

Cover Page



Universiteit Leiden



The handle <http://hdl.handle.net/1887/40903> holds various files of this Leiden University dissertation.

Author: Solheim, H.A.S.

Title: Gobernabilidad y gestión local de la seguridad : la relación entre el gobierno municipal y la policía en Bogotá, 1995-2015

Issue Date: 2016-07-05

Gobernabilidad y gestión local de la seguridad

La relación entre el gobierno municipal
y la policía en Bogotá, 1995-2015

Håvar André Sivertsen Solheim

Gobernabilidad y gestión local de la seguridad

La relación entre el gobierno municipal
y la policía en Bogotá, 1995-2015

Proefschrift

ter verkrijging van
de graad van Doctor aan de Universiteit Leiden,
op gezag van Rector Magnificus prof.mr. C.J.J.M. Stolker,
volgens besluit van het College voor Promoties
te verdedigen op dinsdag 5 juli 2016
klokke 11.15 uur

door

Håvar André Sivertsen Solheim
geboren te Kristiansund N. (Noorwegen)
in 1981

Promotiecommissie

Promotoren: Prof.dr. P. Silva
Prof.dr. C.L. Koonings (Universiteit van Amsterdam)

Overige leden: Prof.dr. W.F.H. Adelaar
Prof.dr. R.Th.J. Buve
Mw Prof.dr. R. Castiglioni (UDP Chile)
Prof.dr J.M. Baud (Universiteit van Amsterdam)
Prof.dr. D.A.N.M. Kruijt (Universiteit Utrecht)

Índice

Prefacio	v
Introducción	1
Capítulo 1	
La relación interinstitucional entre el gobierno municipal y la policía en América Latina: una aproximación teórica	23
1.1 El Estado latinoamericano, gobernabilidad y las nuevas dinámicas de gobernanza	28
1.1.1 Gobernabilidad: una conceptualización en la esfera democrática	31
1.1.2 La gobernanza: nuevas dinámicas de interacción	38
1.1.3 Gobernabilidad y gobernanza: elementos comunes y diferencias	44
1.2 Una caracterización conceptual de la seguridad pública: entre lo civil y lo militar	47
1.2.1 La disconformidad en el campo de seguridad: entre la seguridad tradicional y la seguridad ciudadana	59
1.2.2 La prevalencia del manodurismo en la región latinoamericana	61
1.2.3 La seguridad ciudadana como proyecto de poner la seguridad en mano de civiles	65
1.3 La policía y el gobierno municipal: una relación desarticulada	71
1.3.1 La relación interinstitucional y la búsqueda de un debate teórico	72
1.3.2 La policía y su cultura institucional: entre legetimidad y tensión	85
1.3.3 El manejo de la seguridad local: la policía, el ciudadano y el gobierno municipal	96
1.4 Conclusión	107
Capítulo 2	
Seguridad interna en Colombia: la construcción de la seguridad pública en entornos conflictivos	110
2.1 Años de conflicto, violencia e inestabilidad (1950-1990)	112
2.1.1 La militarización de la seguridad y el descendenamiento de	

la situación interna	116
2.1.2 La privatización parcial de la fuerza pública y la complejidad del monopolio de coerción	127
2.1.3 La prevalencia de un paradigma de seguridad interna militarizada y el estado de sitio	135
2.2 Hacia un paradigma de seguridad pública demilitarizada (1990-1998)	144
2.2.1 La Constitución Pública de 1991 y las políticas nacionales para la seguridad interna	147
2.2.2 Las reformas policiales y el acarcamiento a la seguridad ciudadana	153
2.2.3 El cuatrenio de la crisis: la policía entre el conflicto armado y el escándalo presidencial	162
2.3 El retorno al viejo <i>modus operandi</i> : la intensificación militar (1998-2010)	171
2.3.1 La presidencia de Pastrana: entre el diálogo de paz y la lucha antinarcóticos	172
2.3.2 El mandatario beligerante y la priorización en la confrontación militar	178
2.3.3 El segundo término del Uribismo: cuatro años de controversias	187
2.4 Conclusión	193

Capítulo 3

La relación interinstitucional entre el gobierno municipal y la policía en Bogotá: reíndicación de la eficacia de la gestión	195
3.1 Las relaciones interinstitucionales para la gobernabilidad de la seguridad local	198
3.1.1 El manejo de la seguridad en Bogotá: hacia nuevas dinámicas de interacción	202
3.1.2 La Policía metropolitana de Bogotá	207
3.2 La cooperación entre la policía y el gobierno distrital en Bogotá entre 1995 y 2015	210
3.2.1 Los gobiernos distritales y la seguridad entre 1995 y 2003	212
3.2.2 Los gobiernos distritales y la seguridad entre 2004 y 2015	218
3.3 La caracterización de la relación interinstitucional	229
3.3.1 Gobierno distrital y policía entre 1995 y 2003: consolidación (inter)institucional	230

3.3.2 Gobierno distrital y policía entre 2004 y 2015: discontinuidad y el nuevo orden político	238
3.3.3 Las particularidades de la dinámica interinstitucional	248
3.4 Conclusión	257

Capítulo 4

La relación entre la policía y el ciudadano en Bogotá: la búsqueda de la legitimidad (1995-2015)

La relación entre la policía y el ciudadano en Bogotá: la búsqueda de la legitimidad (1995-2015)	261
4.1 La policía y el ciudadano en Latinoamérica	263
4.1.1 La policía, el ciudadano, y la dificultad de confiar	266
4.2 La policía y los bogotanos: tensiones y desafíos en las calles capitalinas	273
4.2.1 La policía y el ciudadano en Bogotá: contextualización histórica de una relación complicada	276
4.2.1.1 Entre tensiones callejeras y legitimidad	285
4.2.2 La gestión de seguridad en la localidad de Chapinero	292
4.2.2.1 Alcaldía local y la Policía y la cuestión de seguridad	296
4.2.2.2 Las dinámicas entre la Alcaldía local, la Policía y los ciudadanos	301
4.2.2.3 Talleres de seguridad en Chapinero: observación personal	303
4.2.2.4 La Policía en Chapinero	305
4.2.2.5 El caso de control a taxistas	308
4.3 Otros actores influyentes en la seguridad capitalina	311
4.3.1 Los medios de comunicación y la seguridad pública: un desafío para la policía	311
4.3.1.1 Medios de comunicación y su rol en la relación policía- ciudadano en Bogotá	316
4.3.2 El sector privado: ¿beneficioso o dañino para la seguridad pública local?	323
4.3.2.1 Medios de comunicación y su rol en la relación policía- ciudadano en Bogotá	326
4.3.3 La interferencia del Gobierno Nacional en los asuntos de seguridad capitalina	333
4.4 Conclusión	345

Conclusión	350
Bibliografía	369
Lista de entrevistas	418
Samenvatting	421
Summary	433
Curriculum Vitae	443

Prefacio

Este estudio es el resultado de muchos años de trabajo. Como todo esfuerzo académico de estas proporciones, este trabajo no hubiera sido posible sin la ayuda de muchas personas. El espacio disponible, sin embargo, no me permite nombrarlos a todos para expresarles mi más profunda gratitud. No obstante no quiero dejar de mencionar a algunos de ellos.

Primero que todo quiero agradecer a Soledad por su apoyo y paciencia durante todo el transcurso de este proyecto académico y personal. Quiero también agradecer a mi familia en Noruega, en especial a mi madre quien me enseñó a persistir en la búsqueda de mis sueños. Agradezco mucho a Fernando, a quien le debo mucho por el respaldo que me ha dedicado durante la elaboración de este trabajo. Muchas gracias también a Mercedes por su constante apoyo durante todos estos años.

Agradezco a Patricio Silva por toda la dirección académica, los consejos, la sabiduría y las conversaciones tan especiales que me han motivado y guiado durante la realización de este proyecto. A Kees Koonings le agradezco sinceramente por su supervisión académica, por compartir su profundo conocimiento en la temática, y por su gentileza y apoyo durante toda la elaboración de este trabajo.

Mi gratitud también se extiende a mis colegas de doctorado Iván Veyl, Camila Jara, Mariana Perry, Mariano Álvarez, Cristóbal Pulido y los que forman parte del grupo del área legitimidad política de la Universidad de Leiden. En especial quiero agradecer la amistad, la hospitalidad y orientación de Juan Esteban Lewin y Catalina Prieto Núñez y sus afectuosas familias.

Mis agradecimientos también se extienden a los miembros de la Policía Metropolitana de Bogotá quienes me recibieron con respeto e interés y me facilitaron todo tipo de información. Quiero agradecer en especial al general (r) Jorge Enrique Linares Méndez de quien recibí un gran apoyo. Además agradezco a los oficiales de la policía y a todas las personas que me asistieron durante mi investigación en la alcaldía local de Chapinero. En particular expreso mi profunda gratitud a Antanas Mockus, Hugo Acero y Paul Bromberg por compartir sus valiosas experiencias personales. Finalmente quiero agradecer al Instituto de Historia y el Área Legitimidad Política de la Universidad de Leiden, como también al Centro de Estudios y Documentación Latinoamericanos (CEDLA) de Amsterdam por el respaldo institucional y por haber hecho posible este proyecto de doctorado.

Introducción

Este estudio aborda el tema de seguridad pública de América Latina, enfatizando las dinámicas locales de su manejo público. La seguridad pública es un sector muy amplio que incluye un sinnúmero de actores e instituciones. Esta tesis se centra en los esfuerzos desplegados contra el crimen, la violencia y la percepción de inseguridad ciudadana.

La gestión de la seguridad pública se encuentra fuertemente cuestionada en los países latinoamericanos. Numerosos estudios indican que la seguridad se ha convertido en una de las principales preocupaciones de los ciudadanos y está constantemente presente en el debate político latinoamericano (ver entre otros Auyero *et al.*, 2015; Maihold y Córdova Macías, 2014). Los altos índices de crimen y de violencia y sus múltiples expresiones se encuentran entre las problemáticas sociales más urgentes ante las cuales la ciudadanía exige una mayor prioridad en las agendas gubernamentales. Y efectivamente se trata de un serio problema a nivel regional: diversos estudios indican que América Latina es la región más violenta del mundo (Jaitman, 2015). Según el *Estudio mundial sobre el Homicidio* de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2013), de los 437,000 personas que a nivel mundial perdieron su vida por homicidio en 2012, el 36 por ciento tuvo lugar en el continente americano. Por otro lado, la ONG mexicana Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal, indica que 43 de las 50 ciudades más peligrosas del mundo en 2015 se encuentran en América Latina. Junto a lo anterior es necesario destacar que los datos del Índice del Paz Global (2015: 14) indican que existen discrepancias notables entre los países de la región. Países como Colombia, Venezuela, Brasil, México, El Salvador, Guatemala y Honduras son identificados como los más peligrosos, mientras que Chile, Uruguay, Argentina, y Costa Rica figuran entre los más seguros de América Latina. Pese a estas diferencias, en términos generales la región padece de uno de los índices más altos en materias de crimen, violencia y de inseguridad.

Las instituciones públicas en la región sufren de una fragilidad que se arrastra a través del tiempo. Esto se expresa en el hecho que en la mayoría de los países de la región no se ha logrado consolidar el imperio de la ley ni garantizar el Estado de derecho (Arias *et al.*, 2012: 10). Ante este

escenario, un gran número de países de la región ha llevado a cabo reformas en sus organismos policiales. Sin embargo, en general dichos esfuerzos han tenido resultados bastante limitados (Frühling, 2008). Dos aspectos centrales en varias de dichas reformas ha sido el esfuerzo de liberar las instituciones policiales civiles de la influencia militar y aumentar la cercanía de la policía a la ciudadanía.

La aparente incapacidad gubernamental en enfrentar efectivamente la inseguridad pública y la violencia no favorece el apoyo popular a la democracia y representa una amenaza directa en contra de la legitimidad y la eficacia del Estado y de sus instituciones. Además genera inestabilidad política, reduciendo así los niveles de gobernabilidad. En el peor de los escenarios se llega a una abierta crisis de gobernabilidad y a una desarticulación de la gestión pública. Durante los últimos años, las instituciones policiales han sido foco de crecientes críticas de la opinión pública, las cuales poseen bajos niveles de confianza ciudadana. Este desprestigio tan solo hace aumentar los ya altos niveles de percepción de inseguridad entre la población. Ha sido sobre todo a nivel municipal o local donde se han hecho los mayores esfuerzos por recuperar la confianza ciudadana en las instituciones policiales. Esto se ha expresado entre otras cosas en la introducción de reformas en el manejo de la seguridad pública a nivel local. Tradicionalmente la gestión de seguridad era entendida como responsabilidad exclusiva de la fuerza pública. Sin embargo, en los últimos años se puede observar en algunas ciudades latinoamericanas un creciente involucramiento de los gobiernos municipales y mayores niveles de participación ciudadana en materias de seguridad pública local. Si bien este tipo de involucramiento municipal y ciudadano aun no se ha generalizado, sí se empiezan a generar nuevas dinámicas de gobernanza que presentan nuevos retos a la gestión de seguridad.¹

La protección tanto de los ciudadanos como de las instituciones y del orden democrático no es tarea fácil y constituye una vieja preocupación del modelo de Estado-Nación. Si bien la historia latinoamericana da pie a pensar lo contrario, lo cierto es que el modelo de Estado-Nación nace en relación directa con la seguridad de los ciudadanos. Quizás el ejemplo más evidente de ello nos muestra la historia moderna de Europa donde el

¹ Si bien la policía ha sido siempre la principal institución encargada de temas de orden público y de seguridad, se constata que en muchos casos también los militares han desempeñado o siguen desempeñando un influyente rol en materias de seguridad interna en diversos países de la región. Véase trabajos como Moloeznik y Marcos (2007), Moloeznik y Suárez de Garay (2012), Zaverucha (2008), Dammert (2007), entre otros.

Estado-Nación es entendido como el ente institucional que debe proveer la seguridad como un bien público, es decir brindar protección a los ciudadanos contra amenazas exteriores e internas, para así garantizar sus derechos civiles y humanos. Así, la seguridad pública constituye un elemento clave de legitimización del Estado y de sus instituciones. A esto se refiere Luckham (2007) cuando habla de un ‘contrato social’ entre los ciudadanos, que se entiende como la aceptación de la autoridad soberana a cambio de seguridad y paz.

Estas ideas han sido el objeto principal de varias obras centrales de la filosofía política.² Una de las más destacadas que reflexiona sobre la centralidad de la seguridad en la relación entre las personas y el Estado-Nación es *El Leviatán* de Thomas Hobbes. La necesidad de un gobierno eficaz, es decir de un Estado fuerte como la respuesta contra la violencia y la anarquía, es central en las ideas de este pensador. Hobbes insiste en que la paz inmortal es la gran misión del Estado y que depende de ello para contar con el apoyo moral de la población (2014). En otra obra clásica, Max Weber afirma en *La política como vocación* que el Estado es la condición necesaria para la construcción y supervivencia de la sociedad civil. De ese modo, Weber argumenta que el Estado posee el monopolio del ejercicio legítimo de la violencia física con el fin de garantizar la soberanía y mantener el orden público dentro del territorio que constituye esta organización política (Weber, 2004).

En el contexto de Europa Occidental al cual se refieren ambos pensadores, la relación entre el Estado y el ciudadano se construye durante siglos en el asentamiento de un Estado-Nación, proceso mediante el cual se produce una relación institucionalizada entre el Estado y la población a través del ejercicio de la ‘ciudadanía’. En países del norte de Europa, como Noruega, Runhovde (2010: 194) muestra que en general la población mantiene un alto nivel de confianza en el Estado como el resultado de una percepción de protección y provisión efectiva por parte de esta institución.

² Las teorías de la filosofía política sobre el contrato social buscan explicar la legitimidad que posee la autoridad del Estado en su relación con los individuos, en circunstancias donde estos últimos han aceptado renunciar parcialmente de su libertad a cambio de protección por parte del Estado, es decir, dado su consentimiento. Estas ideas se volvieron una parte central en el pensamiento filosófico a partir del siglo 18. Pensadores como Locke, Hegel, Kant y Rousseau le dieron fuerza y forma a la idea del contrato social. Como muestra Riley, la noción del *good state* allanó el camino a la noción del *legitimate state*. En los discursos correspondientes el contrato social forma la base de la relación Estado-individuo. Riley destaca que en las reflexiones de Hobbes y Locke el consentimiento voluntario constituye el fundamento para la legitimidad política (1982: 1-15).

Lo anterior contrasta con la situación que se observa en regiones como América Latina en donde la expansión y el ejercicio real de la ‘ciudadanía’ no han llegado a todos los grupos sociales y étnicos por igual. Por lo tanto, no es de extrañar de que la relación entre los ciudadanos y el Estado se caracterice en América Latina por poseer mayores niveles de desconfianza y hostilidad.³ Esto último encuentra sus raíces en la época colonial. A partir de entonces la relación entre el Estado y los ciudadanos se ha desarrollado dentro de un contexto distorsionado en donde el Estado ha sido identificado con las elites políticas y económicas de origen foráneo que han administrado esta entidad política en función de entregar beneficios a una lejana metrópolis colonial, en lugar de centrar sus esfuerzos en beneficio de la población local. Esta disociación entre Estado y sociedad civil se sigue observando hasta el presente. Silva (2002: 12-13) por ejemplo argumenta que en América Latina el Estado autoritario no permitía que se formaran expresiones políticas y sociales fuera del ámbito institucional. Ello habría obstaculizado significativamente la consolidación de una sociedad civil fuerte. Según el autor, el grado de control social que el Estado en la región ha ejercido históricamente es una herencia del sistema del Estado colonial. No obstante los cambios que se han vivido desde la época colonial hasta los regímenes autoritarios de los años setenta y ochenta, el subsecuente proyecto de democratización aún enfrenta este legado. Este desarrollo histórico explica que la seguridad suministrada por el Estado y sus instituciones tiende a asociarse más con ‘represión’ que con ‘protección’.

Estas características generan inestabilidad y momentos de crisis política, ya que en general una parte importante de la población no se siente representada ni identificada con el Estado. Ello ha llevado a que en la actualidad amplios grupos de la sociedad no consideren el Estado como una institución legítima que provisiona bienes públicos a los ciudadanos. La expansión radical del sector informal en la región es una clara evidencia de ello. Esta realidad no solamente se expresa en los bajos niveles de legitimidad que sufren los Estados latinoamericanos, sino que también genera grandes desafíos para el cumplimiento de la ley, la seguridad pública y la calidad del Estado de Derecho.

A pesar del proceso de re-democratización que tiene lugar en la región a partir de mediados de los años ochenta y la implementación de una

³ En la historia latinoamericana existen numerosos ejemplos de ello donde grupos étnicos no se encuentran representados por el Estado, como evidencian por ejemplo los estudios sobre grupos étnicos en los Andes de Quijano (2006) y Choque y Mamani (2001).

serie de reformas institucionales, en la actualidad el mantenimiento de un nivel aceptable de seguridad pública en América Latina sigue siendo la principal preocupación de los gobiernos democráticos en su afán por alcanzar un grado satisfactorio de legitimidad ante el electorado. Así, la importancia de la seguridad pública para la convivencia y el logro del desarrollo en la región es evidente. De esta manera no es difícil concordar con agencias como la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), cuando afirma que “la protección contra el crimen, el miedo y la victimización en los niveles de Estado, local y personal constituye la base para el desarrollo social y económico” (2014: 1).⁴

La ‘seguridad’ es un concepto controversial pero todos concuerdan que su existencia es esencial para la construcción de una relación de confianza entre la sociedad y del Estado. Se trata además de un término ampliamente utilizado en el contexto político. Tanto políticos como gobiernos tienden a hacer uso de un discurso de ‘seguridad’ para justificar cambios en la agenda política o simplemente justificar la agenda existente. Un ejemplo claro de ello son las medidas de seguridad implementadas por la Administración Bush tras los atentados del 11 de septiembre de 2001. La guerra contra el terrorismo internacional se fusionó con la ya existente guerra contra la droga. En el contexto latinoamericano podemos observar como el discurso de la guerra contra la droga es reforzado en el momento en que la Doctrina de Seguridad Nacional (DSN) – la política norteamericana hacia América Latina durante la Guerra Fría- se tornó obsoleta con la caída del Muro de Berlín. Sin embargo, en la región y particularmente en Colombia, donde el conflicto armado interno no fue interrumpido, la herencia conceptual de la DSN siguió influyendo en el ámbito de seguridad. Esto permitió que hubiera continuidad del uso de políticas represivas de ‘seguridad’.

Los gobiernos de América Latina han sido tradicionalmente vulnerables a los intereses de actores externos. Esto se hace evidente desde las guerras de independencia, los periodos marcados por las prácticas coercitivas de Estados Unidos a partir de fines del siglo XIX, la lucha bipolar entre los Estados Unidos y la Unión Soviética tras la segunda guerra mundial y terminando con la guerra contra la droga y el terrorismo internacional en las últimas décadas. Históricamente, la agenda de seguridad latinoamericana se ha encontrado altamente influida por lo que el gobierno de Washington percibe como amenaza a su propia seguridad nacional. En

⁴ Tanto esta como otras traducciones del inglés que contiene esta tesis han sido realizadas por el autor.

este sentido, Colombia es uno de los ejemplos más evidentes, ya que su seguridad interna se ha encontrado casi constantemente subordinada a estrategias y doctrinas procedentes de Washington. Indudablemente, estas circunstancias históricas han afectado de manera negativa la calidad de la seguridad en América Latina, donde la atención a las condiciones de vida de la ciudadanía ha sido relegada a un segundo plano para atender preferentemente a demandas de origen externo.

Así, la seguridad pública ha tenido poca resonancia a nivel local en Latinoamérica, pese a los procesos de descentralización e intentos de empoderamiento a los que han sujetos los gobiernos locales durante las últimas décadas. Con respecto a la 'seguridad' predomina una cultura militarizada tradicional la cual se concentra en los órganos estatales de seguridad. Esta tradición obstaculiza un mayor grado de involucramiento de civiles en la materia. Además del número reducido de expertos civiles en temas de seguridad, la interacción (horizontal, burocrático, y profesional) entre miembros de la fuerza pública y otras entidades y funcionarios públicos del Estado parece ser muy restringida. Los altos índices de crimen y violencia, la incapacidad institucional y los bajos niveles de confianza por parte de la ciudadanía, en combinación con la existencia de una cultura policial muy autónoma y la existencia de doctrinas tradicionales de seguridad, han contribuido al reforzamiento del estatus quo del manejo de la seguridad pública en América Latina.

Pese a la gran atención política y pública que la temática de (in)seguridad atrae en América Latina, la atención académica que se ha prestado a la relación interinstitucional entre los gobiernos locales y la institución policial en la región sigue siendo limitada. Es más, la presión pública sobre las autoridades locales para combatir la creciente criminalidad, ha llevado a que la seguridad local se torne en una prioridad principal y urgente. Se argumenta que el crimen, la violencia y la inseguridad atacan fuertemente contra el bienestar social y la integridad física de los ciudadanos, generando elevados costos socioeconómicos y de salud. En el debate académico en temas de seguridad de los últimos años se puede observar un creciente interés en un enfoque centrado en los ciudadanos (*bottom up*), enfatizando temas desde una perspectiva ciudadana como 'percepción de inseguridad' y la vivencia de la violencia por parte de los ciudadanos (ver por ejemplo Calzado, 2014; Zavaleta Betancourt, 2012; Concha Eastman *et al.*, 1994; Carrión, 2008). Esto ha llevado a que el estudio sobre la gestión estatal de seguridad pública local haya sido

relativamente desatendido. Sin embargo, como ha señalado Saín (2010), uno de los factores que más contribuye al elevado grado de desconfianza en la policía por parte de los ciudadanos es la falta de conocimiento sobre esta institución. Esto hace evidente la importancia que tiene poseer un mayor grado de comprensión de la relación entre las fuerzas policiales y las instituciones estatales a nivel local.

Los posicionamientos en torno a la seguridad pública se centran en dos bloques primarios. Por una parte existe una corriente (también llamada de 'mano dura') que favorece las medidas represivas contra el crimen, estimulada por la retórica populista de políticos conservadores. Esta corriente, que también ha sido llamada de 'populismo punitivo', ve en el incremento y endurecimiento de las penas una estrategia efectiva para reducir el delito. Estas ideas tienden a contribuir a las victorias electorales, que incluyen estrategias de 'tolerancia cero' contra el crimen, la violencia y la inseguridad. Por el otro lado se encuentra una corriente que enfatiza la importancia de la prevención del delito, la cual por lo general es apoyada por políticos y gobiernos socialdemócratas y de izquierda. Desde esa perspectiva se subraya la importancia de la educación, el combate a la pobreza y la reducción de la inequidad socioeconómica como estrategias claves para mejorar los niveles de seguridad. Durante los últimos años, este enfoque ha recibido mucho respaldo internacional por parte de diversas organizaciones no gubernamentales, principalmente de las Naciones Unidas y sus iniciativas regionales de desarrollo. En este sentido se ha puesto mayor atención a nuevos conceptos como 'seguridad ciudadana', 'convivencia pacífica', 'gobernanza' y 'participación ciudadana'. En ellos se identifica cada vez más a los gobiernos locales como importantes actores en materia de seguridad y a la vez se matiza la unilateralidad que suele caracterizar las estrategias represivas en las políticas públicas de seguridad.

El estudio de la temática y sus aspectos metodológicos

Este estudio tiene como objetivo explorar la naturaleza de las relaciones interinstitucionales en la gestión local de la seguridad pública mediante el análisis de la dinámica entre el gobierno municipal y la policía en Bogotá. Como ya se ha indicado, la relación entre los gobiernos municipales y las fuerzas policiales es una temática escasamente estudiada hasta ahora en América Latina. De allí que con este estudio se persigue entregar herramientas de análisis y ejemplos concretos respecto al manejo de la

seguridad pública local y la compleja relación interinstitucional entre los gobiernos municipales y la policía.

Este estudio analiza la gestión de seguridad en Bogotá entre 1995 y 2015. Para este objetivo, el trabajo se ha centrado en el análisis de dos aspectos principales. El primer aspecto es la relación interinstitucional o *horizontal* entre la Alcaldía Mayor y la Policía Metropolitana de Bogotá. El segundo aspecto es la relación *top-down* o *vertical* entre la Policía y el ciudadano y el desempeño que la Alcaldía Mayor y sus entidades descentralizadas. Es decir, el impacto del funcionamiento de las alcaldías locales en temas de seguridad sobre la relación Policía-ciudadano. En el contexto latinoamericano, Bogotá representa un caso particular ya que la Administración Distrital y la Policía Metropolitana cooperan estratégicamente en el diseño y la ejecución de políticas públicas de seguridad desde 1995, constituyendo así una excepción a lo que ha sido la regla en América Latina. Se trata también de un periodo en el cual la participación ciudadana en materias de seguridad ha sido fomentada tanto por parte del gobierno municipal como por parte de la Policía Metropolitana. Junto a lo anterior, tanto la institución policial como la administración municipal han experimentado en dicho periodo importantes reformas institucionales.

En otros países de la región vemos que esta relación no se ha dado. Este es el caso de grandes ciudades como Río de Janeiro y Sao Paulo. Sus gobiernos locales no disponen de fuerzas policiales, sino de guardias municipales, entidades que poseen ciertas facultades policiales pero que generalmente desempeñan un rol en los programas preventivos iniciados por el municipio (Cano, 2006). Algo similar se da en Ecuador, donde los alcaldes tampoco gozan de facultades constitucionales y legales en la gestión de seguridad local (Acero, s.f.). En el caso de Perú la gestión de la seguridad local es centralizada ya que se encuentra en manos del Ministro del Interior y de la Policía Nacional del país. Los gobiernos municipales y sus dirigentes ejercen poca o ninguna influencia en el ámbito de seguridad local (Muñoz González 2009). El caso de Chile es parecido al de su vecino del Norte, ya que todo asunto de seguridad pública es manejado por el Ministro del Interior, y los de Defensa y de Justicia. Los dos órganos policiales, los Carabineros y la Policía de Investigaciones, cuentan con estructuras nacionales y dependen del Ministerio de Defensa (Oviedo, 2002).

El involucramiento del gobierno municipal en materias de seguridad y el estímulo de la participación ciudadana poseen la capacidad de

afectar positivamente el manejo local de la seguridad al disolver el tradicional monopolio de la policía en estos asuntos, generando así nuevas dinámicas de interacción. Al mismo tiempo ha permitido el surgimiento de un modelo civil de seguridad pública, caracterizado por la desmilitarización, la transparencia, y la profesionalización, que prioriza una estrategia blanda que contiene tanto medidas represivas como preventivas. Este modelo busca lograr lo que autores como Ungar (2011) han llamado 'policamiento democrático' (*democratic policing*). Para este objetivo, se intenta lograr un mayor grado de legitimidad de la institución policial y del gobierno municipal mediante el fomento de la cooperación ciudadana en materias de seguridad. De esa manera se da forma a un proceso de mejoramiento institucional para fortalecer la eficacia de las políticas de seguridad y generar apoyo ciudadano en torno a ellas.

Durante las dos últimas décadas, la gestión local de la seguridad en Bogotá no solo ha visto surgir una cooperación interagencial y una mayor participación ciudadana, sino también la participación de actores del sector de la seguridad privada. Esta multiplicación de actores ha dado comienzo a nuevos lazos de gobernanza, generando nuevos procesos de institucionalización de la gestión de seguridad y nuevos desafíos para la policía.

Este estudio tiene como objetivo dar respuesta a las siguientes interrogantes:

- 1) ¿De qué manera impacta el logro de eficacia y legitimidad en los niveles de gobernabilidad de la seguridad pública local en Bogotá?
- 2) ¿De qué manera influye el tipo de relación interinstitucional que se da entre la autoridad civil local y la institución policial en el logro de eficacia y legitimidad de la política de seguridad pública a nivel local?

En términos metodológicos este estudio se basa en una investigación cualitativa en donde se adopta una perspectiva centrada en torno a los actores (Long, 2001, 2007; Long y Villarreal, 1994; Jackson, 2010; Leeuwis *et al.*, 1990). Esta perspectiva centrada en el actor es el resultado de la crítica al análisis estructuralista que se generó en la sociología del desarrollo, ya que dicha perspectiva analítica resultaría insuficiente para comprender cabalmente los procesos sociales. Uno de sus principales exponentes, Norman Long, indica que la perspectiva en torno al actor (*actor-oriented approach*) parte de la convicción de que a pesar de que factores externos

impactan sobre cambios estructurales importantes, resulta teóricamente insatisfactorio basar el análisis académico exclusivamente en estas causas estructurales. El autor considera entonces que es necesario aplicar un abordaje mucho más dinámico en el estudio de cambios sociales. Un abordaje que acentúe la interacción y el impacto de factores internos y externos junto a sus relaciones, y que enfatice el desempeño de la acción humana y la conciencia. En esta línea, la perspectiva centrada en el actor se basa en la idea de que distintas formas sociales se despliegan en circunstancias iguales o al menos similares. Estas diferencias indican que existen diversas posibilidades en la manera cómo actores sociales entienden y tratan las situaciones que los enfrentan de manera cognitiva, emocional y organizacional. Siguiendo esta lógica, el principal objetivo de análisis es la identificación y caracterización de las conductas de los actores, sus estrategias y razonamientos, las condiciones donde estos dispositivos emergen, el cómo los actores interactúan, la eficacia en la resolución de problemáticas y sus ramificaciones sociales (2001: 9-20; 2007: 41-44).

El abordaje es pues basado en la lógica de que son las personas que hacen las instituciones y no viceversa. Desde esta perspectiva se entiende que las personas poseen diferentes habilidades, capacidad de liderazgo y redes de contactos, las cuales son determinantes para su desempeño (Balsas, 2012: 159). Es por esta razón que se torna tan importante captar las experiencias de los actores sociales y la multiplicidad de factores (por ejemplo internos, externos, personales, burocráticos, económicos, políticos, sociales, culturales, entre otros). Además se requiere prestar atención a las circunstancias (históricas, culturales, sociopolíticas, financieras) y a otras dinámicas que los actores involucrados han vivido para analizar un fenómeno como la relación interinstitucional. Esto es especialmente importante en contextos caracterizados por la informalidad y la personalización de las dinámicas (inter)institucionales, como es el caso de Colombia.

Este acercamiento analítico tiene para este estudio un valor adicional. En primer lugar, porque la relación interinstitucional entre la Alcaldía Mayor y la Policía Metropolitana en Bogotá ha sido prácticamente excluido del análisis académico y cualitativo existente. Es más bien una temática que se ha restringido a captar el interés de los medios de comunicación, de manera esporádica. En segundo lugar, dicho acercamiento analítico es de gran utilidad ya que la mayoría de los protagonistas que formaban parte de estas instituciones durante 1995 y

2015 continúan ejerciendo hoy funciones en dichas entidades. Incluso algunos actores que ya han dejado estas instituciones, continúan manteniendo un considerable grado de influencia sobre ellas. En estas circunstancias, la recopilación directa de información de los actores involucrados es particularmente beneficiosa en un escenario institucional marcado por la informalidad y la interacción personal. La singularidad del caso de Bogotá, donde sólo a partir de 1995 se establece una relación directa entre la policía y la administración local en la gestión de seguridad, deja en evidencia lo importante que resulta analizar la interacción entre personas para analizar y hacer visible la dinámica interinstitucional. Dicha relación es marcada por el contacto diario en la gestión pública de la seguridad entre los funcionarios públicos y policías, necesario para lograr un nivel satisfactorio de eficacia.

En el contexto latinoamericano, en los últimos años se observa un fuerte interés en el análisis de la relación entre el Estado y la sociedad civil. Esto ha llevado a que se haya dejado de lado el análisis del Estado y el funcionamiento de sus instituciones, sobre todo la dimensión interinstitucional. Efectivamente, se puede constatar que en los estudios de la relación Estado-sociedad civil se ha puesto demasiado énfasis en las iniciativas que surgen de la sociedad misma (*from below*). Esto ha resultado en una verdadera explosión de debates teóricos en los ámbitos de la democracia, la participación ciudadana y la violencia urbana, en donde predomina la perspectiva del ciudadano. Esto sin duda ha contribuido a reducir el interés por el estudio del Estado y sus instituciones respecto a la seguridad pública.

Lo anterior también se hace evidente en debates sobre la violencia, el crimen y la seguridad ciudadana. En ellos, por lo general, se estudia el impacto social que tiene la violencia y el crimen sobre la convivencia y la sociedad. Del mismo modo, los debates sobre la seguridad ciudadana predominantes, enfatizan la participación de los ciudadanos en materias de seguridad local. Esta tendencia ha sido señalada en numerosos estudios, por ejemplo en Briceño-León (2002), Carrión (2003; 2007), Cruz (1999), Kruijt (2004), Arriagada y Godoy (1999), Rico y Chinchilla (2002), Dammert (2005), y en Arriagada (2001) entre otros. Estas preferencias académicas no han facilitado el entendimiento de estas temáticas como función del Estado, sino que han contribuido a que aun siga existiendo un conocimiento restringido sobre el rol estatal por parte del ciudadano. De esa manera,

hasta cierto punto se mantiene la brecha entre las instituciones estatales y los ciudadanos.

Los recientes debates conceptuales sobre 'gobernanza' y 'governabilidad' toman como punto de partida el funcionamiento del Estado, y abordan la temática de la administración pública en América Latina. No obstante, son pocos los estudios que han explorado el sector de seguridad pública y el involucramiento del gobierno municipal en la organización policial. La importancia de la posición de la policía y las demás instituciones del Estado en el manejo de la seguridad pública en una región con altos índices de inseguridad y de violencia, justifica la necesidad de estudiar con mayor profundidad dichas relaciones interinstitucionales.

El presente trabajo es el resultado de una investigación llevada a cabo durante el periodo 2011-2015. La recopilación de información para la elaboración de la tesis ha sido realizada principalmente durante dos estadias de investigación en la ciudad de Bogotá (abril-mayo de 2012 y marzo-abril de 2014). Durante estas estadias se realizaron tres actividades principales. La primera consistió en entrevistar a antiguos y actuales funcionarios públicos de la Alcaldía Mayor de Bogotá, encargados del manejo de la seguridad. También se entrevistó a antiguos y actuales miembros de la Policía Metropolitana de Bogotá. En relación a esto, al nivel distrital fue muy valioso compartir momentos de reflexión con dos de los ex alcaldes mayores y dos ex comandantes de la policía que han desempeñado papeles determinantes sobre la gestión de la seguridad en la capital durante una parte importante del periodo estudiado. Por otro lado, se realizaron reuniones con el alcalde y una ex alcaldesa locales, y dos comandantes de la estación de policía, los cuatro encargados del manejo de la seguridad en la localidad de Chapinero en Bogotá. Ello ha permitido estudiar el manejo a nivel local de la seguridad pública. Junto a lo anterior, la recopilación de material fue complementada con entrevistas a expertos en seguridad, visitas a instituciones públicas y a organizaciones privadas. Se realizó un total un total de 40 entrevistas durante los cuatro años de este proyecto doctoral. Tres de estas entrevistas tuvieron lugar en Holanda.

La segunda actividad consistió realizar tareas de observación en Bogotá, que incluyó un recorrido por una zona de alto riesgo con el equipo de seguridad de la Alcaldía Local de la localidad de Usaquén. Asimismo las estadias de investigación permitieron presenciar un operativo realizado por la policía y los funcionarios públicos de la Alcaldía Mayor, y la participación en tres reuniones de consejos locales de seguridad en la localidad de

Chapinero. Estos eventos hicieron posible adquirir un mejor entendimiento de la gestión local de seguridad y sobre todo de la interacción que tiene lugar entre la policía y el gobierno municipal en Bogotá. La tercera actividad fue la recopilación y el análisis de un amplio cuerpo de material impreso y digital. Esta tarea tuvo lugar tanto en Bogotá (bibliotecas públicas, instituciones privadas y públicas, archivos digitales de prensa colombiana e internacionales), como en Holanda (bibliotecas universitarias, archivos periodísticos y revistas digitales).

El debate teórico

A partir de los años 1980 queda en evidencia que América Latina comienza a sentir los efectos de la globalización de una forma cada vez más fuerte y acelerada. Los ajustes estructurales de corte neoliberal que a partir de entonces promovió en la región el llamado Consenso de Washington tuvo una serie de consecuencias. En primer lugar llevó a una mayor intromisión del sistema financiero internacional en las políticas de desarrollo económico y social en la región, produciendo una serie de impactos políticos como fue el creciente descontento popular en contra de las políticas de ajustes neoliberales. Estas reformas económicas tuvieron lugar paralelamente a la restauración del régimen democrático en varios países latinoamericanos. La llamada 'doble transición' (económica y política) promovió la democracia liberal como el proyecto político *par excellence*. Sin embargo, rápidamente quedaría en evidencia que los Estados latinoamericanos presentaban profundas deficiencias para gobernar y para proveer a la población de los servicios públicos básicos. La creciente brecha socioeconómica, la corrupción e impunidad, la exclusión política y la pobreza eran, y continúan siendo desafíos de grandes proporciones tanto para el aparato estatal como para organismos regionales.

Durante la década de los 1990 se dio un explosivo aumento del crimen, la violencia y la inseguridad ciudadana en la región. Quedaba en evidencia que las nuevas autoridades democráticas no lograban combatir eficazmente el fenómeno delictivo. También quedaba en claro que la mayoría de los países latinoamericanos poseían sistemas de seguridad interno obsoletos que eran controlados por fuerzas policiales y militares que aun se encontraban fuertemente influenciadas por la Doctrina de Seguridad Nacional. Hasta fines del siglo XX, América Latina ha llegado a encabezar

las estadísticas internacionales de delincuencia y de violencia, como por ejemplo en el caso del homicidio violento. En la actualidad las estadísticas muestran cifras aun peores. En el ámbito académico han florecido los debates sobre el Estado latinoamericano que cuestionan su capacidad de gestión, su legitimidad y en algunos casos incluso su viabilidad como tal. Juicios como un Estado ‘en crisis’ (Lechner, 1977; Giavedoni, 2012) ‘disfuncional’ (Portantiero, 1989), ‘descapacitado’ (Canseco, 2009; Dussan y Castañeda, 2003), ‘predatorio’ (Montúfar, 2013), ‘fallido’ (Koonings y Kruijt, 2004) y un Estado que genera ‘sociedades del miedo’ (Koonings y Kruijt, 1999) ilustran la precaria situación en que se encuentran los entes estatales en América Latina. El bajo nivel de legitimidad del Estado latinoamericano se ha hecho notar en la opinión pública lo cual sin constituye una amenaza al proyecto democrático. Esto se refleja en los resultados de elecciones populares en donde a menudo se vota a candidatos de dudosas credenciales democráticas y que ofrecen mano dura contra el crimen, incluso sacrificando el respeto a los derechos humanos.

Los debates sobre seguridad se han expandido considerablemente durante los últimos años. Esto se ha visto estimulado por la aparición en 1994 del informe de las Naciones Unidas sobre la seguridad humana. Este documento ha tenido desde entonces un fuerte impacto en circuitos académicos y ha influido en las políticas públicas de seguridad en América Latina. La redefinición de la seguridad interna produjo un cambio fundamental la gestión de seguridad, ya que la ‘seguridad del Estado’ fue reemplazada por la protección de la integridad física y del bienestar del individuo, encapsulado en el concepto ‘seguridad ciudadana’. Este abandono de la antigua concepción de la seguridad nacional y la promoción del modelo de seguridad ciudadana redimensionaron el debate sobre la seguridad pública. De hecho, seguridad pública en sí no ha recibido mucha atención en los debates correspondientes debido al abrupto salto que se dio de la seguridad nacional a la seguridad ciudadana. Sin embargo, el limitado éxito que han tenido los programas de seguridad ciudadana durante las últimas dos décadas en la región explican el resurgimiento de la seguridad interna entendida como ‘seguridad pública’. Esto responde también a la tendencia, tanto política como policial, de priorizar las políticas de represión y reactivas de ‘mano dura’ sobre lo que se ha llamado la ‘mano suave’ que promueve más bien las medidas preventivas en el combate al crimen y la violencia. En este sentido, las políticas públicas de seguridad ciudadana por lo general han obtenido un bajo nivel de efectividad y tienden a ser

utilizadas demostrativamente tanto por el liderazgo político como por las fuerzas policiales, mientras que en la realidad prevalece el *manodurismo*. El presente caso de estudio ofrece así una oportunidad interesante para contribuir al debate, ya que no sigue la tendencia común de la región.

Los regímenes autoritarios que llegaron a su fin en la década del 80, dejaron tras sí un Estado que adolecía de una cultura política caracterizada por ser intolerante, represiva, antimeritocrática y antidemocrática en países manejados por pequeñas pero poderosas élites políticas y económicas. Los procesos de descentralización administrativa, política y fiscal, nuevas leyes de transparencia gubernamental, el fomento de la participación ciudadana y del involucramiento de los gobiernos municipales en el manejo local de políticas públicas, constituyen procesos que han puesto énfasis en la importancia de la eficacia y legitimidad del Estado para mejorar su capacidad de gobernar. Como consecuencia de ello, la gobernabilidad se ha tornado un concepto cada vez más utilizado entre académicos. Dicho debate ha florecido en torno a nociones de 'gobernanza' en los últimos años. No obstante, la ausencia de estudios que analicen la relación interinstitucional en temas de seguridad es llamativo. Por un lado, ello se explica por la posición monopólica que ejerce la fuerza pública en materias de seguridad pública y la prominente prioridad que se le ha dado a la seguridad nacional. Por el otro lado parece ser un factor determinante que no se ha prestado mucha atención a estudiar desde una perspectiva académica las instituciones policiales y su funcionamiento en las sociedades latinoamericanas. Estas observaciones parecen explicar en parte la razón por la cual perdura una falta de conocimiento por parte del público en temas de seguridad y la institución policial, al igual que la ausencia de expertos civiles en las materias de seguridad.

Como ya se ha mencionado, en las últimas décadas se ha popularizado en América Latina el modelo de 'seguridad ciudadana' al nivel de las fuerzas policiales y de gobiernos nacionales y locales. En este modelo, se procura fomentar la participación ciudadana, la capacitación institucional local y el fortalecimiento de la policía comunitaria, lo cual ha llevado a un relativo acercamiento entre los funcionarios de la policía y los ciudadanos. Dicho modelo demuestra ser más efectivo en aquellas escasas ocasiones en que los gobiernos municipales tienen un papel explícito en la gestión seguridad local. Un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (Frühling, 2004) sobre las experiencias de los programas de policía comunitaria en Bogotá, Sao Paulo y Belo Horizonte (Brasil) y Villa Nueva

(Guatemala), ponen en evidencia el restringido involucramiento de los gobiernos municipales de las tres últimas ciudades nombradas. Parece existir una discordancia entre la cantidad de trabajos académicos en el tema de seguridad ciudadana y el número de casos donde la implementación de un modelo de 'seguridad ciudadana' ha sido fructífera. No obstante los avances y el aumento en popularidad de la seguridad ciudadana al nivel político, la estrategia represiva policial y militar como solución a las problemáticas del crimen, la violencia y la inseguridad en América Latina, continúa siendo dominante.

Justificación social y académica

Como ya se ha mencionado, los estudios en temas de seguridad desde la perspectiva ciudadana son abundantes. En ellos el Estado latinoamericano y sus instituciones son perfilados brevemente como débiles e incapaces de brindar servicios públicos adecuados y por ende también incapaces de proteger a sus ciudadanos. Este estudio busca más bien complementar el debate, al adoptar un enfoque en el ámbito institucional, concretamente en el estudio de las relaciones entre las distintas instituciones involucradas en la gestión de seguridad pública al nivel local. Esto se hace bajo el entendido que una gestión de seguridad pública deficiente no sólo implica altos costos sociales y económicos, sino que también impacta de manera negativa el grado de legitimidad del Estado, y así repercute en la gobernabilidad más allá de la temática de seguridad.

El limitado número de estudios académicos sobre la relación interinstitucional en la temática de seguridad se explica en parte por la predominancia de un modelo de seguridad ciudadana, pero responde también a los pocos casos en los que el gobierno local tiene un papel institucional en la gestión de seguridad. El caso de Bogotá se muestra así particularmente relevante por tres razones. En primer lugar, Bogotá, que por largo tiempo fue una de las ciudades más inseguras de América Latina, ha logrado revertir en parte esta tendencia. En segundo lugar, desde 1995 se le adjudica un papel central al gobierno municipal en la gestión de seguridad. Por último, dicha transformación en el manejo de la seguridad local ha tenido un avance significativo, lo cual constituye un factor importante en la construcción exitosa de una ciudad más segura. De este modo, las lecciones que puedan ser aprendidas del caso bogotano, son de

particular relevancia para las urbes latinoamericanas que padecen de altos niveles de violencia e inseguridad.

Este elevado nivel de inseguridad de la región hace que el desempeño policial en estas sociedades se torne muy determinante para asegurar el bienestar y la integridad física del ciudadano. No obstante, la falta de conocimiento del público sobre la función y la existencia de la policía contribuye a problematizar la relación volátil y de desconfianza entre esta institución y los ciudadanos. A ello se suma la escasa experiencia que el gobierno municipal posee en materias de seguridad en el área, y los pocos estudios que existen sobre el involucramiento de las autoridades municipales. La escasez del conocimiento sobre las dos principales instituciones que están encargadas de la gestión de la seguridad pública al nivel local, y de la interacción entre ellas, es problemático. No solamente porque no contribuye a la cooperación entre las dos instituciones, sino también porque alimenta la desconfianza por parte de la ciudadanía hacia los organismos policiales. Bajo este entendido, el presente estudio busca producir conocimiento sobre la relación interinstitucional, que pueda beneficiar la cooperación entre las instituciones para una mejor gestión que conllevaría a una mayor confianza ciudadana. El caso de estudio tiene un valor importante, ya que no solamente permite investigar la gestión de seguridad desde la posición de la policía, sino que, dando cuenta de la importancia de la cooperación interinstitucional para el éxito de sus políticas, investiga también la posición de la autoridad civil municipal.

El estudio de la experiencia del manejo de la seguridad local en Bogotá, que involucra al gobierno municipal y la ciudadanía en el diseño y ejecución de medidas de seguridad, no solamente brinda una experiencia valiosa para la región latinoamericana, sino que para el propio país. Se estima que en Colombia menos del dos por ciento de todas las municipalidades del país el gobierno local asume su responsabilidad en la materia.⁵ En un país que aspira a terminar con el conflicto armado interno más largo y sangriento de la región, Bogotá entre 1995 y 2015 constituye una experiencia importante en una nación donde todo asunto de seguridad fue dejado por mucho tiempo en las exclusivas manos de la fuerza pública. Una consecuencia de esta tradición es que la Policía Nacional es la única organización policial en América Latina que sigue siendo adscrita al Ministerio de Defensa. Por lo general, la policía forma parte del Ministerio

⁵ Entrevista a Francisco Lloreda, Alto Consejero Presidencial para la Convivencia y Seguridad Ciudadana, Bogotá, 9 de mayo de 2012.

del Interior o Público en la región. Es de esperar que en un nuevo escenario de posconflicto se puedan establecer claras líneas de delimitación entre las tareas y responsabilidades de la Policía Nacional y de las Fuerzas Militares, para así eliminar esa zona gris en que actualmente operan las dos instituciones que constituyen la fuerza pública de ese país.

