de movilización para la Gestión del cambio en el marco del proceso de Modernización y Transformación Institucional*. Bogotá D.C.: Policía Nacional
- Policía Nacional. (2018). Cifras de personal: Policía Nacional. Recuperado de <https://www.policia.gov.co/talento-humano/estadistica-personal/cifras>



- Restrepo Londoño, R. (2017). ¿Hacia dónde vamos con MTI? ¡Inspirados en usted!, *Analectas de Doctrina*. 3(4). 12 -13.
- Rettberg, A. (Coord.). (2002). *Preparar el Futuro: Conflicto y Postconflicto en Colombia*. Bogotá D.C.: Alfaomega Colombiana S.A.
- Wolff, S. (2005). The politics of fear versus the politics of intimidation: Security sector. in Northern Ireland. En: Schnabel, A., Hans-Georg, E (ed). *Security Sector Reform and Post-Conflict Peacebuilding*. Tokyo: United Nations University Press. 182-204