Un paso lógico a tomar en un escenario de posconflicto sería separar la Policía Nacional del Ministerio de Defensa y subordinarla al Ministerio del Interior, o bien crear un ministerio de seguridad pública o ciudadana. Recientemente esta última opción ha recibido atención mediática en Colombia y es considerada como una de las opciones más probables. Así, si bien la situación actual del conflicto y del crimen obstaculiza fuertemente un mayor grado de ‘civilidad’ de la seguridad pública en el país, el inicio de un proceso de ‘civilización’ o de poner en manos de civiles el comando del sector de seguridad pública parece ser una cuestión de tiempo. Por esa razón el aprendizaje de la experiencia de Bogotá adquiere importancia para las distintas municipalidades colombianas que deberán seguir afrontando el tema de seguridad en un eventual escenario de postconflicto.

La estructura del libro

La tesis está dividida en cuatro capítulos. El primer capítulo explora una serie de asuntos teóricos en torno a la temática central de la tesis. El capítulo comienza con un debate conceptual sobre gobernabilidad y gobernanza, dos conceptos centrales en el debate sobre la calidad y funcionamiento del Estado en América Latina. Dichos conceptos abordan nuevas formas de interacción horizontal (entre las entidades públicas) y vertical (entre entidades públicas y actores de la sociedad civil). Además dichos conceptos analizan las nuevas interacciones de redes entre el Estado, la sociedad civil, actores privados y actores internacionales. De esta manera se trata de aspectos vitales del funcionamiento del Estado que son de gran relevancia para el estudio del rol del Estado en el área de la seguridad pública y las deficiencias que este despliega en la provisión de servicios públicos. El análisis de la gobernabilidad se centra en dos componentes básicos señalados en la literatura: la eficacia y la legitimidad. En este sentido se argumenta que ambos componentes tienen que estar presentes para que haya un nivel satisfactorio de gobernabilidad. Es decir, para que el aparato

estatal funcione y cumpla con las demandas ciudadanas, abastezca los servicios públicos, y goce de un buen nivel de legitimidad por parte de la ciudadanía. Todo esto subraya la necesidad de acercamiento entre el Estado y los ciudadanos, no solamente para reconstruir la confianza y por último relegitimar la existencia del Estado, sino también para responsabilizar a todos los participantes que forman parte de la sociedad en los esfuerzos por construir mejores condiciones de vida.

La segunda sección del capítulo primero ofrece un análisis de la seguridad pública, donde se explora sus características principales dentro del contexto latinoamericano. El análisis también contempla la discusión en ámbitos académicos en la que se observa dos corrientes principales; por un lado se encuentra la comunidad internacional, es decir organizaciones no gubernamentales y académicos afiliados a cuerpos internacionales como las Naciones Unidas que discuten y favorecen la seguridad ciudadana como el modelo más adecuado para América Latina. Por el otro lado, se encuentra académicos y políticos latinoamericanos que ponen énfasis en la seguridad pública pero en el sentido populista, priorizando la conducta represiva y reactiva contra el crimen y violencia que padece la región.

La relación entre la policía y el gobierno municipal es el tercer aspecto analítico que se estudia en esta discusión teórica. Como ya se ha indicado anteriormente, es sorprendente y llamativa la poca atención que se ha prestado al análisis de la dinámica interinstitucional en materias de seguridad pública. Es además muy restringido el número de estudios sobre las organizaciones policiales en la región y su relación con los gobiernos municipales. Dichas ausencias se dan a pesar de que conceptos como gobernabilidad y gobernanza captan las dinámicas interagenciales y el funcionamiento de éstas.

El segundo capítulo ofrece un análisis histórico desde la perspectiva del manejo de la seguridad pública y se enfoca en el desarrollo histórico de las tres fases principales que esta temática ha atravesado entre 1953 y 2015. A lo largo de esos años la política exterior de los Estados Unidos ejerce una fuerte influencia en la seguridad interna colombiana y respalda la militarización de la seguridad pública en ese país. La intervención militar norteamericana se vuelve permanente a partir de 1951, bajo las directrices de la Guerra Fría. A fines de los 1980 se da comienzo a la Guerra contra la Droga y continúa promoviendo políticas antinarcoáticas hasta que estas son fusionadas con las estrategias de la Guerra contra el Terrorismo Internacional en 2002. La primera sección del segundo capítulo

estudia el periodo que comienza en 1953 luego de ser reorganizada y despolitizada la Policía Nacional de Colombia y finaliza en 1991 al ser proclamada la nueva Constitución Política de Colombia. Durante esos años el manejo de la seguridad interna se encontraba en manos de la fuerza pública que mantenía fuertes lazos con el ejército norteamericano en el combate al enemigo interno, bajo la lógica de la Doctrina de Seguridad Nacional de la Guerra Fría. Ese periodo se encuentra fuertemente marcado por la represión estatal producida por largas etapas del estado de sitio, el narcoterrorismo, la lucha guerrillera y las operaciones de grupos paramilitares.

La segunda sección del capítulo 2 analiza el cambio a nivel nacional que genera la nueva Constitución de 1991 y la campaña contra la violencia puesto en marcha por el presidente César Gaviria con miras a la reconstrucción del Estado de Derecho. Ello da un impulso importante a la modernización y profesionalización de la Policía Nacional, fortaleciendo el sistema de justicia y profundizando la descentralización administrativa, fiscal y financiera para acelerar la mejoría institucional al nivel municipal. Estos cambios hacen que se nombre por primera vez un ministro de defensa civil, en la persona de Rafael Pardo en 1991. También se producen cambios trascendentales en el manejo de la seguridad en las ciudades donde los alcaldes mayores se vuelven responsables del orden público y jefes de policía en sus respectivas municipalidades. Sin embargo, está ‘civilización’ de la seguridad pública local será de corta duración. La tercera sección del capítulo segundo estudia el periodo entre 1998 y 2015, en el cual se evidencia la prioridad del Gobierno Nacional en resolver los tres problemas cardinales que tiene el país; la guerrilla, el narcotráfico y los paramilitares.

Esta tercera sección comienza con la llegada de Andrés Pastrana a la presidencia, la implementación del plan nacional antinarcóticos ‘Plan Colombia’, y el fracaso que se produce pocos años más tarde en las conversaciones de paz con el grupo guerrillero FARC. Este fracasado intento de conseguir la paz y la frustración pública que genera la prolongación del conflicto contribuye a que Álvaro Uribe llegue al poder en 2002. La ejecución del programa Seguridad Democrática por parte del nuevo presidente hace que se intensifiquen las operaciones militares y policiales contra las FARC. Junto a ello, la ampliación del ‘Plan Colombia’ certifica que el Gobierno Nacional permitió la inclusión de las problemáticas internas en la guerra internacional contra el terrorismo. En ese marco, los años posteriores a 1991 fueron dirigidos hacia la ‘civilización’

de la seguridad pública local en las principales ciudades del país. Para esto se llevó a cabo una reforma a la Policía Nacional, introduciendo programas de seguridad ciudadana, estableciendo una gestión descentralizada y dando impulso al acercamiento de los ciudadanos que ahora se veían involucrados en materias locales de seguridad. A pesar de estas medidas, la remilitarización, puesta en marcha por el presidente Uribe, terminó siendo un retroceso para la seguridad pública y simultáneamente disipó la esperanza de un término pacífico del conflicto armado durante su mandato.

El tercer capítulo analiza la relación entre la Alcaldía Mayor y la Policía Metropolitana de Bogotá a partir de 1995. En ese año la administración distrital presentó por primera vez un consistente plan de seguridad para la capital y buscó establecer proactivamente una relación con la institución policial. El análisis cubre el periodo hasta 2015 y procura estudiar las particularidades y circunstancias políticas que de una u otra manera ejercieron influencia sobre la articulación de la relación. La caracterización de la interacción interagencial entre 1995 y 2015 es entendida en dos periodos distintos. Se subraya de qué manera factores tales como la afiliación política, el liderazgo, la voluntad política, el profesionalismo, el conocimiento tecnocrático, y la relación interpersonal entre los mandamases de las dos instituciones, entre otros, resultaron ser determinantes para el grado de cooperación generado.

El cuarto capítulo está organizado en tres secciones principales y explora la relación entre la policía y los ciudadanos en Bogotá, además del desempeño que ejerce el gobierno municipal mediante sus alcaldías locales sobre la interacción vertical. La dinámica Policía-ciudadanía empieza a articularse con mayor intensidad a partir de 1995 cuando son puestos en marcha programas de aproximación desde la jefatura de la Policía Nacional, con el objetivo de formar lazos de confianza con los ciudadanos y construir legitimidad. En este capítulo se muestra lo que difícil que resulta obtener la legitimidad policial ya que ésta depende de distintos factores. Además se subraya que en Colombia y en América Latina en general existe una fuerte tensión entre una policía que posee una cultura institucional muy enraizada y unida, y los ciudadanos que por lo general poseen un bajo nivel de conocimiento respecto a la función de la institución policial en la sociedad. La primera parte del capítulo presenta un análisis sobre la relación policía-ciudadano y la complejidad que existe entre estos dos actores en la región latinoamericana en general y en Colombia en particular. La segunda parte examina y caracteriza el manejo local de la seguridad pública en la localidad

de Chapinero en Bogotá, donde se analiza la articulación entre los tres actores: la estación de policía, los ciudadanos y la alcaldía local en la localidad.

La tercera parte del cuarto capítulo explora el papel que desempeñan tres actores que influyen en materias de seguridad pública en la capital. Se trata de los medios de comunicación, el sector privado de seguridad, y el Gobierno Nacional. En este orden, la última sección del capítulo versa sobre la influencia que ejercen los medios de comunicación en la dramatización de la inseguridad, e impactan así en la percepción ciudadana de inseguridad. En esta lluvia de información que producen los medios de comunicación tradicionales como por las nuevas tecnologías informativas, la función de la policía en la sociedad se torna muy compleja ya que se encuentran constantemente en la mira de la opinión pública. La frustración institucional, fruto de una continua crítica no siempre justa, contribuye a un aumento de la tensión entre el público y esta institución del Estado. Posteriormente se analiza cómo interactúa e influyen los intereses privados de seguridad sobre la seguridad pública. Con esto se busca responder la pregunta si las compañías de seguridad privada constituyen un obstáculo o beneficio en la eficacia de la gestión pública local. El capítulo concluye con una exploración sobre el desempeño que ejerce el Gobierno Nacional sobre el manejo de la seguridad en Bogotá, procurando caracterizar el impacto que tiene el Ejecutivo con respecto a al funcionamiento del alcalde mayor y su administración en la ciudad.

Capítulo 1

La relación interinstitucional entre el gobierno municipal y la policía en América Latina: una aproximación teórica

El logro y el mantenimiento de la gobernabilidad ha sido una meta central en los procesos de democratización que se gestaron en América Latina a partir de la década del '80. Estos procesos de restauración democrática fueron bastante complejos ya que tenían lugar al mismo tiempo en que las economías latinoamericanas pasaban a adoptar el paradigma neoliberal. De esta manera se tenía que echar a andar al régimen democrático tras largos años de dictaduras, todo en el marco de un proceso de privatización de la economía. Las tensiones generadas por esta doble transición obligaron a las autoridades democráticas a monitorear e intentar fortalecer los grados de gobernabilidad existentes, los cuales estaban lejos de estar garantizados.

No es de extrañar que la mayor parte de la atención prestada a la temática de gobernabilidad se haya centrado especialmente en lograr estabilidad política, mejorar la relación gobierno-oposición y la relación con los movimientos sociales. En este capítulo se prestará atención al fenómeno de la gobernabilidad en un terreno de la aplicación de política de seguridad a nivel local. El análisis se enfocará principalmente en la relación interinstitucional entre la autoridad política local y la fuerza policial.

Las condiciones de la seguridad pública en América Latina es una preocupación cada vez mayor y que ha pasado a dominar la agenda política a nivel regional, nacional y local. Durante los últimos años, la seguridad es un tema que ha captado la atención mediática y el interés de la comunidad internacional y es un tópico frecuente en debates académicos. Se suele referir en dichos debates a problemas como la inseguridad, el crimen y la violencia, mientras que en menor grado se presta atención a la seguridad como tal: cómo lograrla y mantenerla en el tiempo. La creciente preocupación que se ha generado en América Latina por la incapacidad demostrada por los Estados en combatir eficazmente el crimen y la violencia ha tendido recientemente a revertir levemente este desequilibrio.

No obstante, el énfasis en los estudios que analizan el crimen y la violencia desde una perspectiva antropológica y sociológica aun sigue siendo dominante, relegando a un segundo lugar el enfoque sobre la seguridad visto desde la perspectiva de la administración pública.

Desde los años 90 ha dominado la aplicación en los análisis académicos de una perspectiva analítica basista (*bottom-up*) en desmedro de una visión cúpular (*top-down*). En materia de seguridad, se puede hacer tres observaciones al respecto. En primer lugar, el debate sobre la seguridad se caracteriza por una suerte de dicotomía entre dos posiciones dominantes. Por una parte existe un sector que aboga por mantener las prácticas tradicionales y represivas contra el crimen (corriente popularmente llamada de ‘mano dura’). Por otro lado, sin embargo, existe un sector que se inclina por la manera preventiva para encarar el problema de inseguridad en la región (lo que se suele llamar aproximación de ‘mano suave’). En segundo lugar se puede constatar que si bien el interés académico por estudiar la policía y su funcionamiento en la sociedad ha aumentado en los últimos años en América Latina, uno de los principales obstáculos para incrementar la confianza en la policía es el alto nivel de desconocimiento que existe en la ciudadanía sobre las fuerzas policiales. En tercer lugar, en los estudios existentes sobre la institución policial en América Latina se ha brindado escasa a estudiar la interacción entre la policía y los gobiernos municipales.

Con respecto a la interacción entre organismos policiales y las autoridades a nivel local se puede constatar que el surgimiento de debates sobre gobernabilidad y gobernanza ha ayudado a dirigir la atención hacia las políticas públicas y la calidad de la acción del Estado. Esto se ha visto fortalecido a raíz del creciente involucramiento en asuntos de seguridad a nivel local de nuevos actores de la sociedad civil, del sector privado y de la comunidad internacional. Es en este espacio de redes en donde se comienza a involucrar al gobierno municipal. Tradicionalmente, la seguridad era un terreno exclusivo de la fuerza pública y en el cual las autoridades civiles ejercían una influencia bastante restringida. Sin embargo, el proceso de democratización está generando nuevos espacios de interacción interinstitucional donde la policía y los gobiernos municipales tienen mayores oportunidades de colaborar junto con los ciudadanos y otros actores privados.

El tipo ideal del Estado moderno, es decir un Estado eficaz, legítimo, y estable que goza de un alto nivel de gobernabilidad, se encuentra bajo presión en América Latina. Es una región donde la modernidad se

encuentra fragmentada, o como lo caracterizan Koonings y Kruijt (2007) son “sociedades fracturadas”,¹ donde la inequidad socioeconómica, las prácticas de clientelismo y la alta aceptación de la cultura de ilegalidad por parte de la población atentan contra la gobernabilidad.

Los desafíos que enfrentan los Estados latinoamericanos en materia de seguridad son innumerables y complejos. Hay una necesidad urgente de reducir los alarmantes niveles de inseguridad, de crimen y de violencia que predominan en la región. Esta problemática domina ya desde hace años tanto las agendas de los medios de comunicación como la agenda política regional, nacional y local. Esta preocupación es más que justificada ya que América Latina figura entre las regiones más peligrosas del mundo si se mide de acuerdo a la tasa anual de homicidios (UNODC, 2003). La magnitud de la inseguridad hace que se cuestione cada vez más la capacidad del Estado y sus instituciones para combatir el crimen y la violencia. Esta percepción de incapacidad por parte de las autoridades lleva a bajos niveles de legitimidad estatal en la población. Como ya se ha dicho anteriormente, esto hace que el proyecto democrático sea cada vez más cuestionado por ciertos sectores políticos y sociales. Arias y Goldstein (2010: 243) pone en perspectiva esta suposición en su estudio sobre *democracias violentas*, al referirse a la violencia que padece la región. Según estos autores esto sería “no tanto un resultado de una democracia fallida, sino más bien como la base sobre la cual las instituciones estatales funcionan”. En este sentido, los autores emplean el término *pluralismo violento*, entendido como “Estados, elites sociales y subalternos usando la violencia con el objetivo de establecer o resistir regímenes de ciudadanía, de justicia, de derechos, y del orden social democrático”. Y agregan que “la violencia es un mecanismo utilizado para mantener las instituciones y políticas públicas que las democracias neoliberales han diseñado”. Dicha violencia se usaría como “un instrumento para manejar las numerosas problemáticas que las democracias neoliberales han causado” (2010: 4).

La inexistencia del monopolio de la coerción por parte del Estado es otro aspecto que caracteriza a varias naciones latinoamericanas. Esto es sobre todo el caso en países que enfrentan serios conflictos internos. Este es el caso de México y los carteles de droga, El Salvador y Guatemala con el pandillerismo, y Colombia con el conflicto armado interno. Esto ha

¹ La idea de modernizar el Estado mediante la implementación de reformas económicas para acelerar el desarrollo y lograr una modernidad similar a la de Europa y de Estados Unidos estuvieron muy presente en las elites políticas y económicas en región durante el siglo XIX y XX (Larraín, 2000).

resultado en la fragmentación del territorio nacional, donde el Estado solamente mantiene control sobre determinadas zonas del territorio nacional, lo que Pansters (2012: 6) ha llamado *zones of state-making*. Esta fragmentación territorial es resultado de la coexistencia de actores armados tales como organizaciones criminales, pandillas, policías corruptos y abusivos, grupos paramilitares, empresas de seguridad privada, que entre otras cosas ponen en riesgo la legitimidad democrática y el imperio de la ley. La fragmentación de territorio es evidente incluso en las zonas urbanas de la región donde hay zonas en donde el Estado no ejerce un control efectivo.² En muchas ciudades de la región, la sociedad urbana padece de altos niveles de violencia y de percepción de inseguridad. Koonings y Kruijt (2015) caracterizan esta situación como *fragilidad urbana*. Indudablemente estas características ponen bajo presión la gobernabilidad del Estado. Esto último no solo es válido respecto a la mantención de la seguridad pública. Dicha falta de gobernabilidad también se expresa en altos niveles de inequidad socioeconómica, el sector informal, el desempleo y la inestabilidad política. Estos factores contribuyen al desacato masivo de normas y leyes y que hace más frágil la posición del Estado y sus instituciones ante la sociedad.

Son estas los elementos que crean el *setting* para abordar el análisis teórico de este capítulo. La gobernabilidad se cuestiona cada vez más en América Latina. La crisis de inseguridad que se percibe en la región se siente en la sociedad civil, en los dirigentes políticos y en los pasillos de las instituciones estatales. La respuesta a la inseguridad suele a ser represiva, en circunstancias donde el populismo punitivo se ha visto muy fortalecido. No obstante, recientemente se han abierto nuevos espacios en el debate respecto al funcionamiento del Estado y su impacto en la gobernabilidad. Así se está prestando cada vez más atención a nuevas dinámicas que emergen a raíz de la descentralización del Estado, como es el caso del empoderamiento de actores locales en la gestión municipal. El concepto de ‘gobernanza’ surge en un intento de comprender de mejor manera el proceso político en donde se intenta fortalecer la gobernabilidad.

Según Mayntz, dicho concepto se entiende comúnmente en dos diferentes modos. Por un lado, gobernanza significa un nuevo modo de gobernar que se diferencia del modelo tradicional jerárquico y que propone

² Efectivamente en las periferias urbanas de grandes ciudades existe un alto nivel de violencia que penetra las comunidades marginalizadas y que llega a reemplazar el Estado a través de actores armados no estatales. En estas circunstancias el Estado puede recurrir a la aplicación de fuertes medidas represivas. Como resultado de esto, la calidad de vida de los habitantes de estas zonas se ve sumamente afectada por la brutalidad del tipo y el nivel de violencia que se genera (Kilanski y Auyero, 2015).

nuevas formas de interacción donde actores estatales y no-estatales interactúan en redes con un carácter público-privado. Y por el otro lado, de manera más amplia se entiende gobernanza por “la coordinación de la acción individual, o formas básicas del orden social” (2003: 27-28), y que emergen en el contexto latinoamericano a partir de los años 90. La gobernanza es un concepto que procura entender las nuevas dinámicas que están teniendo lugar a nivel municipal en América Latina entre las autoridades locales y la sociedad civil y que están redefiniendo la relación Estado-sociedad civil. En materia de seguridad pública a nivel local llama la atención el nuevo tipo de articulación que se está dando entre la institución policial, los ciudadanos y los gobiernos municipales. En ciertos casos también se involucran otros actores como el sector privado de seguridad y organizaciones nacionales e internacionales de carácter no-gubernamental. Finalmente hay evidencia que en ciertos casos también los gobiernos nacionales pasan a involucrarse en estas dinámicas. Sea quien sea el actor, lo importante es entender la naturaleza y el funcionamiento de las redes de gobernanza que se crean cuando dos o más de estos actores interactúan entre sí.

En este capítulo se busca proveer este estudio de una base teórica que permita analizar adecuadamente la relación interinstitucional entre los gobiernos municipales y las instituciones policiales. Esta relación se ha ido gestando como resultado de los esfuerzos del Estado en aumentar su eficacia y relegitimar su existencia y gestión. Para conseguir este objetivo se requiere de una respuesta descentralizada para contrarrestar el fenómeno delictivo. Así se han ido empoderando los mecanismos locales del Estado, principalmente los órganos policiales, pero también los gobiernos municipales. Esta relación puede ser identificada como el eje estratégico en la lucha contra el crimen y la violencia en la región. A pesar de su importancia, la región solo conoce escasos ejemplos en que se ha establecido una cooperación institucionalizada entre la policía y el gobierno municipal. En la mayoría de las estrategias de seguridad preventiva implementadas en la América Latina desde los años 90 se ha logrado establecer lazos entre policías y comunidades, pero la mayoría de las veces no se logra involucrar adecuadamente a la autoridad municipal en la seguridad pública local. Este es el caso de varios programas de seguridad ciudadana y de policía comunitaria.

Este capítulo tiene como punto de partida al Estado latinoamericano que se encuentra en pleno proceso de modernización. El

Estado debe intentar consolidar el proceso democrático en medio de un escenario social en donde prima la violencia. A esto se unen los efectos de la globalización y una serie de obstáculos internos tales como la inseguridad, la inequidad, la falta de monopolio de la violencia por parte del Estado y la alta aceptación de la ilegalidad en la ciudadanía. Todos estos factores influyen en la modernización del Estado y obstaculizan el fortalecimiento de la gobernabilidad de la seguridad pública al nivel local. Este capítulo persigue justamente conectar en forma analítica la gobernabilidad, las dinámicas de gobernanza y la relación interinstitucional entre la policía y los gobiernos locales.

El capítulo se divide en tres secciones. La primera sección explora los debates académicos sobre la gobernabilidad y la gobernanza que se enfocan en el nuevo *modus operandi* del Estado en el escenario latinoamericano. En esta parte se estudia las nuevas interacciones entre actores y el funcionamiento de las redes de gobernanza. Una pregunta central en esta sección es cómo se ha alterado el desempeño de las instituciones estatales tras el establecimiento de estas nuevas articulaciones. La segunda sección ofrece un análisis conceptual sobre la seguridad pública e intenta hacer una caracterización de debates que se dan en América Latina respecto a la seguridad tradicional y la seguridad ciudadana. Este análisis teórico atestigua la compleja transición de la seguridad nacional a la seguridad ciudadana, en la que fenómenos como la presión política, la ideología tradicional de seguridad, la falta de recursos y la ausencia de interés institucional y civil, favorecen las medidas represivas y de corto plazo. En la tercera sección se examina la relación interinstitucional existente en el ámbito de la seguridad entre la policía y el gobierno municipal e indica las principales características de esta articulación en el contexto latinoamericano. La última parte de esta sección se centra en torno a la función de la policía y las especiales características que tiene esta institución al momento de interactuar con la autoridad civil local.

1.1 El Estado latinoamericano, gobernabilidad y las nuevas dinámicas de gobernanza

La gobernabilidad es un concepto que despertó el interés de la comunidad académica latinoamericana a partir de los procesos de democratización de los años 80 ya que su existencia era vista como un requisito para lograr la

consolidación del Estado de derecho en la región. El tema de la gobernanza gana en importancia a medida que nuevos actores procedentes del sector privado, de la sociedad civil y de organismos internacionales, comienzan a abordar asuntos que hasta ese momento eran estrictamente de índole estatal. Este interés por la gobernanza se expande a todos los terrenos de las políticas públicas, incluyendo al sector de la seguridad pública. En este sector, la emergencia de actores no-estatales, la ampliación del concepto de seguridad y la identificación de nuevas amenazas han sido materia de constantes debates. Todo lo anterior ha llevado a que gobernabilidad de la seguridad pública se ha transformado en una tarea muy compleja y en donde las demandas por la adopción de políticas públicas integrales al respecto obtengan cada vez más fuerza. En otras palabras, la interacción entre las instituciones estatales, el sector privado y la participación ciudadana en el diseño, la implementación y la ejecución de medidas de seguridad constituyen en América Latina una nueva realidad a nivel local.

A mediados de los años 90, comienzan a hacerse evidentes los resultados de las reformas económicas de ajuste estructural y de los procesos de democratización en América Latina, que fueron iniciados en la década anterior. Los Estados latinoamericanos se veían obligados a adoptar reformas fiscales y monetarias para obtener asistencia económica por parte de instituciones internacionales como el Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional (Weyland, 2003; Soares Campos y Campos, 2014; Hernández, 2014; Cypher y Delgado, 2010). El énfasis puesto por los estudiosos en asuntos del Estado, la legitimidad y las condiciones de gobernabilidad eran un reflejo de las grandes dificultades que comenzaban a enfrentar las naciones latinoamericanas a raíz de dichas transformaciones económicas y políticas.

Las reformas neoliberales tenían como objetivo explícito mejorar la eficiencia y eficacia de la gestión pública. Las medidas enfocadas en la privatización de empresas estatales, la autonomía de los bancos centrales, la reforma del sistema aduanero y el abandono de controles económicos, perseguían reducir la presencia estatal y fortalecer el rol del mercado en el desarrollo económico. Sin embargo, en la práctica se constata que dichas reformas no llevaron a un mejoramiento de las condiciones de vida de la mayoría de la población y por ende no pudieron garantizar el logro de niveles sostenibles de desarrollo humano y de gobernabilidad (Valencia Sarria, 2006; Grugel y Riggirozzi, 2012; Petras, 2011; Pizano, 2001; Hakim y Martínez, 1999). El desencanto por lo logrado bajo las nuevas democracias

ha constituido un caldo de cultivo de ideas autoritarias, que líderes políticos ofertan ante el electorado para combatir la inseguridad laboral, salarial y promover un vida digna. La desconfianza ciudadana erosiona la legitimidad estatal, actualmente en tela de juicio por estar bajo el imperio de instituciones multinacionales y mercados externos como parte del mercado global; una situación que debilita la posición del Estado latinoamericano a la hora de tratar problemas sociales internos y de diseñar políticas públicas.

Lo anterior no solo se hace notar en el sector de seguridad ya que se trata más bien de una tendencia general en el abastecimiento de servicios públicos por parte del aparato estatal. Esto lleva a que la opinión pública cuestione la legitimidad del sistema democrático y del Estado. El ‘buen gobierno’ no logra concretarse, a pesar de las profundas transformaciones políticas, la creación de nuevas instituciones y el surgimiento de nuevos estilos de liderazgo y de relaciones sociales (Blanco, 2006). El Estado y los líderes políticos no logran apaciguar el creciente descontento social en la región. Como ya se ha dicho, en el campo de la seguridad la desatisfacción popular está a flor de piel. Hay serias dudas de que los Estados nacionales den el ancho en la lucha contra las nuevas amenazas que se generan en el período de la posguerra fría y que atentan contra el bienestar individual y colectivo.

Múltiples iniciativas tendientes a lograr el progreso social no logran arrancar debido a los altos índices de pobreza y desigualdad existentes en América Latina. Junto a ello, el contexto histórico y la cultura interna de las instituciones públicas, entidades provenientes de pasados autoritarios y coloniales con tradiciones legales, políticas y culturales, constituyen un formidable obstáculo para todo intento de cambio. En este sentido, Boeninger se refiere a la “resistencia burocrática al cambio” (1993: 88). Estos órganos públicos, que tienen la tarea de reformar el aparato estatal, también necesitan ser reformados. Transformar el aparato estatal es esencial para posteriormente poder reformar otros aspectos de las sociedades latinoamericanas (Blanco, 2006). Según Blanco, se requiere de tres cambios principales para redistribuir el poder político y así mejorar los índices de gobernabilidad. En primer lugar, se requiere reformar al Estado, transformando su estructura institucional y su organización. En segundo lugar, se necesita reformar las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, reformulando los medios de interacción entre ciudadanos y líderes. Y finalmente se debe reformar la participación política, transformando los mecanismos utilizados por la ciudadanía para influir en el accionar estatal.

Blanco afirma que la gobernabilidad es una nueva perspectiva de gobernar en la región, pero que para que sobreviva en sistemas democráticos, requiere de la confianza ciudadana hacia el Estado y el liderazgo político (2006: 232).

1.1.1 Gobernabilidad: una conceptualización en la esfera democrática

El concepto gobernabilidad ha generado una abundante y variada literatura. El creciente interés en la gobernabilidad se alimenta en la notoria incapacidad del Estado y de los líderes políticos de hacer frente al creciente descontento social. Esto se evidencia también en el campo de seguridad, donde muchos esfuerzos por contrarrestar las nuevas amenazas al bienestar y las condiciones de vida del individuo han resultado ser estériles (Carrión, 2002). La preocupación sobre la fragilidad institucional y el cuestionamiento de la capacidad estatal en suministrar bienes públicos y brindar protección a los ciudadanos ha aumentado el interés sobre la gobernabilidad en América Latina. Como se ha observado anteriormente, el permanente empeoramiento de la inseguridad ciudadana en la región durante los últimos años ha despertado el interés en el ámbito académico por explorar los factores que fortalecen y destruyen la gobernabilidad (Dammert, 2012; Curbet, 2006). La gobernabilidad empero no solo debe lograrse a nivel macro (nacional) sino que también el nivel micro (local, municipal) resulta ser de importancia al momento de formular políticas en pro de la gobernabilidad. Es por eso que, como señala Carrillo Flórez (2000: 19), el Estado no debe despreocupar el objetivo de mejorar la “gobernabilidad municipal.”

Es sobre todo en América Latina donde el debate conceptual sobre gobernabilidad se ha vuelto dominante en el contexto de la democracia. Figueredo (2006) señala que no es posible analizar la gobernabilidad en un nivel estrictamente teórico, dado el contexto de crisis generado por las condiciones socioeconómicas, el descontento social, los desafíos políticos y la inseguridad. Es decir, hay que tomar en cuenta que la América Latina actual conoce muchas “democracias restringidas”. Figueredo propone que se creen nuevas formas de democracias para reemplazar las de hoy que –según él– funcionan mal. Es también en el contexto democrático que Joan Prats escribe sobre gobernabilidad en el contexto latinoamericano, siendo uno de los autores más renombrados en la temática. Prats (1996) se refiere al fracaso de la reforma del Estado tras cuatro décadas de implementación

de reformas administrativas en América Latina. Dichas reformas serían parte de un proyecto internacional que buscaría introducir un cierto tipo de racionalidad burocrática en la región. En la actualidad, el intento de reformar el Estado en la región se proyecta en la noción de gobernabilidad. En ese sentido, según el autor (1996: 474) la gobernabilidad es:

“la cualidad de determinadas sociedades que les permite enfrentar positivamente sus retos y oportunidades. Sin gobernabilidad no puede haber desarrollo. La gobernabilidad depende fundamentalmente de la estructura institucional formal e informal existente (governance) y de las capacidades o competencias de los actores de la gobernación (governing actors).”

En el contexto de gobernabilidad, reformar al Estado no solamente implica cambiar los roles, relaciones y responsabilidades de los líderes, funcionarios e instituciones, la delimitación organizativa y el financiamiento. También implica reformar la naturaleza de las instituciones y la cultura cívica ya que solo así se puede esperar una transformación real de las entidades públicas. Prats concluye que para que mejore los índices de gobernabilidad se requiere de avances en la capacitación y en las instituciones de gobernación (1996: 474-475).

El debate conceptual sobre la gobernabilidad gira en torno a dos componentes primarios; la eficacia y la legitimidad. Respecto a la eficacia, se entiende que el Estado es juzgado por su capacidad de detectar, afrontar y enmendar deficiencias y responder a las demandas ciudadanas. La legitimidad, por otro lado, se entiende como la fe en el Estado y en sus instituciones, en el sentido de que sean vistos por la población como los entes más apropiados para gobernar (Rojas Aravena y Fuentes 2004; Alcántara Sáez 1994; Espín 2010; Achard y Flores 1997; Torres-Rivas 1993). Generalmente se hace referencia a la gobernabilidad en el sistema democrático como gobernabilidad democrática. Es precisamente en el contexto democrático en donde se da una relación intrínseca entre la eficacia y la legitimidad. De esta manera resulta lógico que “Estados que buscan legitimarse tienen que funcionar de manera adecuada” (Gilley, 2009: 5).

Camou presenta uno de los estudios más holísticos respecto a la gobernabilidad. Según él, la gobernabilidad es “un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas societales y la capacidad del sistema político (Estado/gobierno) para responderlas de manera legítima y eficaz”

(2001: 36). Las principales argumentaciones que favorecen a la gobernabilidad de las democracias pueden basarse en la consideración de los tres factores de ‘legitimidad’, ‘eficacia’ y ‘estabilidad’. Según Camou, estos componentes son básicos de la gobernabilidad en el ejercicio del poder político. En su opinión, el único cuerpo capaz de producir una profunda legitimidad social, fundada en el respeto a las libertades, la igualdad, la justicia y la tolerancia entre individuos y grupos, es el gobierno democrático (2001: 46). Complementariamente, Mainwaring y Scully se refieren a un caso exitoso de gobernabilidad democrática como éxito de la gobernabilidad en un sistema democrático: esto implica no solo gobernar en forma democrática sino que también hacerlo de manera eficiente. Según estos autores, la gobernabilidad es “la habilidad tanto del gobierno como del Estado en suministrar los bienes y garantizar los derechos cuales son importantes para el bienestar del ciudadano en el ambiente institucional y constitucional democrática” (2010: 1). Queda entonces claro que, en este caso, se trata de una relación entre los gobernantes y los gobernados, donde la gobernabilidad es una cierta dimensión de dicha relación. En este sentido, es notable que sea justamente la compleja relación existente entre estos actores lo que hace posible discutir sobre condiciones de gobernabilidad.

Los tres componentes básicos de la gobernabilidad (eficacia, legitimidad y estabilidad), presentes en la definición de Camou, se originan en dos importantes corrientes en el pensamiento político. La primera de ellas es la idea vinculada a la esfera ética cuya preocupación es el modelo de “buen gobierno” (justicia). La segunda corriente entiende la política exclusivamente como una peculiaridad de su acción, presentándola como un sistema de ejercicio del poder (eficacia). Este corriente pone énfasis en la dimensión de la eficacia/eficiencia en el ejercicio del poder político y de la gestión gubernamental como eje en la gobernabilidad de un sistema social. De esa manera, la gobernabilidad es entendida por su calidad de cumplir con metas determinadas con el menor costo posible, siguiendo el realismo político. Esta manera de definir la gobernabilidad tiene una semejanza con la noción de ‘razón de Estado’.

El segundo componente es la legitimidad. Esta corriente pone énfasis en la tradición de justicia y de la legitimidad de una categoría político-social; es decir, en la tradición de la provisión estatal del bienestar y del respeto de los derechos humanos. En otras palabras, se trata de la tradición del “buen gobierno”. En este sentido, Camou muestra que a partir de la filosofía clásica se ha intentado descubrir las condiciones del Estado

justo y establecer la mejor forma de gobierno posible. Desde esta perspectiva un buen gobierno debe desenvolverse según “ciertos valores morales de razón, de justicia, de orden, encontrando su fin último, y su justificación, en la realización de esos valores”. En esta tradición, la gobernabilidad es entendida como el “buen gobierno”, en el que se destaca la relación entre legitimidad y ejercicio del poder; es decir, en la preocupación de la calidad del actuar gubernamental. Esta tradición pone énfasis en la identificación de los peligros que conlleva la exclusión de los sectores menos afortunados a tener una vida digna.

Y el tercer componente es la estabilidad política. Esta corriente identificada por Camou se encuentra a un nivel intermedio entre las otras dos corrientes. Aquí la preocupación por la estabilidad y el orden son contribuyentes en la filosofía del pensamiento político. Bajo dichas circunstancias, se entiende que un sistema es más fácil de gobernar si conserva la capacidad de adaptarse y demuestra poseer una flexibilidad institucional con respecto al ambiente en el que existe.

En su definición, Camou (2001: 37-39) integra los tres componentes básicos y subraya la importancia de la legitimidad, un concepto que el autor considera clave y que requiere todo un sistema para generar la gobernabilidad de la sociedad, junto con el equilibrio proveniente de la eficacia/eficiencia. El autor señala que la combinación de la legitimidad social y la eficiencia gubernamental constituyen un círculo virtuoso, lo cual por ende genera estabilidad en el sistema político. En el polo opuesto, en casos caracterizados por ineficiencia gubernamental y/o la erosión de la legitimidad, se corre el peligro de generar inestabilidad política y terminar en situaciones de completa ingobernabilidad. El término déficit de gobernabilidad se emplea para explicar una situación en la que la respuesta gubernamental no es capaz de satisfacer las demandas sociales; en otras palabras, es la manifestación del desequilibrio de la relación entre los gobernantes y los gobernados. En el caso de la seguridad pública, las problemáticas de gobernabilidad suelen demostrarse en la capacidad estatal de cumplir satisfactoriamente con el mantenimiento del orden y de la ley, causado por un cúmulo de razones distintas.

Camou (2001: 31) subraya es la relación entre el Estado y la sociedad, y no la acción del Estado en si mismo, lo que es determinante en el logro y mantención de la gobernabilidad. Por lo tanto, “gobierno y oposición, partidos y organizaciones ciudadanas han de comprometerse de manera conjunta a la hora de mantener un nivel aceptable de

governabilidad” (2001: 31). Los niveles de gobernabilidad dependen entonces de la salud de esta “compleja relación”.

Finalmente, Camou se refiere a cinco niveles de gobernabilidad. Estos son: 1) “governabilidad ideal”; es decir, que hay una correspondencia perfecta entre las necesidades ciudadanas y una reacción gubernamental proporcionada para cada de estas demandas, 2) “governabilidad normal”; es decir, que hay una relación articulada entre las demandas ciudadanas y la respuesta del gobierno, pero no puede excluir situaciones conflictivas y problemáticas. No obstante, estas tensiones son vistas como aceptable por los ciudadanos, 3) “déficit de gobernabilidad”; es decir, que no hay equilibrio entre demanda y respuesta, donde la incapacidad gubernamental no es aceptada por fracciones políticas que utilizan esta incapacidad para amenazar al Estado en ocasiones particulares, 4) “crisis de gobernabilidad”; es decir, que se extienden las irregularidades en la convergencia demanda-repuesta, ya no solamente se presentan en sectores particulares de manera ocasional, sino de manera frecuente e inaceptable, y 5) “ingovernabilidad”; es decir, lo contrario de la “governabilidad ideal”, ya que se descompone a niveles extremos la relación entre el gobierno y la ciudadanía (2001: 38-39).

La región ofrece un campo de alta complejidad para que prospere y se consolide la gobernabilidad. Para empezar, hay voces cada vez más fuertes que cuestionan la democracia y la estabilidad política, que ya son frágiles en la región. Junto a esto, el bajo nivel de eficacia para proveer de bienes básicos y responder a las demandas ciudadanas – unido al bajo grado de legitimidad que posee el Estado– hace que los componentes sobre los cuales se sustenta gobernabilidad se encuentren en un estado muy deteriorado. Los serios desequilibrios socioeconómico, la concentración de poder político y económico, la inseguridad y la ilegalidad, la corrupción e impunidad y la falta de acceso a la participación política son aspectos que obstaculizan profundamente el mantenimiento de la gobernabilidad. Así son varios los autores que relacionan los principales desafíos de la gobernabilidad en América Latina a las serias dificultades que ha tenido y sigue teniendo el sistema democrático en la región.³

Tanaka y Vera (2010: 339-359), por ejemplo, argumentan que durante las últimas décadas las reformas llevadas a cabo en América Latina han conocido dos etapas diferentes. El primer conjunto de reformas buscó

³ En este sentido Walker (2013: 127-160) señala la existencia de un triple proceso que está tomando forma en la región. Este proceso se caracteriza por una creciente conciencia de la fuerte precariedad del nuevo sistema democrático; por un creciente deseo de identificar nuevas formas más deseables de democracia y; finalmente, por una creciente frustración con la democracia en la región.

profundizar la democracia participativa, aumentar los derechos ciudadanos y abrir nuevos canales para la participación ciudadana. No obstante, los resultados fueron negativos, lo cual llevó a una caída de la ya bajos niveles de legitimidad. Estas frustraciones dieron lugar a un segunda etapa de reformas, con intentos de redimensionar nuevamente la política. Esto representaba un esfuerzo realizado por nuevos actores que usaron el descontento ciudadano para profundizar la inclusión social. Tanaka y Vera subrayan que al no llevarse a cabo las reformas necesarias se produce un recrudescimiento de los problemas de legitimidad. Pero por otro lado, el intento de alterar profundamente el orden político genera situaciones en donde las autoridades tienen a concentrar el poder a nivel cupular. Según los autores, este sería el caso de Venezuela, Bolivia y Ecuador bajo los gobiernos 'bolivarianos' en donde la concentración del poder en el ejecutivo hace que la oposición vea desaparecer su influencia y su posible participación en la esfera política.

En las últimas décadas, la preocupación por la inseguridad han sido un punto importante y permanente en la agenda política y pública de la región. Este problema genera altos costos financieros, ocupa una gran cantidad de tiempo y preocupación del aparato estatal, y ha influido severamente tanto en la relación Estado-sociedad civil como en la sociedad misma. El costo más alto en América Latina es probablemente la profundización de la segregación socioeconómica y la desconfianza ciudadana hacia el Estado y entre los mismos ciudadanos. Bajarano y Levy-Pinto (2010: 389-397) muestran para los casos de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela cómo la agenda de seguridad y terrorismo se convirtió en la principal preocupación en la región gracias a una imposición del gobierno estadounidense. La dependencia del vecino del Norte no terminó con el fin de la Guerra Fría, sino que sólo hubo un cambio de enfoque; de la lucha contra el comunismo a la lucha contra la droga. En términos de influencia política, económica y militar por parte de Estados Unidos, en realidad tampoco hubo mucha alteración ya que se había establecido que la principal amenaza contra la seguridad nacional norteamericana era el narcotráfico. El ataque a las torres gemelas del 11 de septiembre del 2001 en Nueva York llevó a que el terrorismo internacional se convirtiera en un nuevo componente militar en la lucha contra el narcotráfico.⁴ Según los autores, este predominio de la agenda de seguridad

⁴ En Colombia, por ejemplo, el narcoterrorismo recibió nueva atención mediática luego del 2001, refiriéndose a la violencia que producían los grupos ilegales en el país involucrados tanto en el conflicto

resultó funesta para el proyecto democrático en la región, donde Estados Unidos ignoró incluso sus propios valores democráticos en su conducta, sobre todo para los asuntos internos de los países andinos.

La correlación entre la seguridad pública y la gobernabilidad se explica porque la seguridad es uno de los principales bienes públicos que el Estado debe procurar a los ciudadanos. El garantizar el orden público y el asegurar la supervivencia de las instituciones democráticas es crucial para la supervivencia del Estado mismo. Las discusiones académicas sobre la seguridad del Estado-nación son de vieja data e incluye aportes de grandes filósofos e intelectuales de la era de la Ilustración. Locke (1980: 63) por ejemplo, argumenta que existiría un contrato social entre el gobierno y los ciudadanos que hace que estos últimos acepten las reglas, normas y leyes establecidas en la sociedad. Él explica esta relación diciendo que todas las personas que han dado su consentimiento al contrato social se ven obligadas a obedecer las leyes del Estado. De esta manera, se justifica el uso de la coerción. Es aquí donde se hace relevante lo que Weber (2004) llama el monopolio de la coerción que posee la autoridad política.

Esto no quiere decir que la acción de las autoridades se limita a brindar seguridad a sus ciudadanos. El nivel de legitimidad que goza el Estado también depende de las circunstancias políticas. Un régimen dictatorial simplemente no necesita construir legitimidad ya que se impone a través de acciones coercitivas. Distinto es el caso bajo sistemas electorales democráticos que rigen en la actualidad en la región. Como indica Cheresky (2011: 11-16) las fuentes de legitimidad tienen origen en la percepción de los electores y en su percepción de que los candidatos elegidos por ellos gobernarán según los principios que establece la democracia. Pese a ello, la democracia no solamente depende de la legitimidad. Como se hace evidente en América Latina, existe un creciente descontento con la democracia, ya que en muchas circunstancias el Estado es ineficaz, como en el caso de la lucha contra el crimen, la violencia y la inseguridad. La ineficacia del Estado y el aumento de la inseguridad en la región no solamente afectan negativamente la confianza en las instituciones públicas y reduce la legitimidad del Estado, sino que también pone en duda los valores y beneficios de la democracia como sistema político.

armado interno como en el narcotráfico. El concepto de narcoterrorismo nació a mediados de los años 80, cuando las principales organizaciones criminales en Colombia, el Cartel de Medellín y el Cartel de Cali, se embarcaron en una guerra contra el Estado colombiano. Tras la muerte de Pablo Escobar en 1993, el término perdió importancia para luego recobrar relevancia tras los ataques terroristas del 2001.

En este sentido, es importante insistir en los componentes básicos que, según Camou (2001), tienen que estar presentes para que haya un nivel satisfactorio de gobernabilidad; eficacia, legitimidad y estabilidad política. En la gobernabilidad democrática —es decir, gobernabilidad en un sistema democrático— la seguridad constituye uno de diferentes elementos básicos para que el Estado sea eficaz en su gestión, legítimo en su actuar y estable en términos políticos para poder funcionar de forma adecuada.

1.1.2 La gobernanza: nuevas dinámicas de interacción

Frente a la poca capacidad estatal para ejercer una gestión eficaz, el interés por la gobernabilidad se ha extendido al concepto de gobernanza. Los procesos de globalización y las nuevas nociones sobre la función del Estado han producido nuevos debates en torno al rol de la administración pública y de las políticas públicas en el logro de la gobernabilidad. El concepto de *good governance* ha emergido como una noción dominante en los debates sobre la democracia a partir de los años 90. A esto se agregan las nociones de Nueva Administración Pública (NAP) y posteriormente de gobernanza que se centran en torno al funcionamiento y el manejo del aparato estatal con miras a mejorar la calidad de la gestión (Bislev, 2004: 281-287). Es precisamente en el debate sobre la gobernanza en donde se examina el rol del Estado y su capacidad de adaptarse a los nuevos modelos la gestión pública (Flinders, 2002: 51).

Gobernanza es un término relativamente reciente que procura captar las nuevas dinámicas de interacción entre una pluralidad de actores, y principalmente entre el Estado y la sociedad civil. Este ha sido particularmente el caso en América Latina durante los últimos años (Selee y Tulchin, 2004). El interés por la gobernanza tiene varias explicaciones. Peters y Pierre por ejemplo, argumentan que el creciente interés por la gobernanza se explica por los siguientes factores: el empeoramiento de la capacidad del Estado a raíz de la crisis financiera del Estado; el cambio ideológico hacia el mercado (de una cultura política colectivista a una individualista); la globalización; el fracaso del Estado; la aparición de una nueva administración pública (NAP); el cambio social y las complejidades crecientes de la política contemporánea; las nuevas fuentes de gobernanza regional e internacional y; la tensión entre las nuevas formas de

coordinación y dirección política y el legado de canales e instrumentos de rendición de cuentas políticas (2005: 37-56).

El concepto de gobernanza se aplica en múltiples situaciones y niveles político-administrativos, abarcando la dimensión global, nacional, regional y local. Esta aplicación es evidente en un cúmulo de conceptualizaciones, como gobernanza global (Finkelstein, 1995; Scholte, 2002; Axworthy, 2001; Krahmman, 2003; Karns y Mingst, 2004), gobernanza local (Crawford, 1999; Blair, 2000; Denters y Rose, 2004), gobernanza horizontal (Termeer, 2009; Mesquita y Lazzarini, 2008), gobernanza interactiva (Kooiman *et al.* 2008), gobernanza corporativa (Williamson, 1988; Bebchuk *et al.*, 2009), gobernanza urbana (DiGaetano y Strom, 2003; Kearns y Paddison, 2000; Healey, 2004; Irazábal, 2005), entre otras. Recientemente, el término ha aumentado en popularidad ya que procura captar las nuevas dinámicas de interacción entre una multitud de actores; principalmente entre el Estado y la sociedad civil en el caso latinoamericano. Según Kjær (2004: 3-12), la nueva gobernanza es un concepto que no se limita a circunscribir las instituciones del Estado, sino que el enfoque también abarca a otros actores que, de una u otra manera, forman parte de un proceso orientado a conseguir objetivos comunes, incluyendo así a las diferentes redes que se dan en la sociedad.

La gobernanza es el resultado de un desarrollo teórico que atravesaron las tradicionales nociones de administración pública y de políticas públicas las cuales se concentraban en la mera acción burocrática del Estado. En cambio, en un mundo cada vez más globalizado e interactivo en términos económicos, políticos y culturales, las nuevas demandas ciudadanas clamaban por un cambio ante la inoperancia estatal en dar respuesta efectiva a dichas exigencias. Como observa Pardo (2011: 9-20), hubo varios intentos de sanar la administración pública, implementar medidas de privatización, e introducir una cultura comercial y de mercado que reemplazaría la cultura jerárquica tradicional. Estas medidas optaron por fortalecer la autonomía institucional y formar un “gobierno contratante y patrocinador, más que proveedor directo de bienes y servicios” (p. 16), y fueron puestas en marcha por la NAP, fortaleciendo paulatinamente la noción de mercado sobre la importancia del cliente.⁵

⁵ Según Bevir *et al.* (2003: 1-2), la nueva administración pública tiene sus orígenes en los años 80, cuando el uso del término *management* o gestión se generaliza en las escuelas de administración pública, subrayando el objetivo de lograr la eficacia.

En el debate sobre la gobernanza se involucra cada vez más al sector privado en la prestación de servicios públicos mientras el Estado pasa a adoptar un rol de administrador sin pasar a imponerse de una manera tradicional y jerárquica. La gobernanza pone el rol del Estado en una posición donde éste actúa más bien como un socio que opera en redes, que propone redimensionar la relación Estado-sociedad civil mediante la administración de esas redes. La función del Estado no se evapora, sino que se modifica, al cambiar su posición jerárquica hacia una función de facilitador. El involucramiento de nuevos actores en las políticas públicas y las nuevas demandas de participación por parte de éstas son una estrategia que encaja con los principios de la democracia (Pardo, 2011: 16-17). Como lo formula esta autora; “en la NAP sólo la alta función pública ocupa un papel relevante; en el modelo de gobernanza se mantiene una posición intermedia; la independencia que adquiere la burocracia se refiere a la forma de manejar sus relaciones con la sociedad civil y es la administración de redes la que se convierte en el medio privilegiado para la definición de políticas” (p. 17). Junto a esto argumenta que “tanto la NAP como el modelo de gobernanza para la administración pública toman distancia del gobierno; gobernar para ambas es “timonear, pero no remar”. En ambos se privilegia la presencia de otros “actores”; en los presupuestos de la NAP, para reducir costos, incrementar la eficiencia e incluso acotar el poder del Estado; en los de la gobernanza, para lograr mayor eficiencia e involucrar a la sociedad” (p. 18).

También Rhodes destaca la relación entre el Estado y la sociedad civil quien define gobernanza como la forma de gobernar con y por medio de redes (2007: 1246-1247). Según él, la gobernanza se rige por los siguientes criterios: a) interdependencia entre organizaciones, que involucra tanto al gobierno como a otros actores no-estatales. Este cambio, entre lo público, privado y lo voluntario, hizo que desaparecieran las antiguas estructuras y se acentuaran nuevas dinámicas que interactúan de forma más espontánea y más dinámica; b) interacciones continuas entre miembros de redes, como una necesidad de intercambiar recursos y negociar propósitos compartidos; c) interacciones dinámicas que dependen de un cierto grado de confianza y que son administradas por las reglas establecidas por los que constituyen parte de la red y; d) cierto grado de autonomía respecto al Estado, en el sentido de que las redes no responden al Estado, ya que son más bien autorreguladas. A pesar de que el Estado no tiene una posición

privilegiada y soberana, sí puede de manera indirecta e imperfecta dirigir las redes.

La gobernanza se refiere de esta manera a la configuración y la gestión de las reglas políticas del juego; es decir, cómo manejar y mejorar la rendición de cuentas o *accountability*. Como indica Kjær (2004: 15); “la gobernanza trata de manejar las reglas del juego con el fin de mejorar la legitimidad del sector público.” En este sentido, hay una clara relación con la legitimidad y la eficacia, siendo la lógica que eficacia genera legitimidad. La autora también menciona que la democracia genera legitimidad, ya que los procesos democráticos son necesarios para garantizar el involucramiento de los ciudadanos y para que sea eficaz la gestión pública.

Ahora bien, el papel del Estado pasa a ser materia de discusión en la literatura sobre la gobernanza. Como señala Martínez (2005: 15-17), hay autores que argumentan en pro de la extensión del rol del Estado en el nuevo terreno de interacción con actores privados, la sociedad civil, agencias estatales y organizaciones en las políticas públicas y la gestión pública. En este sentido, Kooiman (1999) argumenta que la pérdida de legitimidad hace que el Estado se encuentre en una posición debilitada en las redes de gobernanza. Por otra parte, autores como Peters y Pierre (1998) sostienen que la gobernanza más bien genera los mecanismos de interacción y ofrece una dirección para canalizar la participación de otros actores no estatales. Así, el Estado seguiría siendo el principal actor en la toma de decisiones y en la gestión, pero pasaría a ser cada vez más dependiente de otros participantes que forman parte de la red de gobernanza y que exigen rendición de cuentas por parte del Estado. En un análisis comparativo entre seis países, Blair (2000: 27) argumenta que la gobernanza democrática – tanto al nivel nacional como local– depende del *accountability* de los funcionarios públicos y de que éstos asuman esta responsabilidad frente al público.

En esencia, la gobernanza favorece el interactuar de diversos actores a nivel local para que, conjuntamente, logren mejorar las condiciones de vida, como alternativa ante el actuar verticalista y de control que tradicionalmente ejercía la autoridad pública. Hunt (2005: 11-13) se pregunta algo central al respecto: ¿funciona trabajar juntos? La autora se refiere a cuatro obstáculos a los que se enfrenta el funcionario público para lograr que el gobierno funcione de manera “eficaz, sostenible, legal y éticamente integral”. Dichos obstáculos son categorizados según las siguientes particularidades: a) la fragmentación; es decir que el incremento

de trabajar conjuntamente, puede tener resultados contradictorios ya que corre un riesgo de fragmentar y generar confusión en el proceso de diseñar e implementar políticas públicas, debido a que existe la posibilidad de confundir quiénes tienen la responsabilidad en la jerarquía que la horizontalidad tiende a opacar; b) la responsabilidad (*accountability*); es decir que la confusión que genera la proliferación de actores puede producir tensiones en el gobierno y entre los funcionarios públicos. Esto debido a que se genera una situación en la que no queda en claro quiénes son los responsables en asuntos como el gasto público y la asignación de recursos para que la gestión pública opere eficazmente; c) el departamentalismo; es decir que se preserva la manera tradicional vertical de actuar y se asocia íntimamente con la responsabilidad que se tiene para cumplir con sus obligaciones institucionales. El departamentalismo o enfoque verticalista enfatiza la noción de lo racional en la manera de hacer políticas públicas. A pesar de que la aplicación de un estilo vertical en la gestión es considerada eficaz, esta visión ha cosechado muchas críticas durante los últimos años y; d) las relaciones, es decir que la calidad de las relaciones entre las personas que participan de manera individual o como parte de una institución es la que sostiene el proceso de gestionar, manteniendo las articulaciones entre los actores involucrados. Este aspecto es fundamental para que haya interacción entre las instituciones públicas, los ciudadanos y los actores privados. La cooperación entre individuos depende del nivel de confianza que haya. Este grado de confianza se torna determinante en el grado de articulación de las dinámicas de gobernanza, como en las relaciones interinstitucionales.

Al observar la literatura y los aspectos discutidos en el debate teórico sobre la gobernanza, se podría concluir que la esencia de la gobernanza es la interacción entre dos o más actores a nivel horizontal y vertical y que la cooperación entre los actores que participan contribuye a que se consiga un objetivo común y que, como señalan Loh *et al.* (2010: 2948-2949), mejore la eficacia y calidad tanto del proceso como de la meta compartida.

El grado de confianza existente es determinante tanto para la calidad como para la eficacia e intensidad de la cooperación entre individuos e instituciones. Como indica Sydow (1998: 31-32), la confianza es un fenómeno social que dinamiza la relación no solamente entre organizaciones, sino también dentro de cada organización, entidad o institución. Junto a ello, se considera que la confianza es un mejor

mecanismo de control que la estructura jerárquica entre entidades. Sydow alista cinco aspectos relevantes sobre la confianza interinstitucional (que él denomina “confianza interorganizacional”). A saber: a) estimulando la formación de estrategias colectivas; b) dinamizando la coordinación de actividades económicas; c) estimulando el intercambio de información y aprendizaje entre las instituciones; d) facilitando la gestión de roces y problemas interinstitucionales; y e) contribuyendo a bajar costos de transacciones, creando espacios para gestiones estratégicas, fortaleciendo la estabilidad de la red de gobernanza y, simultáneamente, apoyando las iniciativas de cambio institucional. Nooteboom *et al.* argumentan, por su parte, que la confianza solamente puede ser interpretada como un instrumento de gobernanza de manera limitada, en el sentido de que contribuye a reducir riesgos pero no puede ser implementada de forma instantánea ya que requiere tiempo para construirse. Como lo dicen estos autores; “no puede ser una precondition de una relación, sino un resultado” (1997: 318).

Siguiendo la observación de Sydow, en el sentido de que la confianza es un fenómeno social, la relación entre instituciones y el nivel de interacción deben depender de una u otra forma de la calidad de la relación interpersonal entre los individuos que forman parte de las instituciones y que actúan por parte de estas. El autor argumenta esta observación afirmando que “si la confianza interorganizacional es producida y reproducida mediante acciones que refieren a estructuras de significación, de legitimación y de dominación, inevitablemente su constitución está conectada con personas y así con sus personalidades” (pp. 41-42). Así, el autor se refiere a una dualidad en la confianza de la relación interinstitucional; por un lado hay un grado de confianza entre personas⁶ y; por otro lado, hay un nivel de confianza más abstracto; es decir, en sistemas abstractos. Una caracterización elaborada por Zucker (1986) destaca las fuentes de confianza en la relación interinstitucional. La primera fuente es *process-based trust*, es decir que la confianza se encuentra profundamente vinculada con relaciones personales duraderas y tiene la potencia de generar una reputación. La segunda fuente es *characteristics-based trust*, es decir que la

⁶ Confianza interpersonal, como lo argumentan en sus estudios en la disciplina de psicología social, es un poderoso mecanismo psicológico que se consigue mediante la actitud benevolente hacia una persona confiada que es formada por interacciones previas (Acedo-Carmona y Gomila, 2014: 1). Ello indica que es un proceso que requiere tiempo e inversión de ambas partes involucradas para que se establezca la confianza. Los mismos autores (2013:81) confirman, además, la importancia que tiene la confianza interpersonal al generar altos grados de cooperación y reciprocidad.

confianza procede de características personales, como origen, edad y género. La tercera es *institutional-based trust*, es decir que la confianza proviene de fuentes como la tradición, imágenes, nombre, licencias, profesión y de interacciones sociales, entre otras. Es en el espacio de encuentro entre los individuos de las instituciones, o en otras palabras, es en las redes interinstitucionales, donde se produce, y sobre todo, donde se reproduce la confianza interinstitucional (Sydow, 1998: 42-47). La combinación de estas tres modalidades de confianza personal y sistémica “asume que la confianza en organizaciones y en las redes interorganizacionales se encuentra al mismo tiempo tanto conectada y desconectada de los actores individuales y sus personalidades” (p. 42).

En la relación interinstitucional, los factores que influyen y que determinan el grado de confianza y de interacción son muchas. La literatura que existe sobre el análisis de la relación interinstitucional y la confianza es limitada y es poco clara en evidenciar cuáles son dichos factores. En la subsecuente sección se aborda un análisis conceptual sobre una dinámica interinstitucional en particular; entre el gobierno municipal y la policía, en el que se intenta profundizar las particularidades de dicha articulación con base en la literatura existente sobre la temática.

1.1.3 Gobernabilidad y gobernanza: elementos comunes y diferencias

Existe una relación intrínseca entre la gobernanza y la gobernabilidad, que ha dado origen a confusión conceptual; incluso, ambos conceptos han sido entendidos como sinónimos; o bien, que el uno ha sido reemplazado por el otro. Prats (2001: 112-19) explica que dicha confusión viene del uso incorrecto de la comunidad de desarrollo, la cual ha usado gobernanza en circunstancias en las que lo adecuado sería referirse más bien a gobernabilidad. Según el autor, el término gobernanza se hizo presente en el discurso de la comunidad de desarrollo cuando fue implementado el término en las reformas político-administrativa; reformas al sector público que se concretizaron y fueron articuladas al acentuarse la reforma neoliberal en la región latinoamericana. La confusión se daba entre la gobernanza y la nueva administración pública. Sólo más adelante se comenzó a aplicar el término gobernanza para referirse a la interacción entre varios actores, y no solamente desde el punto de vista de la autoridad política. Prats observa que este término está pasando por un cambio semántico, al referirse a lo que expresó Mayntz:

“Inicialmente *governance* se utilizó como sinónimo de *governing* (que proponemos traducir por gobernación) o proceso de gobernar a través de las organizaciones de gobernación (*governing organizations*). Pero –advierte– el campo semántico de la palabra se ha ampliado con dos nuevas acepciones: (1) hoy se recurre a *governance*, en primer lugar, para indicar “un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico y caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el estado y los actores no estatales al interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado”; (2) pero, en segundo lugar, se está recurriendo a *governance* para indicar algo mucho más amplio: inicialmente desde la economía de los costes de transacción, pero con mayor generalidad después, se descubrieron formas de coordinación social diferentes no sólo de la jerarquía sino de los mercados, recurriéndose entonces a la expresión *governance* para designar toda forma de coordinación de las acciones de los individuos y las organizaciones entendidas como formas primarias de la construcción del orden social” (Prats, 2001: 119).

Aguilar indica que tanto el concepto de gobernabilidad como el de gobernanza se enfocan en el quehacer y el accionar del gobierno, subrayando las particularidades y complejidades de la capacidad de gobernar y buscando soluciones a las problemáticas gubernativas (2010: 23-31). Según este autor, la diferencia entre ambos conceptos está en que varían tanto el planteamiento del problema como la respuesta entregada. La gobernanza es un fenómeno que necesita de las condiciones que genera la gobernabilidad. Ello queda claro en la disimilitud entre la gobernabilidad y la ingobernabilidad, ya que en el primero significa que la sociedad es gobernada, mientras que en el segundo no existen las condiciones para que se desplieguen las dinámicas de gobernanza. Son fundamentalmente dos los orígenes que crean las circunstancias de ingobernabilidad. El primero es social, y se da cuando la sociedad no reconoce al gobierno; es decir, que no lo considera como el actor público legítimo, y entonces no lo acata. Un indicador por excelencia de ello es la desconfianza ciudadana. El segundo es gubernamental, que se refiere a la capacidad del gobierno para dirigir a la sociedad; es decir, si es eficaz o no. En el caso de ingobernabilidad, el gobierno es considerado totalmente incapaz de gobernar y responder a las demandas y necesidades ciudadanas. Mientras que el primero tiene como punto de partida a la sociedad y como ésta percibe al gobierno, el segundo se enfoca en el gobierno y la posición de éste en relación con la sociedad. En la segunda perspectiva, la gubernamental, se considera la orientación de

la gobernabilidad ya que ésta se dirige a explicar las circunstancias y la conducta del gobierno. Una condición necesaria para que haya un nivel adecuado de gobernabilidad es la que brinda la legitimidad, a la que Camou considera un componente básico; y que parte de la lógica de que en la sociedad civil no es suficiente tener un gobierno eficaz.

Mientras que la gobernabilidad se refiere al “equilibrio dinámico entre las demandas sociales y respuestas gubernamentales” (Loyo, 2002: 7), la gobernanza se refiere estrictamente al ejercicio del gobierno, del conjunto de las acciones que el gobierno lleva a cabo, como señala Aguilar (2010: 28). El autor argumenta que la gobernanza indica la necesidad de una nueva manera de gobernar; es decir, que opta por redimensionar la relación entre el Estado y la sociedad en condiciones en las que los nuevos actores sociales interactúan en la gestión pública. Esto da origen a las dinámicas de gobernanza e interacciones menos jerárquicas entre Estado y sociedad. Dichas interacciones son entonces tanto en el aspecto horizontal o interinstitucional, como en el vertical. En las palabras del autor;

“gobernar mediante coordinación más que por subordinación, mediante iniciativas de diálogo, discusión, entendimientos, negociaciones, acuerdos y compromisos con los actores clave para la producción de las situaciones preferidas de la vida asociada, que toman la forma de coordinación, colaboración y corresponsabilidad público – privada – social en la formulación e implementación de políticas, programas, proyectos de inversión y prestación de servicios” (2010: 30).

Esta íntima relación entre los dos conceptos es también una particularidad que Kooiman (2008: 173; Kooiman *et al.* 2008: 3) subraya en su definición de la gobernabilidad; “gobernabilidad es la capacidad general de la gobernanza sobre una entidad o sistema social.” Los autores explican que actos de gobernanza tienen la potencialidad de influir en la gobernabilidad, en su totalidad o en algunos de sus componentes. Es además importante mencionar que también factores externos tienen el potencial de influir en la gobernabilidad. Incluso pueden constituirse en fuente de inseguridad sobre la gobernabilidad de una sociedad ya que ésta cambia continuamente debido factores internos y externos. Revesc (2005), por ejemplo, dice que hay los que consideran gobernabilidad y gobernanza como sinónimos, pero el autor sigue en la misma línea que Kooiman y otros. Según Revesc, ambas conceptualizaciones acentúan dos aspectos distintos, enfatizando que gobernabilidad se refiere a la capacidad de gobernar mientras que la

gobernanza se refiere más bien a la manera de gobernar. En el aspecto de la gobernanza, la realidad refleja una dinámica donde se hace importante considerar quiénes son los que gobiernan. Tradicionalmente, el Estado era la respuesta a esta interrogación, pero en el contexto actual de interacción de una mayor diversidad de actores que vuelven mucho más compleja la situación. A saber, la cantidad de participantes en las políticas públicas junto a otros factores ha aumentado considerablemente, incluyendo a ciudadanos, intereses privados, organizaciones locales y extranjeras, entre otros. Este proceso está redimensionando la gestión pública, ya que se están produciendo una gran variedad de interacciones formales e informales.

La interacción de una mayor diversidad de actores en la gestión pública local que está redimensionando la relación Estado-sociedad civil es evidente en materias de seguridad pública local en América Latina desde mediados de los años 90. Esta diversidad de actores creó el espacio para que se involucraran actores estratégicos de la sociedad civil en el manejo local de la seguridad. La siguiente parte de este capítulo aborda un análisis conceptual de la seguridad pública y caracteriza las particularidades de este concepto al contexto regional latinoamericano, donde se ha tornado central reivindicar la eficacia estatal y la legitimidad en el manejo de la seguridad pública. No obstante, la presencia de circunstancias históricas, políticas y sociales complejas dio lugar a que se formaran nuevas dinámicas de gobernanza con el objeto de mejorar la eficacia del Estado en el manejo de seguridad pública.

1.2 Una caracterización conceptual de la seguridad pública: entre lo civil y lo militar

La seguridad pública tiene pocos años de existencia en América Latina. Si se define a la seguridad pública por su manejo no militar, es decir, en condiciones en las que las autoridades civiles son las responsables de su gestión, recién desde mediados de los 90 se puede hablar del concepto en la región.⁷ La dimensión militar de la seguridad pública latinoamericana es

⁷ Ello se diferencia bastante con Europa Occidental y Norteamérica, donde la seguridad pública es un concepto con tradiciones largas de manejo civil en materias de policía, orden público, y la seguridad interna generalmente, y donde tanto el *expertise* de la burocracia estatal como el de los circuitos académicos brindan mucho interés y experiencia (Véase estudios como Brewer y Grabosky, 2014: 139-

pronunciada en la mayoría de los países del área; en unos, más fuerte que en otros. En los años precedentes a los '90, el manejo de la seguridad era una prerrogativa meramente militar y las organizaciones policiales formaban parte de la máquina militar que salvaguardaba la autonomía de la nación contra los enemigos externos y, sobre todo, internos. El acento unilateral en la seguridad nacional para garantizar la supervivencia de las élites políticas y obedecer al dominio estadounidense de la Guerra Fría, eran factores que estorbaban la aparición de seguridad pública hasta la mitad de los 90.

A principios de los 90, la mayoría de los países latinoamericanos tenía a un civil como ministro de defensa. Esto se daba en un momento en que comenzaron a aflorar las nociones de seguridad enfatizando la protección de la integridad física del individuo y el bienestar social en las políticas de seguridad interna en la región. Al mismo tiempo, las instituciones policiales pasaban a ser reubicadas bajo el control de ministerios del interior o de hacienda. En la actualidad, la única fuerza policial latinoamericana que sigue siendo adscrita al ministerio de defensa es la Policía Nacional de Colombia, producto de la conflictiva situación interna en ese país. Pese a los avances experimentados en América Latina en el sector de seguridad pública, hoy en día las autoridades militares y policiales siguen disfrutando de una posición dominante en materias de seguridad. Además, la brecha entre la fuerza pública y la sociedad civil es enorme. Eso se expresa en factores como la desconfianza ciudadana, la falta de conocimiento civil sobre la institución policial y, la escasa interacción entre la policía y los ciudadanos, acentuando la distancia entre el Estado y el público.

Seguridad pública es, por tanto, un campo muy amplio que consiste de subsectores como la policía (*law enforcement*), cuerpos de inteligencia, entidades de emergencia como el departamento de bomberos, servicios de búsqueda y de salvamento (*search and rescue services*), el sistema de justicia y, hasta cierto grado, las fuerzas armadas; en algunos países como Estados Unidos y Suiza, contempla también a las entidades de reservas militares como la *national home guard*. Los roles, función e importancia de estos subsectores varía considerablemente de un país a otro. Frecuentemente, situaciones de emergencia y de crisis requieren el involucramiento de los actores de los diferentes subsectores, en las que los aspectos de cooperación y de coordinación son factores determinantes. Un ejemplo de ello es un

154; McKenna, 2012: 331-342; Townshend, 1993; Reisig y Kane, 2014; Cools, 2010; Tonry *et al.*, 2011; Skogan, 2004; Boukalas, 2014).

ataque terrorista de gran envergadura que, por ejemplo, inicialmente movilizaría a la fuerza policial, a los bomberos y al personal de ambulancia y; subsecuentemente; al sistema de justicia y a los servicios de inteligencia policial y/o militar. El ataque terrorista que se produjo el 11 de septiembre de 2001 contra las torres gemelas en Nueva York, Estados Unidos, y la masacre que ocurrió en Oslo y Utøya, Noruega, el 22 de julio 2011, son dos acontecimientos que demuestran la importancia de coordinación y cooperación entre los distintos subsectores del Estado. Rothbard (2006) muestra la complejidad y los dinámicos desafíos que se producen entre dichos subsectores interagenciales, y que quedó dramáticamente a la luz en el accionar de las autoridades nacionales y locales norteamericanas en los trágicos eventos de 2001. Durante los últimos años, la globalización de los asuntos de seguridad ha dado por resultado la formación de redes de interacción mucho más complejas dentro del sector de seguridad pública, que van más allá de lo analizado por Rothbard. La iniciativa de *Homeland Security*, que se estableció en Estados Unidos como una reacción al ataque contra las torres gemelas, es un ejemplo de estas nuevas iniciativas.⁸

El debate sobre la seguridad pública (o seguridad interna) en América Latina es extenso. En los últimos años se encuentran referencias de esta temática en trabajos académicos que normalmente analizan la violencia y el crimen, la seguridad ciudadana y las reformas policiales. Sin embargo, el aspecto normativo de la seguridad pública no aparece frecuentemente como temática actual en la literatura correspondiente. La tendencia en ámbitos académicos es referirse al término de seguridad ciudadana. Como se verá más adelante en esta parte del capítulo, este concepto se ha hecho dominante en América Latina y ha sido adoptado como un nuevo enfoque en la agenda pública. En este sentido, se considera la seguridad ciudadana como una modalidad de seguridad pública (Bailey y Dammert, 2006: 58-74). Estos dos autores se refieren a la definición de la seguridad pública de la siguiente manera:

“La seguridad pública envuelve la protección de las personas, la propiedad, y las instituciones democráticas contra las amenazas internas y externas de violencia o de intimidación. En su expresión más simple, la seguridad pública se refiere a la seguridad (*safety*) física y psicológica de las personas frente a amenazas de desastres naturales, o de la agresión física

⁸ Véase, por ejemplo, Friedman (2005: 22-29); Kettl (2004); Whitley *et al.* (2007: 259-279); y Lewis (2006).

de otros. ‘Otros’ puede significar criminales comunes o terroristas con motivos políticos. Los blancos principales son las personas civiles, pero pueden ser instituciones estatales que resultan atacadas también. Respuestas frente a las amenazas de la seguridad pública, tanto desde el interior como desde el exterior, son dirigidas por la policía y los órganos del orden público, y los servicios de inteligencia. Las fuerzas militares también pueden desempeñar un papel significativo. La seguridad pública enfatiza los derechos civiles y el imperio de la ley; es decir, incluye tanto una eficaz respuesta de las fuerzas del orden público como la seguridad de los ciudadanos contra la coerción extralegal e ilegal de los funcionarios públicos. Finalmente, la seguridad pública, como la seguridad nacional, en el Hemisferio Occidental, incluye la protección de las instituciones democráticas” (Bailey y Dammert, 2006: 11).

El objetivo principal de la seguridad pública consiste de esta manera en proteger a las personas, la propiedad y las instituciones políticas democráticas de amenazas internas y externas. Por otro lado, la seguridad nacional, consiste en la protección del Estado y la integridad territorial frente a otros actores estatales e interestatales como, por ejemplo, el crimen organizado y el terrorismo. Esta definición varía de una región a otra, de un país a otro, incluso de una ciudad a otra. Evans (1973: 9), quien analiza la temática en el contexto de Canadá, plantea que es necesario definir la seguridad pública según la experiencia personal que tiene cada ciudadano y, de esa manera, la seguridad pública incluye diversos aspectos. Entre estos se encuentran aspectos como transitar tranquilamente por la calle durante la noche sin temer un ataque físico o salir de la casa sin que sea necesario cerrar la puerta. Pero también implica que al pagar impuestos se activa una efectiva provisión de servicios públicos que no tienen como destino el enriquecimiento personal de los encargados del poder. Como evidencia esta tesis, la seguridad pública en Latinoamérica es más bien entendida sobre todo por su aspecto de combate al crimen, a la violencia y a la inseguridad. Esto parece ser resultado de una tendencia donde el término de seguridad ciudadana se ha puesto de moda para referirse a la seguridad pública, dejando de lado múltiples aspectos de la seguridad pública.

Otro autor que analiza conceptualmente la seguridad pública es Saín. Él se refiere al gobierno de seguridad pública como “el conjunto de estructuras y procesos institucionales que, de hecho, se encuentran abocados a la formulación, implementación y evaluación de las políticas y estrategias de seguridad pública, así como a la dirección y administración del

sistema institucional mediante el cual ello se lleva a cabo” (2008: 67). De este modo, según Saín, una política de seguridad pública se entiende como “el conjunto de estrategias e intervenciones públicas implementadas por diferentes actores estatales y sociales (públicos y privados) a efectos específicos de abordar y resolver aquellos riesgos y conflictos, concretos o previsibles, de carácter violento y/o delictivo, que lesionen los derechos y las libertades de las personas en un determinado ámbito espacio-temporal. Se trata, pues, de una política de gestión determinada conflictividad social, esto es, de aquella conflictividad que se manifiesta en hechos de violencia y/o en acciones delictivas, todo ello mediante su prevención, conjuración e investigación administrativa y/o la persecución penal de sus responsables.” (p: 67).

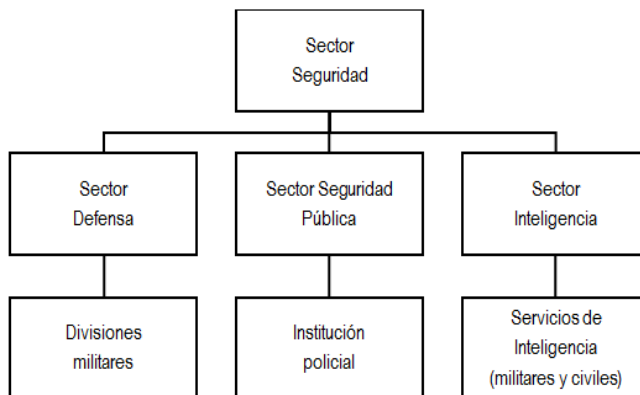
Saín (2008: 68-74) señala que toda política de seguridad pública consta de dos elementos primordiales: El primer elemento es el “diagnóstico integral” de la seguridad pública, que se enfoca por un lado en los problemas situacionales de violencia, de delito y de conflictos y; por el otro, en los actores, el funcionamiento, la organización y las normas del sistema institucional de la seguridad pública. En este orden de palabras, se observa que el diagnóstico integral consiste de dos componentes cardinales: a) el “diagnóstico situacional”, consistente en una operación constante de colección, análisis y monitoreo de la situación de la violencia y del delito. Esta producción persistente suministra información específica y actualizada sobre la situación para que luego facilite el diseño e implementación de estrategias de prevención y conjuración y; b) el “diagnóstico institucional”, que involucra tanto la producción del estado de la situación normativa, organizativa y funcional del sistema institucional de seguridad pública, como de las estrategias y políticas que deben ser llevadas a cabo. El objetivo final de este diagnóstico es detectar tanto las debilidades como las fortalezas de la institucionalidad, en correspondencia con los objetivos y fines políticos y estrategias sectoriales.

El segundo elemento primordial, en el marco de dichas estrategias, se enfoca en el objetivo de ajustar y modernizar la institucionalidad de la seguridad para ejercer control a través de la prevención o conjuración de las situaciones diagnosticadas anteriormente por el sistema en la primera etapa. En este sentido, las estrategias institucionales se orientan a reformar y modernizar las medidas normativas, organizacionales y funcionales junto a elementos pertenecientes al sistema institucional de seguridad pública. Por otro lado, las estrategias de control del delito se abocan a iniciativas

vinculadas a la prevención de situaciones de violencia y delincuencia. Estas estrategias son impulsadas por el sistema de prevención social o policial y son parte de las iniciativas del sistema policial y judicial (2008: 69-74).

A pesar de que los actores de seguridad de ambos campos se entrecruzan en varias áreas de seguridad, es la institución policial la que oficialmente se encarga de la seguridad interna en los Estados latinoamericanos. Obviamente, en la práctica ello es más complejo de lo que parece. En América Latina los militares desempeñan un papel significativo, tanto en el diseño como en la ejecución de políticas públicas de seguridad. A parte del caso de Colombia, en Brasil los militares también se imponen notablemente en materias de seguridad pública, donde según Hoelscher y Norheim-Martinsen (2014: 957-975) se implementan estrategias militares como estrategia para combatir la inseguridad urbana.

Cuadro 1.1 Organigrama general del Sector Seguridad del Estado



Fuente: Elaboración propia en base de información de Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Chile [FLACSO Chile], 2007.

En América Latina el Sector Seguridad Pública⁹ es el sector que se encarga de la seguridad de la población y del mantenimiento del orden público. El Estado cumple con este deber por tener el monopolio de la coerción, que es administrado a través de las instituciones policiales, a las que se les reconoce las facultades necesarias para cumplir con sus funciones públicas.

⁹ En este trabajo, el Sector Seguridad Pública se refiere a la institución policial y todas las entidades constituyendo parte de la fuerza policial y el liderazgo civil en un Estado determinado.

El sector de seguridad pública forma parte del Sector Seguridad, el cual consiste del Sector Defensa, del Sector Seguridad Pública y del Sector Inteligencia (Véase el cuadro 1.1).

Según Flacso Chile (2007: 12), el Sector Seguridad es “el término usado para describir un sistema de seguridad que incluya todos los actores, sus roles, responsabilidades y acciones, trabajando en conjunto para administrar y operar el sistema de una forma congruente con las normas democráticas y principios de buen gobierno. De esta forma contribuye al buen funcionamiento del marco de la seguridad”.

A lo largo de estas consideraciones teóricas, se ha prestado atención a una multiplicidad de desafíos y actualidades presentes en el Sector Seguridad Pública en Latinoamérica. Así se produce la ampliación del conjunto de actores en materias de seguridad, como son los casos del gobierno municipal, del sector privado como un proveedor de seguridad y del involucramiento de la ciudadanía en la seguridad. Esto no solo produce una nueva gobernabilidad, sino que también crea un nuevo orden de seguridad latinoamericano, lo que significa que el Sector Seguridad Pública está enfrentando nuevos y complejos desafíos de gobernabilidad.

Por otra parte, la nueva conceptualización de seguridad más humana pavimentó el camino al involucramiento de nuevos actores en materias de seguridad al nivel local, o municipal. A partir de los años 90, esto ha ido de la mano de la implementación de reformas a las fuerzas policiales en América Latina. Estas iniciativas tenían como objeto modernizar y profesionalizar estas instituciones estatales y a la vez, promover la relación con la comunidad y reconstruir la confianza ciudadana hacia la policía. En este aspecto, es notable la influencia de la visión de la seguridad ciudadana, la cual, según Carrión (en Bobeá, 2003: 73), es un concepto que busca acercar al Estado y la ciudadanía para que, conjuntamente, enfrenten la violencia y el crimen. En otras palabras, procura equipar a la ciudadanía y las instituciones para que de forma conjunta resuelvan democráticamente los conflictos. La participación ciudadana en asuntos de seguridad se ha vuelto uno de sus ejes y su adopción es un aspecto significativo en materias de seguridad (Salazar, 2007: 191-212).

En el campo de la seguridad ciudadana, pareciera ser que se ha logrado mejorar en algunos casos la relación policía-ciudadano a través de iniciativas que han estado dirigidas a incluir a la comunidad en materias de seguridad. Sin embargo, como afirma Dammert (2006: 58-74), por un lado

hay un incremento en las expectativas de las medidas del gobierno y; por otro, emergen conceptualizaciones contradictorias sobre el papel de la comunidad en el diseño e implementación de medidas preventivas de seguridad. La incapacidad institucional –y, por ende, estatal– en contrarrestar la inseguridad puede tener resultados no deseados. En el caso de la inseguridad que perturba a la ciudadanía argentina, Para el caso argentino, Pegoraro (2002: 31) argumenta que la coproducción de seguridad por medio de la creación de organizaciones dedicadas a la protección vecinal ha a menudo desembocado en un vigilantismo incontrolado. De esta manera, acciones de vigilancia del vecindario (brigadas vecinales) pueden llevar a conductas antisociales, como es el caso de justicia por mano propia. El autor también afirma que, en tales casos de incapacidad estatal, las compañías de seguridad privada ofrecen soluciones frente a la inseguridad.

La aparición y multiplicación de compañías de seguridad privada es una tendencia regional en América Latina. Esto pone en evidencia la percepción de inseguridad entre los ciudadanos debido a la escasa provisión de seguridad parte del aparato estatal. Mansilla (2003: 102), por ejemplo, describe que la privatización de seguridad en Bolivia es un fenómeno que viene por la incapacidad de proveer los servicios de seguridad a la ciudadanía. Esto, a pesar de procesos de modernización de los órganos estatales que operan en el sector de seguridad pública. Esta realidad fomenta el aumento de intereses privados en esta actividad.

Esta proliferación del sector privado de seguridad viene creciendo desde fines de los años 70. Tiene sus orígenes en la crisis fiscal del Estado, la disminución del gasto público (lo cual se materializa en la reducción presupuestaria policial) y en el enfoque creciente de la política de privatización. Esta tendencia no se restringe solamente a América Latina, sino que es más bien un fenómeno global (del Olmo, 2000).¹⁰ Como resultado de la privatización de la seguridad, ésta se está cambiando de un bien público a un bien disponible en el mercado, lo que contribuye al aumento de la desigualdad en América Latina. Los vendedores privados de seguridad dependen y se benefician del crimen y la violencia. Si no existiese

¹⁰ Actualmente, se estima que aproximadamente 4 millones de personas se encuentran empleadas por empresas privadas de seguridad en la región. Alrededor de 2.5 millones de estos individuos mantienen posiciones como guardias de seguridad privados, lo cual indica un aumento considerable de los 1.63 millones de guardias privados contabilizados en 2003. Los servicios más comunes de la seguridad privada en el continente son los de la vigilancia y la protección de residencias e industrias, la protección personal, la custodia y el traslado de valores y un número de servicios de prevención. Estos servicios son normalmente caracterizados secundarios al trabajo de la policía (Arias, 2009).

inseguridad, nadie tendría la necesidad de proveerse de ella por cuenta propia. En otras palabras, como su base de venta es la inseguridad, los agentes que ofrecen estos productos no están interesados en obtener un estado de seguridad total (Zedner, 2003), porque ello reduciría la demanda por sus productos.

El reemplazo de la seguridad pública por soluciones privadas tiene el riesgo de generar conflictos entre intereses privados y la función del Estado en mantener el orden público y de beneficiar los intereses del sector privado. Al encontrarse la seguridad privada operando en el espacio jurídico de la seguridad pública, es decir, realizando funciones originalmente asignadas al aparato estatal, el monopolio legítimo de la coerción por parte del Estado se encuentra amenazado por actores privados. Las fuerzas policiales han dejado de ser los únicos agentes disuasivos en la sociedad. Los actores en forma de agentes pagados procedentes de la seguridad privada y actores sin pago, como las agrupaciones provenientes de la comunidad, ocupan cada vez más el rol policial en la prevención del crimen. La amplificación de actores no-estatales en materias de seguridad parece coincidir con una aceptación gubernamental de que las fuerzas policiales no son capaces de dar solución a las nuevas complejidades que presentan el crimen y la violencia. Además, el exceso de trabajo que enfrenta la policía contribuye a estimular la seguridad privada por parte de los gobiernos (Bayley y Shearing, 1996). Esta nueva interacción entre lo público y lo privado en materias de seguridad hace que se vuelva muy complejo distinguir a los dos sectores entre sí.¹¹

Las nuevas particularidades de seguridad en América Latina se entienden sobre todo por esfuerzos de involucrar a los ciudadanos en el

¹¹ La confusión entre lo público y lo privado se acentúa aún más, no solamente por la informalidad en la relación entre la policía y el sector privado, sino que también por la presencia de actores informales que ofrecen servicios como actores privados. Arias muestra que, en el caso de Bolivia, operaban 159 empresas privadas en el país, 45 de estas lo harían de forma ilegal. En Perú esta cifra es estimada en más de 450 empresas que ofrecen sus servicios fuera de toda regulación formal; mientras que, en Colombia, alrededor del 15 por ciento de aproximadamente 3511 empresas privadas era ilegal en el 2007 (2009). La supervisión del sector privado de seguridad es o la institución policial –como en el caso de Bolivia– u órganos públicos, como es el caso en Colombia. Uno de los casos cardinales contribuyentes a la confusión entre lo público y lo privado es la participación de agentes policiales en asuntos designados a las compañías privadas de seguridad. En Bolivia, Ecuador, El Salvador, México, Panamá, Perú, la República Dominicana y Uruguay, las policías pueden legalmente realizar trabajos de seguridad privada, mientras que en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras y Nicaragua esta actividad laboral es prohibida. El agente policial normalmente está obligado a trabajar en el sector privado en su tiempo libre, donde correría el riesgo de agotamiento, y sujeto a procedimientos legales en los países donde se prohíbe tal actividad. No se puede ocultar que las malas condiciones laborales incentivan el préstamo de servicios policiales en empresas privadas de seguridad (2009).

diseño e implementación de políticas públicas de seguridad. La aparición de nuevos actores, tanto privados como de la sociedad civil, ha resultado en una complejidad y aparición de nuevos desafíos de gobernabilidad por parte de las autoridades civiles locales y nacionales del sector de seguridad pública. Simultáneamente, el aumento de inseguridad entre las sociedades latinoamericanas dificulta aún más la tarea de proporcionar el orden público y conseguir un buen manejo de la seguridad pública en la región, donde la seguridad privada se ha vuelto un proveedor principal de seguridad, junto con el Estado. No se puede desconocer que el crecimiento explosivo de la demanda por soluciones privadas de seguridad deja al desnudo las dificultades que tiene el Estado y sus servicios de seguridad para contrarrestar la inseguridad en la región.

El sector de seguridad pública en América Latina se diferencia según el país en cuestión. La diversidad política, geográfica y social de los Estados latinoamericanos requiere de una contextualización local en el análisis del sector de seguridad. Simultáneamente, estos países comparten cosas en común, como las similitudes históricas desde la conquista y las guerras de independencia y la formación del Estado moderno, hasta la institucionalidad y el contexto geopolítico y socioeconómico, entre otros. Ello hace posible establecer ciertos rasgos comunes en la gobernabilidad de la seguridad pública. Es sobre todo en los Estados latinoamericanos sometidos al proyecto democrático y neoliberal en la región que se observa un conjunto de tendencias en común. Como se ha mencionado con antelación, la existencia de una cultura política con raíces en el realismo heredado de una época autoritaria e inestable en términos de seguridad sigue ejerciendo una considerable influencia en el sector de seguridad.

Una constante en el sector de seguridad pública en América Latina son los obstáculos invariables de épocas pasadas. Esta persistencia la analiza Bailey (2009: 260-261), quien identifica tres componentes que se relacionan y explican la existencia de una legalidad formal frágil: a) los Estados latinoamericanos han tenido capacidades limitadas en extraer recursos y regular los comportamientos sociales, b) la continuidad de regímenes democráticos ha tenido poco éxito, y c) la legitimidad de regímenes latinoamericanos tanto democráticos como autoritarios no ha tenido un fundamento muy profundo. La interacción de estos tres elementos debilita la continuidad, la creación, la penetración y la aceptación social de las leyes oficiales. En este contexto, Bailey especula que áreas claves de la economía, de las instituciones estatales y de la cultura cívica alimentan el crimen y el

desacato a la ley en las instituciones políticas latinoamericanas. Bailey subraya con sus dos modelos la importancia de eficiencia y eficacia en la gestión gubernamental, el efecto del “buen gobierno” y la capacidad de proveer seguridad para los ciudadanos con el objetivo de mantener niveles soportables de legitimidad.

Bailey (2009: 253-257) promueve dos modelos para mostrar cómo la seguridad pública interactúa con la gobernabilidad democrática. Según él, se puede hablar de un modelo de equilibrio positivo y de un modelo de equilibrio negativo. En el primer modelo, se parte del supuesto que la violencia, el crimen y la corrupción proceden principalmente de la sociedad civil y que ejercen efectos sobre el Estado y el régimen. En estas circunstancias, el Estado interviene mediante medidas para contrarrestar estos problemas que provienen de la sociedad civil. En este modelo, el acatamiento de la ley, de las normas y de los reglamentos por parte de la sociedad civil corresponde más o menos al aspecto formal de la ley. Esto se dan en situaciones donde los ciudadanos seleccionan la vía legal frente a la vía criminal. En este equilibrio positivo el Estado y el régimen gozan de legitimidad y mantienen niveles aceptables de eficiencia.

El segundo modelo, de equilibrio negativo, existe desacato a la ley por parte de la sociedad civil y muchas actividades se llevan a cabo al borde de la ley. Incluso el Estado no funciona de acuerdo a las regulaciones legales. En esta situación negativa, la legitimidad del Estado es precaria o está totalmente ausente. En general, existen múltiples fracciones que confrontan al régimen y al Estado infringiendo la ley, a la vez de una parte de los funcionarios públicos operan al margen de la ley. En el caso de estos últimos, se trata de individuos que ejercen la función pública persiguiendo el lucro personal, lo que hace que la diferenciación entre lo público y lo privado se desvanezca. Frecuentemente, las agencias de seguridad son implementadas con el objetivo de intimidar a la sociedad. En este círculo vicioso, tanto el régimen como la sociedad civil no tienen la capacidad de autocorregirse. Los ciudadanos perciben el aparato burocrático y el sistema jurídico como ineficaces. Bailey diferencia entre el equilibrio negativo con un *failed state*, por el hecho de que en el segundo modelo del autor, el Estado todavía mantiene el monopolio de la coerción aún en circunstancias de ineficacia. Adicionalmente, el autor argumenta que no solamente los Estados pueden caer en el equilibrio negativo, sino que también ocurre con entidades políticas, como las ciudades (2009: 257-260).

Las consecuencias de esta realidad para el sector de seguridad pública son explicadas por Bailey y Dammert (2006: 245-261), quienes indican una serie de desafíos que actualmente se presentan. Uno de esos desafíos es ver quién se beneficia de las reformas policiales. La distribución y el empleo, además de quién se beneficia del poder en la sociedad, empapan la seguridad pública y las reformas policiales, lo que demuestra que grupos privilegiados se benefician de la seguridad, a pesar de que ella es un bien público. Esta realidad se evidencia en el diseño e implementación de políticas de seguridad pública, un proceso que está bajo influencia de intereses particulares. Luego, las diferencias entre las clases sociales interactúan en el campo de seguridad en América latina, donde los recursos económicos y la pertenencia a ciertos grupos elitistas determinan mucho la calidad de la provisión de seguridad. Adicionalmente, los conflictos político partidarios entre bloques ponen en riesgo la implementación de reformas y proyectos en el Sector Seguridad Pública. Por otra parte, dichos conflictos generalmente impactan también en los campos de administración y burocracia estatales, en situaciones donde la mayor atención es dedicada más a resistir conflictos de grupo que a políticas públicas. Por último, se considera que el uso de símbolos e imágenes por parte de gobiernos es un intento de reasegurar la provisión de seguridad en tiempos de inseguridad. En América Latina, el endurecimiento de castigos, el involucramiento de las fuerzas militares y programas dedicados a combatir el crimen resultan en políticas de Estado (por encima de los conflictos señalados) –además de la retórica dura– y son parte de las tácticas comunes de mano dura.¹²

A partir de los '90 han habido avances en el Sector Seguridad Pública latinoamericano, expresados en la coherencia en el diseño de políticas públicas, más responsabilidad en procurar la eficiencia y efectividad y el profesionalismo en las instituciones policiales y los sistemas penales, junto con un proceso de institucionalización de la protección de los derechos civiles y humanos. A través de la implementación de una diversidad de reformas y proyectos, la sociedad civil se está involucrando de diferentes maneras en materias de seguridad en la región; una actividad que fortalece a la democracia, a través de la participación ciudadana por medio de múltiples organizaciones y a través de la creación de instrumentos públicos locales de participación al nivel local.

¹² En este capítulo, los términos 'mano dura' y 'manodurismo' se usan de forma intercambiable.

1.2.1 La disconformidad en el campo de seguridad: entre la seguridad tradicional y la seguridad ciudadana

La década de los 80, además de ser profundamente afectada por la crisis de las economías latinoamericanas, fue testigo de la desaparición de los regímenes autoritarios en la región. Las reformas neoliberales y la re-democratización de los Estados latinoamericanos provocaron una recomposición del paradigma de seguridad. El concepto de seguridad, hasta entonces dominado por la noción realista de la seguridad nacional, entró en un periodo de debate académico y político con énfasis en el desarrollo humano y el bienestar individual universal. La transición conceptual de la seguridad y de la agenda de políticas de seguridad de comienzos de los 90 fue producto de los esfuerzos de la re-democratización de los sistemas políticos latinoamericanos, la pacificación de los conflictos armados en América Central, y de cambios que sucedieron en el sistema financiero internacional. Con el surgimiento del control democrático y la consecuente mayor transparencia de las instancias de seguridad estatales, se abrió el camino a una preferencia civil en la interpretación tanto en el contenido como en el trato de los desafíos de las políticas públicas. La expansión del concepto de seguridad, de la visión tradicional a una seguridad humana, con mayor énfasis en las nuevas amenazas contra el ciudadano provenientes de desafíos de la inseguridad interna, surgía simultáneamente al aumento de la violencia social y el crimen organizado en la región (Kurtenbach en Bodemer, 2003; Palma en Aravena y Goucha, 2002; Hurrell, 1998; Briceño-León, 2002: 14).¹³

Junto a esta nueva realidad latinoamericana post-autoritaria, un nuevo debate académico emergió con énfasis en la seguridad, donde la vida del individuo y el desarrollo y la convivencia de éste se convirtieron en temas primordiales para los gobiernos y otros actores nacionales e internacionales. Las nuevas inseguridades, identificadas principalmente como amenazas en contra el ser humano, alimentaron de nuevos conceptos de seguridad, una tendencia que iba a determinar en gran medida el debate académico a lo largo de la década de los '90 y al inicio de la primera del

¹³ Call y Stanley observan algo similar. Según ellos, es recurrente la tendencia de favorecer una respuesta contundente contra la inseguridad luego de largos periodos de conflicto, donde se procura una reorientación del sector de la seguridad pública para enfatizar la protección de los ciudadanos. En estas circunstancias, es común que la policía actúe de manera violenta y antidemocrática. Esto deja en claro la urgencia de implementar reformas en la policía y en el sistema judicial. Call y Stanley subrayan que, de los 23 procesos democráticos que se han dado en la región, solo en una decena de países se implementaron profundas reformas en las organizaciones policiales (2001: 151-172).

siglo XXI. La extensión del concepto de seguridad, que terminó reemplazando al Estado por el individuo como enfoque principal, se hizo evidente en la emergencia de la conceptualización seguridad humana que apareció en el Reporte de Desarrollo Humano de 1994, elaborado por el Programa de las Naciones Unidas de Desarrollo (PNUD) y que tuvo mucha influencia en los circuitos académicos. Como indica Diamint, la nueva agenda de seguridad definió los problemas sociales como obstáculos para la estabilidad política y de gobernabilidad. Entre esos problemas se encuentran los conflictos étnicos, las violaciones de los derechos humanos, la degradación del medio ambiente y la pobreza, que son vistas como problemas de seguridad del Estado. El autor señala que la seguridad en América Latina es principalmente entendida como “estabilidad política, una economía eficiente y predecible y el respeto a criterios básicos de derecho internacional e individual.” Además, afirma que “no es sólo un tema de paz, sino de consolidación democrática, de fortalecimiento de las instituciones y de la explicitación mutua de que las diferencias no serán resueltas en primera instancia por la vía militar” (2002: 68-69).

La conceptualización seguridad humana publicado por PNUD forma parte de la discusión sobre el desarrollo humano sostenible. Dicho concepto, de carácter universal en la filosofía de las Naciones Unidas, ilustra el nuevo pensamiento del debate académico, las necesidades globales y de gran preocupación para la comunidad internacional que llegó a influenciar el debate académico correspondiente en América Latina. En este aspecto, dicho informe identifica la seguridad como un componente primordial para garantizar el desarrollo humano sostenible con la introducción del concepto novedoso de seguridad humana. El concepto se funda en dos componentes cardinales: en la libertad del miedo y en la libertad de la necesidad. La seguridad humana es una concepción que muestra la gran complejidad de amenazas y retos locales y globales contra la vida humana y que, simultáneamente, demuestra los diferentes aspectos que forman parte del debate académico y profesional sobre la seguridad. El PNUD proclama que las dimensiones seguridad económica, seguridad alimentaria, seguridad en materia de salud, seguridad personal, seguridad de la comunidad y seguridad política, son nociones de seguridad de mucha importancia con el fin de incentivar el desarrollo humano.

Vélez (2008) opina que las realidades que presentan las nuevas amenazas frente a la seguridad estatal y al ciudadano, han generado el carácter multidimensional del concepto de seguridad. El uso de teorías

interdependentistas de alcance intermedio relacionadas con la seguridad humana emplea conceptualizaciones como la seguridad global, seguridad societal y seguridad democrática; todo esto, en un esfuerzo por comprender un cúmulo de problemas existentes que no tiene ni una jerarquía clara ni un énfasis en el Estado. Se trata más bien de una visión que transcurre de lo nacional a lo global, en una escena donde los Estados son más bien actores principales que operan en la política internacional, aunque no los únicos debido a la presencia de numerosos actores subnacionales y transnacionales que también operan en la misma escena. Según Vélez, estas corrientes expansionistas (o liberales, en las palabras del autor) intentan ampliar el concepto de seguridad humana a varios terrenos de análisis y de conocimiento social. El autor considera, además, que la corriente liberal hace “indistinguible cualquier tipo de disciplina o subdisciplina en un amplio campo semántico denominado seguridad internacional” (2008: 11-33)

El discurso académico sobre la seguridad y las dimensiones y visiones sobre la cuestión, demuestra una real bonanza en dicho campo. Sin embargo, como quedará en evidencia en el siguiente análisis, el efecto ‘multidimensional’ que ha tomado lugar en el debate del concepto de seguridad no ha resultado en mucho más que una extensión de dimensiones que, si bien ha enriquecido el debate académico, no ha servido como un aporte normativo y conceptual. Los estudios que se ha producido sobre la temática de seguridad en América Latina en los últimos años deja en evidencia la existencia de dos corrientes principales en el campo de la seguridad. Por un lado, existe un modelo tradicional, realista o pesimista y, por otro, hay un modelo optimista o liberal, con énfasis en lo social y que presta mayor atención a la dignidad humana. Estas dos corrientes acentúan la diferencia entre las lógicas de la prevalencia de la seguridad nacional y la de la seguridad ciudadana, como también lo señala Locarno (2008: 24-25). Una caracterización de estos dos campos se presenta en las dos siguientes subsecciones.

1.2.2 La prevalencia del manodurismo en la región latinoamericana

El alto grado de percepción de inseguridad causado por la violencia y el crimen en la región a partir de los años 90 ha fomentado la implementación de cambios en el sistema de justicia criminal. Además de profundos cambios estructurales y de capacitación de las instituciones policiales en la

región, se han promovido reformas en los procedimientos legales. Esto se ha traducido en el endurecimiento del castigo, la disminución de la edad de imputabilidad penal, restricciones para las penas alternativas a la prisión y, a menor escala, iniciativas preventivas con enfoque en la necesidad de reconocer factores individuales y sociales que facilitan el incremento de la violencia y el crimen (Dammert en: Kessler, 2009). Esta tendencia es comúnmente reconocida como políticas de mano dura,¹⁴ o manodurismo.¹⁵ Es la culminación de una fuerte presión política para adoptar medidas más radicales. En aspectos de seguridad, los políticos y los ciudadanos exigen soluciones rápidas a las problemáticas de inseguridad. Esto se traduce en la aplicación de medidas represivas y de control y que se expresan, entre otras cosas, en el reforzamiento de presencia policial en las calles. Ungar (2013: 27-28) mantiene, por ejemplo, que es en particular la derecha que utiliza la seguridad como parte de su discurso político para cosechar votos y ganarse el respaldo de la opinión pública. Como parte de ello, es comúnmente percibido que la derecha es más apta para proveer seguridad que los sectores de izquierda.¹⁶

La preferencia de la opinión pública por los derechos humanos recién cobra importancia en la región. Con anterioridad a los años 90, eran contadas las regulaciones existentes para los órganos estatales de seguridad. Por ejemplo, individuos que se encontraban detenidos por una u otra razón no tenían el derecho ni a realizar una llamada telefónica ni contar con asesoría legal, como tampoco se le respetaba el derecho de permanecer callado. Solo en la década de los 90 se fueron introduciendo nuevas regulaciones con el objeto de establecer un equilibrio entre el uso de la fuerza y la entrega de seguridad pública. Sin embargo, como señala Uildriks (2009: 2), en América Latina existe una cierta tolerancia hacia la violación de los derechos humanos, si en la opinión de la ciudadanía eso conlleva a mejorar los niveles de seguridad.

Los gobiernos latinoamericanos han sentido directamente la fuerza de la opinión pública que exige soluciones rápidas y efectivas al problema

¹⁴ Según Ungar, la mano dura es una versión radical de la política de *Tolerancia Zero*. Según esta estrategia desarrollada en Estados Unidos, el delito, la intimidación y la destrucción física son las causas reales de crimen por el hecho de que crear terror entre los ciudadanos de bien y dejan que la delincuencia florezca en un lugar o área determinado (Ungar 2009: 95 en: Bergman y Whitehead, 2009).

¹⁵ Manodurismo es un término que se usa especialmente en Centroamérica. Se refiere a la preferencia de presidentes de adoptar políticas radicales de control y represión gubernamental contra la creciente violencia en el país centroamericano.

¹⁶ Ungar argumenta que la seguridad es implementada como una estrategia retórica para asustar al electorado contra el grave problema del crimen y como un volador de luces para desviar la atención de otros problemas económicos y sociales.

de la inseguridad. El fin del autoritarismo llevó a sistemas políticos mucho más abiertos que dieron espacio a que la percepción de la inseguridad se tradujera en demandas sociales para paliar este flagelo. De esta manera, el combate a la violencia y el control del crimen fueron puestos como ejes de innumerables campañas electorales a lo largo y ancho de la región (Bailey y Dammert, 2006: 6; Fuentes, 2004; Uildriks, 2009). Los gobiernos desean mantenerse en el poder y obviamente apoyan a políticas que resulten atractivas para el electorado. Bergman y Whitehead (2009: 8) subrayan el hecho que efectivamente los políticos que privilegian el manodurismo en América Latina suelen salir ganadores en contiendas electorales. La ciudadanía se ha puesto menos tolerante frente a situaciones de inseguridad, sobre todo las personas que no tienen recursos económicos para contratar seguridad privada y que no pueden depender de la solidaridad de su vecindad (Dammert, 2009: 8). Además, con un gobierno ‘pro orden’, en las palabras de Fuentes, existe la posibilidad de que el *statu quo* predomine. Se trata de un escenario donde los líderes políticos tienen la capacidad y la fuerza de persuadir al electorado de que la violencia y el crimen son la preocupación cardinal para la sociedad. En los casos en donde el liderazgo político tiene éxito en destacar la protección de los derechos ciudadanos como la principal preocupación para la sociedad, y donde definen la violencia policial como parte del problema social, resulta común que se propongan reformas a las instituciones policiales. Sin embargo, el incremento de la percepción de inseguridad comúnmente lleva a una situación donde el gobierno con más facilidad restringe las libertades individuales y restablece ciertas facultades policiales (Fuentes, 2004).

La relación entre las fuerzas armadas y las instituciones policiales en América Latina produce complejas situaciones en asuntos de seguridad pública. Como es de esperar, los militares se oponen a medidas que lleven a la pérdida de prerrogativas en materias de seguridad pública. El proceso de la consolidación democrática en la región enfrenta serios obstáculos para hacer de la policía el principal actor de la seguridad interna.¹⁷ En varios de estos países es necesario debilitar la posición de las fuerzas militares para poder desmilitarizar los sistemas de seguridad interna. Es necesario reubicar

¹⁷ En casos de alta inseguridad generadas el crimen organizado, se requiere de soluciones que normalmente solo la institución militar tiene la capacidad de realizar. Ese es el caso del pandillerismo en Centroamérica, las manifestaciones llevadas a cabo por individuos que se encuentran en centros carcelarios, o situaciones de peligro generadas por el narcotráfico y el crimen organizado. En estos asuntos, que oficialmente son de competencia policial, suelen ser los militares quienes intervienen. Esto se ve en la respuesta del gobierno mexicano al narcotráfico, del gobierno brasileño para patrullar los barrios pobres de la ciudad Río de Janeiro y en el uso de las fuerzas armadas en Honduras y El Salvador.

a las instituciones policiales bajo la autoridad civil (como, por ejemplo, trasladarlas de los ministerios de defensa a los ministerios del interior, o de justicia) y reorganizar las estructuras internas de las fuerzas policiales que en la actualidad siguen manteniendo estructuras militarizadas. Sin embargo, la desmilitarización de los sistemas de seguridad interna no solamente es un elemento principal para la consolidación democrática, sino que también es crucial para el objetivo de mejorar y garantizar los estándares de los derechos humanos (Call, 2002). Son las organizaciones policiales que deben de estar encargadas de esta tarea ya que, como lo confirman Dammert y Bailey (2007: 123), al contrario de las fuerzas militares, “la función policial busca prevenir y controlar la delincuencia dentro del marco legal con estrategias de disuasión y control que involucren el menor uso de fuerza necesaria para solucionar problemas y preservar el orden público.” En ese sentido, resulta evidente que el establecimiento y mantenimiento de la relación policía-ciudadano requiere de una organización profesional y civil. Como también observan Cruz y Diamint (1998), la autonomía que tienen los militares en América Latina complica el proceso de democratización y desmilitarización de la seguridad pública.

La prevalencia del manodurismo en el ámbito de seguridad en América Latina también ha sido interpretado como el resultado de una cultura heredada. Davis (2009) demuestra esta tendencia en el caso de México, donde la impunidad, la corrupción y el crimen siguen siendo cometidos por parte de los organismos estatales de seguridad. Él identifica esta situación legado institucional tras años de prerrogativas sin límites institucionales, apoyado por la complicidad de una élite que controla a los opositores políticos y económicos en el país. Davis indica que esta cultura heredada está presente en varios países latinoamericanos, donde las nuevas democracias no ha tenido mucha capacidad para contrarrestarla.

En muchas ocasiones, la incapacidad de las fuerzas policiales tiene como consecuencia el involucramiento de las fuerzas militares en asuntos de seguridad pública, sobre todo en zonas con altos niveles de violencia y crimen, como por ejemplo en Centroamérica y en Colombia. El proceso de crear una nueva cultura que valore los derechos ciudadanos va muy lento, y los cambios que muchos gobiernos en América Latina han intentado implementar han resultado ser muchos más difíciles de lo esperado. A pesar de la transición democrática, han sido limitados los esfuerzos por parte de Estados en la región en pos de una mejoría en la protección de los derechos ciudadanos; y se concentran sobre todo en hacer que las instituciones

policiales respeten la integridad física del ciudadano. Las iniciativas dirigidas a limitar las facultades policiales no han logrado avances al respeto (Fuentes, 2004).

Adicionalmente, Fuentes (2004: 3-27) argumenta que los intereses que apoyan la mano dura gozan de “ventajas comparativas” en el seno de la ciudadanía al contrario de la opción por el respeto a los derechos ciudadanos. Por el hecho de que la seguridad pública es una prioridad para el liderazgo político, las fuerzas policiales y sus socios se benefician de mayor libertad en sus operaciones anti delictivas. Por otra parte, el ciudadano no solamente busca protección frente a la delincuencia sino también frente al abuso policial. De esa manera, se puede promover la movilización de la opinión pública en dos aspectos principales. En el primer aspecto, la inseguridad proveniente de la delincuencia lleva más bien a la movilización por incrementar las facultades policiales y; en el segundo, la inseguridad generada por la policía lleva a una movilización de nuevas reformas policiales. Según Hernández (en: Briceño-León, 2002: 61), refiriéndose al caso de Venezuela, “en sociedades como la nuestra, donde es todavía fuerte una herencia autoritaria en el Estado, es éste el perfil institucional predominante en los organismos policiales, y con ello la violencia que desarrollan en sus prácticas.” Un caso evidente de esta tendencia se despliega en un estudio de Arias (2006) sobre la seguridad pública y la lucha contra el crimen y la violencia en Rio de Janeiro. Se observa que la consecuencia de no encontrar una solución factible a la violencia en la ciudad brasileña es la implementación de estrategias represivas por parte de las fuerzas policiales. Esto se realiza a través de operaciones dirigidas en contra del narcotráfico en las *favelas*. Por una parte, esta conducta represiva hace que los ciudadanos se vean a menudo obligados a acercarse a individuos que se encuentran al margen de la ley en busca de protección. Finalmente, los policías reciben mayores facultades y libertad en su conducta, facilitando la corrupción policial, ya que se establecen lazos miembros de la policía y los mandamases del narcotráfico.

1.2.3 La seguridad ciudadana como proyecto de poner la seguridad en mano de civiles

En el nuevo escenario democrático la necesidad de velar por los derechos ciudadanos, combatir el crimen y la violencia y resguardar la estabilidad del

Estado se ha convertido en una seria preocupación ciudadana. El debate sobre la seguridad y la dignidad de las personas ha adquirido cada vez más relevancia en círculos académico de la región. Esta discusión se ha profundizado durante los años 90, poniéndose el énfasis en el concepto seguridad ciudadana, que constituye un aspecto fundamental de la conceptualización general de la seguridad humana. Peetz y Huhn (2008: 353) ofrecen una definición de seguridad ciudadana. Se trataría de “la condición personal, objetiva y subjetiva, de encontrarse libre de violencia o amenaza de violencia o despojo intencional por parte de otros.” Acero (2007), entrega una definición bastante similar a la anterior. A su parecer, la conceptualización de seguridad ciudadana se refiere a un orden democrático que asegura la convivencia segura y pacífica y, además, trata de prevenir las amenazas que provienen de la violencia, la delincuencia y la inseguridad. Adicionalmente, según el autor el concepto se extiende a incluir la confianza entre los ciudadanos, la obediencia de las normas y reglas, la cultura de la legalidad, y la creación de una cultura ciudadana. En ambas versiones, el enfoque de atención se encuentra en el individuo y su bienestar personal.

El incremento de la violencia y el crimen en la región y la aplicación de medidas de control y de represión por parte de las agencias estatales de seguridad pone en evidencia que las políticas de mano dura no están dando los frutos esperados. Frente a esta realidad, se ha ido pasando gradualmente en la adopción de medidas preventivas en vez de las de control y represión. Las principales medidas se concentran, primero, en nuevas orientaciones en materia de prevención del delito y; segundo, en el involucramiento de la comunidad en la elaboración y ejecución de políticas públicas de seguridad. Esta nueva tendencia de seguridad ciudadana se entiende por medio de las siguientes particularidades: i) el fortalecimiento del sector policial mediante la ejecución de reformas orientadas a lograr la descentralización del actuar policial (presencia al nivel local); en la delegación de responsabilidades y; en el cambio de enfoque tradicional de control y represión por otro enfocado en la resolución de problemas, y capacitación individual policial en la interacción con la comunidad (prevención), ii) la participación de la sociedad civil y de la comunidad en materias de seguridad y iii) la creación de mecanismos de coordinación, cooperación y asociación entre la autoridad política, el sector público, el sector privado, la comunidad y los medios de comunicación. A mitades de la década '90, apareció la necesidad de políticas capaces de proteger los derechos ciudadanos. La seguridad ciudadana se ha vuelto no solamente un

concepto con enfoque mayor en el debate académico en la región, sino que también se ha convertido en una base conceptual en el diseño de políticas de seguridad pública.

Esta corriente dominante en materia de seguridad pública aparece, como ya se ha explicado con antelación, como una consecuencia de la insatisfacción latinoamericana frente al fenómeno delictivo y se ha vuelto un tema principal en recientes estudios y proyectos realizados en la región (Rico 2003: 33-49). Existe un particular énfasis en la integralidad como papel fundamental en un esfuerzo de no excluir a ciertos grupos sociales. En esta visión, la seguridad ciudadana envuelve las problemáticas existentes entre los ciudadanos, entre la ciudadanía y las instituciones y entre las instituciones mismas (CELS, 2004).

En años recientes, varios países han adoptado una serie de medidas dirigidas a controlar el flagelo de la violencia y la inseguridad. Sin embargo, son pocos los proyectos que han dado resultados efectivos. Aparte de la reducción del crimen en Bogotá durante los años 90,¹⁸ la implementación de programas de seguridad ciudadana parece ser una tarea complicada en otros países de la región. De todas maneras, las tendencias y los avances en la temática existen; tal es el caso de Chile. Dammert (2010: 82) nombra tres factores destacables que han contribuido considerablemente en redefinir las políticas de seguridad en ese país: la pérdida de poder político de las Fuerzas Armadas; la modernización y redefinición de objetivos de accionar (responsabilidades y gestión) para la institución policial y; finalmente, la introducción de nuevos actores con influencia en el diseño e implementación de las políticas de seguridad. Dos fenómenos que han impactado en gran medida el cambio del Sector Seguridad Pública son la descentralización y la participación ciudadana, las cuales han facilitado el papel de los gobiernos locales y la ciudadanía en las políticas de seguridad.

Varios autores, entre ellos Rico (2003: 41-42), afirman que estos estudios se ven afectados por deficiencias significativas, sobre todo en el ámbito conceptual de la seguridad ciudadana. Esta tendencia es ilustrativa en la proliferación de conceptos usados, junto a la amplitud de la definición de la seguridad ciudadana; una tendencia que ha relacionado esta conceptualización con nociones como el desarrollo humano sostenible, la libertad, los derechos humanos y la democracia. Como argumentan realistas

¹⁸ Véase el libro *Bogotá: anatomía de una transformación*, escrito por Gerard Martín y Miguel Ceballos, para un análisis detallado sobre las iniciativas de seguridad al nivel local en la capital colombiana, realizados durante las administraciones de los alcaldes Antanas Mockus (1995-1997 y 2001-2005) y Enrique Peñalosa (1998-2000).

en el campo de seguridad, la amplificación del concepto genera el riesgo de perder su sustancia. Esta tendencia es notable en estudios y proyectos en el continente, y resulta problemático por la incorporación de asuntos sociales y otras formas de criminalidad, como por ejemplo delitos ambientales, delitos de cuello blanco¹⁹ y violencia intrafamiliar. El resultado de todo ello aparece en el momento de diseñar políticas públicas en materia de seguridad ciudadana, que no corresponden a las nuevas realidades latinoamericanas.

¿Cuál entonces ha sido la tendencia general con respecto a la mejora del manejo de la seguridad pública en la región? No obstante los desafíos actuales de la gestión de seguridad pública en América Latina (ya mencionados en la primera sección de este capítulo), la tendencia regional ha sido la implementación de reformas policiales. Como se ha demostrado en líneas anteriores, la intensificación del debate sobre la seguridad y las problemáticas del crimen y la violencia que padece la región latinoamericana, han contribuido a repensar el manejo del Estado en materias de seguridad pública. En estas circunstancias, la desconfianza sobre las fuerzas policiales por parte de los ciudadanos, la incapacidad institucional de las mismas en mantener el orden público, los bajos niveles de respeto por los derechos civiles y humanos, fueron razones para reformar, capacitar y descentralizar las policías latinoamericanas a partir de inicios de los años 90. La idea común fue reconstruir la confianza ciudadana mejorando la relación policía-ciudadano por medio de la gestión local policial.

La modernización de las instituciones policíacas ha tomado lugar en casi todos los países del área como parte de reformas para modernizar enteramente el sistema de justicia penal, involucrando a la policía, la justicia y al sistema penitenciario. Frente a la incapacidad estatal y a la tendencia abrumadora de inseguridad en la región, la reforma policial es absolutamente necesaria y urgente. Como lo dice Frühling (2009: 146), uno de los académicos más destacados que analiza la temática de la policía latinoamericana, “sin ésta no será posible garantizar el desarrollo económico ni la calidad de la democracia.” Las reformas que están modernizando las instituciones policiales latinoamericanas forman parte integral del proyecto re-democratizador en la región, que busca convertir a estas en organizaciones civiles y apolíticas, reconocidas por su profesionalismo. La mejora de la relación con el ciudadano pasa por la obligación de rendir

¹⁹ Esta categoría de delitos abarca infracciones que no involucran actos violentos, como son los casos de fraude y corrupción.

cuentas, el abandono del actuar abusivo y de una cultura de corrupción, esfuerzos que ponen énfasis en restituir la eficiencia en la policía actual (Rico y Chinchilla, 2006; Arias y Zúñiga, 2008).

Las reformas policiales que se están llevando a cabo a partir de los años 90 en la región guardan relación a experiencias políticas en el pasado reciente de la región. Forma parte de una apertura para expresarse críticamente, por parte de la opinión pública, frente a la conducta abusiva del aparato estatal, entre otros órganos públicos, el abuso policial, durante los regímenes autoritarios. En esta nueva realidad democrática, fueron protestas civiles contra supuestas exageraciones de abusos policiales²⁰ y la casi ausencia de control interno de las instituciones policiales que hicieron posible reformar estos cuerpos estatales en la mayoría de los países latinoamericanos (Frühling, 2009).

A pesar de las reformas, Frühling (2009: 234) concluye que los cambios acontecidos en el área de seguridad han mostrado escasos avances. Los motivos de esta falta de progreso son múltiples. En el caso de Bolivia, por ejemplo, Ungar (2009: 93-118) señala que la autonomía que goza la policía nacional sobre sus propias finanzas permite que la institución pueda, hasta cierta medida, ignorar las directivas estatales. Además, los intentos de reforma han sido frustrados por la falta de apoyo institucional, político y financiero.

El Salvador es otro caso donde el liderazgo de las organizaciones de seguridad a menudo impidió los intentos de reformar y establecer nuevas leyes en el sector seguridad pública. Junto a ello, la coexistencia de tendencias autoritarias y democráticas ha impactado severamente en las preferencias en el sistema de seguridad pública del país. Los intentos reformistas han sido usurpados por personajes dominantes del sector de seguridad junto a los líderes políticos, quienes más bien utilizaban la inseguridad como instrumento político para legitimar sus propias prioridades; entre ellas, el endurecimiento de sentencias y más poder y control para la policía. Esta tendencia dominante refleja una cultura política autoritaria en el manejo y en la toma de decisiones en materias de seguridad (Amaya, 2006: 132-147). En el caso de Argentina, Eaton (2009) nombra tres razones principales que obstaculizaron los intentos de llevar a cabo una reforma policial: a) las instituciones federales que extienden los conflictos

²⁰ José Miguel Cruz (2009) presenta cifras extraídas de la base de datos del *Americas Barometer Survey* del año 2008 sobre la existencia del abuso policial en América Latina. El autor demuestra la necesidad de reformar las agencias de seguridad en varios Estados de la región.

intergubernamentales sobre la autoridad nacional, provincial y municipal, b) los beneficios ilegales que consiguen los partidos políticos de los cuerpos policiales no reformados y, c) las grandes diferencias ideológicas que fragmentan a la sociedad civil respecto a la respuesta policial frente al crimen.

Carrión (en Bobeá, 2003) parece concordar con estas observaciones, ya que nota que la falta de conocimiento del origen de la violencia y las múltiples expresiones de ella, favorecen las medidas de control y represión mediante mejoras en la capacidad de la institución policial. Esta tendencia en las políticas de seguridad pública es una clara muestra de la ausencia de una política integral. Esta opinión es compartida por la mayoría de los autores en la temática de seguridad. Esto reafirma el hecho que, en el Sector Seguridad Pública, el acento recae sobre medidas de control y represión como recurso dominante. Por otro lado, las medidas preventivas se restringen a ciertas acciones y se ven como escasamente eficaces frente a la delincuencia. A pesar de las iniciativas en materias de seguridad ciudadana, la ausencia de una política integral sigue impactando la región, produciendo más víctimas y deslegitimando las instituciones públicas.

Los nuevos modelos de administración pública en América Latina, estimulados por la descentralización administrativa, fiscal y económica, están creando a su vez nuevos espacios e interacciones que facilitan el involucramiento de nuevos actores en el diseño e implementación de políticas de seguridad al nivel local o municipal. Como se verá en las siguientes secciones de este capítulo, las nuevas modalidades de interacción a nivel municipal procuran dinamizar la gestión pública, permitiendo que se mejore el papel del Estado y se transforme la relación entre el Estado y la sociedad civil. Ello es evidente en el manejo local de la seguridad pública, donde se abre espacio para que la autoridad civil municipal, los ciudadanos e intereses privados tengan una voz para acentuar el aspecto preventivo en las políticas públicas de seguridad con el objetivo de legitimar, efectivizar y reducir la tendencia dominante de políticas de mano dura. El concepto de relación interinstitucional o interagencial entre el gobierno municipal y la fuerza policial acentúa la importancia que tiene este vínculo. Efectivamente, resulta fundamental para el mejoramiento de la gobernabilidad y facilita el establecimiento y la institucionalización de nuevas dinámicas de gobernanza. Esta relación promueve además la cooperación entre las autoridades municipales y policiales en el diseño y ejecución de políticas de

seguridad pública local. No obstante, y como veremos a continuación, esta relación interinstitucional entre el gobierno municipal y la fuerza policial aún encuentra muchos obstáculos en el camino en América Latina.

1.3 La policía y el gobierno municipal: una relación desarticulada

Desde mediados de los años 90, la descentralización administrativa, fiscal y económica ha dotado al gobierno municipal de nuevas facultades, mecanismos legales y de capacidad institucional. Sin embargo, en términos reales, hasta ahora ha sido restringido el involucramiento del gobierno municipal en materias de seguridad pública. La ciudad en la región se encuentra en una situación muy precaria que pone de relieve las dificultades que los gobiernos municipales afrontan en la gestión urbana. Koonings y Kruijt (2007) se refieren a *ciudades fracturadas* cuando examinan la problemática social de las grandes ciudades latinoamericanas. En su opinión, la violencia, la pobreza urbana, la segregación social y la inseguridad llevan a que “la ausencia o el fracaso de gobernanza (particularmente en mantener el orden público y salvaguardar la seguridad para los ciudadanos) abre el camino a actores armados y violentos que crean nuevos espacios informales de poder conservados mediante la coerción” (2007: 7).

Como ya se ha indicado, tradicionalmente el manejo de la seguridad pública en América Latina ha estado en manos de las fuerzas policiales y militares. Durante los últimos años, en un intento de subordinar al sector seguridad pública ante las autoridades civiles, se observa un creciente involucramiento del gobierno municipal y de los ciudadanos en el diseño y ejecución de políticas públicas de seguridad. Esta realidad está generando nuevas dinámicas locales de interacción. Es decir, nuevas dinámicas de gobernanza en las que la relación entre el gobierno municipal y la policía se está formando como el eje principal de la gestión local de la seguridad. Sin embargo, la cooperación interinstitucional entre la policía y el municipio es una relación que se considera como compleja. La falta de normas, hábitos e institucionalización hace que las iniciativas de cooperar entre las dos instituciones se tornen como una iniciativa exploratoria. Además suele adolecer de múltiples contratiempos y de discontinuidad política por parte de la administración civil local (el gobierno municipal).

La falta de una tradición de involucramiento del gobierno en cuestiones de seguridad al nivel local en Latinoamérica refleja también la restringida atención académica que se ha dado al gobierno municipal en materias de seguridad y su relación con la policía. Aparte de la escasez de recursos humanos y económicos al nivel local, la presión política y social para resolver urgentemente la problemática de seguridad fortalece la tendencia de implementar medidas coercitivas. En esas circunstancias, el papel del gobierno municipal, que en general tiende a privilegiar los aspectos preventivos de la seguridad, pasa a ser ignorado debido a la prioridad en las estrategias de mano dura en el sector de seguridad pública.

1.3.1 La relación interinstitucional y la búsqueda de un debate teórico

Varios estudios abordan la relación interinstitucional en general,²¹ aunque existe pocos análisis académicos respecto a la relación interinstitucional que se da en el campo de la seguridad pública. La relación interinstitucional, o la cooperación entre dos instituciones, es un término que aparece en los nuevos discursos académicos sobre gobernanza. Durante los últimos años, el gobierno local se encuentra en una situación cada vez más compleja en la gestión de políticas públicas debido a la participación de un número cada vez mayor de actores involucrados en el diseño, la ejecución y la interconexión de estas políticas. El gobierno local pocas veces posee la capacidad y los medios para actuar solo: es por ello que busca dialogar y cooperar con otros actores tanto estatales como no estatales para maximizar la eficacia de su gestión (McGarvey 2012: 523-524).

La escasez de análisis teóricos sobre la relación interinstitucional, sobre todo entre la policía y el gobierno municipal, no solo se explica por la poca articulación que han tenido estos entes en América Latina. Es también el producto de la tendencia generalizada entre académicos de priorizar el estudio de perspectivas *bottom-up* en lugar de prestar atención a fenómenos de carácter *top-down*. Esto implica que la tendencia a enfatizar el rol jugado por la sociedad civil en la región ha ido en desmedro del enfoque sobre el papel que desempeña el Estado. Evans (en Camou 2001: 134-140) afirma que existe una suerte de “antipatía” hacia el Estado, que se ha gestado a raíz

²¹ Dicha relación es también denominada en la literatura como ‘interagencial’, ‘interburocrática’, y ‘horizontal’. Al mismo tiempo, el concepto de ‘relación’ se usa a menudo de forma intercambiable con conceptos como ‘cooperación’, ‘articulación’ y ‘dinámica’.

de las serias deficiencias en su funcionamiento. A lo anterior se agrega que, en contexto de la democratización, la participación ciudadana se ha constituido en un elemento fundamental en diversos proyectos políticos. Las nuevas dinámicas de gobernanza han llevado así a redimensionar las relaciones verticales y horizontales entre el Estado y la sociedad civil.

Junto a lo anterior, tampoco contribuye de manera positiva el escaso interés académico que se presta a la policía y su rol en las sociedades latinoamericanas. En algunos países de la región, como en Colombia y Bolivia, existe efectivamente poco interés académico en el estudio de la acción policial. Esto se refleja en la ausencia de debates en la esfera pública, como en Colombia donde expertos civiles que comentan sobre asuntos policiales siempre son unos pocos, como es el caso de María Victoria Llorente de la Fundación Ideas para la Paz. Jairo García, Director de Seguridad y Convivencia de la Cámara de Comercio de Bogotá, indica que no solamente hay poco interés académico en estudios de policía sino que también falta interés de reunirse para compartir y discutir información entre los pocos expertos civiles que existen en temas de policía.²² Según el profesor y filósofo boliviano H. C. F. Mansilla,²³ el limitado interés académico sobre la policía es generalizado en América Latina. De hecho, Mansilla es uno de muy pocos que ha producido un estudio sobre la Policía Nacional de Bolivia. Según él esto tiene dos explicaciones. La primera es que la academia latinoamericana sigue ciegamente las modas académicas europeas y norteamericanas. Así, resulta que no se dirige a abordar temáticas de urgencia en la realidad de la región, sino que se aboca más bien al análisis teórico y discursivo de fenómenos filosóficos de manera muy general y temas de interés en esas otras latitudes. La segunda explicación (que puede ser un resultado o no de la primera), es que hay una falta de interés por el Estado y cómo éste funciona. Es decir que no hay interés por estudiar de manera contundente y detallada los mecanismos institucionales y cómo funcionan las entidades públicas, como parece ser el caso de la institución policial.

Mansilla afirma que en Bolivia parece existir una apatía ciudadana hacia el mejoramiento de la policía, similar a casos de otras instituciones y

²² Entrevista realizada en Bogotá, 17 de mayo de 2012.

²³ Mansilla es el único que ha publicado un análisis académico sobre la policía nacional en su país: 'La Policía Boliviana. Entre los códigos informales y los intentos de modernización', en el año 2003. En el pasado, este profesor ha dictado varios cursos para la Policía Nacional de Bolivia, en la Academia Nacional de Policías de la ciudad de La Paz. Entrevista realizada en La Paz, Bolivia, el 19 de diciembre 2014.

funciones del Estado. Es decir que las personas reconocen que hay un problema pero al mismo tiempo no desarrollan acciones para subsanarlo.²⁴ Esta reflexión de Mansilla coincide con la ausencia de un debate teórico sobre la relación interinstitucional y análisis de la relación entre la policía y el gobierno municipal. En vista de que no hay interés por el funcionamiento de las entidades del Estado, tampoco es extraño que no haya mucho interés en la dinámica interinstitucional en materias de seguridad.

Es a partir del debate sobre la gobernanza en que se enmarca la función del gobierno municipal en materias de seguridad. Se trata de un contexto en el cual otros actores como el sector privado, los ciudadanos y asociaciones locales se involucran en la gobernanza de la seguridad. Esto hace que la policía deja de ser el único actor relevante en la temática. Dupont *et al.* (2003: 331-342) hacen una clara diferencia entre el mundo desarrollado (donde estos nuevos sistemas de gobernanza sí están tomando lugar) con los estados débiles y los estados fallidos, países que son incapaces de proveer los servicios públicos básicos. En el caso latinoamericano, esta creciente involucramiento de nuevos actores en las políticas de seguridad tiene lugar simultáneamente con el proceso de democratización. Esto último demanda y requiere de nuevas modalidades de interacción y corresponsabilidad por parte de los ciudadanos y de las autoridades civiles locales. El término de gobernanza se aplica principalmente en ámbitos académicos europeos y norteamericanos, como es el caso de *New Public Management* y *Good Governance*, mencionadas anteriormente. Es la comunidad internacional la que ha traído la noción de buena gobernanza (*Good Governance*) a América Latina. Como señalan correctamente Webber *et al.* (2004: 4), instituciones como las Naciones Unidas mediante la PNUD, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, han intentado por mucho tiempo reformar el sistema político-administrativo con el fin de capacitar al Estado y mejorar la relación entre éste y la sociedad civil, en especial a partir de los años 80 en los países en desarrollo.

Entre todos los significados y modalidades de gobernanza que existen en el debate académico, la gobernanza local es la que se refiere a la interacción al nivel local, o municipal. Esta conceptualización, que generalmente se refiere a las interacciones entre la autoridad pública, la sociedad civil y los actores privados, también incluye las dinámicas interinstitucionales. La gobernanza local se refiere a la interacción entre actores estatales y no estatales. Como se ha mencionado anteriormente, la

²⁴ Entrevista en La Paz, Bolivia, 19 de diciembre de 2014.

gobernanza local es una contraposición a la debilidad del Estado, que busca mejorar la eficacia en el abastecimiento de servicios públicos; una necesidad que es producto de la democratización y la descentralización del Estado. Natera (2004: 11-12) se refiere a estas interacciones como redes donde se producen diversas formas de cooperación en el ámbito de políticas públicas. Dicho autor argumenta que la predominancia del Estado en estas nuevas dinámicas de gobernanza requiere de un Estado competente y fuerte para que pueda intervenir y tomar decisiones y mediar entre lo público, el ciudadano y lo privado. La flexibilidad de la interacción que sucede entre los partícipes en las redes es vista como ventajosa, ya que se supone que se facilita el diseño de políticas públicas, cuyo resultado es el consenso de todas las partes involucradas en el proceso de formación. De esa manera, la lógica es que se producen menos obstáculos, hay una mejor eficacia, y se genera suficiente respaldo por parte de los ciudadanos.

Natera se refiere además a la relación interinstitucional como una de las interacciones que se presentan en las redes de gobernanza. Según él: “las relaciones formales (de autoridad) se presentan en todo tipo de escenarios y constituyen el pase para la cooperación dentro de las clásicas organizaciones burocráticas.” Y continúa diciendo que “los miembros de la red colaboran con los actores gubernamentales (aportando recursos o información) porque simplemente entienden que poseen la autoridad legítima (en virtud de su posición formal) para dirigir sus actividades, legitimidad que tiene, por supuesto, fundamento legal” (2004: 14). Al mismo tiempo, el autor clasifica los otros tipos de relaciones en estas redes como la relación coercitiva, entendida como una relación que se establece con la autoridad por el temor de ser sancionado; la relación utilitaria, que es la que toma lugar cuando se negocia por bienes, servicios o favores particulares y es beneficiosa para todas las partes; la relación clientelar, que se sostiene en el intercambio de bienes, favores y servicios entre los actores estatales y los otros partícipes de la red, como es la relación entre el proveedor y el cliente; la relación de coalición, que se establece cuando la autoridad coopera con otros actores para conseguir una meta en común que beneficie a todos; la relación de cooptación interesada, que ocurre cuando la cooperación entre la autoridad y otros actores que constituyen la red se apoya en un integrante de la red y la posición que éste tiene por ser parte de la toma de decisiones del gobierno; y la relación personal, que se da cuando miembros de gobierno se aprovechan de la confianza de los integrantes de la red (2004: 15-17).

Andrew y Goldsmith (1998: 107) observan que la gobernanza local provoca una alteración tanto para la gestión pública local como para el gobierno en estos entornos. Los autores destacan que, por un lado, la gobernanza local atrae tres aspectos positivos. En primer lugar, registran que el gobierno local aprende de la innovación institucional mediante la interacción con otros actores estatales y no estatales. En segunda lugar, se facilita la creación de nuevos órganos públicos, recursos y atención a problemas específicos. Y en tercer lugar, hay una mejora en el actuar y en especificar los objetivos y medidas que son ejecutadas gracias a la externalización y privatización de los servicios públicos. En este sentido, se incrementa la transparencia del manejo público. Por el otro lado, los autores también visualizan varias debilidades. Así, por ejemplo, la selección de actores que provisionan servicios se torna mucho más complicada de entender para los ciudadanos que cuando solo hay el Estado que ofrece el servicio. Además, la pluralidad de actores problematiza el asunto de *accountability* y resulta complicado coordinar y planear con actores que compiten por recursos financieros y espacio en el mercado local. Este aspecto tiende a volverse conflictivo, por ejemplo, con la licitación de obras públicas. En el caso del gobierno local, éste se ve obligado a contactar y establecer lazos con otros actores y dedicarse a trabajar en asociaciones con ellos, lo cual consume tiempo y esfuerzos. El peligro para el gobierno local en este nuevo sistema de gobernanza es que abandone su estatus y posición en manos de otros actores locales que ofrecerían mejores servicios. Ello arriesga la legitimidad de los procesos e instituciones públicas.²⁵

Los debates sobre la gobernanza y sus múltiples contextualizaciones intentan aportar luces respecto a qué entender por redes de gobernanza, o la interacción entre actores estatales y no estatales. No obstante, estos debates que analizan la interacción entre los actores involucrados en el gestionar de las políticas públicas, analiza de manera limitada a la relación interinstitucional, sobre todo a lo que concierne la dinámica entre las fuerzas policiales y el gobierno municipal. Dada la importancia que dicha relación tiene en materia de seguridad al nivel local,

²⁵ Una dinámica que hace aún más compleja la posición del gobierno local es el doble rol que tiene en el nuevo sistema de gobernanza. Esto es lo que Pierre (1999: 377-378) llama las dos dimensiones. Por un lado, la dimensión democrática y participativa indica que el gobierno local desempeña el papel de mediar en los conflictos políticos. Por otro lado, sin embargo, la dimensión gerencial indica que el gobierno local es una organización pública que se dedica a responder a las demandas e intereses ciudadanos mediante la producción y provisión de servicios.

la reducida atención académica que se ha dedicado al asunto es alarmante, tanto en estudios europeos y norteamericanos como en ámbitos académicos latinoamericanos. Más adelante, se examina la interacción entre la institución policial y el gobierno municipal en América Latina.

No son muchos los esfuerzos realizados en América Latina para establecer una relación interinstitucional y de cooperación en materias de seguridad al nivel municipal. La ausencia de análisis sobre la cooperación entre la autoridad municipal y la policía no es sorprendente. Una tendencia similar se nota en estudios sobre asuntos de seguridad y policía. Incluso en países como Inglaterra y Estados Unidos –donde existe una gran cantidad de estudios sobre seguridad y policía– muy pocos estudios se centran en el análisis de la relación entre la policía y el gobierno municipal.

La reducida mención del gobierno municipal, o local, en el debate correspondiente, tiene que ver con un problema común en América Latina: la marcada debilidad que presentan los gobiernos locales en la mayoría de los países. El proceso de descentralización del Estado en América Latina no siempre ha dado los frutos esperados. A veces tan solo se han descentralizado tareas y no los medios financieros para que los gobiernos locales puedan hacer bien su tarea. Otras veces, a pesar de contar con recursos financieros, han fallado los recursos humanos y la falta de personal especializado a nivel local para atender adecuadamente las necesidades de la población. En general, se comprueba que la mayoría de los recursos se van a las grandes ciudades, mientras que a menudo los municipios más pequeños pasar a ser olvidados al momento de descentralizar el financiamiento de los órganos del Estado. El grado de involucramiento o participación en las políticas públicas es un asunto polémico en la región.

Durante los últimos años, muchos han sido los autores que demandan mayor participación ciudadana y su influencia en la toma de decisiones en las dinámicas locales de gobernanza. Esta tendencia se ha generalizado como un componente fundamental para el proceso de democratización en Latinoamérica en años recientes. Sin embargo, hay quienes reclaman mayor autonomía del gobierno local en la toma de decisiones y quienes piden restricciones para el involucramiento ciudadano y de otros actores no estatales en los asuntos públicos.

Según Andersson y Van Laerhoven (2007: 1087-1107), en muchas sociedades los líderes locales simplemente no están interesados en compartir con otros su poder e influencia política en la toma de decisiones. Ello se produce a pesar de que sean electos de forma democrática. Como

demuestran en su estudio, tradicionalmente muchos líderes locales son parte de las élites políticas y económicas, quienes se resisten a que su posición de autoridad sea cuestionada. La inequidad socioeconómica es otro factor que problematiza la participación ciudadana. La descentralización del Estado también puede tener resultados inesperados y no deseados. Por ejemplo, pueden producirse situaciones en que los actores con poder se aprovechen de consolidar sus posiciones y donde no se permita la participación real de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones del gobierno municipal. De esta manera, el grado de participación depende en mayor grado de la voluntad del liderazgo político local. En su estudio comparativo de municipios rurales en México, Perú, Chile y Brasil, los autores observan que organizaciones comunitarias tienen un efecto positivo sobre la participación ciudadana en asuntos públicos. Los municipios que recibían más atención del gobierno central, eran los menos susceptibles de crear instituciones para estimular la participación. Es más, los municipios con líderes políticos de izquierda estaban sorprendentemente menos interesados en incentivar la participación que los líderes políticos de otras tendencias políticas. Adicionalmente, entre más pobre el municipio, más apoyo e incentivo genera para incrementar la participación. El estudio también indica que factores como la competitividad electoral, la densidad poblacional, el índice de analfabetismo, y la continuidad política no tuvieron ningún efecto significativo sobre la gobernanza participativa en el municipio.

Melo y Baiocchi (2006: 593-594) observan que un rasgo importante del gobierno local en América Latina es el papel que desempeñan los líderes políticos locales. Los autores argumentan tres razones que explican esta particularidad. La primera; tradicionalmente, el liderazgo político en la región ha sido autoritario y centralizado en el manejo del Estado y así ha gozado de fuerte apoyo y expectativa del público y de legitimidad incondicional. La descentralización ha dado como resultado que los líderes políticos al nivel local han adaptado rasgos de la importancia tradicional de liderazgo político sin la necesidad de estar clavados en la sociedad y en la economía local. Segunda, porque las consecuencias de la implementación de la reforma neoliberal y la apertura al mercado son trascendentes, ya que la mayoría de los sectores públicos han sido penetrados por dichas reformas. Estos cambios hicieron que se tornara más compleja y más politizada la gestión pública que antes, sobre todo en las principales urbes. Y tercera, porque las políticas de liberalización y desregulación del mercado agravaron los conflictos ya existentes por la enorme inequidad socioeconómica y de

pobreza en América Latina. Esto hizo que se apareciera una fuerte demanda para que se formaran nuevos mecanismos de gobernanza, una demanda en la que el rol de los líderes políticos resultaba muy importante. Estas alteraciones impulsaron cambios políticos y en la estructura de la autoridad pública, tanto al nivel formal, mediante el establecimiento de instituciones; como informal, es decir, en nuevas normas y prácticas. La elección directa de alcaldes mayores en la ciudad ha sido una de los cambios que tomaron tiempo.

En lo que concierne al involucramiento del gobierno municipal en materias de seguridad y su interacción con la fuerza policial, se nota un aumento de esta cooperación en varias partes de América Latina a partir de mediados de los años 90. Este avance se debe gracias a nuevas maneras de pensar la seguridad, al cambio de la cultura política local y su atención a la problemática de inseguridad. También se debe a al mejoramiento institucional local (tanto municipal como policial), al esfuerzo de poner bajo el control civil a los organismos policiales y alterar su cultura institucional y al aumento de recursos financieros y el incremento intenso del crimen y la violencia; entre otros.

Varios estudios realizados en Estados Unidos evidencian que la cultura política local ejerce influencia sobre el actuar de la policía al nivel municipal (Stucky, 2005: 28-29; Maguire y Uchida, 2000; Hassell *et al.*, 2003; Wells *et al.* 2001). En ese país, el jefe de policía (*Chief of police*) es un empleado del municipio y responde a la autoridad municipal. Algunos estados tienen tanto un jefe de policía elegido popularmente como un jefe de policía que es empleado como funcionario público. Este es por ejemplo el caso en el estado de Nueva York, si bien se dan diferencias de un Estado a otro. En el caso estadounidense, son los alcaldes quienes, por lo general, eligen a los comandantes de policía para la ciudad; entonces es evidente que el alcalde busca nombrar una persona que tiene ideas muy similares a las suyas en cómo luchar contra el crimen y convertir a la ciudad en un lugar seguro.²⁶

El hecho que en Estados Unidos el jefe de policía es designado por el alcalde significa que la relación no es horizontal sino que vertical. A pesar

²⁶ Quizás el ejemplo más evidente que muestra el impacto que esta cooperación tiene en la ciudad fue la experiencia en Nueva York entre los años 1994 y 1996, cuando el alcalde Rudolph Giuliani, nombró como comisionado de policía a William Bratton. Juntos ejecutaron una campaña coordinada para reducir el crimen en la ciudad. Durante esos años, Nueva York disfrutó de una notable reducción del crimen en la ciudad mediante la aplicación de una estrategia aplicada por Giuliani y Bratton basada en el Zero Tolerance (Langan (2004).

de esto, en el estudio de Isenberg (2008: 175-189) se identifican varios aspectos que influyen en la relación entre el alcalde y el jefe de policía; a) la voluntad y dedicación que brinda tanto el alcalde como el jefe de policía en su gestión, b) el grado de semejanza en visiones y estrategias, c) la longitud de la gestión; d) experiencia como líder; e) tipo de transparencia y recurrencia de comunicación; f) estilo de liderazgo; y g) capacidad de consensuar; h) conocimiento técnico sobre temas policiales y jurídicos; i) elaboración de un plan y normas de trabajar en equipo, el grado de reconocimiento público y atención mediática que reciben de políticas públicas exitosas; j) capacidad de gestionar; k) relación con los medios de comunicación y la manera de expresarse públicamente; l) entender la visión y los planes estratégicos del alcalde; m) presión generada por casos excepcionales como un crimen atroz o matanzas de personas inocentes en operativos policiales; n) incapacidad de combatir la delincuencia; o) imagen y visibilidad pública.

Esta relación es vulnerable, no solamente por todos los factores mencionados arriba, sino también porque es difícil encontrar el equilibrio en la relación que está expuesta constantemente al escrutinio público. La comunicación con los ciudadanos y la aparición en los medios de comunicación por parte del jefe de policía puede generar celos del alcalde, por ejemplo en momentos donde el jefe de policía se apropia del crédito en el éxito obtenido en la lucha contra el crimen. Isenberg observa que una fuente de roce entre el alcalde y el jefe de policía es cuando la comunidad y los medios de comunicación identifican al jefe de policía como el líder principal. Al final del día, muchos de los aspectos que influyen en la relación entre el alcalde y el jefe de policía dependen de *situational leadership*, como menciona el autor. El concepto *situational leadership* tiene su origen en Hersey y Blanchard (1969) y desde entonces forma la base teórica en múltiples análisis académicos. Según por ejemplo, Rabarison *et al.* (2013), este concepto se basa en el equilibrio entre tres aspectos; primero, el grado de guía y dirección que brinda el líder, segundo, el grado de apoyo socioemocional que brinda el líder, y tercero, el grado de preparación y disponibilidad que exhiben los seguidores del líder en la realización de una tarea, función u objetivo. Este orden de palabras indica que el líder de una organización tiene que adaptarse a la situación y al grado de desarrollo que tengan sus seguidores.

Otro debate que toma forma en círculos académicos estadounidenses se centra en torno a la gestión de alcaldes afroamericanos y

la influencia que ejercen factores como racismo y raza en el apoyo e imagen público de estos líderes (Howell y McLean, 2001; Pelissero *et al.*, 2000; Howell *et al.*, 2004). Sin embargo, en los trabajos citados no se hace mención de las particularidades en la relación entre alcalde y policía. Incluso Thompson (2005) quien analiza la coordinación entre alcaldes y actores estratégicos locales de la comunidad en ese país no se refiere en particular a la relación interinstitucional. Una particularidad similar se observa en trabajos de Hopkins y McCabe (2012: 669-672), quienes revelan que, en general, durante la gestión de alcaldes afroamericanos aumenta el número de policías del mismo origen étnico. Los autores también indican que se han producido enfrentamientos entre alcaldes afroamericanos y los departamentos locales de policía en ciudades que han sufrido de la brutalidad policial contra ciudadanos afroamericanos, sin entrar en detalles.

En América Latina, el alcalde mayor no tiene las mismas facultades sobre la policía como las que tiene esa autoridad en Estados Unidos. En varios países, el alcalde mayor es jefe de policía, como es el caso al nivel municipal en Colombia, pero ello no quiere decir que es el jefe de la policía. Efectivamente, el alcalde mayor no tiene ninguna influencia o facultad legal sobre la organización policial, sino más bien sobre las normas institucionales que se implementan en la jurisdicción de la municipalidad. Eso hace que, en la relación entre el municipio y la policía, las probabilidades de que no coincidan en materias de seguridad sean bastante altas, dependiendo de una relación factible y de confianza. Ello también significa que la cooperación se reduce a la voluntad política e institucional en el municipio.

En América Latina la relación entre la policía y los políticos es bastante compleja. Por lo general, la institución policial goza de un alto grado de autonomía institucional. Sin embargo, la relación con los políticos puede caracterizarse como difícil, sobre todo si se trata de políticos de izquierda. La policía se caracteriza generalmente por ser conservadora (Cristie, Petrie y Timmins, 1996: 299-314; Scripture, 1997: 163-176; Waddington, 1999: 287-309). Hay una serie de elementos que contribuyen a formar la cultura policial. Entre estos se encuentran los valores, las opiniones, su ética profesional, su posición como protector en la sociedad (relación jerárquica con los ciudadanos), la presión y circunstancias laborales y su poder y prerrogativas institucionales. En opinión de Loftus (2010: 1-2). la naturaleza de sospecha y de pesimismo que posee generalmente el policía lo tiende a apartar de la vida social y así se fortalecen los lazos que se tiene

con los colegas. Estos aspectos contribuyen a que los oficiales vean el mundo a través de lentes conservadores Como señala Prenzler (1997: 48):

“Políticamente, el cinismo hace que aparezcan opiniones de derecha y de extrema derecha e intolerancia contra minorías raciales, sexuales, y contra estilos de vida no convencionales. Esto resulta en una diferenciación en la aplicación de la ley contra grupos minoritarios y contra los que desafían la autoridad policial. Críticas provenientes de personas que defienden la libertad absoluta contra cualquier autoridad, de trabajadores sociales, de académicos, y de políticos, exacerban la mentalidad de asedio.”

En un estudio sobre el tratamiento policial de la protesta social en diferentes países europeos, della Porta y Fillieule (2004: 217-241) observan, por ejemplo, cómo la policía exige su “autonomía técnica” al intervenir en protestas callejeras y que la intervención del gobierno aumenta dependiendo de la sensibilidad política de los hechos. No obstante un gobierno de derecha tienda a optar por el orden y la ley y un gobierno de izquierda priorice las libertades civiles, el control político sobre la policía no es necesariamente más incómoda con un alcalde de izquierda. Los autores también observan que hay gobiernos progresistas que han pedido más represión policial. Eso puede ocurrir en situaciones donde un gobierno de izquierda se ve obligado a mostrar que es capaz de gobernar y así hacer concesiones como resultado de la presión política ejercida por partidos conservadores en materias de seguridad. De hecho, los autores concluyen que, en varios casos, no se nota mucha diferencia entre un gobierno liberal y un gobierno conservador.

Con respecto a Latinoamérica, el pasado de regímenes autoritarios y los traumas que vivieron los movimientos de izquierda, las organizaciones sindicales y otros protagonistas, hacen que las fuerzas policiales, que formaban parte del brazo represivo del Estado dictatorial, tradicionalmente se encuentren mucho más cercanas a los actores políticos de derecha que a los de la izquierda. Pese a que la interacción entre el gobierno municipal y la policía no es de larga data en América Latina, lo anterior indicaría que las fuerzas policiales en la región también mantienen a nivel local mejores relaciones con los gobiernos y dirigentes políticos de derecha que con los de izquierda al nivel local.

Como subraya Burton (2011: 13), entre los años 60 y 80 reinaban los regímenes militares. La preocupación por la expansión socialista, luego de la Revolución cubana en 1959, hizo que los gobiernos –tanto militares como civiles de derecha– se tornaran más represivos frente a la amenaza de

la alternativa socialista. Éste fue el caso de países como Colombia donde la élite política monopolizó la política mediante el Frente Nacional, una alianza política entre los liberales y conservadores.

Las posiciones conservadoras que comparten la mayor parte de los partidos políticos de derecha --- en el sentido de aplicar mano dura contra el crimen --- se traduce a menudo en su apoyo al aumento de los recursos destinados para la seguridad mediante aumentos presupuestarios a la policía y a los militares. Por otro lado, el grado de respeto y el espacio de maniobra institucional que se le otorga a la policía son factores que contribuyen a nutrir buenas relaciones con las fuerzas policiales. Como afirma Dammert, “los gobiernos progresistas son más reacios al uso indiscriminado de la fuerza pública y reconocen que la delincuencia no es una opción racional sino más bien consecuencia de diversos factores socioeconómicos” (2007: 68). Según Dammert (2007: 75-81), el gobierno local debe priorizar la implementación de estrategias de prevención, ya que es un mecanismo esencial para llevar a cabo tanto las estrategias enfocadas en mejorar la convivencia urbana como las que están dirigidas a contrarrestar el crimen y la violencia. No obstante, como observa la autora, el desempeño de los gobiernos locales en la región latinoamericana padece de políticas e iniciativas parciales y de discontinuidad. Además, las autoridades locales poseen escasos recursos financieros, humanos y técnicos, y son frenadas por un liderazgo político que tiende a perder el interés por las medidas de seguridad en pleno proceso de ejecución.

En la región se ha promovido el involucramiento del gobierno local mediante los programas de seguridad ciudadana, que han estimulado la formación de redes de gobernanza. Estas redes no solo se dan entre el gobierno local y la policía, sino también con los ciudadanos y agentes del sector comercial. Dichos programas han generado espacios de interacción horizontal y vertical, y como un componente central de las medidas preventivas, se ha estimulado el acercamiento entre la fuerza policial con los ciudadanos. Como ya se ha mencionado anteriormente, en muchos casos esta aproximación ha resultado en múltiples iniciativas de la institución policial y ha modificado su actuar mediante programas de policía comunitaria, entre otros.

Pocos son los casos en América Latina en los que el gobierno local ha tenido avance considerable en el manejo de la seguridad. Acero²⁷ nombra cuatro ciudades donde los gobiernos locales lograron distinto avance en materias de seguridad y cooperación con la fuerza local de la policía. La primera y más trascendente es Bogotá, la cual es objeto de análisis en esta tesis. La segunda es otra ciudad colombiana: Medellín. Como se verá en profundidad a lo largo de los capítulos 3 y 4, la Alcaldía Mayor de Bogotá se involucra en materias de seguridad y coopera con la policía capitalina desde 1995, mientras que Medellín arranca con esta experiencia desde 2002, año en que la administración del alcalde Luís Pérez intervino en las zonas más peligrosas de la urbe antioqueña. Respaldados por la fuerza pública, lograron resultados positivos contra el crimen organizado, los grupos paramilitares y guerrilleros que controlaban sectores de la ciudad. Su sucesor, Sergio Fajardo, dio continuidad a dichas medidas mediante la implementación del Plan de Convivencia y Seguridad Ciudadana para fortalecer el nivel de gobernabilidad y confianza en las instituciones. Una estrategia central en este aspecto fue la creación de espacios de articulación interinstitucional (Acero, s.f.).

Las dos principales ciudades ecuatorianas, Quito y Guayaquil, son otros ejemplos donde los gobiernos locales han asumido un activo rol en materia de seguridad. Desde mediados del 2000, los alcaldes de estas ciudades se responsabilizaron por combatir la inseguridad en las zonas urbanas, en gran medida, como respuesta a la demanda ciudadana que se había vuelto muy fuerte. Sin embargo, al contrario de sus homólogos colombianos, los alcaldes de los municipios ecuatorianos no gozan de facultades constitucionales y legales en la gestión de la seguridad local. No obstante, la intervención tanto de Paco Moncayo en Quito como Jaime Nebot en Guayaquil en materias de seguridad, fue favorecida por la promulgación de estatutos que les permitieron responder a los requerimientos ciudadanos. Así se logró crear nuevas unidades de policía metropolitana y mejorar las existentes, formar corporaciones de seguridad ciudadana para el diseño y ejecución de planes de seguridad, y establecer herramientas para contrarrestar el desacato a la ley y a las normas por partes e sectores de la población. Además, ambos alcaldes crearon consejos mensuales de seguridad para establecer una cooperación interinstitucional

²⁷ Hugo Acero Velásquez estuvo involucrado en varios de estos proyectos urbanos y fue subsecretario de convivencia y seguridad ciudadana en Bogotá entre 1995 y 2003. El experto de seguridad fue entrevistado en dos ocasiones por el autor de esta tesis.

entre los órganos públicos que operaban en la seguridad pública. Finalmente, se aprobó el artículo 167 en la ley de Régimen Municipal, que incentiva la colaboración de los alcaldes con la policía para que haya una mejor gestión pública en materias de seguridad (Acero, s.f.).

Los cuatro casos mencionados muestran resultados positivos contra el crimen y la violencia, al ser asumido el manejo de seguridad por parte de la autoridad local, como parte de las redes de gobernanza que interactúan.

1.3.2 La Policía y su cultura institucional: entre legitimidad y tensión

En diversos aportes académicos sobre la gobernanza se señala que trabajar conjuntamente, interactuar y cooperar son dinámicas que requieren de un cierto grado de confianza, voluntad, recursos económicos y depende de los individuos que representan las instituciones. En esto, la relación interpersonal es un factor significativo que influye en la articulación entre dos o más instituciones. Esto ciertamente también es válido en la interacción entre la autoridad municipal y la policía. En particular, la policía es una institución que, por su naturaleza, le cuesta entablar dinámicas de cooperación con la autoridad civil local. La policía tiene una posición atípica en la sociedad por la necesidad de ejercer discreción en su conducta cotidiana. Además posee prerrogativas como el monopolio legítimo de la coerción y se considera a sí misma como el guardián de la sociedad. Todo esto ha llevado a que las fuerzas policiales desarrollen una cultura institucional muy pronunciada.

La ausencia de una tradición de cooperación entre la policía y la autoridad civil municipal en América Latina constituye un gran desafío en el esfuerzo de establecer mecanismos que faciliten la interacción entre las dos entidades. Existe una tendencia a obstaculizar el esfuerzo de entender, dialogar y cooperar con la policía por parte de actores no-policiales. Se supone, además, que mientras más insegura y violenta es la sociedad, más complicado es formar una policía desmilitarizada, menos agresiva y establecer nexos positivos con los ciudadanos, el gobierno local y otros actores públicos y privados. Esta tensión entre la policía y otros agentes del Estado y de la sociedad civil genera constantemente situaciones incómodas. En esta sección se analizan las particularidades de la policía en América Latina y su cultura institucional. Lo que se intenta es entender de mejor

forma cuáles son las particularidades que definen la relación que la policía tiene con los ciudadanos y con otras instituciones públicas.

Existe un cúmulo de factores que influyen en el grado de la legitimidad policial. Ello es aún más relevante en países que poseen menor estabilidad política, como los países latinoamericanos, donde la confianza en el Estado es generalmente bajo. Otro aspecto que es muy importante de tomar en cuenta, es que en América Latina existen pocas estadísticas y otras fuentes de información sobre este asunto, sobre todo en lo que se refiere a encuentros entre la policía y los ciudadanos. Y en el caso que exista, lo investigadores no asociados a organismos policiales generalmente no poseen acceso a este tipo de información. Además, al considerar el número reducido de estudios académicos cualitativos sobre la relación Policía-ciudadano y la legitimidad, resulta difícil llevar a cabo análisis similares a los que han realizado por académicos norteamericanos (tales como Tyler, 2011: 254-266; Tyler y Sunshine y Tyler, 2003: 513-548; Mazerolle *et al.*, 2013: 33-63; Hough *et al.*, 2010: 203-210).

Poco saben los latinoamericanos sobre sus fuerzas policiales (Saín, 2010; Frühling, 2008; Llorente, 1997). El pasado autoritario de la región y la buena imagen pública que preservan a lo largo de la región las fuerzas militares, son posiblemente factores que contribuyen a reducir el interés por la policía, su desempeño en la sociedad y la importancia que esta institución tiene en velar por la seguridad pública. En la región es generalmente mejor visto el soldado que el policía, ya que los policías tienen una imagen asociada a la corrupción y al abuso de poder. Además, los efectivos policiales por lo general proceden de sectores sociales modestos y corren diariamente altos riesgos y perciben bajos sueldos. Efectivamente en gran parte de América Latina los policías poseen malas condiciones laborales y limitados beneficios sociales y económicos. Además, a la situación de inseguridad, se suma el bajo grado de confianza ciudadana hacia la institución policial. La falta de interés en la policía latinoamericana no es una mera cuestión social. Es también notable que, en el ámbito académico, solo un puñado de autores se dedica a estudiar la institución. Aún más curioso resulta saber que la policía es la institución pública que más interactúa diariamente con los ciudadanos y es la entidad del Estado que por excelencia se encarga de vigilar para mantener el orden público.

La policía es un producto de la sociedad. Dependiendo del país donde se la estudia y del periodo histórico y contexto sociopolítico, el actuar policial y sus actividades varían de un caso al otro. Las

particularidades entre las organizaciones policiales son determinadas por factores como armamento, eficacia, prevalencia de fuerza, entrenamiento, estatus social, moral, mala conducta, entre otros (Bayley 1977: 219; Marenin 1996: 7). El objetivo del policiamiento²⁸ en una democracia moderna es garantizar el imperio de la ley y salvaguardar los derechos humanos. Para cumplir con esta misión, la policía emprende una multiplicidad de actividades con el fin de responder a las demandas ciudadanas y las del Estado. De esa forma, la policía se encuentra incesantemente en medio de circunstancias cambiantes, definidas por dinámicas socioculturales, políticas, económicas y tecnológicas. Continuamente, la institución necesita resolver estas complejidades para ser eficaz en alcanzar su principal misión institucional (Legrand y Bronitt, 2012: 1).

En una democracia, el actuar de la policía es determinante en varios aspectos. En primer lugar, porque lo que hace la policía tiene un alto impacto en la vida de los ciudadanos mediante la utilización legítima de la violencia, como por ejemplo mediante el uso de arresto. En este sentido, el actuar policial sirve como un indicador fundamental para caracterizar al gobierno nacional. En segundo lugar, porque la actividad policial puede tener un alto impacto sobre la percepción que los ciudadanos tienen del gobierno, como sobre la percepción de los procesos cruciales para la vida política democrática; como el voto, la libertad de expresión, la publicación y asociación, entre otros. En este sentido, el policiamiento democrático constituye un componente esencial para un gobierno democrático, ya que las acciones policiales forman la vida política democrática garantizando las ramificaciones legales. En este sentido, hay cuatro características primarias que debe de tener la policía en un régimen democrático: a) la policía debe estar sometida al imperio de la ley y no al gobierno; b) la policía debe estar dedicada a la protección de los derechos humanos; c) la policía debe respetar y rendir cuentas a quienes específicamente son designados para regular la actividad policial y que no forman parte de la institución policial y; d) la policía debe priorizar el responder a las necesidades de los ciudadanos individuales y a grupos privados (Bayley 2006: 17-23).²⁹

²⁸ Esta tesis emplea el término español ‘policiamiento’ para referirse a lo que en la academia anglosajona se llama *policing*, es decir es usado como sinónimo. Cabe aclarar que este término aún no ha sido admitido por la Real Academia de la Lengua Española.

²⁹ Estos principios han estado a menudo en el centro de las reformas policiales llevadas a cabo en América Latina durante los años 90. En el caso colombiano, la modernización de la institución y del Estado en general son objetivos que quedan depositados en la Constitución de 1991.

La responsabilidad de la policía es velar por el cumplimiento de las leyes, independientemente de si los ciudadanos estén de acuerdo o no con este objetivo. En este sentido, la institución debe adaptar normas universales de la ley para responder a las demandas ciudadanas y del Estado. La policía practica su derecho a discreción al determinar si se han producido infracciones de la ley y si es necesario arrestar e imputar a ciudadanos de algún delito. Es el monopolio legítimo de coerción que conserva la policía el que le permite ejercer esta función. Por tanto, la policía posee legitimidad para intervenir en los asuntos de los ciudadanos para garantizar el cumplimiento de la ley y mantener la paz, si el procedimiento es llevado a cabo legalmente. La capacidad de la policía en mantener la legalidad en su relación con el ciudadano depende mucho de su habilidad por construir y mantener legitimidad de su autoridad legal (Reiss 1971: 1-3).

Es pues en la interacción entre el policía y el ciudadano donde potencialmente se produce la tensión; en particular, cuando la intervención policial entra en conflicto con las leyes vigentes o cuando el ciudadano resiste y/o protesta la intervención legal de la policía. En este último caso, el ciudadano no percibe la intervención policial como legítima. De esa manera, la problemática de la evidente tensión que a menudo suele ocurrir en las interacciones entre la policía y los ciudadanos se intensifica. Como señala Reiss (1971: 2-3), la organización policial también se confronta con el hecho de que el ciudadano no siempre interpreta la intervención policial como legítima, pese a que ésta es llevada a cabo dentro del marco de la ley.

La policía opera en ámbitos enmarañados entre el Estado, los ciudadanos y los actores privados. La Policía es, además, responsable de prevenir, intervenir y solucionar numerosas hostilidades que se presentan diariamente, de tal manera que se enfrentan a las situaciones más peligrosas que se producen en las sociedades. En este sentido, la policía tiene múltiples enemigos y la tensión cotidiana del trabajo policial hace que adopte una actitud sospechosa frente a cualquier peligro en la cotidianeidad. Junto al legítimo y monopolístico uso de coerción, los policías se consideran a sí mismos separados de la sociedad a la que deben servir. Esta separación social e institucional se fortalece con el espíritu de corps dentro de cada fuerza policial. Adicionalmente, es lógico pensar que, mientras más violencia, crimen e inseguridad haya en una sociedad, más se fortalece la lealtad de grupo; es decir, la cultura institucional de la policía.³⁰ Siendo así

³⁰ En estudios anglosajones también se refiere a esta cultura como *cop culture*. Véase Micucci y Gomme (2005), Burke (1992), O'Neill *et al.* (2007) y Paoline (2003).

las cosas, es crucial que la relación entre la policía y el ciudadano permanezca vertical, ya que un desequilibrio en esta estructura jerárquica podría tener consecuencias muy graves de insubordinación, desacatamiento de la ley y desaparición de legitimidad de la policía (Terrill *et al.* 2003: 1003-1009).

Otro aspecto que fortalece la cultura policial es la discreción que debe ejercer en su funcionamiento; sobre todo al aplicar la ley, ya que la policía representa simbólicamente el poder del Estado en relación con el ciudadano. Adicionalmente, el agente policial necesita ejercer un cierto grado de invisibilidad para evadir encuentros negativos con los ciudadanos. Esta discreción se ejerce en múltiples circunstancias y labores, tales como la investigación criminal, la planeación de estrategias contra la violencia, la recopilación y manejo de inteligencia, la planeación de controles de tránsito, entre mucho otros. La discreción es pues completamente necesaria para el funcionamiento adecuado de la institución. A la vez, la discreción policial trae consigo una enorme responsabilidad por parte de la institución, para no abusar ni del poder ni de todas las prerrogativas que posee (Rowe 2008: 98-101).

La discreción policial hace que la policía sea diferente a las otras instituciones del Estado; es en los niveles más bajos de la institución donde es más pronunciada la discreción, porque el policía opera en el espacio público. En caso de una infracción, la policía tiene un amplio repertorio para reaccionar; obviamente, dependiendo de la naturaleza y gravedad de la infracción presuntamente cometida. En otras palabras, el policía posee poderes legales y utiliza su discreción en determinar cuál acción se debe de tomar en caso de cometida una infracción. En estas circunstancias, el policía decide o no actuar. En una situación donde el policía decide involucrar a la ley; por ejemplo, multar o arrestar, ejerce menos discreción que en situaciones donde decide que es suficiente con un aviso al infractor. En este último caso, los superiores del agente policial normalmente no se enteran, entonces no resulta en ningún procedimiento institucional o legal (Lustgarten, 1986: 10-12; Goldstein, 1963: 140-143). Las formas en que la policía actúa dependen en gran medida de la caracterización e influencia institucional y de los superiores policiales del agente que toma la decisión de actuar o no en el evento de una infracción, o bajo la sospecha de que se haya cometido alguna violación de la ley. Además, la decisión del agente de actuar o no (es decir, de comenzar el proceso legal) está influenciada por factores como la actitud del sospechoso hacia la policía durante el arresto, el

grado de severidad y circunstancias de la presunta infracción, la cultura institucional de la policía (Reiss, 1984: 86-91), o por la ambigüedad e imprecisión de la ley (Lustgarten, 1986: 15), entre otros.

En la parte inicial de este capítulo se argumentó que la policía es un producto de la sociedad en la que existe, lo que parece quedar demostrado en la cultura policial. La manera en que el hombre policía percibe la sociedad y su propio rol en ella, las normas y valores, las actitudes, los símbolos y su conducta, constituye parte de una cultura institucional que procede profundamente del mundo social en que vive. De esta manera, la cultura policial es formada por las circunstancias sociopolíticas del periodo histórico y del lugar en que la policía opera (Reiner 2000: 85-87) o; como bien lo dice este autor: “la cultura policial se ha desarrollado como un modelo o conjunto de entendimientos que ayuda a los policías enfrentarse con y acomodarse a las presiones y tensiones que confrontan a la policía” (2000: 87).³¹

Reiner (2000: 85-107), en su obra sobre la policía en el Reino Unido, caracteriza la cultura institucional de la policía según siete componentes. La primera es *la misión*. El ser policía no es solamente una profesión como cualquier otra, sino que los policías sienten que tienen una misión, una responsabilidad de por vida de ser protectores de la sociedad contra el villano o, como dice la expresión inglesa, “*good against evil*” y el lema de la policía norteamericana “*to protect and serve*”. La segunda es *la sospecha*. El policía es entrenado para tener una actitud constante de sospechosa, para observar y ser diligente frente a cualquier peligro, lo cual corre el riesgo de estereotipar ciertos grupos socioeconómicos y de origen. Esta realidad hace incrementar la sensación de “nosotros versus ellos”. La tercera es *el aislamiento y la solidaridad*. El ser policía puede aislar al agente socialmente, lo que le dificulta mantener relaciones con otros en su tiempo libre y pasar tiempo con su familia. Una parte del trabajo policial es que uno trabaja largas horas y de manera irregular, lo cual hace que sea difícil mantener una vida social regular. Junto a la tensión a la que frecuentemente el agente se expone, se fortalece la solidaridad interna de la institución entre

³¹ Lo dicho por Reiner es muy relevante para el caso colombiano. En el segundo capítulo de esta tesis, que entre otros presenta un análisis histórico de la Policía Nacional de Colombia, es posible observar cómo la policía y las entidades policiales en regiones rurales se encuentran profundamente afectadas por las circunstancias sociopolíticas y de su época. Por ejemplo, es notoria esta influencia durante el conflicto partidista, en la escena de la Guerra Fría y su rol en el conflicto armado interno y la lucha antinarcoóticos. Es, además, notable cómo la policía experimenta profundas reformas policiales a partir del año 1993 y el nuevo rol que adquiere la Policial Nacional tras la proclamación de Constitución de 1991.

los policías mismos. La cuarta es *el conservadurismo*. El policía tiene una actitud conservadora tanto política como moralmente. La mantención del orden público, frecuentemente, lleva a confrontaciones coercitivas con la política de izquierda y con movimientos sindicales. Ello problematiza su relación con políticos, ya que la policía tiende a percibirlos como potencialmente corruptos, egoístas e idealistas.³²

La quinta es *el machismo*. La masculinidad dentro de la policía es fuerte y genera actitudes sexistas y discriminatorias por la tensión que trae su trabajo. Es también por ello que desahogarse es tan importante, ya que necesita deshacerse de la tensión que comúnmente está presente en sus funciones.³³ La presencia del machismo puede resultar problemática en encuentros entre policías y minorías, donde hay casos de racismo y discriminación. *El prejuicio racial*, la sexta característica de Reiner, es un aspecto de la cultura policial, aunque normalmente no es más fuerte el prejuicio que existe en la sociedad, ya que el policía refleja la actitud que es predominante en la mayoría de los ciudadanos contra grupos minoritarios, como es el notorio caso de la policía y los afroamericanos en Estados Unidos.³⁴ La séptima y última es *el pragmatismo*. La policía aplica un *modus operandi* caracterizado por ser pragmático, concreto y con los pies bien plantados en la tierra, con la mínima cantidad de perspectivas teóricas y papeleo, lo cual implica que se tiene una actitud reacia frente a ideas y propuestas innovadoras, experimentación e investigación.³⁵

En su análisis sobre el desarrollo de estudios sobre la cultura policial, Paoline (2003) señala que, en su mayoría, insinúan negatividad, ya

³² Para más información sobre este asunto, consúltese el tercer capítulo de esta tesis doctoral.

³³ Obviamente, el grado de tensión que cada policía tiene es distinto, dependiendo de qué función y tareas tiene. El ex agente Harry Kooops de la policía de Rotterdam, Holanda, confirma en una reunión con el autor que, en la policía, existe una cultura donde entre colegas se insultan y tienen chistes obscenos y groseros para precisamente desahogarse de la tensión de su labor; según su propia experiencia como integrante de la Policía Nacional holandesa. Entrevista realizada en Ámsterdam, 20 de noviembre de 2012.

³⁴ La tensión que existe entre la población afroamericana y la policía en Estados Unidos tiene profundas raíces históricas, con una fuerte connotación racista. De manera continua, se producen choques entre estos dos actores que normalmente recibe extensa atención mediática. Un caso muy reciente sucedió, por ejemplo, en el suburbio Ferguson de la ciudad St. Louis en el Estado de Misuri el 9 de agosto 2014.

³⁵ Ello queda evidente no solamente en organizaciones policiales anglosajonas, sino también en el caso de la Policía Nacional de Colombia durante los años 90, cuando se tuvo que enfrentar dificultades para lograr que aceptara que se reformara la Institución. Como muestra, la reforma Transformación Cultural –implementada a partir de 1995–, tuvo que nacer desde la institución misma para lograr que fuese exitosa, y no por actores externos como fue el caso de la reforma del 1993, impulsada por el Gobierno de César Gaviria. Véase el segundo capítulo de esta tesis para más detalle sobre este asunto. Adicionalmente, también es interesante anotar que casi todas las reformas policiales a las cuales las organizaciones policiales latinoamericanas han sido sujetas durante las dos últimas décadas, no han tenido avances notables, como concluye Frühling en su obra (2009).

que tienden a obstaculizar intentos reformativos de las organizaciones y, además, con riesgo de violaciones de derechos civiles y abuso de autoridad. Sin embargo, por el otro lado, existen aspectos positivos de la cultura policial, ya que el sentido de grupo ayuda a proteger y respaldar a sus integrantes de la tensión cotidiana que forma parte de su función, y que se intensifica en situaciones de emergencia y de mucho peligro.

La cultura policial forma la relación Policía-ciudadano. Como dice Herbert (2006: 482), la autoridad que posee la policía la separa de los ciudadanos, ya que son los expertos profesionales y se ven como un grupo distinto a la sociedad, respetando la neutralidad del imperio de la ley. En este sentido, la búsqueda de legitimidad policial es constante e incesante, ya que el poder coercitivo jamás será entendido de la misma manera por todos los grupos de ciudadanos. Mientras que algunos ciudadanos apoyan la intervención policial en una situación, otros pueden no estar de acuerdo con esta acción de fuerza (2006: 484), dependiendo de manera determinante de las circunstancias y las percepciones y opiniones de cada ciudadano. El autor entiende la relación Policía-ciudadano mediante tres dinámicas; servilismo, separación y generatividad. Estos tres modos siempre están presentes en las democracias liberales. En cuanto al ‘servilismo’, la policía debe permitir cierta influencia del ciudadano y deben existir medidas para que haya control ciudadano sobre la policía, como también sobre otras entidades del Estado; es necesario que el ciudadano tenga accesibilidad a la policía mediante números telefónicos de emergencia, canales para hacer denuncias y quejas, espacios de interacción como foros y consejos de seguridad, entre otros. De esa manera, la policía muestra responsabilidad y brinda servicios al ciudadano, tiene un cierto nivel de transparencia y rinde cuentas (2006: 484-486).³⁶

El grado de ‘separación’ es pues evidente entre la policía y los ciudadanos. Por un lado, tiene que haberla para que la policía haga su trabajo pero, por otro, debe también existir conexión con los ciudadanos. En este sentido, la cultura institucional de la policía pone de relieve la

³⁶ El escrutinio público sobre la conducta de la policía es fundamental para la democracia, donde la policía rinde cuentas y es transparente. Ejercer control civil sobre la organización policial y su actuar se vuelve crucial para combatir la corrupción institucional, el exceso o abuso de poder, y las violaciones de derechos civiles y humanos por parte de la policía. Para más información sobre este asunto, véase por ejemplo el trabajo de Rowe (2008: 121-149). Como se observa más adelante en este capítulo –y que se ha analizado en el segundo capítulo de esta tesis sobre la Policía Nacional de Colombia– establecer órganos de control del actuar policial y que la institución civil armada misma asuma la responsabilidad de rendir cuentas, establecer sistemas para el control interno y mecanismos para imputar y castigar los miembros policiales que abusan de su función, son componentes absolutamente necesarios para crear una policía civil y democrática.

necesidad de separación. La policía necesita protegerse de la intromisión del ciudadano, sobre todo de la crítica voceada contra el trabajo policial. Al respecto, en muchos casos el ciudadano no posee el conocimiento para criticar, al mismo tiempo que la policía se considera el único ente profesional en materias de seguridad; entonces difícilmente acepta que se cuestione su autoridad y *expertise*. La policía cree que esta crítica la vulneraría. Simultáneamente, la policía se siente prestigiosa de tener el estatus de policía y el conocimiento y capacidad que solamente ella posee.³⁷ Es también por ello que se vuelve reacia de aceptar quejas y críticas de los ciudadanos y las puede considerar ilegítimas. Por ello, la policía legalmente asume control en situaciones de inseguridad y de emergencia y no permite que otros duden sobre su capacidad y/o invadan su terreno (2006: 486-488).

Con respecto a la ‘generatividad’, hay que entender que el Estado es el mecanismo que reproduce la sociedad mediante sus políticas, epistemologías y moralidades. La policía mantiene un desempeño en esta generación de sociedad a través de la epistemología que moviliza y de la moral que impone. En este ámbito, la policía recopila y analiza información proveniente del ciudadano y la interpreta y la traduce según su propio entendimiento y manera de interpretación. En muchos casos, un policía (desde el punto de vista de su manera de ver como miembro de la policía) interpreta y entiende un asunto de manera totalmente diferente de la que lo hace el ciudadano común. Junto a ello, la policía aplica su propia moral para entender e interactuar con el ciudadano, percibiendo a los que cometen actos criminales como maleantes. Simultáneamente, la policía se considera a sí misma como un cuerpo de hombres de honor y los protectores de la sociedad que, a menudo, se encuentran en situaciones muy peligrosas y que están dispuestos a sacrificar su vida por el bien de los ciudadanos. De esa manera, aceptar críticas del ciudadano se vuelve muy difícil y, por lo general, son rechazadas por parte de la policía, como también se ha mencionado en líneas anteriores.³⁸ Potencialmente, todas estas dinámicas generan tensiones

³⁷ Por lo menos en países donde no existen otros órganos públicos o policía privada que posee un conocimiento y *know-how* similares.

³⁸ Varios autores, entre ellos Miller (2004: 36), mantienen que dados los múltiples desafíos y peligros que son parte del trabajo policial, los policías opinan que merecen que el ciudadano los traten respetuosamente. Terpstra y Schaap (2013: 67) en su estudio sobre la cultura policial de la policía holandesa destaca que los policías no solamente deben enfrentarse y saber manejar las tensiones y estrés exterior; es decir, de la interacción negativa con el ciudadano –como ataques verbales y físicos–, sino también de las tensiones internas procedentes de sus oficiales superiores; referidas, por ejemplo, a la falta de respeto y de respaldo profesional.

y hacen que la policía considere al ciudadano como subordinado y simple fuente de información (2006: 489-494). Estas tensiones presentan complejos y constantes desafíos para la policía en su esfuerzo de construir legitimidad.

Es difícil aplicar esta caracterización anglosajona sobre la policía en América Latina. Tampoco es el objetivo de esta tesis proveer un minucioso análisis sobre este asunto. Sin embargo, es preciso pensar que hay rasgos similares y esta caracterización debe servir al proceso de describir las culturas policiales que existen en la región. Por ejemplo, hay evidencia de que la policía en América Latina es conservadora, machista, prejuiciosa, obviamente tiene una misión, y es sospechosa, como se observa en los trabajos de autores ya mencionados en repetidas ocasiones a lo largo de esta tesis, como Frühling (2008), Rico y Chinchilla (2006), Fuentes (2004) y Saín (2002; 2008). La caracterización de Reiner (2000) se basa en estudios llevados a cabo sobre la policía británica, la cual tiene aspectos históricos, sociopolíticos y culturales muy distintos a su homóloga en la región latinoamericana. Sin embargo, en términos generales, la información recopilada durante dos estudios de campo en Bogotá –como parte de la elaboración de esta tesis– indica claramente que hay varias semejanzas entre la cultura policial anglosajona y la colombiana, tal como se demuestra en varias ocasiones, sobre todo, en el cuarto capítulo de la tesis.

La denominada ideología de mano dura, que tiende a predominar como la norma en el diseño de políticas públicas de seguridad y otras estrategias de seguridad en Latinoamérica, suele definir el actuar policial. Con la intensificación del crimen, la intolerancia de los ciudadanos también aumenta.³⁹ Esto es un fenómeno que parece ser la regla y no la excepción en la región y que durante los últimos años ha captado la atención de políticos y de administradores públicos como una retórica populista.

La mano dura funciona en forma contraproducente al promover la prevención del trabajo policial y, de esa manera, no contribuye positivamente en mejorar ni el actuar ni la imagen pública de la policía. Los bajos niveles de confianza en las fuerzas policiales por parte del público parecen confirmar esta percepción. Un ejemplo que claramente muestra esta tendencia generalizada en América Latina es evidenciado en Brasil, donde el actuar policial y de grupos paramilitares mediante sus incursiones

³⁹ Goldstein (1963: 148) señala que esta reacción hace que se incremente el reclamo del público hacia las autoridades para que no solamente se mejore la calidad de la policía, sino también de las leyes, reglamentos y los procedimientos bajo las cuales la policía opera.

en los barrios pobres de Río de Janeiro genera un muy alto grado de violencia durante sus operativos.⁴⁰ Otro ejemplo es el caso de Caracas, donde Briceño-León (2014) señala que, a pesar de la implementación de políticas sociales destinadas a mejorar las condiciones de vida para los grupos más empobrecidos, el gobierno venezolano ha deteriorado la estructura normativa institucional en búsqueda de fortalecer su posición política y salir victorioso en las elecciones. Así, se ha ido reemplazando la ley con las medidas coercitivas, lo cual está desconcertando el orden social en la capital, provocando fuertes encuentros entre los organismos estatales de seguridad y manifestantes callejeros.⁴¹ En términos generales, es importante reafirmar que el grado de confianza que se brinda a las organizaciones policiales en la región no solamente es un resultado del exceso de coerción, sino que también proviene de la ineficacia e insatisfacción en los sistemas policiales, como menciona Frühling (2008: 1).

El énfasis ejercido en la confrontación y actuar represivo da poco espacio para que florezcan iniciativas enfocadas en lo preventivo. En estas circunstancias, el involucramiento del gobierno municipal es reducido, o desarticulado, ya que los organismos de seguridad monopolizan el manejo de la seguridad pública local. La falta de mecanismos, instituciones, recursos económicos, y conocimiento humano sobre la materia de seguridad es, pues, un resultado de la manera tradicional de gestionar la seguridad en América Latina. Dada la posición de poder en que se ubican las fuerzas policiales en las sociedades latinoamericanas, se reduce a que es de la policía de donde debe proceder la iniciativa de crear espacios de encuentros con los ciudadanos y el gobierno municipal, para dinamizar las dinámicas de interacción. Los esfuerzos por reformar a la policía en la región muestran que las iniciativas para transformar las instituciones y el sector de seguridad pública requieren de fuerzas internas, en formas de líderes fuertes, que impulsen tales cambios institucionales, sea en el aspecto de transformación de cultura, el actuar policial o de nuevas nociones de seguridad y del desempeño y posición que tiene la policía en la sociedad. Queda evidente que, al nivel local, la autoridad civil no tiene ni conocimiento ni la fuerza

⁴⁰ Este tipo de hechos sucede muy frecuentemente en Brasil, de acuerdo a numerosos artículos periodísticos, como el publicado el 26 de noviembre de 2014 en la página web del noticiero *Globo* (www.g1.globo.com).

⁴¹ Durante los últimos años, un gran número de medios ha publicado información sobre la situación violenta que se está produciendo entre el Estado venezolano y manifestantes callejeros. Uno de estos medios es el diario *Hoy*, que publicó una noticia el 19 de marzo 2014 en su página web (<http://diariohoy.net>), informando sobre civiles muertos en choques en la calle con unidades antidisturbios de la policía.

política de promover tales iniciativas. Es por ello que suele depender de la policía implementar estrategias para aproximarse a las comunidades y construir nexos con los ciudadanos.

1.3.3 El manejo de la seguridad local: la policía, el ciudadano y el gobierno municipal

En los sistemas democráticos, la confianza ciudadana es crucial para la supervivencia de las instituciones públicas. La legitimidad hace posible la realización de sus funciones en la sociedad (Dammert, 2012: 102). En lo que concierne a la seguridad pública, ella también es necesaria. La ausencia de coordinación interinstitucional no solamente aumenta el riesgo de desatender a las necesidades ciudadanas y fallar en resolver la problemática de reproducción de tareas públicas, sino que se torna muy difícil establecer una relación con los ciudadanos, quienes desconfían de la autoridad local por su falta de calidad en la atención de sus demandas (Dammert, 2006: 90-91). En casos en los que la policía y la autoridad civil local resultan ineptos para garantizar el orden público y resguardar la seguridad para los ciudadanos, el resultado es que se intensifica la desconfianza y, en casos de crisis o de ingobernabilidad, se erosiona la legitimidad.

En sociedades donde el desequilibrio socioeconómico, la pobreza y el malfuncionamiento del Estado caracterizan la cotidianidad, como es el caso de la mayoría de las latinoamericanas, mantener el orden público y garantizar que los ciudadanos vivan tranquilos y en paz se torna una tarea muy difícil de cumplir. Además, cuando dichas sociedades padecen de un alto nivel de aceptación por la ilegalidad y el desacatamiento de las normas y leyes, el trabajo policial se acerca a lo utópico, ya que ni siquiera goza de monopolio de la coerción. Las múltiples dinámicas socioeconómicas, políticas y culturales generan un ambiente de peligro y complejidades, tornando muy complicada la situación de seguridad, como muestran los altos índices de crimen y violencia en la región latinoamericana. Frente a ello, la frustración y la demanda ciudadana hacia las autoridades civiles locales son cada vez más intensas y los choques entre la policía, por un lado; y los ciudadanos, por el otro, se vuelven más violentas.

Si se consulta la literatura mencionada en este capítulo, no queda duda de que el trabajo mano a mano entre la policía y el gobierno municipal

en el manejo de la seguridad es necesario para lograr una gestión eficaz contra la inseguridad que reina en la región, pese a la sorprendente ausencia de iniciativa que hay por parte del gobierno municipal en el área, sea por falta de liderazgo civil, de recursos financieros y humanos o por otras razones. Como se ha señalado anteriormente, hacerse responsable del manejo de la seguridad es determinante para la mejora del grado de confianza ciudadana hacia las instituciones públicas locales y para construir legitimidad para el Estado. La experiencia indica, sin embargo, que las relaciones entre la policía y los ciudadanos (o la relación Policía-ciudadano) en Latinoamérica, tradicionalmente han sido muy complicadas. Esta característica no es muy distinta en la actualidad. La persistencia de la baja confianza en la policía latinoamericana es una clara indicación del grado de insatisfacción que existe entre los ciudadanos hacia la institución civil armada. No obstante, la relación Policía-ciudadano tiene un doble filo.

Para entender mejor la relación Policía-ciudadano y el impacto que la cultura institucional y las circunstancias locales influyen en ella, es necesario acercarse al nivel local, donde la interacción entre los policías y los ciudadanos toma lugar y donde existen los canales y espacios necesarios para construir redes de confianza entre ambos. En el debate conceptual presentado líneas arriba, resulta evidente que los aspectos de cooperación y de cumplimiento de la ley son esenciales para construir legitimidad para la policía. El modelo de policía comunitaria es justamente el que busca construir la confianza ciudadana reforzando la cooperación con el ciudadano. En los Estados Unidos, los programas de policía comunitaria se volvieron una estrategia central desde los años '60, cuando la agitación social de la época había deslegitimado a las fuerzas policiales del país, como bien lo observan Hawdon *et al.* (2003). A pesar de que este tipo de programas recién empezaron a ser implementados desde mediados de los '90 en la región latinoamericana, su contenido y diseño son muy similares a los que se implementaron en Norteamérica.

En América Latina, la policía comunitaria ha sido clave en el intento de restituir la confianza del ciudadano, ya que el principal objetivo de estos programas consiste en establecer relaciones dinámicas con los ciudadanos. En la mayoría de los países de la región, programas de policía comunitaria han constituido una parte central en las reformas institucionales y en el proceso de modernización y profesionalización puestos en marcha en las instituciones policiales del área. Sin embargo, dichas iniciativas han sido escasas y han sido puestas a la sombra por la priorización de estrategias

de mano dura.⁴² Adicionalmente, la policía comunitaria y la participación del ciudadano en materias de seguridad al nivel local y barrial, son estrategias que, en su mayoría, han sido implementadas como parte de las políticas públicas de seguridad ciudadana, una modalidad de seguridad pública que ha tenido limitado éxito real en la región.

Como estrategia para mejorar su eficacia y construir legitimidad, Rowe (2008) identifica que el modelo de policía comunitaria constituye quizás la única estrategia adecuada para la policía. Según el autor; “en cierto modo, la policía comunitaria perdura como la única manera viable para obtener apoyo del público hacia la policía y como un prerrequisito para reducir el crimen. Junto a los argumentos morales y éticos de priorizar los principios de policía comunitaria, se encuentra la necesidad de resguardar el apoyo del público para que las problemáticas del crimen y del desorden sean zanjadas.” (2008: 71). El aspecto central en implementar programas de policía comunitaria es que el policía acepte y aprecie como un valor adicional la participación del ciudadano, lo cual indicaría un cambio o ajuste de la cultura institucional.⁴³ El método para acercarse al ciudadano consiste en que miembros de la policía permanezcan en la misma vecindad durante un largo periodo para establecer relaciones con los ciudadanos mediante la interacción casi diaria; no solamente en casos de infracción de la ley, sino también en pedir asistencia e información del policía y de generar una percepción de seguridad brindando presencia policial en la calle. Esto es generalmente realizado a través del patrullaje callejero o de presencia permanente mediante centros policiales de atención inmediata.

Desde mediados de los '90, se ha puesto énfasis en la realización de reforma institucional y en la implementación de programas de policía comunitaria en la región. Estos programas se han vuelto parte de la agenda política de las fuerzas policiales latinoamericanas y de sus respectivos gobiernos nacionales, con el fin de construir legitimidad mediante el acercamiento a las comunidades; descentralización del manejo y ejecución de operativos policiales; el involucramiento del gobierno municipal en materias de seguridad y; la promoción de la participación del ciudadano en el diseño, la elaboración y la ejecución de medidas de seguridad en sus

⁴² No hay que descartar que, tanto medidas represivas como preventivas de la policía y de la autoridad civil, son completamente necesarias en la misión de velar por la seguridad pública, ya que siempre se presentan situaciones en la sociedad que requieren de ambas modalidades en el actuar policial y de la autoridad civil administrativa nacional, regional y local.

⁴³ Esto era un aspecto central en el caso de la reforma Transformación Cultural que se llevó a cabo en la Policía Nacional de Colombia entre los años 1995 y 1998, justamente para capacitar a los policías en trabajos de la mano con los ciudadanos al nivel barrial.

vecindades. Como lo manifiesta Frühling (2009: 189), la participación de las comunidades para mejorar las condiciones de vida en los respectivos barrios tiene la ventaja estratégica –además de ejercer control y monitorear el actuar policial– de estimular el diálogo y la cooperación entre la policía y los ciudadanos. En este sentido, la articulación entre la policía y el ciudadano, en primer lugar, debería proveer a la policía con información y conocimiento sobre las dinámicas locales y sobre las necesidades y deseos que tienen los habitantes. Segundo, todo ello abriría la posibilidad para que la policía eduque a los ciudadanos sobre cómo prevenir el crimen y la violencia. Y tercero, debería crear canales para que el público pueda hacer quejas y reclamos sobre la conducta policial.

Desde el momento en que en América Latina los programas de policía comunitaria comenzaron a expandirse desde mediados de los '90 se han registrado varios resultados. Sin embargo, la mayoría de dichos programas ha tomado lugar en territorios urbanos, particularmente en las principales ciudades del área. A pesar de que los estudios académicos sobre las experiencias latinoamericanas de policía comunitaria son escasos, un estudio importante que se destaca es el trabajo del Banco Interamericano de Desarrollo (2004). Éste evalúa la experiencia de programas de policía comunitaria que han sido implementados en Bogotá, la ciudad guatemalteca Villa Nueva y en las dos ciudades brasileñas de San Pablo y Belo Horizonte. El editor de la publicación, Frühling, demuestra que los programas han dado resultados positivos al mejorar la relación entre las fuerzas policiales y los ciudadanos y; además, han modernizado las instituciones policiales involucradas con conocimiento y equipamiento necesario. El editor confirma que la confianza ciudadana hacia la policía ha aumentado, mientras que el impacto que los programas han tenido sobre la reducción del crimen permanece inconcluso. No obstante, Frühling evita describir las experiencias como exitosas, ya que, a sus ojos, debería formar parte de profundas reformas institucionales y administrativas, lo cual no ha sido el caso, según su percepción.

Asimismo, en otro trabajo sobre la policía comunitaria, Frühling (2009: 192-212) concluye que el impacto de programas de policía comunitaria en América latina es restringido. La policía comunitaria como programa es probablemente la iniciativa más importante que se ha implementado en la región para recuperar (donde fuese perdido) o construir (donde nunca tomara lugar) la confianza entre la policía y el ciudadano. Estos programas han sido recibidos con entusiasmo y respaldo por el

público, aunque no se ha logrado continuidad en estas iniciativas. Como muestra el autor (2009: 121-124), la prioridad en medidas caracterizadas por mano dura ha dado poca atención a la policía comunitaria. La consecuencia de ello es que han recibido poca atención y, en muchos casos, han sido abandonados como modelo policial.

Otro estudio que demuestra las dificultades y limitaciones en implementar programas de policía comunitaria en la región es el que provee Bobea (2011), quien analiza el efecto del Plan de Seguridad Democrática que fue lanzado en la República Dominicana desde 2005. El presidente de entonces, Leonel Fernández, tenía dos objetivos con este intento reformativo; el primero consistía en restaurar la autoridad del Estado mediante la recuperación de confianza en la policía por parte del ciudadano y la democratización del actuar policial; mientras que el segundo buscaba promover la responsabilidad ciudadana sobre las políticas de seguridad. Esta iniciativa representó un abandono al modelo tradicional de combatir el crimen en la isla caribeña; es decir, matando personas bajo sospecha de ser criminales en los barrios empobrecidos. Hasta entonces, la policía había gozado de un alto grado de impunidad, dado que los controles simplemente eran inexistentes. El plan subrayaba la necesidad urgente de mejorar la cooperación interinstitucional, reconquistar la confianza en la policía, fortalecer los canales de comunicación entre organizaciones comunitarias y la policía, y formar una policía comunitaria para tales fines. Un obstáculo que pronto se hizo notar fue la dificultad de convencer a la máxima autoridad de la Policía Nacional que reformar la institución policial era una necesidad para profesionalizarla y para reducir la desconfianza mutua que existía entre la policía y el ciudadano. Pese a que el plan tuvo ciertos avances –como generar canales de participación para que los ciudadanos pudieran involucrarse en el diseño de políticas locales de seguridad– la escasez de recursos y los altos costos que causaba la actividad criminal obligaron a las autoridades a reorientar sus gastos y estrategias de seguridad.

En un análisis comparativo realizado por Dammert y Malone (2006) sobre las experiencias de policía comunitaria en Argentina, Brasil y Chile. Respectivamente, destacan que el país limítrofe al océano pacífico prioriza el involucramiento del ciudadano en materias de seguridad en la política nacional de seguridad pública, mucho más que en Argentina y Brasil. La policía de Chile es la que más confianza del ciudadano tiene en toda la región, mientras que el fuerte acento conceptual de *mano dura* en sus políticas de seguridad tiende a agobiar las iniciativas de medidas preventivas.

En el caso argentino, hubo varios intentos de implementar programas de policía comunitaria al nivel regional y local, pero las políticas de seguridad en el plano nacional impiden que el aspecto preventivo sea parte de la estrategia del gobierno nacional. Los líderes políticos del país se han casado con la idea de que es necesario tener tolerancia cero frente al crimen.

El mismo estudio señala que la provincia de Córdoba es un ejemplo donde el gobierno regional ha implementado una serie de estrategias de seguridad desde los '90 con el fin de involucrar a los ciudadanos en la temática. Por ejemplo, entre 1999 y 2001 fueron establecidos doscientos consejos de seguridad ciudadana para estimular que líderes comunitarios y ciudadanos tomaran parte de iniciativas de prevención contra el crimen; entre ellas, organizar grupos de vigilancia en sus barrios y tomar parte en programas dirigidos a jóvenes violentos en estado de riesgo. No obstante sus avances en la materia, un creciente grupo de ciudadanos que expresaban dudas sobre la capacidad de estos programas en contrarrestar el crimen creó la excusa perfecta para que los líderes políticos echaron para atrás las medidas, reemplazándolas por un endurecimiento de castigo y más policías en las calles. Brasil es probablemente el caso más extremo de mano dura. El exceso de coerción que las fuerzas policiales han implementado en los operativos en barrios empobrecidos se traduce en la muerte de muchas personas por efecto de la brutalidad policial; un ejemplo se registra en San Pablo en 1999, donde 664 individuos murieron por la actuación de fuerza aplicada por la policía. Pese a que en esta ciudad brasilera se ha intentado establecer programas para acercarse a las comunidades, los resultados han sido ineficientes, dando un paso para atrás para dejar florecer la represión (Dammert y Malone (2006).

Smulovitz (2006), en su análisis comparativo entre los mismos tres países latinoamericanos, observa que en Argentina y Brasil la participación ciudadana en asuntos de seguridad tiene un carácter espontáneo y discontinuo, mientras que en Chile se ha logrado que las instituciones estatales movilicen la participación ciudadana. Esta institucionalización es considerada como necesaria, justamente para que haya continuidad y participación organizada por parte de los ciudadanos. Ello podría ser la respuesta al porqué los Carabineros de Chile tienen los más altos niveles de confianza entre las fuerzas policiales latinoamericanas. Como muestra Smulovitz, la clave parece estar en que no solamente hay cooperación entre la policía y el ciudadano, sino que también es necesario que dicha interacción tome lugar durante un prolongado periodo y que la

participación ciudadana esté inspirada y orquestada por parte de las autoridades policiales. En las palabras de la autora, “construir confianza es un proceso de largo plazo”, y agrega diciendo de manera conclusiva sobre sus observaciones analíticas de los casos de Argentina y Brasil que “la forma ocasional de este proceso no solamente pone en peligro el proceso de construir confianza, que es determinante para los programas de policía comunitaria, sino que pone en duda la validez general del fenómeno policía comunitaria” (2006: 232-233).

Queda entonces claro que la restringida dedicación por parte de las instituciones policiales no solamente es un resultado de pocos recursos económicos, humanos y materiales, sino que es también un resultado de otras prioridades para combatir el crimen y poner énfasis en estrategias caracterizadas por políticas de mano dura. Arias y Ungar (2009: 409-429) observan que los programas de policía comunitaria se basan en tres aspectos primarios: el empoderamiento de los ciudadanos; construir nexos entre la policía y los ciudadanos y; un mejor uso de estadísticas de crimen. Su análisis sobre la experiencia de estos programas en Honduras (en las ciudades Tegucigalpa, Choluteca, San Pedro Sula, La Ceiba y Danlí) y Brasil (Río de Janeiro y Belo Horizonte), respectivamente, muestra que el grado de dedicación por parte de la policía, el involucramiento de la policía y el compromiso social son tres factores que determinan el resultado de tales programas. En especial, la dedicación de los altos mandos de la institución policial resulta vital para cualquier avance. Por ejemplo, en el caso de las dos ciudades brasileñas, los autores concluyen que el avance que se logró en Belo Horizonte, donde los programas sirvieron para establecer programas sociales y buenas relaciones entre la fuerza policial y los ciudadanos, comparados con los de Río de Janeiro, donde no se logró implementar los programas debido a la inestabilidad política y el miedo de que se implementara un gobierno con política de mano dura que derrumbaría tales programas, resulta ilustrativo al respecto.

Es claro que la relación Policía-ciudadano se ve afectada negativamente por la prevalencia de mano dura, que desmejora la interacción y la cooperación entre la policía y el ciudadano en la región latinoamericana. Es evidente que estos programas son meras estrategias para recopilar inteligencia local, como señalan Arias y Ungar (2009: 417): “a pesar de que los oficiales policiales pueden aceptar la policía comunitaria como una forma de monitorear a barrios, al mismo tiempo, tienden a marginalizarla mediante la asignación de tareas insignificantes a los

participantes”. Adicionalmente, Frühling (2009: 177-231) agrega que, tanto la centralización de la toma de decisiones en la institución policial como el cumplir las órdenes de sus oficiales, son dos elementos que contribuyen a reducir la posibilidad de que los policías tomen sus propias iniciativas. La policía comunitaria tiene la posibilidad de romper el limitado conocimiento público sobre la policía y; además, transparentar la institución policial y contribuir a reducir el fuerte efecto de la cultura institucional (que tiene el riesgo de incrementar la tensión con los ciudadanos). De esa manera, se torna más dinámica la relación entre la policía y el ciudadano. Queda pues evidente que, a pesar de las pocas mejorías de las policías latinoamericanas mediante el esfuerzo reformatorio institucional, existen fuerzas internas en estas organizaciones que trabajan obstaculizando los avances de los programas de policía comunitaria.

Las iniciativas de acercamiento al ciudadano por parte de la policía son principalmente una estrategia institucional para poder combatir el crimen. En este aspecto, el ciudadano juega un rol decisivo, ya que las fuerzas policiales dependen de la cooperación de los ciudadanos. La inteligencia local que el policía recopila, mediante la comunicación con el ciudadano, es fundamental para que la institución pueda actuar frente a la inseguridad y, por ende, brindar seguridad. El ciudadano es pues la principal fuente de información para la policía y, se supone que, entre más alto grado de confianza por parte del ciudadano, más cooperación se dé con la policía. Esta lógica es importante al analizar la relación Policía-ciudadano, ya que tiende a determinar su intensidad.

Muchas son las maneras de recopilar información por parte de la policía. Las más tradicionales son dialogar directamente con el ciudadano y otra, la denuncia ciudadana. En ambos casos, la confianza ciudadana es determinante, ya que sin ella no se da esta comunicación. En la gran mayoría de los estudios sobre la policía (varios de ellos son mencionados a lo largo de las consideraciones teóricas de este capítulo), se muestra una clara relación entre confianza y la denuncia. Es decir que, si el ciudadano denuncia un acto criminal, éste tiene por lo menos algo de confianza en la policía; ya que si no fuera el caso, entonces no denunciaría. Por lo menos se supone que así es la dinámica. Runhovde *et al.* (2010) mencionan que puede ser que se presenten casos donde los ciudadanos hagan denuncias ante la policía a pesar de no confiar en ella, por el simple hecho de que no existe otra instancia pública que reciba este tipo de denuncias.

En esta dinámica es justamente donde el gobierno municipal desempeña un papel de determinada importancia. Materias de seguridad son responsabilidad del gobierno municipal y de la policía. La creación de canales de participación ciudadana ha permitido que el ciudadano participe en actividades relacionadas con la mejoría de seguridad en su vecindad. El número restringido de programas de policía comunitaria en Latinoamérica influye limitando la participación del ciudadano en los asuntos de seguridad. Evidentemente, las organizaciones policiales de la región se encuentran en pleno proceso de mejoría, así que la legitimación de su existencia y de su actuar por parte del ciudadano es un proceso lento, debido a factores como: la falta de recursos y voluntad institucional y política; la prioridad de estrategias represivas; la ausencia de acento en medidas preventivas y políticas públicas de largo plazo y; los elevados niveles de crimen y violencia. Estos obstáculos crónicos dificultan los esfuerzos por construir legitimidad, ya que se falla en el intento de construir confianza en la relación Policía-ciudadano debido también a la discontinuidad de las iniciativas. Los bajos niveles de confianza en la policía parecen ser una clara evidencia de ello. Los casos positivos en América Latina son raros.

El involucramiento del gobierno municipal en materias de seguridad pública es reciente en la región latinoamericana. En los pocos casos donde la municipalidad trabaja coordinadamente con la fuerza policial, se han implementado programas de seguridad ciudadana (donde explícitamente se promueve la cooperación interinstitucional) y de policía comunitaria, pese a que esta último ha sido una iniciativa principalmente de la policía misma, siendo muy pobre el desempeño del municipio o, simplemente, inexistente. La experiencia de Bogotá es una excepción a la regla.

El efecto sobre el gobierno municipal en la relación Policía-ciudadano es muy importante. Para empezar, siendo el gobierno municipal el representante del ciudadano, es fundamental que este cuerpo político-administrativo asuma su papel en materias de seguridad para romper el monopolio que tiende a consolidarse al incrementarse la autonomía policial en una temática considerada como misión y principal razón de existencia de la policía. Esto no quita esta razón; sin embargo, en un sistema democrático, es el gobierno municipal que suele y debe gobernar el sector seguridad pública, ya que es el representante y la voz de los ciudadanos. Por lo menos, en teoría, esto suena bastante lógico, aunque la realidad generalmente es otra. El contexto sociopolítico, la circunstancia financiera,

la situación de seguridad, disposición de recursos humanos, económicos y materiales, la voluntad política e institucional y los aspectos históricos, son todos componentes que, de una u otra forma, impactan al grado de involucramiento del gobierno municipal en materias de seguridad. En América Latina, donde la inestabilidad política tiende a generar inseguridad, dichos componentes se demuestran de múltiples maneras en el diario manejo local de la seguridad pública del aparato político-administrativo.

Para entender mejor el rol del gobierno municipal en América Latina, hay que tomar en cuenta que, recién durante la década del '80, las ciudades en la región comenzaron a organizar elecciones populares para elegir a sus alcaldes (En Bogotá, por ejemplo, la primera elección popular fue en 1988). Históricamente, fue el poder central quien designaba a los alcaldes. Tras la descentralización en América Latina, a mediados de los '80, el gobierno municipal se ha vuelto el “eje institucional de cooperación y coordinación con otros poderes locales” y consiste hoy en día en “el referente público de representación de la sociedad local y en el ente principal del desarrollo urbano”, como lo formula Carrión (2014: 39).

El gobierno municipal es, además, un intermediario entre la policía y el ciudadano. Constituye un factor positivo para enfatizar las medidas preventivas en contraposición del uso excesivo de medidas coercitivas. Garantiza, además, un proceso de formulación de políticas públicas más inclusivas, contrarrestando la tendencia conservadora que tiene la policía en su visión de seguridad. En este sentido, el nuevo poder del gobierno municipal al disponer y distribuir recursos, lo ubica con mejores posibilidades para responder a las demandas ciudadanas. Carrión (2014: 38) ensaya tres elementos que consolidarían al municipio en esa perspectiva: a) una profundización de la participación ciudadana y la representación de los ciudadanos en el aparato estatal; b) una autonomía local mayor para encargarse de la gestión pública y; c) las autoridades elegidas gozan del mandato para manejar el desarrollo urbano en el territorio urbano.

Paralelamente a capacitar a las comunidades locales para tratar problemáticas de inseguridad, formar brigadas vecinales, realizar campañas escolares (antidroga, consumo de alcohol, etc.) y promover programas especiales para jóvenes en grupos de riesgo; es fundamental mejorar la relación policía-comunidad a través de actividades de la policía comunitaria al nivel barrial, no solamente para mantener un diálogo constante con los ciudadanos, sino, también, para crear un espacio de interacción para reparar la confianza ciudadana hacia el cuerpo policial y otras instituciones estatales

de seguridad (Petrella y Vanderschueren, 2003). Además de mejorar la relación Policía-ciudadano, otros dos objetivos fueron impulsados por gobiernos latinoamericanos. Ellos procuraban fortalecer las redes sociales existentes⁴⁴ y asistir a los gobiernos locales para que pudieran jugar un papel eficaz e influyente en el diseño e implementación de políticas públicas de prevención del crimen y respaldar a la policía (Dammert, 2007: 67-81). Carrión (2003: 77) afirma que son los gobiernos locales los que están haciendo las propuestas más innovadoras e incluyentes en materia de control y prevención de la violencia urbana.

De esa forma, el gobierno municipal debería encontrarse mejor dispuesto para asumir el manejo de las políticas públicas, incluyendo las de materias de seguridad. Ello es determinante no solamente para encargarse de la responsabilidad del orden público y de la seguridad, sino también para la interacción con la fuerza policial y el papel de dirigente que asumiría frente al ciudadano. De esa manera, influiría enormemente en la relación Policía-ciudadano, particularmente por cuatro razones: primera, por ser el representante y la voz de los ciudadanos; segunda; para promover un manejo civil de la seguridad pública que garantice mayor transparencia en el diseño y ejecución de medidas de seguridad y no dejar todo en manos de la policía; tercera, para canalizar la *expertise* y conocimiento sobre las condiciones locales en las materias de seguridad y; cuarta, para elevar el nivel de gobernabilidad, ya que el gobierno municipal es el legítimo representante de la ciudadanía. De esta manera, se lograría una mayor legitimidad a ojos del electorado y más eficacia mediante la coordinación interinstitucional con la institución policial.⁴⁵

⁴⁴ Es importante mencionar que las iniciativas para mejorar la participación ciudadana no solamente vienen por parte del Estado mismo (como, por ejemplo, Juntas Vecinales, Consejos de Seguridad), sino que también toman forma como asociaciones comunitarias de la ciudadanía misma, por el temor existente en ella. Sin embargo, en este trabajo el enfoque permanecerá en las iniciativas estatales.

⁴⁵ Como es aclara en el tercer capítulo de esta tesis, en el caso de Bogotá se ha visto que el desempeño del gobierno municipal es trascendental para la gobernabilidad de la capital y para garantizar la convivencia ciudadana. La municipalidad es, además, una institución que se torna totalmente necesaria para el avance de programas de policía comunitaria, ya que dinamiza la relación entre los ciudadanos y la policía y respalda este proceso mediante sus servicios. Frühling (2009: 230-231) da muchas luces en su análisis sobre el impacto de programas de policía comunitaria en la región latinoamericana; e insiste en que el avance de este tipo de programas depende del involucramiento del gobierno local y de su gestión en las políticas urbanas y sociales: “El funcionamiento y éxito de un programa de policía comunitaria dependerá de un diseño conjunto en el que participen policía y municipio”. Por un lado, ello es importante ya que los ciudadanos que participan en reuniones con la policía, frecuentemente exigen otros servicios que no corresponden a la labor de la policía como, por ejemplo, instalar iluminación en el espacio público, recuperación de lugares decaídos como barrios pobres, parques y calles, reparación de paradas de buses y reconquistar los senderos peatonales de la congestión de vehículos, entre muchos otros más. Por el otro lado, el autor menciona que la municipalidad, normalmente, se relaciona con

1.4 Conclusión

Trabajar juntos es desafiante. El caso de la gestión de la seguridad pública local en América Latina es un buen ejemplo de ello. La gestión de la seguridad pública local se está transformando en América Latina. Durante los últimos años, los gobiernos municipales han procurado involucrarse en materias de seguridad. Pese a que es aún una tendencia limitada se está rompiendo el tradicional dominio sectorial que generalmente goza la fuerza pública en la región. El involucramiento de las autoridades civiles en materias de seguridad es, sobre todo, un fenómeno urbano para el que se dispone de mayores recursos y posibilidades. La relación interinstitucional entre el gobierno municipal y la policía se encuentra en su fase inicial, ya que recién se está articulando en Latinoamérica. Ello exhibe desafíos y obstáculos de variada índole; por un lado, el gobierno municipal se encuentra en un proceso de aprendizaje e institucionalización de la seguridad pública; mientras que por el otro lado, a la policía le toca acostumbrarse al involucramiento del gobierno municipal (de otras opiniones, diferentes estilos de liderazgo, otras nociones de seguridad y maneras de comprender la sociedad, entre otras). Ello no solamente está rompiendo con una tradición de larga duración en el área; sino, también, está dejando en claro la urgente necesidad de un cambio cultural en el manejo local de la seguridad pública.

La poca articulación que se ha dado en la relación interinstitucional entre la autoridad municipal y la policía se refleja en la ausencia de un debate teórico sobre la temática. Siendo la interacción entre estas entidades estatales un fenómeno nuevo, ello no es nada extraño. Al parecer, la relación interinstitucional no aparece como temática de mucha importancia en ninguna lectura que aborda la seguridad pública en la región latinoamericana. No obstante, se refiere a esta relación de manera implícita en los debates conceptuales sobre la gobernabilidad y la gobernanza. Cada vez es más claro cómo se va abriendo un debate que está tomando lugar sobre el actuar del Estado en el área y las deficiencias que éste brinda en el abastecimiento de servicios públicos. Las nuevas formas de interacción, tanto horizontal –entre las entidades públicas– como vertical –entre

juntas vecinales, clubes deportivos, líderes comunitarios, centros juveniles, entre otros; que podrían jugar un rol importante en resolver problemáticas con jóvenes, conflictos entre vecinos, etcétera.

entidades públicas y actores de la sociedad civil— han destacado la importancia de interactuar en redes; es decir, entre el gobierno municipal, la policía, los ciudadanos y otros actores privados. Es una medida que enfatiza la necesidad de acercamiento entre el Estado y los ciudadanos, no solamente para reconstruir la confianza y, finalmente, relegitimar la existencia del Estado, sino que también para responsabilizar a todos los participantes que forman parte de la sociedad en contribuir para mejorar las condiciones de vida.

Esta recomposición de la relación Estado-sociedad civil es la columna vertebral de la profundización del sistema democrático en América Latina. En materias de seguridad pública local, se están desarrollando programas de policía comunitaria, se estimula la participación ciudadana y se crean espacios que facilitan la interacción entre el gobierno municipal y la policía. La reforma descentralizadora del Estado ha hecho posible que se aceleren estos procesos, al equiparar a la autoridad municipal con mecanismos legales y normativas para operar en el ámbito de seguridad pública local, pese a que las particularidades latinoamericanas del sector de la seguridad pública desaceleran dichos procesos.

Dicho debate evidencia, además, que se ha acentuado la importancia de la corresponsabilidad que tienen tanto los actores estatales como no estatales en materias de seguridad. El involucramiento de los ciudadanos, del sector privado y de las administraciones locales en el manejo de la seguridad pública local está redimensionando la gestión pública, mediante la interacción y participación, tanto en el diseño como en la ejecución de políticas públicas de seguridad. Estas nuevas dinámicas de gobernanza tienen lugar en espacios donde se implementan programas de seguridad ciudadana.

Pese a estos avances democráticos de participación, la tendencia común es otra. Por lo general, los intentos de implementar medidas preventivas contra el crimen y la violencia son frustrados por múltiples factores. En América Latina, tradicionalmente, el gobierno local no ha tenido un desempeño pronunciado en la gestión de la seguridad pública. Junto a ello, dada la autonomía de la que han disfrutado las fuerzas policiales en materias de seguridad y la prioridad que los líderes políticos tienden a dar a las políticas públicas de mano dura, se torna muy difícil por parte del gobierno municipal involucrarse en la gestión de la seguridad pública. A ello se suma el desconocimiento de *expertise*, tanto en el manejo de seguridad como en la comunicación con la institución policial.

Una particularidad que se destaca de la caracterización de la policía, su cultura y su relación con el gobierno municipal, es que, tradicionalmente, la policía mantiene mejores relaciones con los gobiernos civiles de derecha que con los de izquierda. Ello no parece ser únicamente una característica de la policía, sino también parece ser una incomodidad para los gobiernos de izquierda, ya que sus dirigentes priorizan otras modalidades y nociones de seguridad que los que guardan los policías y los políticos de derecha. Por lo general, la temática de seguridad es un punto clave para la visión política de la derecha. Frecuentemente, la naturaleza política de los gobiernos de derecha significa que se dedican mayores montos del presupuesto para las fuerzas policiales y militares, hay mayor permisibilidad para la violación de privacidad, y se enfatiza la represión y programas de mano dura sobre estrategias preventivas. La convicción izquierdista de que las problemáticas de inseguridad proceden de factores socioeconómicos, como la mala distribución de riquezas; exclusión política y de la vida social y; la pobreza, entre otros, no coincide con los intereses políticos de derecha y tampoco con las nociones de seguridad que tienen las fuerzas policiales. Estas últimas ven al victimario más bien como un enemigo que se necesita eliminar y que atenta todo lo que en teoría es la policía, el guardián de los ciudadanos.

Difícilmente se encuentran experiencias que indican cómo afecta la convicción política del gobierno municipal y la policía al nivel municipal en América Latina, puesto que la relación interinstitucional no se ha dado de manera regular sino más bien esporádicamente en la región (sobre todo a mediano y largo plazo). Sin embargo, en ese marco, se podría considerar la observación de que hay más posibilidades de que la policía trabaje de mejor manera con un gobierno y alcalde de derecha que comparte las mismas o similares visiones y entendimientos de seguridad; sobre todo, al reconocer que la relación interpersonal influye de forma determinante en la dinámica interinstitucional.

Capítulo 2

Seguridad interna en Colombia: La construcción de la seguridad pública en entornos conflictivos

Colombia tiene una historia sangrienta y compleja. A diferencia de otros países latinoamericanos, Colombia padece un conflicto armado interno de más de 60 años y que ha evolucionado mano a mano con la democratización del país. Proceso que, desde mitades de los '80 Carroll (2011) caracteriza como democratización violenta (*violent democratization*). Debido a esta situación compleja y multidimensional de inseguridad interna, la seguridad pública en Colombia es un desafío de grandes magnitudes. Esta situación determina en gran medida los ámbitos conceptuales y operaciones en materias de seguridad interna o, en otras palabras, la manera en que operan los órganos que constituyen la fuerza pública. En este sentido, existe en Colombia una zona gris donde operan la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas –muchas veces coordinadamente– contra las amenazas de la seguridad interna, como son las organizaciones guerrilleras, el narcotráfico y el crimen organizado. La seguridad siempre ha desempeñado un papel determinante en el manejo político y económico por parte de las élites políticas frente a la sociedad colombiana. El conflicto armado que continúa afectando el país es una evidencia muy clara de ello. De hecho, el manejo de la seguridad interna tiene una clara relación con la formación de los principales grupos ilegales alzados en armas en el país. La evolución histórica de la seguridad interna y los esfuerzos por construir un modelo de seguridad pública constituyen la temática principal de este capítulo, que busca analizar el desarrollo del manejo de la seguridad interna a nivel nacional, en un contexto sociopolítico conflictivo.

Este análisis histórico tiene tres objetivos principales. El primero consiste en analizar cómo la seguridad pública y la Policía Nacional de Colombia han evolucionado desde el primer serio intento de establecer un cuerpo nacional de policía, al estudiar los factores y entornos históricos y políticos que, de manera determinante, han impactado y determinado su desarrollo. El segundo objetivo busca investigar el progreso de la Policía Nacional bajo circunstancias conflictivas que se presentaron durante la

Guerra Fría, al emerger reformada y fuertemente impactada por la situación caótica y de desorden que tuvo lugar desde la mitad del siglo XX en Colombia. El objetivo es investigar en qué medida y cómo el conflicto armado ha influido en su modernización durante los últimos cincuenta años. El tercer objetivo es indagar cómo otros actores armados y civiles han llegado a “instalarse” en el ámbito que encapsula la seguridad interna y el policiamiento (término en inglés: *policing*). Es decir, como se ha desarrollado la interacción con la labor policial.

El periodo de estudio abarca primariamente los años entre 1950 y 2010, un periodo dividido en tres secciones que se corresponden con las dinámicas sociopolíticas que han sido impactadas decisivamente en el manejo de la seguridad interna. El principal sujeto de análisis en esta exposición es la Policía Nacional de Colombia, siendo ésta la institución pública primaria responsable de velar por asuntos de seguridad pública y el orden social/público, garantizando el imperio de la ley. La primera parte del capítulo describe los primeros rasgos de policía en el país, una institución que, por la instrumentalización política, es víctima del conflicto bipartidista y es reorganizada desde los '50. Esta primera parte evidencia la dificultad de consolidar un dominio de seguridad pública. El accionar militar y policial en el conflicto interno armado; el recrudecimiento de la violencia, a partir de fines de los '70 de los grupos guerrilleros, los paramilitares, los narcotraficantes y los agentes del Estado, ha determinado que los colombianos vivan más años bajo el estado de sitio que fuera de él. Las circunstancias internacionales de la Guerra Fría y el involucramiento de Estados Unidos en los asuntos internos de Colombia aceleraron la militarización en el país.

La segunda parte del capítulo se dirige a estudiar el periodo comprendido entre 1991 y 1998, en el que se intenta un proyecto modernizador del Estado colombiano mediante la promulgación de la Constitución Política de 1991, como respuesta a la crisis que vivió el país durante los '80. Aquel fue un periodo en el que Colombia estuvo a punto de colapsar en un infierno de narcoterrorismo, crimen organizado y violencia por parte de los actores estatales, los grupos subversivos y los paramilitares. Es durante la década de 1990 que se inicia un serio proyecto por desmilitarizar la seguridad pública, mediante la puesta en marcha de dos reformas policiales; reforma al sistema de justicia; el nombramiento de ministros de defensa 'civiles' —es decir, que no proceden de los altos mandos militares—; descentralización del manejo de seguridad;

involucramiento de las autoridades locales civiles y; participación ciudadana en asuntos locales de seguridad. La tercera parte del capítulo pone énfasis en el periodo 1998 – 2010, durante el que, tanto la policía como materias de seguridad pública, fueron víctimas de una remilitarización de la sociedad, basada en el proyecto Seguridad Democrática, considerado como una declaración de guerra contra la guerrilla que opera en el país.

2.1 Años de conflicto, violencia e inestabilidad (1950-1990)

La seguridad como concepto y enfoque en planificaciones y estrategias nacionales, aparece con fuerza en Colombia durante la década de los '50 y empieza a desarrollarse dentro del establecimiento militar del país. El apoyo militar y económico que las Fuerzas Armadas colombianas recibían de los Estados Unidos a partir de esos años, fue determinante, tanto en la ideología militar, como en los conceptos de seguridad. La Doctrina de Seguridad Nacional (DSN) –que identificaba al enemigo interno y al peligro del comunismo como la principal amenaza para la seguridad nacional de los países latinoamericanos– monopolizó el pensamiento de seguridad en casi toda la región.

Existen esencialmente dos dinámicas predominantes que favorecen la seguridad nacional como concepto prevaleciente durante ese periodo; la primera es el conflicto armado interno que limita el actuar de la fuerza pública (las Fuerzas Militares y la Policía) a gestionar de forma meramente represiva militar y; la segunda, la influencia ideológica y militar proveniente de los Estados Unidos, que ejerce un impacto significativo en el entendimiento de la seguridad, dominada por la óptica anticomunista de la época. Ambas dinámicas se explican por la debilidad del Estado colombiano (o, en palabras de Oquist: 'el derrumbe parcial del Estado'), heredada de los años de conflicto bipartidista. Esta debilidad estatal, o discapacidad coercitiva por parte de la fuerza pública, también explica hasta cierta medida los casos de privatización de la coerción del Estado mediante la formación de grupos armados irregulares, sobre todo paramilitares, que surgieron durante esta época. De esa manera, la conducta militar y policial en Colombia tenía como base doctrinas diseñadas en Washington, vigorosamente marcadas por el anticomunismo de la Guerra Fría. Prontamente, la seguridad nacional se estableció como rama conceptual en las políticas de seguridad en Colombia, un dominio que prevaleció entre los

integrantes de la fuerza pública hasta, por lo menos, principios de los '90. En particular, varios aspectos de seguridad pública fueron virtualmente inexistentes durante este periodo de seguridad nacional.

Retomando el orden cronológico, uno de los primeros rasgos concretos de seguridad pública en Colombia, se dio con la formación de la Policía Nacional en 1891, mediante el Decreto 1000 normado por el Gobierno Nacional. Enviado desde Francia, el retirado general Marcelino Gilibert fue el encargado de llevar a cabo la consolidación del cuerpo policial colombiano, formalmente responsable de garantizar el orden público, proteger el individuo, las propiedades y vigilar por las leyes y los derechos de la Constitución. Gilibert arribó con un nuevo modelo de organización policial, que buscaba formar un cuerpo profesional por medio de la capacitación jurídica y técnica. El principal objetivo fue prestar un servicio civil, siendo independiente de las fuerzas militares y de la influencia política. El policía francés proporcionó entrenamiento a agentes colombianos e intentó unir a la Policía Nacional, los cuerpos policiales, la gendarmería departamental, los cuerpos de serenos y los policías municipales. Además, trató de desvincular la relación militar y combatir prácticas de corrupción. Sin embargo, ante la situación conflictiva en el país a fines del siglo XIX, la modernización de la Policía se desvió al tomarse la decisión de remilitarizarla y anexarla nuevamente al Ministerio de Guerra (Trujillo, 1993: 29-31; Valencia Tovar, 1989: 300).

Al terminar la Guerra de los Mil Días (1899-1902) —la guerra civil entre los partidos tradicionales de los Conservadores y los Liberales— comenzó en Colombia un periodo relativamente pacífico, caracterizado por la expansión económica, bajo el liderazgo conservador. Este periodo iba a perdurar hasta la llegada al poder presidencial del partido liberal en 1930. Durante ese periodo, la reconstrucción nacional fue acelerada atrayendo la inversión extranjera; promoviendo la construcción de infraestructura industrial en el país. El desarrollo tecnológico de la agricultura y la industrialización no solamente aceleraron la producción, sino que también alteraron de forma muy rápida el orden social. La clase obrera creció y se organizó. Como muestra, Pécaut (1987), a partir de 1910, se fortalece el sindicalismo en Colombia paralelamente al surgimiento de la clase obrera. El crecimiento demográfico, la migración a las ciudades y las demandas por políticas sociales, coincidían con el incremento de precios de productos básicos (alimentación, vivienda, entre otros), empeorando las condiciones laborales y de vida. A finales de la década de 1910, en medio de la crisis

económica causada por la Primera Guerra Mundial, las clases dominantes en Colombia seguían enriqueciéndose por medio de la explotación de los trabajadores. Una de las primeras indicaciones de tensión social entre las diferentes clases en Colombia ocurrió en 1919, cuando se declararon en huelga trabajadores textiles en Bogotá. La respuesta represiva de la policía dejó en evidencia que el gobierno no se encontraba preparado para manejar conflictos de esta índole (Fals, 1969: 122-123).

Sin embargo, la modernización y el fortalecimiento del Estado colombiano en aspectos de orden público datan desde inicios de los 1910 (Oquist, 1978: 219-220). La modernización del aparato militar fue puesta en marcha ya en 1907, mientras que en el caso de la Policía Nacional, hubo un intento de distanciarla de la influencia política e instituir un carácter civil y profesional. La organización disfrutaría de un avance tecnológico y de un aumento de personal. Entre 1911 y 1914, los primeros intentos se traducen en la publicación de una revista de la Policía; reorganización de la entidad de investigadores; manejo de estadísticas; extensión del servicio de fronteras; creación de la caja de ahorros y de ayuda mutua para los agentes; fundación de la escuela de detectives; reorganización del gabinete antropométrico y fotográfico; apertura de una biblioteca y contratación de más personal (2042), entre otros (Atehortúa y Vélez, 1994: 84).

En los años que siguieron, fueron frecuentes los casos del uso represivo del Estado colombiano para frenar huelgas entre 1920 y 1930. De esta manera, el Estado iba asumiendo cada vez más el control de los conflictos sociales, en situaciones donde el gobierno declaraba turbado el orden público. En la mayoría de los casos de desorden público intervenía el ejército; sobre todo en las zonas rurales del país y; en menor escala, en los centros urbanos. La distinción entre los órganos militares y la Policía Nacional era difusa en el cumplimiento de funciones para mantener el orden público.

El ascenso al poder del Liberalismo en 1930 marcó el comienzo de una nueva época, en la que la institución militar y la Policía resultaron víctimas del conflicto bipartidista. Esta dinámica iba a alterar profundamente la relación entre las fuerzas policiales y militares, hasta el golpe militar de 1953. Incluso, la politización de la Policía iba a producir enfrentamientos armados entre ambas instituciones. Tanto los Liberales como los Conservadores una vez en el poder, utilizaban las fuerzas policiales como partido dirigente en la lucha contra el partido opositor (Atehortúa y Vélez, 1994: 121). La instrumentalización partidista de la

Policía Nacional perduró hasta su desmantelamiento y reorganización durante la década de 1950 (Sánchez, 2000: 344-345). Durante los últimos años de década de 1940, la larga tensión bipartidista había llegado a su límite, y la ‘bomba’ se detonó en pleno centro de Bogotá aquel día en abril del 1948. Jorge Eliécer Gaitán, la gran esperanza política de los Liberales, fue asesinado a la hora del almuerzo en pleno centro de Bogotá. La ilusión de todo un pueblo desapareció y la reacción fue inmediata. Culpando al liderazgo conservador, quien se encontraba en poder en aquel momento, la resistencia popular destruyó la zona céntrica de la capital, un evento conocido como el Bogotazo (Véase, por ejemplo, Alape, 1989).

El conflicto bipartidista se agudizó y la persecución política por parte del gobierno conservador contra los liberales siguió ininterrumpidamente. En este periodo (1946 a 1953) fue ostensible la pérdida de capacidad de gobernar por parte de los gobiernos colombianos; el aparato estatal fue virtualmente disfuncional y deslegitimado por vastos sectores de la población. Este proceso decadente comenzó ya en 1930, al desatarse la violencia y la instrumentalización de las fuerzas policiales en el país. En gran medida, el conflicto bipartidista es una explicación acertada de la destrucción parcial del Estado; en especial, luego del 9 de abril de 1948. La rivalidad bipartidista actuaba como una fuerza destructora en todas las facetas del aparato estatal y de la vida social, rebasando a la fuerza pública como instrumento de coerción. Así, la evolución de la Policía Nacional resultó interrumpida en varias ocasiones durante el periodo 1882 y 1953, por los intereses políticos elitistas. Durante la primera mitad del siglo XX, la cuestión del orden público en Colombia se abocaba exclusivamente a fortalecer al partido político que se encontraba en el poder presidencial y sus afiliados. Desde 1953, las Fuerzas Militares eran la única institución del Estado que había sobrevivido en estos años anárquicos. No es de extrañar, entonces, que la única fuerza factible de asumir el poder en el país fuese justamente las Fuerzas Armadas. Tras el Bogotazo, el país cayó en el periodo más sangriento de su historia –La Violencia–, un periodo que iba a perdurar hasta 1958, con un saldo de más de 200.000 muertos, según Oquist (1978: 11). Luego del Bogotazo, la violencia se desencadenó a lo largo de todo el territorio nacional.

2.1.1 La militarización de la seguridad interna y el desencadenamiento de la situación interna

A principios de los '50, el gobierno colombiano tomó la decisión de comprometerse en la Guerra de Corea, como único país latinoamericano y con una tropa bajo el comando de los Estados Unidos. Tempranamente, Colombia fue anexada a la lucha contra el comunismo internacional. La contribución militar en una guerra ajena fue estratégicamente muy importante, ya que facilitaría la petición de ayuda militar y financiera de los Estados Unidos para restablecer el orden interno en Colombia. La agenda internacional, preocupada por la amenaza global del comunismo, generó el pretexto perfecto (Coleman, 2008). La lucha e ideología anticomunista sólo se iba a profundizar dentro de las filas del Ejército colombiano en las décadas siguientes (Sánchez Gómez y Peñaranda, 1991: 352-385). Como argumenta Coleman (2008: 95-96), la contribución militar de Colombia en la Guerra de Corea es muy significativa, marcando el inicio de una nueva era de la cooperación militar entre Colombia y los Estados Unidos. Esta nueva cooperación era además de mucho interés estadounidense, debido a que el país buscaba aliados en la lucha contra el comunismo. Colombia era geopolíticamente clave en el conflicto bipolar. Poco a poco, la ideología anticomunista influyó en la visión predominantemente militar de seguridad en Colombia.

Las relaciones bilaterales en el marco militar entre Colombia y Estados Unidos se habían materializado a fines de los 1930. No obstante, es recién durante los '50 que la cooperación militar se acelera con intensidad.¹ Así las cosas, la naturaleza militar y represiva se fortificó en el aparato de seguridad estatal, para consolidarse aún más a partir de 1958, adoptando nociones de seguridad nacional originarias de Washington que ejercieron mucha influencia en los líderes políticos colombianos; de esa forma, el alineamiento a la causa anticomunista fue total. Como dice Hylton, el fundamento de un Estado de seguridad nacional de la Guerra Fría fue

¹ La influencia de Estados Unidos queda muy evidente en la modernización de las Fuerzas Armadas colombianas, a partir de 1951. En su obra, Rodríguez Hernández (2006: 29-42) relata cómo la dependencia colombiana de Estados Unidos se materializa durante los '50. Colombia pasa de ser un *partner* bilateral a un satélite del país del norte en la Guerra Fría, desde ser miembro de la ONU en 1945; ser parte del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca en 1947 y; miembro de la Organización de Estados Americanos (OEA) durante la Novena Conferencia Internacional Americana en el turbulento mes de abril del 1948 en Bogotá. (Fue durante la conferencia en Bogotá que la OEA fue fundada). Así, Colombia se adjuntó al orden occidental dirigido por Estados Unidos en términos de defensa contra la amenaza comunista internacional. Este sometimiento ocurrió con la mayoría de las fuerzas armadas latinoamericanas, consolidando la supremacía militar estadounidense en América Latina.

creado más temprano en Colombia que en cualquier otro país latinoamericano (2006: 47). La experiencia de los militares colombianos tras la participación en la Guerra de Corea pronto influyó en el actuar interno en Colombia contra las guerrillas liberales. Este hecho influiría posteriormente, en gran medida, sobre el actuar de los órganos de seguridad estatales y los discursos políticos y económicos. En términos de seguridad, bajo la influencia estadounidense, la ideología anticomunista y la Doctrina de Seguridad Nacional (DSN) y la preferencia única en una respuesta represiva militar, iban a marcar a Colombia hasta 1991. La respuesta militar como la solución a la situación interna de Colombia se impuso en todo sentido de la palabra, tapando cualquier otra visión de las problemáticas socioeconómicas del país.

A inicios de 1952, la situación interna en Colombia no se había recuperado bajo el gobierno conservador de Laureano Gómez; al contrario, la violencia había empeorado en todo sentido de la palabra. El frustrado intento de evitar el colapso parcial del Estado colombiano provocó que, en 1953, se instaura el único gobierno militar en la historia del país, el del General Rojas Pinilla (1953-1957). Este militar no abandonó la ideología anticomunista en el discurso político-estratégico, pese a que explícitamente no se aplicó entre los rangos militares hasta fines de dicha década. Sin embargo, indirectamente, se intensificó tal visión estrechando lazos de cooperación con los Estados Unidos. Como bien lo narra Pécaut, la visión anticomunista se había materializado en una política estatal de represión ya bajo la gestión de Laureano Gómez. Incluso, éste había culpado a los comunistas de los sucesos del 9 de abril (2012: 544-546). Más adelante, la cooperación militar y el dominio estadounidense definiría la agenda de seguridad en la región, tanto a nivel hemisférico como nacional en los países latinoamericanos. Colombia no fue excepción a esta regla.²

² En 1951, el *Mutual Security Act* de Estados Unidos, promulgado bajo la presidencia de Harry Truman, fue decretado por el congreso estadounidense. Posteriormente, fueron establecidos los *Military Assistance Programmes* (MAP), programas de ayuda militar y económica dirigidos a países amigos para fortalecer sus defensas y haciendo pactos de seguridad frente a la amenaza comunista internacional y contra la influencia soviética en el mundo. Gracias a la participación en la Guerra de Corea, Colombia fue uno de los primeros países latinoamericanos que gozaron de esta asistencia. Estados Unidos actuó reservadamente en proveer armamento y entrenamiento militar con el objetivo de ser implementado en la seguridad interna durante el régimen de Gómez, a pesar de que el presidente quiso utilizarlos contra las guerrillas liberales (Coleman 2008: 97-137). Sin embargo, a partir del régimen de Rojas Pinilla, se aceleró la asistencia militar estadounidense y la adquisición de armas aumentó considerablemente. Para el gobierno estadounidense, parte esencial de su nueva política de seguridad fue estimular la modernización militar en los países amigos. Los MAP fueron renovados cada año hasta 1961, cuando el presidente J.F. Kennedy anunció la Alianza para el Progreso (*Alliance for Progress*). Ello reorientó la cooperación en temas de seguridad entre los dos países. Determinadas dificultades económicas

La principal tarea que se propuso Rojas Pinilla fue restaurar el orden público que había devastado el país. Bajo el gobierno militar, de manera inmediata, se inició un proceso de reconstrucción del aparato estatal por medio del establecimiento militar. Pese a que Rojas Pinilla no tuvo mucho éxito en este esfuerzo, hasta su destitución en 1957, sí existió un impacto en términos de seguridad interna. La asistencia militar estadounidense se dirigió paulatinamente a concentrarse en los asuntos de seguridad interna en Colombia, apoyando al gobierno militar en su plan de reconstrucción del Estado y, sobre todo, en la modernización de las Fuerzas Armadas. Es también acá que la influencia ideológica anticomunista se intensifica entre las filas de los militares. En el fondo, Estados Unidos promovía la modernización militar basada en el anticomunismo. Colombia era un caldo de cultivo para sembrar la ideología estadounidense, dada su necesidad de ayuda militar y económica frente a la turbulenta situación interna.

Ese mismo año de 1953, la Policía Nacional fue adscrita al Ministerio de Guerra. El cuerpo policial se volvió un cuarto componente de las Fuerzas Armadas.³ Este hecho marca el inicio de una nueva etapa histórica de la Policía Nacional y la intromisión militar en la seguridad pública, que iba a perdurar hasta por lo menos 1991.⁴ De esa manera, la

redujeron el número de consultores militares norteamericanos. A partir de ese momento, se incrementan los recursos militares contra la contrainsurgencia. Como detalla Coleman (2008: 171-199), entre un país que necesitaba tener un *partner* estratégicamente muy fuerte y estable en el norte de Sudamérica y otro que necesitaba recursos económicos y militares para realizar sus objetivos domésticos, los lazos bilaterales obviamente se fortalecieron. Entre 1961 y 1965, por ejemplo, llegaron USD 833 millones en ayuda económica a Colombia.

³ Al asumir la presidencia Rojas Pinilla el 13 de junio de 1953, se expide por Decreto 1814 mediante el Artículo 2: “las Fuerzas Armadas comprenden: El comando General de las Fuerzas Armadas, el Ejército, la Armada, la Fuerza Aérea, las Fuerzas de Policía.” El Artículo dicta lo siguiente: “La Policía Nacional pasará desde la fecha de expedición de este decreto a formar parte activa del Ministerio de Guerra como el cuarto componente del Comando General de las Fuerzas Armadas, con presupuesto y organización propios y prestará los servicios que por ley le corresponde.”

⁴ Durante los '50, se dio paso a la modernización de las Fuerzas Armadas colombianas. La aplicación del modelo de Estado Mayor de Defensa de Estados Unidos se realizó por medio de asesorías. Ello dio origen a la creación de cuatro órganos especializados; la sección de Personal, la sección de Informaciones, las secciones de Operaciones, instrucción y organización, y la sección de Servicios. Este proceso se facilitó por la adaptación de los manuales e instrucciones militares. Los expertos norteamericanos contribuyeron también en educación militar, tácticas de combate, construcción y organización de infraestructura militar, centros de salud y hospitales militares. Los manuales militares eran traducidos al español y se volvieron la lectura de referencia para los soldados colombianos. Colombia fue el principal receptor de asistencia de MAP en la región latinoamericana durante los '50. Entre 1954 y 1957, por ejemplo, su gobierno adquirió equipamiento y armas manufacturados en Estados Unidos por un valor anual de aproximadamente US\$ 750,000. Gran parte de ello fue transferido a través de los MAP (Coleman 2008: 159-161). La influencia estadounidense era estrecha y cubría primariamente asistencia militar; sin embargo, su influencia era también visible en otros esfuerzos que el gobierno Rojas Pinilla llevó a cabo, como en proyectos de residencia, servicio civil de salud, en educación, en infraestructura y en sectores como aviación, petróleo, inversiones, flujo de personas, construcción de fábricas industriales, asistencia alimenticia, medicinas, textiles, carreteras, electricidad, y agricultura, entre otros.

Policía Nacional fue puesta en la sombra por las Fuerzas Armadas, perdiendo muchas de sus funciones y prerrogativas en favor de los organismos militares. Esta posición y situación de la organización policial se debe no solamente a la debilidad institucional que heredó el cuerpo de las décadas anteriores, sino también a la situación precaria que causaba *La Violencia* y el grado de desorden que vivía el país en ese momento. Rojas Pinilla dio a las Fuerzas Armadas un rol determinante en la seguridad interna. Así, la Policía Nacional tuvo un rol que no solamente la colocaba en la sombra de los eventos en materia de seguridad a la que oficialmente le correspondía, sino que también fue cada vez más subordinada a la lucha anticomunista. La experiencia de la Guerra de Corea contribuyó a concentrarse en imponer orden domésticamente con la prevalencia militar en asuntos de seguridad Bermúdez Rossi (1982: 79-102).⁵

Ello queda evidente en la actuación de los militares contra manifestantes en zonas urbanas, como ocurrió durante la protesta estudiantil en Bogotá en 1954,⁶ un hecho que tuvo su impacto en materias de seguridad ya que –tras la muerte de estudiantes en manos de la policía y de los militares– Rojas Pinilla vio necesaria la formación de una Policía Militar dedicada a intervenir y apaciguar manifestaciones callejeras.⁷ No era de extrañar, entonces, que la creación, organización y entrenamiento del cuerpo fueran producto de asesoría de los instructores militares norteamericanos. Durante los '60 y '70, la Policía Militar intervino duramente en manifestaciones estudiantiles (Rodríguez Hernández, 2006:

⁵ La caracterización anticomunista del gobierno colombiano se volvió más fuerte bajo Rojas Pinilla, coincidiendo con la intensificación de medidas represivas implementadas domésticamente. Durante esos años, Estados Unidos no ejerció una presión fuerte de influencia ideológica, no era necesario porque el presidente mismo lo hizo. En tales circunstancias, fueron identificados el enemigo interno y el comunismo como la principal amenaza a la seguridad interna; no así, un conflicto internacional. Se mezclaron las conceptualizaciones de seguridad nacional y seguridad interna, al aplicarse solamente la primera; es decir, la seguridad nacional. Con la modernización de las fuerzas militares en América Latina, el enfoque se concentró en construir fuerzas militares capaces de contrarrestar los nuevos desafíos en una estrategia de la seguridad interna. En el caso de Colombia, a partir de 1954, discursos sobre operaciones militares de contrainsurgencia empezaron a circular dentro del establecimiento militar (Bermúdez Rossi 1982: 79-147; Leal, 2006: 25-67).

⁶ La muerte de estudiantes de la Universidad Nacional en Bogotá el 8 y 9 de junio del mismo año. Como narran Galvis y Donadio (2002: 345-361), el choque que inicialmente se produjo entre policías y estudiantes resultó en la muerte de un estudiante. Organizándose para conmemorar un estudiante que había muerto 25 años atrás, los estudiantes fueron obligados a retirarse al campus universitario por órdenes de la policía. Bajo condiciones del estado de sitio, las manifestaciones públicas estaban prohibidas, según las autoridades. Así, los estudiantes, reaccionando a la prohibición, respondieron con una pedrea a las autoridades, recibiendo de la policía y de los militares acciones violentas.

⁷ La protesta estudiantil marcó el comienzo de la insatisfacción social que, finalmente, culminó con la caída de Rojas Pinilla y su gobierno militar en 1957 (Guzmán Campos *et al.*, 2005: 414-419).

82-88).⁸ El acento en el orden público y el involucramiento militar en conservarlo resultó incuestionable en las políticas de seguridad que se implementaban. De todas formas, la creación de la Policía Militar muestra que la principal organización responsable del orden público eran las Fuerzas Armadas y no la institución policial.

Si bien la doctrina antisubversiva se aplicó con vigor como una reacción a los acontecimientos en Cuba en 1959, en Colombia y en otros países de la región, la táctica irregular de combate ya era conocida y aplicada, sobre todo contra las guerrillas liberales y otros grupos armados subversivos. Esta tendencia es notoria a partir de 1955. La *Escuela de Lanceros*,⁹ fue creada ese año con el objetivo de formar soldados para operar en unidades pequeñas de elite; unidades apropiadas para operaciones de seguridad interna y el combate antiguerrillero. Esta lucha contra el enemigo interno en Colombia correspondía a la situación en el país, sin que existiese plena conciencia del concepto ‘enemigo interno’, que sería central pocos años después (Rodríguez Hernández, 2006: 75-82). Durante esos años, las Fuerzas Armadas y la Policía¹⁰ operaban en el área del manejo del orden público y, simultáneamente, se combatía militarmente a grupos armados irregulares. La formación de grupos guerrilleros en el campo tuvo, entre otras respuestas, la contrainsurgencia de grupos armados, como los denominados ‘Pájaros’ (grupos parapoliciales y paramilitares), como lo señala Calvo Ospina (2008: 69-70). Estos grupos de apoyo a las fuerzas del Estado contribuyeron aún más al desorden existente, evidenciando que existían otras disputas profundas en la sociedad colombiana, más allá del conflicto bipartidista.

La guerrilla (también caracterizada como el bandolerismo en aquella época) pronto fue identificada como el archienemigo del Estado. La instalación del régimen militar en 1953 había calmado la situación interna temporalmente. A partir de 1954, sin embargo, la violencia se reactiva y los grupos armados de diversa índole retoman su lucha armada. La respuesta del gobierno fue inmediata; declaró zonas de operaciones militares a varios

⁸ El autor no menciona ninguna relación entre la Policía Militar y la Policía Nacional. Sin embargo, parece ser evidente que la decisión de Rojas Pinilla de crear una entidad de policía militar para reprimir disturbios callejeros, asumiendo que la Policía Nacional no se veía capaz de llevar a cabo dicha función, o que el presidente confiaba poco en la capacidad de institución para intervenir en este tipo de actividades.

⁹ La *Escuela de Lanceros* fue formada como una réplica de la *Escuela de Rangers* del ejército de Estados Unidos, tanto en tácticas, entrenamiento, filosofía, como en operaciones.

¹⁰ La militarización de la Policía Nacional hizo que la Institución cayera bajo el paradigma total del liderazgo militar. Como parte de este proceso, generales militares se encargaron de posiciones estratégicas dentro de la Policía Nacional.

departamentos del país, intensificando las incursiones militares, actividades facilitadas por la vigencia del estado de sitio. Todo ello aumentó la violencia extrema y se generó una situación parecida a la guerra civil entre 1952 y 1953. Pese a la brevedad de la tregua temporal en 1954, la sofisticación de los ataques militares llevados a cabo por grupos insurgentes, hizo que se abandonara el término específico de *bandoleros* por *grupos guerrilleros*, al encontrarse mejor organizados y equipados de lo que anteriormente habían sido (Sánchez 2000: 205). A partir de entonces, *La Violencia* entró en una nueva fase; junto al descontento creciente de los intereses políticos hacia el Jefe Supremo (el apodo popular de Rojas Pinilla), terminaría por provocar la caída del gobierno militar.

Paralelamente, la frustración por las promesas incumplidas,¹¹ la creciente insatisfacción y escalada de violencia en el país y el estado de sitio (implementado ya por Ospina Pérez en noviembre del 1949), fueron acompañadas por una mayor censura de prensa; la legislatura y la Corte Suprema fueron silenciadas y; los gobiernos locales fueron remplazados por consejos administrativos militares. Al final, la protesta se extendió incluyendo liderazgos de las mismas Fuerzas Armadas y vastos sectores de la sociedad como la Iglesia, las élites industriales y de cafeteros, además de una oposición política cada vez más fuerte. Descreditados y destronados en 1953, los conservadores y liberales reaparecieron en la vida política durante el régimen militar. En 1957, el deseo de permanecer en el poder por parte de Rojas Pinilla hizo sonar la alarma dentro de las élites tradicionales. La insatisfacción creciente de los partidos tradicionales contra el régimen, mermó considerablemente las posibilidades de continuar en el poder. Finalmente, serían las élites tradicionales quienes lo remplazarían.¹² Como lo afirman Safford y Palacios (2002: 298), con los días de Rojas Pinilla contados, termina el orden neoconservador; es decir, una mezcla entre el conservadurismo fundado en la Constitución de 1886 y los cambios socioeconómicos que tuvieron lugar durante la primera mitad del siglo XX,

¹¹ Una de las principales limitaciones del gobierno militar de Rojas Pinilla fue la falta de conocimiento en el área de políticas públicas, deteriorando su capacidad de gobernar. Este problema, junto al mal manejo del gobierno y de los mandos medios, promovió la protesta contra el presidente militar; con mayor impacto desde mediados de los '50 (Bermúdez Rossi, 1982: 79-113).

¹² El Jefe Supremo falló en su tarea principal, la de imponer el orden público. En mayo de 1957, huelgas a lo largo y ancho del país provocaron la paralización del país. Ya no había vuelta atrás para el General que salvó el país en uno de los momentos más críticos de su historia, contra los protagonistas que habían causado tal derrumbe parcial del Estado. Dichos protagonistas volvieron a los pasillos del Palacio de Nariño un año después de que fuera ocupado por un gobierno transitorio de una junta militar.

cuyo auge se inicia con Ospina Pérez en 1946. Desde 1958, comienza el periodo caracterizado como el constitucionalismo bipartidista.

En 1958 fue conformado el Frente Nacional, un acuerdo que permitió retomar el poder político a los partidos conservador y liberal. El Frente Nacional pactó alternar la presidencia y todos los puestos públicos de gobierno (a nivel nacional, regional y local) en el país por periodos de cuatro años, excluyendo cualquier otra participación política. El Frente Nacional inaugura un periodo de acuerdos entre el Estado y la élite económica, constituida por líderes industriales, comerciantes, bancos y los principales terratenientes. El fin último de este acuerdo bipartidista fue procurar una aproximación entre el Estado y los ciudadanos, teniendo como el eje el restablecimiento de las instituciones representativas, la mejoría del sector público y la vigencia del sistema de justicia y de la institución policial. Sin embargo, el carácter bipartidista del Frente Nacional y el orden dominante de la Guerra Fría intensificaron la exclusión política, lo que fortaleció a la posición privilegiada de las Fuerzas Armadas; consolidó la posición de las élites dominantes y; agravó la crisis de legitimidad de Estado (Palacios, 2006: 170-213).¹³ El primer periodo presidencial del Frente Nacional lo ocupó el liberal Alberto Lleras Camargo, entre 1958 y 1960.¹⁴ El Frente Nacional marca también la finalización del periodo de violencia bipartidista (*La Violencia*). Pese a ello, esta tranquilidad tuvo corta duración por la exclusión política debida al monopolio del poder entre las elites políticas liberales y conservadoras. Las problemáticas sociales, políticas y económicas se agravaron. Esto iba a tener fuertes implicaciones en la agenda de seguridad en el plano nacional.

Leal (2006: 55-60) argumenta que, al consolidarse el Frente Nacional, se concretiza la implementación de un modelo de seguridad nacional en Colombia. Con el acuerdo bipartidista, el establecimiento militar adquiere una autonomía institucional, lo cual le facilita el manejo del orden público en el país, debido a la incapacidad del liderazgo civil para diseñar una política militar para la institución. En ausencia de reglas de juego

¹³ El Frente Nacional perduró oficialmente hasta 1974, cuando asumió la Presidencia Alfonso López Michelsen luego de ganar las primeras elecciones libres en el país desde antes del régimen militar de Rojas Pinilla. Varios autores, entre ellos Hylton (2006), opinan que, de hecho, el Frente Nacional duró hasta 1991, al promulgarse la nueva Constitución Política.

¹⁴ El acuerdo del Frente Nacional fue inicialmente firmado ente Laureano Gómez por parte del Partido Conservador y Alberto Lleras Camargo por parte del Partido Liberal en 1956, y fue conocido como el Pacto de Sitges. Cuando se estableció el Frente Nacional, Gómez había logrado lo que intentó durante su gestión presidencial ente 1950 y 1953; es decir, deshacerse de la amenaza populista que había causado el 9 de abril. El poder se restableció en manos de las élites socioeconómicas del país, entre los Conservadores y Liberales.

establecidas, el liderazgo militar ejecutaba improvisadamente el manejo del orden público interno, dominado por la noción de la seguridad nacional alineada con el anticomunismo estadounidense. La despolitización de las fuerzas militares durante los primeros años del Frente Nacional facilitó en gran medida el anticomunismo, y ayudó a entender la defensa nacional a través de la DSN. De esa manera, el modelo identificaba a todos quienes se oponían al régimen, tanto combatientes como no combatientes, políticos, sindicalistas y personas sospechosas por su afiliación política opositora. Así, cualquier infracción o levantamiento era percibido como asunto de orden público, monopolizado por militares y policías. Como lo dice Pécaut (1992: 224); *el Frente Nacional fue sostenido por referencia a la violencia como la esencia del orden político.*”

A principios de los ´60, la relación entre Colombia y Estados Unidos se alteró. Son durante esos años que el Estado colombiano implementa la estrategia contrainsurgente (Vargas Velásquez, 2002: 262-272). La preocupación por la agenda de seguridad y por la relación bilateral sobre la seguridad interna en el país suramericano fue una prioridad. Tanto el MAP como la ayuda militar en general se agilizaron como apoyo a la táctica contrainsurgente. Esto fue un resultado que respondió a los deseos de ambos gobiernos.¹⁵ Por un lado, el gobierno del Frente Nacional, encabezado por Lleras Camargo, consideró necesario aumentar la asistencia económica y militar para combatir la inseguridad interna que se asociaba con el comunismo; en tanto que su homólogo Dwight Eisenhower identificaba las hostilidades como un producto del comunismo que era necesario erradicar, porque, a su juicio, generaba problemas sociales, económicos, políticos y culturales. Como afirma Coleman (2008) en su estudio, el gobierno estadounidense percibía la amenaza del comunismo en América latina como más grave que nunca antes en la historia de la región.

A la par con la ideología de la DSN que se institucionalizó en las fuerzas militares colombianas, todo esfuerzo que asimilaba a lo que hoy se entiende por seguridad pública se evaporó completamente. Como ya se indicó, en esta dinámica, la Policía Nacional fue absorbida por la estructura de las Fuerzas Armadas, como un instrumento coercitivo más. La militarización de la fuerza pública se completó durante la década de los ´60.

¹⁵ Esta percepción coincide con el pensamiento de las Fuerzas Armadas en Colombia. En 1960, el comunismo fue identificado como una amenaza principal en las zonas conflictivas en Colombia por el establecimiento militar del país. A partir de entonces, se considera el comunismo igual al bandolerismo y los grupos liberales guerrilleros, una amenaza contra el orden público. Véase, por ejemplo, a Piccoli 2008, capítulo 4.

Esto parece explicarse por la conclusión del *Special Survey Team* (que el gobierno estadounidense envió a Colombia en 1959 para inspeccionar la capacidad de las fuerzas de seguridad interna). En ella se criticaba la capacidad de la Policía Nacional, mientras se destacaba la potencialidad de las Fuerzas Militares en solucionar problemas de seguridad que padecía el país. El informe final recomendó asistir a Colombia con entrenamiento en contrainsurgencia, fortalecimiento de su aparato de inteligencia, capacitación en guerra psicológica, establecer programas de información y redes de confianza entre el gobierno (principalmente a través de interacción con los militares) y las poblaciones locales. Para ello, se hizo una fuerte inyección económica para formar unidades militares de contrainsurgencia. La amenaza inmediata y de largo plazo que proponían los grupos guerrilleros en las zonas rurales fue subrayada como un obstáculo que se debería erradicar urgentemente. A petición tanto de Lleras Camargo como de Eisenhower, el plan para mejorar la capacidad de las fuerzas de seguridad interna –principalmente, de las Fuerzas Armadas– y de formar unidades de contrainsurgencia, fue puesto en marcha en 1960, financiado a través del MAP. Parte de este ‘paquete’ fue la provisión de helicópteros para desplazar rápidamente a las unidades contrainsurgentes. La relación bilateral, sobre todo en materia de cooperación en asuntos de seguridad, había echado raíz (Coleman 2008: 194-198). La seguridad nacional, como concepto único, iba a dominar la agenda de seguridad y todo lo que se entendía por orden público en la escena nacional hasta la década de los ‘90.¹⁶

A comienzos de la década de los ‘60, se empleó el término de las ‘Repúblicas Independientes’ para referirse a los áreas de campesinos comunistas que se negaban a la rendición de armas, ya desde la ofensiva en Villarica de 1955 durante el régimen militar de Rojas Pinilla. Como implica el nombre, estas zonas se caracterizaban por la falta de autoridad estatal;

¹⁶ Aunque los norteamericanos no habían priorizado América Latina económica y militarmente a través del MAP antes del 1959, la Revolución Cubana hizo que Washington cambiara su visión al respecto. En su agenda de seguridad nacional, la región se volvió estratégicamente clave en la lucha anticomunista. Pronto, la influencia estadounidense en la región impactó de manera determinante a las economías y agendas de seguridad en los países latinoamericanos (2008: 174-176). Como resultado de la preocupación que tenía el gobierno del Frente Nacional frente a la influencia que Cuba podría tener sobre grupos insurgentes en Colombia, nació la necesidad de reorganizar todo el aparato de inteligencia, bajo la asesoría de Estados Unidos. En realidad, eso acercó aún más a los norteamericanos a los asuntos internos de Colombia. La satisfacción que el gobierno norteamericano tenía con el Frente Nacional, y el *statu quo* político de éste, también contribuyó a incrementar la ayuda económica para recuperar la economía colombiana, que se encontraba en crisis desde fines de los ‘50. En este sentido, tanto el gobierno colombiano como el liderazgo militar, redirigieron el objetivo principal de las fuerzas militares, de vigilar por la soberanía nacional frente a amenazas del exterior, para convertirse en una máquina eficaz en la seguridad interna.

por lo que fue prioridad eliminarlas a manera de combatir la actividad guerrillera. En 1962, la respuesta vino en forma de la implementación del Plan Lazo, la única estrategia de contrainsurgencia del Estado en el momento. En el Plan Lazo se aplicaron muchas de las recomendaciones del informe producido por el *Special Survey Team*. El Plan Lazo, como afirma Leal (2006: 61-70), fue la estrategia que iba a restablecer el orden y pacificar la nación. Ideológicamente basada en la mentalidad de la seguridad nacional, su objetivo principal fue erradicar el comunismo, al que consideraban como el dínamo de la insurgencia, origen de los problemas socioeconómicos y principal fuente de desorden. Fue durante el Plan Lazo que la seguridad nacional y el anticomunismo se consolidaron por excelencia como conceptos dentro del establecimiento militar colombiano. Con fuerza, desde 1964, la evidencia de la aplicación de estos conceptos en las operaciones dirigidas a las ‘Repúblicas Independientes’, era innegable. Tras las repetidas incursiones militares en estas zonas, en 1965 –con la promulgación de un nuevo estado de sitio– los militares aumentaron la represión a las poblaciones rurales. Rápidamente, la autonomía militar se fortaleció hasta convertirse en la respuesta al comunismo en su versión militar y coercitiva.

No sólo la estrategia de contrainsurgencia del Frente Nacional, sino también la exclusión política y el combate a protagonistas sociales, caracterizaron este periodo. Asimismo, el desconcierto causado por la violencia, la miseria campesina, y el *boost* de los acontecimientos ocurridos en Cuba desde 1959, permitió que, entre 1965 y 1970, se fueran consolidando los grupos guerrilleros. Estas organizaciones se convertían gradualmente en principales actores armados del conflicto colombiano, constituyendo la primera preocupación de la fuerza pública. El miedo del gobierno colombiano –que se había discutido como una posibilidad entre los expertos de seguridad en Estados Unidos– se volvió realidad. Entre 1964 y 1970 nacieron los cuatro principales movimientos guerrilleros en la historia de Colombia, todos con raíces del periodo *La Violencia*¹⁷ e influenciados por ideologías foráneas. Gradualmente, las guerrillas se volvieron el archienemigo del Estado colombiano y la principal amenaza contra el orden público en el país (Solheim y Storm, 2013: 181-182).

En 1966, el movimiento guerrillero denominado Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (las FARC) nació oficialmente luego de unirse

¹⁷ Las opiniones sobre el periodo exacto que duró La Violencia en Colombia difieren bastante. Según Booth (1974: 657), este periodo fue entre 1948 y 1963, una “orgia de guerra de guerrillas, asesinatos, extorsión, tortura y matanzas” que fue devastador para las zonas rurales en el país.

personajes y fracciones guerrilleras con afiliación comunista que habitaban en las ‘Repúblicas Independientes’ (Ferro y Uribe Ramón, 2002; Matta Aldana, 1999). Durante los años siguientes, aparecieron además el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y el Ejército Popular de Liberación (EPL). Ideológicamente, el marxismo inspiraba fuertemente a estas guerrillas. Las FARC mantenía una línea doctrinaria prosoviética, el ELN asumió la concepción guevarista, mientras que el EPL seguía la ideología maoísta. Pocos años después, en 1970, surgió el Movimiento 19 de abril (el M-19). El grupo había tomado el nombre como protesta del día de las elecciones en las que un presunto fraude electoral había despojado a Rojas Pinilla de ganar las elecciones populares, ya que figuraba como líder político de Alianza Nacional Popular (ANAPO).¹⁸ Según Ortiz (2006: 324), la reagrupación de grupos guerrilleros y la subsecuente consolidación de estos movimientos muestran el comienzo del conflicto armado moderno en Colombia.¹⁹

Durante aquellos años de consolidación de las organizaciones guerrilleras, la respuesta de las Fuerzas Armadas fue tal, que Leal (2006) argumenta que el Estado de Derecho en Colombia fue eliminado; su restablecimiento se produciría recién en 1991, con la promulgación de la nueva Constitución Política.²⁰ Hasta que entrara en vigencia la nueva constitución, décadas más adelante, la única instancia donde se diseñaba y ejecutaba asuntos relacionados a la seguridad era el Consejo Nacional de Seguridad, una entidad establecida oficialmente en 1972. Los integrantes de dicho órgano nacional eran: el presidente de la República (quien lo presidía);

¹⁸ ANAPO usaba un discurso anti-oligárquico considerado como una amenaza real para el Frente Nacional. Durante toda la década de los '70 hubo mucho descontento urbano en el país, lo que contribuyó a aumentar la popularidad de M-19, mayoritariamente formado por antiguos *anapistas* procedentes de la clase media y trabajadora, y jóvenes derivados de las FARC y del Partido Comunista Colombiano. Junto a ello, estudiantes en las zonas urbanas se alinearon con M-19; la mayoría de ellos procedía del sector universitario en franco crecimiento. Esas razones explican por qué las operaciones de M-19 se concentraban principalmente en zonas urbanas (Hylton 2006: 61-62). El M-19 realizó varias incursiones armadas que captaron la atención del público, hasta que el movimiento se desmovilizó en 1990; entre ellas, la toma de la embajada de la República Dominicana situada en Bogotá, durante un evento diplomático en 1980, y la toma del Palacio de Justicia de Bogotá en 1985. Véase el segundo capítulo para más detalle sobre esta última acción.

¹⁹ Por razones lógicas y para efectos de esta investigación de tesis doctoral, el término ‘conflicto armado interno’ es empleado para referirse generalmente a la situación de inseguridad y conflictiva que aún hoy sigue viviendo Colombia.

²⁰ Desde inicio de los '70, la expansión guerrillera –sobre todo, la ofensiva de las FARC– inquietaba al liderazgo político en el país. Ya con presencia en varias regiones, los grupos armados llevaban a cabo emboscadas contra los militares, atentaban contra instalaciones de empresas, además de recurrir con frecuencia al secuestro extorsivo. Por su parte, el ELN captaba cada vez más la atención por sus incursiones armadas. Pese a que se desata una ofensiva por parte de los militares contra las guerrillas, como la Operación Anorí, que golpea fuertemente el ELN, este grupo se recuperaría parcialmente años después (Pécaut 1989: 177-178 y 216-218).

el ministro de Defensa; el ministro de Relaciones Exteriores; el ministro de Justicia y; el director del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), el principal órgano de inteligencia colombiana. Según Leal, el órgano fue convocado muy pocas veces, y pretendía reunirse solamente en casos de emergencia. La autonomía de los militares en el manejo del orden público era pues completa (2006: 66-73).²¹

2.1.2 La privatización parcial de la fuerza pública y la complejidad del monopolio de coerción

En 1965, el gobierno de Guillermo León Valencia (1962-1966) estableció el Decreto 3398²² que, junto a la Ley 48, sentó las bases legales para que el gobierno colombiano tuviera facultad para formar y armar patrullas cíviles. Este hecho dio comienzo al surgimiento del paramilitarismo; es decir, grupos de apoyo al Estado para combatir la insurgencia allá donde la fuerza pública no se veía capaz de hacerlo (Hristov 2009; Romero 2003). Este hecho es importante debido a dos razones principales: primero; porque a partir de entonces se genera un proceso legal de privatización parcial de la fuerza pública en Colombia, haciendo que grupos paramilitares llevaran a cabo el trabajo ‘sucio’, en una situación donde los militares no se responsabilizan directamente con su conducta represiva quitándole la responsabilidad directa a los militares de sus conductas represivas. Segundo; porque la legalización del paramilitarismo no solamente marca el inicio de un fenómeno que lo convertirá en uno de los principales actores armados en el país, sino que marca una nueva fase de la evolución de grupos armados de (extrema)derecha, iniciada con los grupos creados durante el periodo conservador de Ospina Pérez y Laureano Gómez entre 1946 y 1953, cuando fue creada la *Policía Chulavita*. Ese grupo paramilitar conservador tuvo el objetivo de persecución política en el Departamento de

²¹ Un componente determinante en este aspecto fue el papel que desempeñaba la élite bipartidista, sobre todo durante el Frente Nacional. Ésta impedía cualquier reflexión sobre el impacto social que causaba el conflicto interno en el país. Incluso, o los generales de las Fuerzas Armadas Ruíz Novoa y Álvaro Valencia fueron removidos de sus cargos por proponer estudios sobre tal caso. Otro general, José Joaquín Matallana, tuvo el mismo destino en 1976, cuando se expresó críticamente sobre el sometimiento político colombiano frente a Estados Unidos. Durante esos años, los gobiernos colombianos fortalecieron su brazo legislativo en el conflicto mediante el uso frecuente del estado de sitio. En términos operativos, los militares sufrían de poca intervención civil.

²² En 1968, el Decreto 3398 fue probado por el Congreso con la Ley 48. La formación de grupos paramilitares fue recomendada por Estados Unidos como parte de la estrategia contrainsurgente colombiana.

Boyacá, que luego se integró a las filas de las unidades armadas llamadas *los Pájaros* en Valle y Caldas, *los Aplanchadores* en Antioquia y *los penca ancha* en Sucre (Sánchez y Meertens, 2001: 17).

Con la legalización de grupos armados privados y la existencia de los que ya operaban en ese periodo, la situación del conflicto cambió sustancialmente. La Ley 48 era una indicación de que ni el liderazgo político ni la fuerza pública colombiana habían sido capaces de restablecer el orden público en una situación interna que se ponía cada vez más compleja y sangrienta. La decisión de privatizar parcialmente la fuerza pública por medio de pavimentar el camino para la consolidación de grupos paramilitares es una clara señal de ello. Como argumenta Hristov (2009: 58-66), la creación del paramilitarismo en Colombia muestra la dificultad que el Estado colombiano históricamente ha tenido para mantener el monopolio de la coerción en todo el territorio nacional. El paramilitarismo nace como parte de la estrategia de contrainsurgencia en la lucha contra el enemigo interno. El objetivo principal consistía en erradicar los movimientos guerrilleros e infiltrarse y monitorear las redes de apoyo que los grupos insurgentes mantenían entre la población civil en el país. Como parte del Plan Lazo, por ejemplo, los grupos paramilitares recibían entrenamiento militar y asistencia económica a través del MAP y otras instancias norteamericanas.

Para el Estado colombiano, la creación del paramilitarismo significó la aplicación estratégica de la guerra irregular, una mejoría de la capacidad a costo reducido, un fortalecimiento de la capacidad de inteligencia y un mejoramiento de la capacidad coercitiva en las zonas rurales. Así, a través de la formación de grupos paramilitares, hasta cierta medida el Estado se distanció formalmente del uso represivo contra la población. Mediante la declaración de estado de sitio, el brazo represivo paramilitar se extendió rápidamente por el territorio nacional. Como afirma el historiador colombiano Orlando Melo (1990: 476), es cuando “un Estado cuya legitimidad es débil que apela a medios ilegítimos en el ejercicio de su autoridad, y por las acciones violentas de organismos civiles apoyados por diversos órganos o agentes del gobierno” para resolver situaciones de desorden y recuperar dicho monopolio.

Estos grupos, que operan al borde de la ley, no se veían restringidos por reglas y normas de las entidades militares estatales en el aspecto operacional. Tenían facultades para recurrir al asesinato, la desaparición forzada y otras actividades criminales. Así, los organismos

paramilitares (o autodefensas o paraestatales) operaban en la clandestinidad y mantenían lazos informales y ocasionales con las fuerzas militares. La debilidad del Estado colombiano seguía siendo una problemática principal. Orlando Melo (1990: 475-497) habla incluso de que hubo una erosión de la función policial en esa época, lo que permitió que aparecieran estos actores armados privados. Las personas con suficientes recursos económicos, como los terratenientes y los principales narcotraficantes, empezaron a contratar a grupos paramilitares para servicios de seguridad privada, entre ellos, protección contra los ataques guerrilleros. Este proceso se iba a complicar con la aparición de narcotraficantes, quienes formaron sus propios organismos de seguridad como una contramedida a la extorsión y el secuestro que practicaban los grupos guerrilleros como las FARC en zonas rurales. Con el tiempo, los paramilitares brindaban protección a los narcotraficantes y fueron los mismos paramilitares quienes se metieron en la industria ilícita de droga.

Los narcotraficantes emergieron en medio de la violencia que vivía el país en aquel periodo. Lo que había comenzado como cultivo inocente de marihuana en la zona atlántica de Colombia destinado al consumo de los *hippies* de Norteamérica durante los 1960, iba a tener consecuencias profundas en el conflicto interno y en la relación con los Estados Unidos. Una década más tarde, durante los '70, la marihuana había sido remplazada por la cocaína como droga de exportación a los países del Norte; sobre todo, al mercado estadounidense. La demanda por la droga en Estados Unidos aceleró el *boom* de la producción y exportación de la cocaína. Pronto se consolidaron fuertes organizaciones criminales en Colombia. En especial, durante los '80, éstas se establecieron como carteles de droga. Particularmente, el cartel de Medellín llegó a ser el actor más poderoso del narcotráfico, liderado por el notorio Pablo Escobar.

La consolidación de las mafias de la droga en Colombia durante los '70 hizo que la creciente exportación de cocaína a Norteamérica captara crecientemente la atención de la agenda nacional de seguridad. Siendo Estados Unidos el principal mercado de la droga, este país consideró al narcotráfico como una nueva amenaza para su seguridad nacional. A partir de 1975, la guerra contra el tráfico de drogas creció en importancia, hasta ser considerado el primer enemigo para Estados Unidos, sobre todo desde finales de la Guerra Fría en las postrimerías de la década del '80. Poco a poco, la asistencia militar y económica de Estados Unidos se iba a dirigir más a combatir las mafias de la droga y erradicar su producción en la selva

colombiana.²³ Ello hizo que se abriera una nueva función para la Policía Nacional. Desde 1975,²⁴ la institución policial comenzó a operar en una nueva función que marcaría fuertemente en el futuro inmediato, mediano y de largo plazo. Como señala Randall (1992: 245-248), la Policía Nacional, la policía judicial y agentes de aduana recibían entrenamiento y adquirían equipamiento de Estados Unidos para mejorar su capacidad de combate al narcotráfico. A lo largo de la década del '80, el narcotráfico fue otro factor de la ya inestable situación del país. Junto a los movimientos guerrilleros, el narcotráfico contribuyó en gran escala a sembrar miedo y terror entre los colombianos, llegando a impactar profundamente la inseguridad en el país. Es debido a la lucha antinarcóticos que la Policía Nacional reaparece como una institución pública con peso en Colombia; saliendo de a poco de la sombra de los militares, en una posición que había permanecido desde comienzos de los '50.²⁵

A fines de los '70, el narcotráfico se había convertido en la principal preocupación para Estados Unidos y Colombia. Asuntos como el debate sobre establecer una ley de extradición de narcotraficantes y un acuerdo bilateral en cooperación contra el narcotráfico ocuparon la agenda oficial entre los dos países (Randall 1992: 247). Durante los '80, según ambos países, el narcotráfico se había convertido en la amenaza principal contra la seguridad nacional en Colombia. Ello, naturalmente, iba a ocupar la mayoría de los recursos de los órganos de seguridad, en íntima coordinación con las agencias antinarcóticos estadounidenses, como la *Drug Enforcement Agency* (DEA). Con el tiempo, el narcotráfico se convirtió en la locomotora del conflicto armado interno y del crimen y violencia en las zonas urbanas en Colombia. Como se verá más adelante, el narcotráfico reemplazó el anticomunismo como la gran amenaza contra la seguridad nacional. Desde mediados de la década de los '70, el narcotráfico se sumaba como otra principal amenaza a la seguridad interna junto a los ya existentes

²³ En este período se dio una diversificación de la agenda de seguridad. No es que las incursiones de contrainsurgencia acabaran; sino que, más bien, se multiplicaron las amenazas de seguridad interna.

²⁴ En 1975, la Policía Nacional descubrió la primera organización dedicada al tráfico de cocaína cuando fue detenido uno de sus integrantes, Iván Darío Carvalho. El exitoso desmantelamiento de esta banda de narcos fue posible gracias al oficial de la Policía Nacional Coronel Jaime Ramírez Gómez, jefe de la unidad de antinarcóticos de la Policía. Durante los primeros años de los '80, el Coronel se volvió un personaje muy destacado en la lucha antinarcóticos en Colombia (*Semana*, 13 de abril de 1987).

²⁵ Desde fines de los '70, y a lo largo de los '80 y los '90, la Policía Nacional aparece con frecuencia en la prensa y en noticieros tanto nacionales como internacionales, en la lucha contra el narcotráfico en Colombia. Noticias sobre capturas de narcotraficantes, extradiciones de capos a los Estados Unidos, incautaciones de droga, desmantelamientos de organizaciones dedicadas al tráfico de narcóticos y descubrimiento de laboratorios en zonas selváticas, entre otros, llegan a dominar los titulares de noticieros.

grupos guerrilleros. Esta dinámica iba a generar mucha complejidad para las autoridades colombianas y estadounidenses, sobre todo cuando se estableció contacto entre las mafias de droga y los grupos guerrilleros, y luego entre paramilitares.

Durante los '80, las FARC tuvieron una notable expansión entre sus filas. La reubicación de sus frentes de combate a zonas de mayor valor económico, político y militar, una consolidación de su economía basada en las prácticas extorsivas, el secuestro, cobrar gramaje de los narcotraficantes, reorganización de sus frentes para expandir la presencia en el territorio nacional que simultáneamente servía para desintegrar a las entidades militares y policiales del Estado, además de despojar recursos de los municipios. La consolidación de estos ingresos se convirtió en el factor determinante en la expansión de combatientes y modernización militar del movimiento irregular al comenzar la última década del siglo XX. De esa manera, la organización llegó a controlar más territorio (Pizarro Leongómez, 2011: 201-205).

La expansión que ELN tuvo durante el mismo periodo fue mucho más reducido, debido a la prioridad de la práctica de extorsión de empresas multinacionales, sobre todo con secuestros extorsivos. Por otra parte, su estructura era tradicionalmente mucho más débil en comparación con la de las FARC, lo que le dificultaba integrar todos los frentes operativos que formaban partes del movimiento. Pearce (1990: 168-169) argumenta que la prioridad que el ELN daba al aspecto militar y la poca dedicación al trabajo político y organizacional entre los campesinos fueron factores que evitaron su fortalecimiento, en comparación con las FARC, lo que ayudó a que muchas de sus unidades fueran más fáciles de detectar, lo que explica los fuertes golpes que propiciaron las Fuerzas Armadas al ELN. Hasta aquel momento, las FARC desarrollaron un sistema de extorsión sobre los terratenientes, en donde les brindaban protección militar a cambio del cobro de gramaje (Monsalve, 2004: 83).

Asimismo, mantenían el control de zonas donde se cultivaba la coca. Cuando los terratenientes se volvieron suficientemente poderosos para formar entidades propias de autodefensa, el equilibrio en el poder y las alianzas que habían existido con las FARC se rompieron. Esto creó inmediatamente tensiones con ese grupo guerrillero, produciéndose una ruptura de alianzas entre traficantes de droga y guerrilleros. Esta nueva escena del conflicto, no tuvo implicación sustancial en el énfasis en las doctrinas de seguridad al nivel nacional, sino que, más bien, intensificó la

relación con los Estados Unidos y el flujo de ayuda militar y económica destinada a Colombia. Como señala Randall (1992: 248), a lo largo de la década de los '80, el país del Norte asistió a las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional y la Justicia colombiana en el combate a las actividades ilegales relacionadas con el cultivo y tráfico de estupefacientes, principalmente cocaína.

En medio de esta situación, Julio César Turbay Ayala (1978-1982), al inaugurar su periodo presidencial, destacó la importancia de la ayuda de los Estados Unidos en combatir el narcotráfico. En sus cuatro años en el poder fortaleció la relación con Estados Unidos. La crisis que sufrió Colombia durante aquellos años fue atribuida a la subversión comunista y al narcotráfico, y no a las desigualdades socioeconómicas que padecía el país. El Estatuto de Seguridad que Turbay implementó en 1978 fue una clara evidencia de ello. La autonomía militar se amplió en lo que concierne al manejo del orden público. El acento fuerte en la DSN incrementó la conducta represiva de los órganos estatales armados, promoviendo una persecución contra toda persona sospechosa de comunista en la sociedad. Esta conducta coincide con el recrudecimiento de la violencia de la guerrilla urbana que, como lo observa Pécaut (2006: 293-296), entre 1978 y 1980, la ejercieron nuevos grupos guerrilleros, llevando la violencia a las ciudades. Pronto se desató una ola de detenciones de personas presuntamente afiliadas a redes de subversión en las zonas urbanas.

El terror estatal que fue desatado durante el gobierno de Turbay, aceleró el fortalecimiento de los grupos guerrilleros; cuyo crecimiento había empezado a gestarse durante la década de los '70. Debido a ello, aumentaba el apoyo popular a grupos guerrilleros por medio de protestas populares sobre las condiciones precarias de los servicios públicos, y contra la represión estatal a los movimientos cívicos y a los sindicatos.²⁶ La represión se intensificó fuera de toda proporción bajo Turbay, que consideró todo tipo de protesta como acto subversivo, dando como respuesta la represión por parte de los militares, la Policía, los órganos de inteligencia y los grupos

²⁶ En el caso de las FARC, Pécaut (2008: 69-88) muestra que el grupo siempre ha contado con apoyo popular, normalmente en zonas rurales donde la guerrilla contaba con una presencia fuerte. Lógicamente, es de estas zonas de donde procede la gran mayoría de sus integrantes. No obstante, recientemente se nota una expansión hacia las zonas urbanas, donde ha pretendido ganar simpatía y reclutar jóvenes. El control territorial, su influencia coercitiva ejercida sobre instancias públicas locales, sigue siendo predominantemente rural. Es también por ello que las FARC tiene un "ethos campesinista" que está "encarnado en la figura de su líder Manuel Marulanda Vélez" (p. 69). Es pues en el mundo rural donde se ha concentrado la violencia social y el terrorismo, el desplazamiento forzoso, y la mayoría de las tensiones entre este grupo, los paramilitares y la fuerza pública. Estas prácticas parecen no desacelerar durante las décadas del '90 y 2000.

paramilitares. Las FARC crecieron durante el periodo 1979 y 1983, aumentando sus frentes de combate de 9 a constituir 27. A su vez, el M-19 creció en popularidad, pese a los golpes sufridos a manos de la represión a principios de los 1980.²⁷

Los narcotraficantes respondieron a la petición de formar grupos armados privados estimulados por ciertos sectores del Estado, recurriendo a la justicia por mano propia. A su vez, los grupos paramilitares, muchos financiados por el narcotráfico, mantendrían íntimos nexos con miembros de las Fuerzas Armadas y de los narcotraficantes durante los '80. Esta dinámica dio continuidad a la crisis del Estado de Derecho. Un caso ejemplar de la relación que se formó entre narcotraficantes y el paramilitarismo se da cuando a fines de 1981, guerrilleros del M-19 secuestraron a la hermana de tres socios miembros del cartel de Medellín. En vez de pagar el rescate de US\$ 15 millones, los narcotraficantes respondieron creando una organización de asesinos llamado *Muerte a Secuestradores* (MAS). Esta organización inició una cruzada mortal contra los actividad guerrillera y sus presuntos afiliados. La caza contra el M-19 se puso tan sangrienta, que la guerrilla decidió liberar a la hermana, Martha Ochoa, a inicios de 1982.

Durante ese tiempo, MAS se había vuelto un grupo paramilitar, un nuevo actor armado que redimensionó la dinámica de la violencia en muchas regiones, al desatar una campaña de terror, sobre todo contra los movimientos insurgentes guerrilleros y las personas con afiliaciones políticas de izquierda. El MAS se convirtió en un grupo muy fuerte entre los paramilitares que realizaban operaciones contrainsurgentes, que incluían desapariciones forzadas y homicidios extrajudiciales. El paramilitarismo había llegado a funcionar como el brazo oculto de fracciones dentro de las Fuerzas Armadas para llevar a cabo tareas que los miembros de la fuerza pública, oficialmente, no podía hacer (Piccoli 2008: 80-81). Durante la presidencia de Turbay, el terror hizo solo aumentar el número de cadáveres en las calles. Pronto la violencia escaló, incluyendo las llamadas limpiezas sociales contra “indeseables” como indigentes y prostitutas. El monstruo paramilitar se había desarrollado fuerte y devastador.

²⁷ Como lo muestra Pizarro Leongómez (1990: 411-443), hasta los '90 las guerrillas colombianas se desarrollaron sistemáticamente en tres etapas principales: la primera, de emergencia y consolidación entre 1962 y 1973; la segunda, de crisis y división entre 1963 y 1980; y la tercera, de recomposición y auge entre 1980 y 1989. El periodo de auge se considera como *momentum* inicial en 1979, cuando las guerrillas gozan de una expansión territorial y de fuerza de pie considerable.

La autoridad estatal enfrentaba el crecimiento y expansión de los grupos insurgentes. Contra ellos, el discurso anticomunista en la retórica de Turbay, la ayuda estadounidense²⁸ y la fuerte consolidación de grupos paramilitares fueron el antídoto. De esa manera, las dinámicas del conflicto se entrecruzaban con mayor intensidad de lo que había sido el caso hasta entonces. Durante toda la década del '80, el narcotráfico se infiltró profundamente en Colombia²⁹ y en las dinámicas del conflicto interno, atrayendo la atención de los grupos guerrilleros para financiar su guerra, los paramilitares, y las organizaciones criminales mafiosas, estableciéndose como dirigentes del narcotráfico, como fueron los carteles de droga. Los grupos armados ilegales se fortalecieron en el país. Ello, además de las medidas represivas del Estado; la intensificación de acciones militares realizadas en las ciudades y; una ofensiva guerrillera en las zonas rurales, solo hizo aumentar la violencia criminal y el homicidio. La forma de esta violencia era difusa, expresándose en diferentes formas, como levantamientos civiles, confrontaciones armadas, matanzas y secuestros. El fortalecimiento de los grupos guerrilleros los convirtió en un problema político principal. Para volver la situación más compleja aún, el apoyo popular y simpatía hacia los movimientos guerrilleros se incrementó como consecuencia de la represión estatal (Pécaut, 1992: 219 y 232).

Según Guerrero (1999: 219-295), hubo tres factores que generaron conflicto y violencia durante la década de los '80. En primer lugar, se intensificó la acción violenta de los movimientos guerrilleros y la represión que era ejercida contra éstos por el Estado y los intereses que lo apoyaron, tales como grupos paramilitares. En segundo lugar, se ejerció violencia con fines económicos por el narcotráfico y el crimen organizado. La penetración de sectores sociales, económicos y políticos por redes criminales, sobre todo al nivel local, resultó dañina y violenta a lo largo de dicha década. En tercer lugar, se extendió la violencia social, una violencia ejercida cotidianamente en el ámbito interpersonal. La particularidad perniciosa de los tres factores fue que se entrelazaron, dinamizándola y, en muchos casos, obstaculizando detectar el origen de la acción violenta. Ello sólo hizo

²⁸ A partir de esos años, combatir a los narcotraficantes y a la producción de estupefacientes había reemplazado al comunismo como principal amenaza en la agenda de seguridad y en la relación bilateral.

²⁹ Como acierta Pécaut, durante los '80, el narcotráfico se vuelve un problema a nivel político, generando mucha corrupción e infundiendo miedo, influyendo en las instituciones del Estado. Un ejemplo de ello es la financiación de ciertas campañas electorales por parte del narcotráfico. El líder del cartel de Medellín, Pablo Escobar, llegó a ocupar una posición política en algún momento (1989: 396-400).

acelerar y banalizar la expresión violenta en lo que Arias Trujillo ha caracterizado como un “cóctel explosivo” (2011: 156).

En medio de este desorden, el paramilitarismo encontró su caldo de cultivo para expandirse considerablemente. En los ´80, la consolidación de grupos paramilitares y su fortalecimiento militar y económico se debía, en gran medida, a la expansión del narcotráfico. Los traficantes de cocaína, quienes solicitaban proteger su actividad criminal, encontraron ayuda en el paramilitarismo. Además, muchos traficantes de droga invertían sus ganancias de la actividad ilícita en vastas propiedades y tierra, donde necesitaban que grupos paramilitares las protegieran. Esta tendencia contribuyó a incrementar la cantidad de desplazados y de pobres en Colombia (Hristov 2009: 66). Todo parece indicar que el paramilitarismo no ayudó a fortalecer el papel de la fuerza pública. Tampoco contribuyó a combatir los grupos guerrilleros. El paramilitarismo creció muy rápido y pronto se involucró en el narcotráfico y otras actividades criminales. El conflicto armado se veía más complejo y violento que nunca. La parcial privatización de la fuerza pública terminó en un fracaso para el Estado colombiano. No solamente se encontraba más lejos de conseguir el monopolio legítimo de coerción, ya que el monstruo paramilitar estaba saliéndose del control estatal, sino que también había facilitado la emergencia de un nuevo actor armado en el conflicto, un fenómeno que, en perspectiva, se convertiría en un problema principal para el Estado.

2.1.3 La prevalencia de un paradigma de seguridad interna militarizado y el estado de sitio

Los extremos niveles de violencia, la complejidad y actuación de los actores armados involucrados en el conflicto armado, hicieron que la década de los ´80 fuera una de las más inestables y sangrientas desde el período de *La Violencia*, con una población atrapada entre el fuego de la fuerza pública y los grupos armados ilegales. En este marco, resultaba difícil adivinar quién era quién en una situación de sospecha, miedo, violencia y terror. La autonomía que gozaban las Fuerzas Armadas se encontraba más sólida que nunca. El gobierno de Belisario Betancur (1982-1986) fue el primer gobierno que, seriamente, intentó reducir la autonomía militar en asuntos de orden público desde la gestión de Rojas Pinilla. Este intento formaba parte de la visión personal que Betancur tenía para su país. Con su política

de paz, intentó seriamente dialogar con los movimientos guerrilleros para conseguir una solución pacífica del creciente conflicto interno. Es también por ello que la relación con el establecimiento militar se dificultó, al ser acusado de ignorar años de combate contra los guerrilleros, y de esa manera facilitar el reforzamiento de los grupos rebeldes. Su política de paz representó una abrupta finalización a la conducta represiva de la administración de Turbay, a pesar de que este último había abandonado el estado de sitio para salvar su imagen antes de renunciar al cargo. La investigación que el presidente inició sobre los presuntos nexos entre miembros de las Fuerzas Armadas y grupos paramilitares complicó aún más la relación con los militares. Adicionalmente, como señala Leal (2006: 83), Betancur procuró fortalecer la independencia de la Policía Nacional frente al establecimiento militar, otorgando grado máximo de general para la fuerza nacional de policía, incrementando además el número de efectivos y modernizando a la organización.

Pese a las buenas intenciones de Betancur para lograr la paz, su proyecto nacional pronto entró en crisis. A Betancur le tocó confrontar acontecimientos de proporciones históricas que afectaron severamente su manejo en términos de seguridad. En abril de 1984, narcotraficantes asesinaron al Ministro de Justicia Rodrigo Lara Bonilla, en reacción a la política represiva antidroga que el Estado estaba llevando a cabo. Este acto marca el inicio de una cadena de actos del narcoterrorismo a lo largo de los '80 e inicio de los '90. La falta de una estrategia gubernamental adecuada y constante no hizo más que agravar el terror. Los obstáculos comenzaron a volverse cada vez más grandes para el gobierno. En 1985, M-19 abandonó el cese de fuego que había conseguido con el gobierno y, más adelante, la tregua con las FARC se frustró con el asesinato de los miembros de su ala política, la Unión Patriótica.³⁰ En 1987 llegó a su fin la tregua tras una confrontación sangrienta entre el grupo guerrillero y el Ejército. La desconfianza que existía sobre cómo proceder con negociaciones de paz con las guerrillas sin desarmarlas, articuló la actividad paramilitar. El fortalecimiento militar que los grupos insurgentes aprovecharon en ese momento dio razón a los que desconfiaban. Por otro lado, la situación inestable en el país hizo más evidente la ausencia de confianza entre los

³⁰ La Unión Patriótica se lanzó como partido político en 1985; miles de sus miembros fueron asesinados por grupos que se suponen eran paramilitares, entre ellos el candidato presidencial Bernardo Jaramillo, quien fue asesinado en el aeropuerto internacional El Dorado de Bogotá en marzo de 1990 (*Reuters News*, 22 marzo 1990).

actores primarios del conflicto y era poco probable que las FARC hubieran aceptado abandonar las armas.

A fines de 1985, el M-19 atacó el Palacio de Justicia y tomó de rehenes a los miembros de la Corte Suprema, otros magistrados y visitantes en el edificio. La respuesta a la toma del Palacio situado en la Plaza de Bolívar, en el corazón de Bogotá, resultó catastrófica. Los militares abrieron fuego, creando una escena de un campo de batalla. Resultaron muertas más de cien personas, entre ellos, los rehenes y los guerrilleros.³¹ Además del susto que produjo la toma del Palacio de Justicia entre los colombianos, este evento se consideró como la muerte definitiva de la política de paz de Betancur y el regreso a la plena actividad militar contra el accionar guerrillero. Nuevamente el manejo del orden público cayó en manos de la institución bélica. Como si no fuera suficiente, además de la fuerza pública, la insurgencia guerrillera, los paramilitares y los narcotraficantes, el terror penetró en todas las facetas de la sociedad.

La apertura de las negociaciones de paz entre el gobierno de Betancur y las guerrillas provocó una fuerte reacción de las élites locales y de otros grupos de poder. La reintroducción de la competencia política al nivel local fue percibida por facciones influyentes como una posibilidad de insurrección por parte de grupos de izquierda y de guerrillas. La descentralización del gobierno central, desde 1988, contempló la posibilidad de tener elecciones libres de alcaldes y puso en marcha el plan de recuperar la legitimidad estatal; proceso que agravó la violencia política en el país. La descentralización administrativa abrió varias posibilidades de influencia guerrillera, tanto en la política local, por medio del uso coercitivo durante los procesos de elección libre de alcaldes y gobernadores, como en el aspecto económico, al descentralizarse el uso y accesibilidad de recursos económicos para la inversión pública. La posibilidad de que estos recursos cayeran en manos de la guerrilla u otros actores armados ilegales era alta, allá donde la fuerza pública no era capaz de brindar medidas adecuadas de seguridad; y abrió una nueva ventana de oportunidad para financiarse por parte de los grupos insurgentes, extorsionando a las autoridades locales (Ortiz, 2006: 327-328). Como si esto fuese poco, hasta 1990 los grupos paramilitares se habían apoderado de vastas cantidades de tierra y aumentado considerablemente sus inversiones en proyectos públicos y privados. Como será objeto de análisis durante la siguiente parte de este

³¹ Para más información sobre este evento histórico, véase Carrigan (1993) y Jaramillo (2012: 140-147).

capítulo, esto incrementó también su poder político y económico, un proceso que persistió durante la última década del siglo, como señala Romero en sus notas introductorias (2003: 15-42).

Hacia finales de la década, el MAS y sus afiliados se habían dispersado por el país, operando en lugares donde la guerrilla mantenía una base social; desatando una campaña de violencia, asesinando dirigentes sociales y políticos afiliados a la izquierda, personas que apoyaban a los diálogos de paz, y personas que se encontraban bajo sospecha de mantener simpatías con la causa guerrillera (Romero, 2006: 364-365).

El narcoterrorismo que se desató en esos años estuvo a punto de deshacer la nación. En las ciudades, en especial Bogotá, el narcoterrorismo aterrorizaba a la ciudad por medio del sicariato y los carros bomba. En 1984, tras el asesinato del Ministro de Justicia Rodrigo Lara Bonilla, Betancur declaró la guerra contra los narcos. La ley de extradición entre Colombia y Estados Unidos fue aprobada y la ofensiva armada para erradicar las mafias narcotraficantes comenzó. Como explica Vargas Velásquez (2002: 277), el narcotráfico impactaba profundamente el conflicto armado interno; en su opinión, “potencia actores como los grupos de autodefensa o paramilitares; establece relaciones, regionalmente cambiantes, con las organizaciones guerrilleras; se transforma en una fuente de financiación privilegiada para la guerra, lo que explica en buena medida la dimensión que ha tomado el conflicto”.

En 1986 el narcoterrorismo atentó contra la vida del Coronel Jaime Ramírez Gómez, el entonces director de la Unidad Antinarcóticos de la Policía Nacional. El Coronel había tenido éxito en la lucha contra los narcotraficantes junto con Lara Bonilla. Gómez encabezó la campaña contra el narcotráfico iniciada por el ex Ministro de Justicia en 1983, sobre todo contra el cartel de Medellín, liderado por Pablo Escobar. Presuntamente, habría sido éste quien ordenara la muerte de ambos funcionarios públicos. Estos hechos dejaron en evidencia la capacidad que las mafias del narcotráfico habían consolidado durante los '80.

Cuando Virgilio Barco fue elegido presidente (1986-1990), la posibilidad de un final pacífico del conflicto se veía frustrado. La expansión guerrillera –sobre todo, en los casos de FARC y ELN– hizo aumentar el número de operaciones militares en el país. Hacia el final de su periodo, en 1990, el gobierno de Barco logró desmovilizar el M-19. A pesar de ello, le tocó enfrentar otro problema mayor, el de los grupos paramilitares que, desde 1988, habían intensificado sus operaciones de terror junto al

recrudescimiento de la confrontación contra el narcotráfico y el narcoterrorismo, que ya llevaba tiempo. El endurecimiento estatal para contrarrestar la inseguridad y el terror tuvo ciertos resultados positivos, a pesar de que existían presuntos nexos entre miembros de la fuerza pública, el paramilitarismo y el narcotráfico (Leal 2006: 93).³² La campaña que Barco lanzó contra el narcotráfico y el paramilitarismo durante su gestión iba a facilitar la tarea que tenía por delante su sucesor César Gaviria Trujillo. En 1989 se anuló la Ley 48 por medio del Decreto 815, ilegalizando el paramilitarismo en el país.³³ Junto a ello, al entrar en vigencia el Decreto 814, se formó el Cuerpo Especial Armado de la Policía, diseñado con el objetivo de dismantelar los grupos de narcotraficantes y de paramilitares. A pesar de ello, Hristov (2009: 69) mantiene que no hubo un esfuerzo significativo por parte de la fuerza pública en contener el crecimiento del paramilitarismo, debido a que los nexos entre miembros de la fuerza pública y de los paramilitares, continuaron.

La situación interna llegó a su límite crítico cuando fue asesinado el senador y candidato presidencial Luis Carlos Galán en agosto del 1989. Su muerte tuvo consecuencias importantes para la Policía Nacional y para la capacidad represiva del Estado. El entonces gobierno norteamericano de George Bush (1989-1993), habilitó un paquete de ayuda de emergencia al presidente Barco de US\$ 65 millones, en gran parte destinado a la Policía Nacional, que se hacía cargo de aproximadamente el 90% de todas las operaciones antinarcóticos.³⁴ No obstante, se instaló un sentimiento de

³² En lo que concierne a la Policía Nacional, en 1989, la revista estadounidense *Time* publicó un artículo indicando que el director de la organización fue remplazado por el Presidente Barco debido a presuntos nexos con el narcotráfico. La Corte Suprema de Colombia había iniciado una investigación por la acusación (*Reuters News*, 2 marzo 1989). El autor no ha podido encontrar ninguna información sobre si la investigación del Ministerio Público terminó en alguna sentencia o no. Según el periódico estadounidense *The New York Times* (4 septiembre 1989), Barco había despedido a tres oficiales de policía (los tres con grado de coronel) por nexos con el narcotráfico.

³³ Se declara entonces que “los acontecimientos que vienen ocurriendo en el país han demostrado que existe una nueva modalidad delictiva consistente en la comisión de actos atroces por parte de grupos armados, mal llamados paramilitares, constituidos en escuadrones de la muerte, bandas de sicarios, grupos de autodefensa o de justicia privada, cuya existencia y acción afectan gravemente la estabilidad social del país, las cuales deben reprimirse para lograr el restablecimiento del orden y la paz públicos” y que “mediante los Decretos legislativos 813, 814 y 815 de 1989, el Gobierno Nacional dictó medidas conducentes a reprimir la existencia y acción de estos grupos, pero se hace necesario fortalecer estas medidas con la tipificación penal de nuevas conductas antisociales, que permita sancionar especialmente a aquellas personas que incurran en estas modalidades delictivas” (Presidencia de la República, Diario Oficial No. 38849, de 8 de junio de 1989).

³⁴ Esta inyección financiera formó parte de los esfuerzos estadounidenses por combatir el cultivo de coca en toda la región andina, particularmente en Bolivia, Perú y Ecuador. En el caso de Colombia, la ayuda se dirigía únicamente a combatir el narcotráfico. Los recursos no estaban designados a ninguna mejoría de las precarias condiciones socioeconómicas domésticas de dichos países. Como una consecuencia de ello, los problemas y complejidades socioeconómicas, políticos y de seguridad en la

insatisfacción en Colombia, sobre todo con respecto a dos aspectos centrales con el involucramiento del Norte. Por un lado, hubo descontento por la prioridad unilateral del reforzamiento policial y militar en la guerra contra la droga por parte de la administración de Bush. Ello restringió el deseo de las autoridades colombianas de fortalecer extensivamente las instituciones del Estado en la lucha contra la droga;³⁵ por ejemplo, reformar el sistema de justicia, que se encontraba en plena crisis; mejorar el sistema penitenciario, entre otros, con el objetivo de promover el desarrollo económico y la inversión tecnológica, administrar la justicia, garantizar el orden público, responder a las demandas ciudadanas y contrarrestar la deslegitimación del Estado mismo. Por otro lado, dentro de la institución policial hubo descontento debido a que no fue parte de la ayuda de emergencia, equipamiento de alta tecnología de inteligencia, aparatos de comunicación y helicópteros, entre otros; productos que la Policía Nacional había pedido con antelación para poder capacitarse en la lucha contra el narcotráfico. La Policía Nacional mantuvo su estatus como principal protagonista en los esfuerzos antinarcóticos, pese al énfasis predominantemente represivo que puso la administración Bush al respecto (Bagley, 1990: 445-474).³⁶

La situación derivó en una crisis total del Estado, deslegitimado a ojos del electorado y sin capacidad para lograr gobernabilidad, sobre todo en lo que concierne a la seguridad interna. La unilateralidad en políticas de seguridad interna y la militarización del aparato estatal de seguridad había resultado impotente frente a la violencia y el agravamiento del conflicto interno armado. En dichas circunstancias, tampoco sirvió el uso frecuente del estado de sitio. Como se demuestra en varias ocasiones en esta primera parte del capítulo, entre 1949 y 1991 muchos gobiernos colombianos decretaban el estado de sitio frente a lo que consideraban como turbación

región iban a empeorar considerablemente durante las décadas siguientes, con un alto costo para los Estados andinos.

³⁵ Es importante recordar que la lucha contra el narcotráfico no es solamente un asunto de preocupación interna, dado que el negocio ilícito tiene tanto un aspecto internacional como interno. El Estado colombiano no puede resolver este problema sin ayuda de actores externos, sobre todo, del gobierno estadounidense. Es por ello que la ayuda y dependencia de Estados Unidos era de suma importancia, lo que a su vez limitaba considerablemente la independencia en la toma de decisiones por parte del gobierno colombiano.

³⁶ Orlando Melo y Bermúdez (1994: 112) muestran como Barco entregó nuevas funciones al ejército en luchas contra el narcotráfico. Aunque los militares se mantenían al borde de esta actividad por el alto riesgo de corrupción, la policía y el DAS eran las dos instituciones que realizaban la gran mayoría de los operativos antidroga.

del orden público.³⁷ De los 42 años que duró este periodo, más de 30 de ellos se vivió en condiciones del estado de sitio.³⁸

¿Cómo impactaron las condiciones del estado de sitio en la fuerza pública y en la sociedad colombiana? Las fuerzas militares juegan un papel primordial en asuntos de seguridad interna, muchas veces asumiendo funciones meramente policiales; sobre todo, en situaciones de inseguridad y/o de emergencia donde la organización policial no es capaz de intervenir y donde se aplican otras leyes. En términos generales, durante los periodos del estado de sitio, las Fuerzas Armadas y los órganos de seguridad contaron con privilegios similares a los de un régimen militar, ejerciendo directamente el poder. A través del estado de sitio, las Fuerzas Armadas enfrentaban pocos obstáculos jurídicos y políticos en implementar su régimen de contrainsurgencia. La autonomía militar fue mayor en el manejo del orden público. Ello se expresa, por ejemplo, en la nula actividad del Consejo Nacional de Seguridad, única instancia en la que el gobierno nacional trataba asuntos de orden público, a partir su establecimiento en 1972. Como queda claro, el establecimiento militar adquirió facultades excesivas, sobre todo durante los '80. Además, bajo dichas condiciones, se facilitó la consolidación de grupos paramilitares en el país.

Las consecuencias sociales del estado de sitio fueron múltiples. El caso que *par excellence* muestra las repercusiones sociales del estado de sitio entre 1949 y 1991, es el referido al Estatuto de Seguridad que fue implementado por Turbay en 1978 y perduró hasta la llegada de Betancur en 1982. Este instrumento jurídico permitió que la justicia de excepción se instalara por medio de tribunales militares con jurisdicción para juzgar a civiles. El derecho militar de privar la libertad de cualquier persona permitió

³⁷ En Colombia, el estado de sitio se expresaba en múltiples formas, pero se puede diferenciar entre las zonas rurales y las urbanas. Mientras que en el campo la confrontación bélica era frecuente, en las ciudades se reprimía normalmente las manifestaciones de descontento social y político. Durante los '80, las acciones amparadas bajo el estado de sitio eran dirigidas contra los grupos insurgentes y los traficantes de droga. Las manifestaciones públicas disminuyeron durante dicha década. Vázquez Carrizosa, quien analiza el uso del estado de sitio en Colombia entre 1907 y hasta mitades de la década de los '80, expone dos motivos para que se decretara el estado de sitio. El primero, para resolver conflictos laborales y; el segundo, para resolver situaciones políticas. En el primer caso, por ejemplo, se destacan las situaciones producidas por las huelgas violentas durante los 1920 y 1930, como la *Masacre de las Bananeras*. Mientras que, en el segundo caso, la alteración del orden público tras el 9 de abril de 1948 durante el breve periodo conservador entre 1949 y 1953 es un ejemplo evidente. A lo largo de este capítulo se analizan otros casos (1986: 381-410). Leal argumenta que el uso del estado de sitio, con intensidad desde los '60, ignoró la normalidad jurídica. Según el autor, así se inhabilitó el Estado de derecho en Colombia, por lo menos hasta que se aprobara la nueva Constitución Política en 1991 (2006: 69).

³⁸ El 11 de octubre del 2008 fue publicado un artículo en *El Espectador* que analiza las peculiaridades del estado de sitio en Colombia desde 1949 hasta 2002.

el empleo de métodos interrogatorios inhumanos. Los derechos civiles, como el de pedir asistencia de un abogado, fueron suspendidos. El gobierno de Turbay se parecía cada vez más a un régimen militar. Esta realidad queda en evidencia debido a que los militares asumen toda responsabilidad en asuntos de orden público, gozando de prerrogativas irrestrictas en términos de seguridad. Las protestas internacionales contra las prácticas de tortura se volvieron cada vez más fuertes. Amnistía Internacional, en 1980, publicó el informe sobre la magnitud de las violaciones de derechos humanos y civiles ejecutadas por los militares y otros órganos de seguridad del Estado. Como demuestra Vázquez Carrizosa, la respuesta a problemas sociales, económicos y políticos fue únicamente represión militar y policial (1986: 319-347).

La respuesta represiva militar y –hasta cierta medida– policial, es una evidencia del unilateralismo en la doctrina de seguridad nacional en todo lo que concernía a la seguridad interna; y marcaba fuertemente el orden del día. El estado de sitio fue el instrumento legal que lo dinamizó, tanto conceptual como operacionalmente. En este contexto, es obvio que, tanto en la adaptación de la doctrina de DSN como en la justificación de la represión, en el estado de sitio los gobiernos encontraron el mecanismo que buscaban.

La debilidad institucional en Colombia tiene una profunda raíz histórica. Desde 1958 hasta los '90, el Estado falló en modernizarse y llevar a cabo importantes reformas sociales, económicas y políticas. La estabilidad política que impuso el Frente Nacional fue más bien una prolongación del poder de las élites políticas y económicas tradicionales, limitando la toma de decisiones a un grupo pequeño. El clientelismo penetró todas las facetas de la vida pública, restringiendo el acceso a los recursos estatales a un grupo de privilegiados. Este nuevo orden paralizó cualquier esfuerzo de mejorar el sector público. El *boom* del narcotráfico sólo contribuyó a empeorar dicha situación. A lo largo de los '70 y '80, la frustración de las clases bajas y medias aumentó a la par de la escalada de la inseguridad en el país y la continua exclusión de la vida política y pública (Pearce, 1990: 165-207). Estas circunstancias contribuyeron a agrandar la autonomía militar en cuanto al manejo de la seguridad y el entendimiento de ella. Las doctrinas de seguridad no fueron interrumpidas de ninguna manera antes de la llegada a la presidencia Betancur, pese a que su propuesta por una ruta pacífica a la

situación del país terminó en fracaso.³⁹ Esta situación no cambió, sino más bien se fortaleció, al multiplicarse las amenazas internas presentadas por el paramilitarismo, las guerrillas, el narcotráfico y las múltiples interacciones entre estos actores armados, teniendo como resultado la alteración del orden público. Lo anterior, demostraba que Colombia necesitaba un liderazgo político para romper con el *statu quo*.

Hasta 1991, resultaba imposible reflexionar sobre la seguridad pública tal como el concepto es entendido actualmente. Tanto la situación interna de inseguridad y de violencia desde 1948, como el predominio de una agenda de seguridad sometida a las doctrinas y visiones de la conducta militar como única respuesta a problemas socioeconómicos y de inseguridad, no daban espacio para una reconceptualización de la seguridad interna y su base en el orden público, ni en el plano político ni en el plano social. Esto queda muy evidente en el caso de la Policía Nacional. La falta de comprensión de que se debe servir al ciudadano, obstaculiza por completo una transformación del policiamiento hacia un modelo de *protect and serve*, por el simple hecho de que la situación no se lo permitía por todas las circunstancias aludidas en las líneas anteriores. La Policía Nacional existía a la sombra de las fuerzas militares, siendo un instrumento de represión más contra las amenazas que generaban los grupos insurgentes, el narcotráfico y todo fenómeno que potencialmente alterara el orden público. El permanente uso del estado de sitio por parte de las autoridades durante todo ese periodo expresa muy claramente la naturaleza represiva del actuar policial. La organización policial como una “cuarta fuerza”, como Rojas Pinilla decretó en 1953, ilustra la función que la Policía Nacional mantenía hasta 1991.

El papel militar en el manejo del orden público interno y la dominación de la seguridad nacional tiene su explicación en: una larga tradición política de hacer responsable a la institución castrense del orden público; por difusos y/o inexistentes mecanismos y responsabilidades políticas y; la ausencia de un debate fructífero conceptual y operacional del asunto de seguridad entre civiles y militares.⁴⁰ A ello se añade la carencia de estudios estratégicos que sistemáticamente debieran analizar la temática,

³⁹ Santamaría y Silva (1984: 59-65), por ejemplo, muestran cómo existían fuerzas políticas que consideraban inconvenientes las reformas que había propuesto Betancur en la primera etapa de su administración.

⁴⁰ Bejarano (1990: 123) observa que la autonomía de las Fuerzas Armadas en el manejo del orden público, respaldada por la rígida doctrina de seguridad nacional y la política de contrainsurgencia de la misma institución, se volvió tal que obstaculizó el proceso de paz intentado con la guerrilla durante las administraciones de Betancur y Barco, lo cual contribuyó al fracaso de una política de paz en el país.

como apunta Pizarro Leongómez (1995: 159-208). Así, se restringe en gran medida tanto la capacitación de civiles como la desmilitarización en general del sector de seguridad pública. La incapacidad del Estado, obstaculizó la capacidad del manejo civil de la seguridad. Esta incapacidad, según Pecáut (1992: 224 y 226) generaba autonomía para las fuerzas militares, sobre todo durante la existencia del Frente Nacional. Fue también por ello que el Estado ejerció una conducta violenta contra los sectores populares. Naturalmente, se daban ciertas dinámicas de gobernanza al nivel nacional y local entre las autoridades civiles y las fuerzas policiales, pero se considera que el modelo triangular entre la autoridad civil local, la policía y la población no existía antes de los '90, como tampoco hubo mucha coordinación en temas de seguridad fuera del ámbito de la fuerza pública. Al asumir la presidencia César Gaviria (1990-1994) se requerían cambios drásticos inmediatos.

2.2 Hacia un paradigma de seguridad pública desmilitarizada (1990-1998)

Durante los primeros días de 1990, el cansancio acumulado por la violencia era muy notorio en Colombia. La crisis institucional se extendía por todas las facetas del Estado. En cuanto a la seguridad interna, el narcoterrorismo, los ataques armados guerrilleros, los crímenes ejecutados por los paramilitares y la violencia política evidenciaban muy claramente las condiciones precarias en las que se encontraban la organización policial, el sistema de justicia y penitenciario y el liderazgo político. En un caos donde el Estado de Derecho no funcionaba y la gobernabilidad democrática fallaba, la falta de legitimidad y confianza por parte del electorado dificultaba aún más la situación. Situación que amenazaba con quebrar el Estado por completo.

El presidente saliente Barco (1986-1990), en su informe presidencial al Congreso Nacional en julio de 1990, describió la amenaza que padecía el país como una amenaza a la seguridad nacional e interna. El crimen organizado (sobre todo, el generado por el narcotráfico) y la violencia del paramilitarismo y las guerrillas, atentaban contra el orden democrático, contra la institucionalidad y la vida del ciudadano. Barco identificó la necesidad urgente de fortalecer y modernizar la administración y sistema de justicia, la Policía Nacional, la inteligencia (sobre todo, el

Departamento Administrativo de Seguridad - DAS), y otros organismos de investigación como la Policía Judicial, junto a las Fuerzas Armadas. Durante el mandato de Barco, el aparato estatal de seguridad había logrado una cierta mejoría. El gobierno había puesto en marcha un proceso para un nuevo manejo del orden público. Frente a la relativamente nueva situación de inseguridad que se estaba presentando en Colombia, se dio una modificación importante al concepto de seguridad nacional. Se concibió un modelo integral que consideraba importantes aspectos políticos y socioeconómicos como elemento fundamental de la política de seguridad. Como parte de esta política, se acentuó la importancia de la defensa, la protección y promoción de las libertades y derechos de todos los colombianos en aspectos socioeconómicos y políticos. A ello, se optó por un 'uso innovador' del estado de sitio para fortalecer la capacidad estatal frente al crimen organizado, con el objetivo de salvaguardar la democracia y los derechos y libertades del ciudadano (Barco, 1990: 52-53).

Hasta entonces, la principal tarea de la Policía Nacional consistía en combatir al narcotráfico y al terrorismo. La Policía Nacional había vivido cambios significantes durante la segunda mitad de los '80, gracias al fortalecimiento de la fuerza pública y el aumento del gasto en defensa,⁴¹ acompañado por recursos derivados de los Estados Unidos en la lucha antinarcótica. El proceso de modernizar y mejorar los servicios policiales permitió una ampliación de misión y servicios ciudadanos, como la puesta en marcha de programas para mejorar la relación con la comunidad. En ese marco, se crearon los Centros de Atención Inmediata (CAI), puestos de policía en el espacio público para facilitar la interacción con el público. Pese a ello, la gran mayoría de las medidas implementadas ponía énfasis en la lucha contra el narcotráfico. Una muestra de ello fueron las siguientes medidas: capacitación de agentes de policía en acciones antiterrorista; detección de explosivos y desactivación de bombas; protección de personalidades; localización y destrucción de laboratorios clandestinos de estupefacientes; incremento de personal con 8.200 agentes; adquisición de equipo y armamento; fortalecimiento de la Policía Judicial y de su capacidad de investigación criminalística y apoyo a la justicia; creación de una Comisión Asesora y Coordinadora de las acciones contra las bandas de sicarios, los grupos de autodefensa y los de justicia privada o paramilitares; creación de un Cuerpo Especial Armado de élite para dismantelar las

⁴¹ El presupuesto total de la Policía Nacional para el año 1986 era de COP 53.119 millones; mientras que, en 1989, el presupuesto subió a COP 124.771 millones (Barco, 1990: 69).

estructuras militares de narcotraficantes y terroristas; creación de la Dirección de Policía Antinarcóticos; reagrupación de los Servicios Especializados de policía de Control de Sustancias que producen adicción física o psíquica y del Servicio Aéreo de Policía; reagrupación de los medios humanos, materiales y técnicos dedicados al control de tráfico y procesamiento de estupefacientes; control de cuerpos de policía local que todavía seguían operando en municipios (Barco, 1990: 68-69).

A pesar de que, conceptualmente, el orden público fue considerado como una política de índole integral, pasó a constituir el fundamento de las políticas de Barco. En muchos sentidos, se podría argumentar que no hubo lugar para implementar una política de seguridad pública con enfoque principal en el ciudadano y en el policiamiento democrático, debido al fuerte énfasis y necesidad de combatir militarmente el crimen organizado y –en especial– el narcotráfico. La urgencia de acabar con el narcoterrorismo fue prioridad durante el primer cuatrimestre de 1990, debido a la gravedad de la situación. Por ejemplo, en aquellos meses perdieron sus vidas 270 agentes de la Policía Nacional en la campaña de terror desatada por narcoterroristas.⁴² Los refuerzos realizados por Barco facilitaron los cambios que iba a implementar su sucesor, César Gaviria (1990-1994).

Desde los primeros años del Frente Nacional, la crisis de legitimidad del sistema político y las instituciones estatales se agravó, hasta comenzar la última década del siglo XX.⁴³ Era entonces urgente mejorar el nivel de gobernabilidad y atenuar la grave situación de inseguridad y el espiral de violencia del narcoterrorismo que padecía el país. Frente a esta situación, era urgente la modernización del Estado. Este proyecto vino en forma de una Constitución Política que, en 1991, se propuso fomentar una cultura democrática; estimular la participación ciudadana y política en el ámbito oficial y; mejorar institucional y eficazmente el aparato estatal con el fin de relegitimar el Estado en su papel primordial. En este esfuerzo queda evidente la reivindicación de transformar a Colombia en un Estado Social de Derecho, priorizando la protección y el bienestar del individuo bajo el imperio del derecho y de la ley. La reforma buscó reconstruir el Estado y

⁴² Este número de muertos fue mencionado por el presidente Barco, en su discurso durante la celebración del aniversario de cincuenta años de la Escuela de Cadetes de la Policía Nacional “General Francisco de Paula Santander”, el 16 de mayo de 1990.

⁴³ Roll (2001, 236) opina que el Frente Nacional recién llega a su fin durante el gobierno de Barco, quien a través de su Plan de Rehabilitación neutralizó la práctica bipartidaria de la repartición burocrática vigente desde 1958.

sus funciones básicas en la sociedad. Pasaron a ser asuntos urgentes la protección a los ciudadanos, una salida de la crisis producto del crimen y la violencia y reducción de la autonomía militar en el manejo del orden público (Roll Vélez, 2001: 233-235). En dichas circunstancias, la antigua práctica de control y represión como política de seguridad del Estado pareció haberse vuelto obsoleta. La falta de una instrumentalización jurídica adecuada, como bien lo dice La Calle, reducía gravemente la eficacia en el combate al crimen organizado y al terrorismo. Frente a esta carencia de respuestas institucionales eficaces, era normal que el Presidente recurriera el estado de sitio ante la perturbación del orden público (2004: 280).

En este aspecto, durante la década del '90 se pone énfasis en la mejoría del manejo de la seguridad pública mediante la aceleración de la descentralización administrativa, el empoderamiento de los gobiernos locales en temas de seguridad, la implementación de la reforma policial y la transformación del sistema de justicia.

2.2.1 La Constitución Política de 1991 y las políticas nacionales para la seguridad interna

La promulgación de la nueva Constitución Política de 1991 fue un intento por fortalecer la democracia y modernizar el Estado. El proyecto tenía alta urgencia. Pese a que el Frente Nacional llegó a su fin en 1974 con las elecciones libres que ganó Alfonso López Michelsen (1974-1978), la Constitución Política de 1991 fue una protesta contra la cultura política tradicional de carácter monopolístico bipartidista que, según muchos –entre ellos, Echeverri Uruburu (1993)– había sobrevivido en la política colombiana desde entonces. Como señala Bejarano (2001: 57-59), la diversificación de actores políticos fue asegurada con la nueva constitución, que rompió el monopolio político tradicional en la toma de decisiones, derribándolo por primera vez en la historia moderna de Colombia. De esa forma, la representación política en la Asamblea Constituyente Nacional se diversificó con el ingreso de nuevos grupos y movimientos minoritarios y políticos. Por ejemplo, el ala política del recién desmovilizado M-19, la Alianza Democrática M-19, tuvo éxito en acceder a la Asamblea con 19 delegados. No obstante, otros actores políticos de importancia fueron dejados fuera de este proceso político, como fue el caso de las Fuerzas Armadas. Según Avilés (2006: 89-122), las Fuerzas Armadas conservaron

independencia del ámbito político y dieron continuidad a la tradicional actuación autónoma en asuntos del orden público interno. Arias Trujillo (2011: 169-185) dice que la Constitución no fue suficiente para enfrentar los problemas del país. La pobreza y la exclusión social, la ausencia de una mayor integridad de educación para la población, un alto desequilibrio socioeconómico, el desempleo y el creciente empleo informal, y la violencia y consecuente deterioro del orden público, son fenómenos que redujeron fuertemente la prosperidad democrática y el éxito de la Carta Constitucional.

La propuesta que el Gobierno Nacional tuvo para la Constitución sobre la fuerza pública incluía; (a) la necesidad del monopolio efectivo del uso de las armas por parte del Estado, (b) la necesidad de crear canales para la solución pacífica de los conflictos sociales, (c) la exigencia de ampliar los espacios democráticos, (d) una nueva visión del estado de sitio y, (e) un nuevo capítulo sobre los derechos humanos (Klein, 1999: 154-175). Así, el Gobierno Nacional propuso que las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional debían tener el monopolio legítimo del uso de armas; buscó impedir que se conformaran grupos privados y prohibir que los partidos políticos incentivaran actos de violencia. Sin embargo, como menciona Leal (2006: 126) al decidir no restringir la venta de armas por parte de Industria Militar (Indumil), la compañía que producía armas para el Estado, resultó uno de los principales responsables de la proliferación de armas en el territorio nacional. Ello dificultó en gran medida la recuperación del monopolio de coerción del Estado, situación que se mantiene en la actualidad.

Según Leal (Ibíd., 97-99), la nueva constitución no implicó tampoco un cambio sustancial dentro de las instituciones que forman parte de la fuerza pública. Sin embargo, la administración de Gaviria alteró la relación entre los militares y las instituciones civiles estatales e inició la elaboración de una nueva estrategia de seguridad, para romper con el *modus operandi* que estaba en vigencia desde los '50. Como parte inicial del proyecto modernizador de la fuerza pública, se juntaron los órganos que existían en el ámbito de seguridad. La reactivación del Consejo Nacional de Seguridad (CNS), entidad que en ese momento se encontraba desarticulada, era estratégicamente muy importante para impulsar una mejoría institucional con el fin de tapar el vacío que hasta entonces había existido en las políticas de seguridad. El CNS aumentó su número de integrantes: el Presidente de la República, como dirigente del consejo, los ministros de Gobierno, de Defensa y de Justicia, el comandante de las Fuerzas Militares,

los directores de la Policía Nacional y del DAS, el consejero de Defensa y Seguridad, además del Procurador y del Fiscal General de la Nación. Este consejo se replicó a nivel regional, con el fin primordial de elaborar planes de seguridad. Este fortalecimiento del régimen de seguridad tenía el propósito principal de combatir el narcotráfico. Simultáneamente, se nombró a Rafael Pardo como el primer ministro de defensa en la historia del país que no había tenido una carrera militar. Junto a él, fue designado un director civil del DAS y se inició una reestructuración del sistema de inteligencia del Estado. Pizarro Leongómez (1995: 198-199) añade que, además, hubo el intento de implementar una mayor transparencia en el manejo del orden público, publicando sus lineamientos.

Como muestra Leal (2006: 100-103), para la Policía Nacional fue muy beneficiosa la entrada del ministro Pardo, por el hecho de que marcó una ruptura de la dependencia directa con las Fuerzas Militares. Esto, junto con el Decreto legislativo 2162 que entró en vigencia a fines de diciembre del 1992, puso fin al control del estamento militar sobre la Policía Nacional. Estas medidas fueron acompañadas por una reforma militar para fortalecer su capacidad en los operativos antiguerrilleros – y, hasta cierta medida, en los esfuerzos antinarcóticos– dentro del ámbito de guerra irregular. Estos cambios, junto a la desmovilización del M-19 poco tiempo antes, abrieron la posibilidad de romper con la autonomía castrense en temas de orden público, tanto en lo conceptual y doctrinario como en lo operacional.

En términos conceptuales y estratégicos, la Estrategia Nacional contra la Violencia que promulgó Gaviria provocó inicialmente quizás la mayor ruptura con las políticas estatales del pasado. Pese a que hubo intentos al respecto durante las gestiones presidenciales de Betancur y de Barco, tras su implementación en mayo de 1991, dicha estrategia reconoció por primera vez la multiplicidad de modalidades de violencia y crímenes y sus correlaciones, tanto las cometidas por particulares como las cometidas por parte del Estado mismo. Las circunstancias socioeconómicas fueron identificadas como componentes relevantes para tomarse en cuenta, al diseñar planes y estrategias de seguridad interna, además de la importancia de entender y abarcar las problemáticas según las particularidades y diferencias entre cada región y localidad. El reconocimiento y la necesidad de resolver los asuntos de seguridad al nivel local fue hecho realidad mediante la implementación del Decreto 2615, que hizo responsable a los gobernadores de los departamentos y a los alcaldes de los municipios en asuntos de orden público y jefes de policía (Leal, 2006: 103-105).

De esa forma, se consolida un sector de seguridad pública y un manejo de dichos temas a nivel local. Estas medidas estimularon que el gobierno local se responsabilizara en el manejo de seguridad y que se capacitara para desempeñar un papel destacado en asuntos de seguridad. Mediante el Decreto 2615 fueron alterados los consejos departamentales y el Consejo de Seguridad del Distrito Capital (en Bogotá); se materializaron consejos regionales de seguridad; se formaron los consejos metropolitanos de seguridad y los comités de orden público, además de conferir la competencia de convocar consejos municipales de seguridad. El resultado de estas medidas e institucionalización de la seguridad pública fue, en primera instancia, el enlazamiento de las autoridades municipales con los desafíos de (in)seguridad.⁴⁴

La prioridad de mejorar la coordinación y eficacia en el ámbito nacional, regional y local de seguridad fue evidente en este proceso que priorizó la articulación de los órganos estatales para contrarrestar la violencia con la reestructuración de los consejos de seguridad en sus respectivos niveles. Hasta aquel momento, la práctica común había sido que las autoridades civiles locales se dirigían a los militares en situaciones de desorden público, y que estos últimos tomaban la decisión y actuaban según su propio criterio. En estas circunstancias, las autoridades civiles locales no desempeñaban ningún papel significativo. Adicionalmente, se reestructuró la coordinación y eficacia en temas de inteligencia, tanto con respecto a lo policial como lo militar. Como mantiene Leal (2006: 106) ello fue de mucha importancia, justamente, para evitar duplicación de trabajo y para llenar vacíos.

La administración de Gaviria dio continuidad y llevó a cabo modificaciones a la reforma judicial iniciada por el gobierno precedente de Barco en 1987 en el intento de fortalecer y efectivizar el sistema de justicia. Una razón clave en estas circunstancias fue instituir un sistema de justicia suficientemente capaz para evitar la recurrencia al estado de sitio y, así, provocar el retiro de la justicia penal militar (que bajo vigencia del estado de sitio asumía prerrogativas excepcionales al incluir a civiles en sus instancias).⁴⁵ En cuanto al procedimiento penal, se optó por reducir los plazos del proceso legal; establecer una entidad técnica para la Policía Judicial; iniciar el proceso judicial después de haber acusado a un

⁴⁴ Un análisis exhaustivo sobre la capacitación y fortalecimiento institucional al nivel local se encuentra en el capítulo 3 de esta tesis, donde el caso de estudio se enfoca en el manejo de la seguridad en la capital Bogotá, en el periodo entre 1991 y 2015.

⁴⁵ El Artículo 213 de la nueva Constitución prohíbe el juzgamiento de civiles en los tribunales militares.

sospechoso victimario y; permitir la clasificación de casos penales por los jueces de instrucción (Klein, 1999: 171-175). Estos cambios tomaron forma en tres aspectos centrales, como lo dice Klein (p. 171): el primer cambio consistía en modificar el Tribunal de Orden Público, creado por Barco y administrado a través de 90 cortes en el país, para procesar más eficazmente casos de crimen. Gaviria, por ejemplo, reorganizó el sistema de cortes; a la Policía Judicial le fue asignada más responsabilidad en su función investigativa; se establecieron mecanismos de seguridad para proteger físicamente a los jueces y; se invirtió en tecnología moderna de computadoras, comunicación, entre otras.

El segundo cambio implementó una reforma para contrarrestar la alta impunidad e ineficiencia del sistema judicial. Como afirma Moncayo (1995: 142), “la institucionalización del nuevo sistema obedece a la necesidad de encontrar una modalidad civil de investigación criminal de alta eficiencia.” La medida determinante fue la creación de la Fiscalía General de la Nación. Frente al crimen organizado y la violencia agravada que padecía el país y el fallo total del sistema investigador criminalística del Estado, se optó por una drástica reestructuración. De esa manera, asumió toda responsabilidad del sistema acusatorio que antes conservaba el Directorio Nacional de Instrucción Criminal. Desde su implementación, la Fiscalía General –como parte del Poder Judicial– se encargó de dirigir y coordinar los cuerpos técnicos de la Policía Judicial. El sistema acusatorio se unió con el inquisitivo. Junto a ello, fueron creados dos nuevos órganos; por un lado, se formó una nueva corte constitucional con el objetivo de velar por la implementación y ejecución de la Constitución y; por el otro, se estableció un consejo supremo de la judicatura, con el objetivo de dirigir los asuntos administrativos del sistema de justicia, junto al reclutamiento y promoción de jueces, además de procesar la resolución de conflictos entre los jueces. A nivel local, se abrieron instancias de justicia de paz en cada municipio, para solucionar conflictos comunitarios e individuales. Otro sistema que recibió respaldo fue el de jueces anónimos. Esta medida había tenido éxito y protegía al juez que sufría de amenazas contra su vida (Klein, 1999: 112-114).

El tercer cambio fue una reforma policial iniciada en 1993, tras un escándalo que puso la reputación e imagen de toda la organización nacional de la policía por los suelos. Ese año, la violación y muerte de una niña en una estación de policía en Bogotá obligó al Gobierno Nacional a impulsar medidas rigurosas. Este hecho, junto a irregularidades cometidas por

personal de la Policía Nacional descubiertas durante 1991 y 1992, precipitó la reforma. La conclusión de la revisión entera del cuerpo nacional de la policía vino en forma de la promulgación de la Ley 62 del año 1993 (Íbid.: 154-183).

La inseguridad interna fue una de las principales razones por las cuales se diseñó la nueva Constitución, uno de múltiples aspectos sujeto a mejoría y reforma de la institucionalidad del Estado. La readaptación de la figura del Estado Social y Democrático de Derecho puso en evidencia la necesidad de formar un cuerpo policial de naturaleza civil y profesional, capaz de cumplir con los deberes correspondientes. La propuesta para desmilitarizar la Policía Nacional era urgente, paralela a la de cuestionar la exclusividad castrense en el manejo de la convivencia y el orden público. El aislamiento entre la fuerza pública y los ciudadanos era evidente al principio de los '90; la Policía Nacional había permanecido siendo un actor más de la maquinaria militar. De esa manera, la mejoría y la desmilitarización de la Policía Nacional constituía una parte central en la tarea por recuperar la legitimidad para el Estado. La Constitución de 1991 establece que la fuerza pública está conformada exclusivamente por las Fuerzas Armadas y por la Policía Nacional, como dicta el Artículo 216. Además, el Artículo 218 ratifica que “la ley organizará el cuerpo de Policía”. Por primera vez en la historia del país, la Policía Nacional fue identificada como una institución pública de naturaleza civil, a diferencia de la Constitución de 1886.

Pese a los profundos cambios estructurales en la fuerza pública, las nuevas relaciones de poder y de contar con un ministro de defensa no-militar, no se lograría alterar la autonomía militar. Ello hizo que se sufriera un retraso en el debate sobre nuevas nociones de seguridad, como lo observa Pizarro Leongómez (1995: 159-208). Como señala este autor, el entendimiento de que las problemáticas de seguridad en Colombia provienen de la inestabilidad política, la marginalización, la inequidad social, el narcotráfico y elementos de la corrupción administrativa, y que no son solamente problemas del orden militar, tardó en ser comprendido. La presencia del conflicto armado y el dominio de la doctrina de seguridad nacional de la Guerra Fría dentro de las escuelas de formación militar contribuyeron a este retraso. La Asamblea Nacional Constituyente ignoró la necesidad de cambiar las relaciones cívico-militares para consolidar el proceso democratizador del país. Ello ocurrió a pesar de que los dos primeros ministros de defensa –Rafael Pardo y su el sucesor Fernando

Botero— intentaron recuperar el espacio civil en el manejo y el control sobre las fuerzas militares.

2.2.2 Las reformas policiales y el acercamiento a la seguridad ciudadana

La Estrategia Nacional contra la Violencia⁴⁶ marcó el inicio de políticas nacionales de seguridad de las administraciones que sucedieron a Gaviria, la de Ernesto Samper Pizano (1994-1998) y la de Andrés Pastrana Arango (1998-2002). No obstante, la existencia del conflicto armado interno y las diferencias significativas en las políticas nacionales de seguridad entre estas administraciones, existió una propensión de entender las fuentes y complejidades de la problemática de la violencia y del crimen de manera integral. Como se ve más adelante en esta sección del capítulo, en las siguientes administraciones, la tendencia integral de entender la violencia es retomada por las siguientes administraciones de Samper y Pastrana, pese a que hubo diferencias importantes en sus políticas nacionales de seguridad.

En lo básico, tanto el Plan Presidencial para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana de Samper como la Estrategia Nacional para la Convivencia y Seguridad Ciudadana de Pastrana, dieron mucha importancia a la gestión descentralizada de seguridad, la mejoría de la Policía Nacional, el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales en temáticas de seguridad, la estimulación de la participación ciudadana y, la protección de los derechos del ciudadano. Se dio un enfoque mucho más serio al aspecto preventivo en las estrategias y operaciones de seguridad, y hubo un cambio conceptual y operacional en el policiamiento, procurando restablecer una relación legítima de la policía tanto con los ciudadanos como con la autoridad civil local. Desde el punto de vista nacional, lo más importante de las estrategias de seguridad fue el notable estímulo a una nueva manera de pensar y ejercer la seguridad, la de desarrollar un modelo de seguridad pública local. Dichos esfuerzos abrieron el camino a la noción seguridad ciudadana como un enfoque que pronto tuvo un papel significativo en las políticas públicas de seguridad.

La segunda fase de la Estrategia Nacional contra la Violencia – denominada “Seguridad para la gente” – fue un primer intento de

⁴⁶ Según Leal (2006: 109), el tradicional desinterés de las élites civiles en temas de seguridad nacional contribuyó a frenar mucho el intento de implementar una nueva visión de seguridad nacional.

implementar un modelo de seguridad ciudadana en el país. Al unificar “el tratamiento policivo-punitivo a todas las formas de violencia”, como dice Leal (2006: 124), fue desacreditado el carácter político de la violencia cometida por los grupos guerrilleros. Se puso énfasis en calificar los delitos cometidos por el narcotráfico, la actividad guerrillera y la delincuencia como amenazas contra la integridad física del individuo, que antes eran consideradas amenazas contra la seguridad nacional. Era entonces muy importante fortalecer la capacidad estatal para prevenir y contrarrestar el crimen. De esa manera, el Gobierno Nacional identificó la urgencia de reformar a la institución policial y aumentar el presupuesto para la seguridad y defensa. Así se dio comienzo a un debate público en el que la convivencia ciudadana iba a consolidarse como el eje central. Ello queda evidente en el Nuevo Estatuto de Policía Nacional, expedido en forma de Ley 62 de 1993 por el Congreso de la República, que define la finalidad y actividad de la institución en la siguiente manera:

“La Policía Nacional, como parte integrante de las autoridades de la República y como cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, 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. Así mismo, para 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.”
“La actividad de la Policía está destinada a proteger los derechos fundamentales tal como está contenido en la Constitución Política y en pactos, tratados y convenciones internacionales de Derechos Humanos, suscritos y ratificados por Colombia. La actividad policial está regida por la Constitución Política, la ley y los derechos humanos.”

La Ley 62 enfatiza que “la actividad policial es una profesión. Sus servidores deberán recibir una formación académica integral, de tal forma que les permita una promoción profesional, cultural y social, con acento en los derechos humanos, la instrucción ética, ecológica, de liderazgo y de servicio comunitario”.

No obstante los esfuerzos por desmilitarizar la institución nacional de policía, su subordinación al Ministerio de Defensa se mantuvo vigente. Así, el jefe superior de la Policía Nacional es el Presidente de la República; seguido por el Ministro de Defensa, quien es jefe del Director General de la

Policía. El Presidente de la República nombra libremente al Director General de la Institución, como establece la Ley 62. El carácter civil de la Policía Nacional es complejo en Colombia debido a la existencia del conflicto interno armado. Tanto la Constitución de 1991 como la Corte Suprema reconocen que existe una zona gris entre lo civil y lo militar donde opera la institución policial. La Policía Nacional terminó desnaturalizada por las continuas perturbaciones del orden público y de la violencia. Sin embargo, las circunstancias de inseguridad, violencia y amenazas contra el orden público no acabaron en 1991 con la proclamación de la nueva Constitución.

La Corte Constitucional argumenta que la situación interna de inseguridad del país desequilibra la diferencia entre lo civil y lo militar. La problemática que los agentes armados ilegales siembran es que presentan amenazas tanto contra el orden constitucional (cuya defensa es el principal objetivo de las fuerzas militares), como contra las circunstancias esenciales para ejercer los derechos y libertades públicas (cuya defensa se aplica como principal tarea para la Policía Nacional). En este sentido, se acepta que exista una zona gris entre lo civil y lo militar. La Constitución establece, además, que los miembros de la Policía Nacional caen bajo el mismo fuero especial –en caso de hechos punibles– que los miembros de las fuerzas militares; es decir, que son juzgados por cortes marciales y tribunales militares al cometer delitos en servicio activo o en relación con el mismo servicio.⁴⁷

La nueva Constitución aceleró y profundizó el proceso de descentralización administrativa, fiscal y operacional desde principios de la década. En referencia a la seguridad pública, la Ley 62 estableció que “el Gobernador y el Alcalde son las primeras autoridades de Policía en el Departamento y el Municipio”. “La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que éstas, le impartan por conducto del respectivo comandante o quien haga sus veces.” Los gobernadores y alcaldes deberán diseñar y desarrollar planes estratégicos integrales de seguridad con la Policía Nacional, atendiendo las necesidades y circunstancias de las comunidades bajo su jurisdicción.” Asimismo, la Ley

⁴⁷ Estos asuntos fueron objeto de análisis por medio de examinaciones realizadas por la Corte Constitucional en dos procesos jurídicos, uno llevado a cabo en 1994 (véase Sentencia No. C-453/94) y otro en 1995 (véase Sentencia No. C-444/95). Estos documentos son accesibles para el público; el primero, a través del sitio web de la Secretaría General del Senado (www.secretariassenado.gov.co) y; el segundo, en el sitio web del Observatorio de la Justicia Constitucional de la Defensoría del Pueblo de Colombia (www.defensoria.org.co).

62 creó una comisión nacional para recibir quejas ciudadanas y procurar un monitoreo y una supervisión del actuar policial. Simultáneamente, una Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada fue establecida con el fin de ejercer el control sobre la creciente cantidad de compañías privadas que ofrecían servicios de seguridad. Debido al conflicto interno, se estableció la necesidad de diferenciar entre el actuar policial en zonas urbanas y zonas rurales. Esto significó que, en áreas que contemplaban más de cincuenta mil habitantes, la prioridad mayoritaria de la Policía Nacional era la de contrarrestar el crimen común; mientras que en otras —es decir, en las zonas rurales— la Policía daba mayor énfasis en el combatir la insurgencia guerrillera y el narcotráfico (Kline, 1999: 175).

Todos estos cambios iniciaron un nuevo debate político —tanto al nivel nacional como local— sobre nociones de seguridad ciudadana, convivencia, función de la policía en la sociedad y nuevas formas preventivas para mejorar la seguridad local. De ahí para adelante, se iba a institucionalizar el modelo de seguridad ciudadana como una alternativa al antiguo manejo de la seguridad nacional en los principales territorios urbanos en Colombia. Ello es observable en la reforma de la Policía Nacional que la Administración Gaviria impulsó en 1993, al acentuar el involucramiento de la sociedad civil y la clase política. En el fondo, esta decisión buscaba mejorar la relación entre la policía y el ciudadano, promover la participación ciudadana en asuntos de policía y de seguridad, establecer mecanismos de control público y, facilitar el involucramiento de las autoridades civiles locales en asuntos de seguridad también local.

La reforma policial puesta en marcha desde principios del 1993 buscó reestructurar, modernizar, profesionalizar y efectivizar la Policía Nacional, para enfrentar los retos que generaban las organizaciones criminales y la delincuencia común. Una tarea central de este proceso de mejorar la institución policial, su legitimidad, imagen y su actuar en la sociedad, consistía en aproximarse a las comunidades y construir lazos de confianza con los ciudadanos. Como lo recomendaron las dos comisiones;

“el fortalecimiento de la naturaleza preventiva y cívica de la función policial; la creación de un Sistema Nacional de Participación Ciudadana en asuntos de policía y de un esquema de control interno más completo y receptivo a las quejas ciudadanas a cargo del Comisionado Nacional, todo ello con el fin de estrechar los vínculos y la cooperación entre ciudadanos y policías; la reforma de la estructura interna basada en la especialización de sus miembros en áreas específicas del servicio; la reestructuración de las

carreras de agentes y suboficiales que establece mayores estímulo y oportunidades de ascenso dentro de la profesión policial con base en criterios de responsabilidad, experiencia, capacitación y méritos; el establecimiento de normas que clarifican las relaciones y responsabilidades de las autoridades político-administrativas y de la Policía en el mantenimiento del orden y la tranquilidad en departamentos y municipios y, la adopción de medidas tendientes a mejorar las condiciones de bienestar y seguridad social de los miembros de la Institución mediante la creación de un Establecimiento Público encargado de estas funciones.”⁴⁸

Con base en las conclusiones de las dos comisiones, Casas (2005: 9-28) analiza la reforma de 1993 en seis puntos centrales: a) la relación con las autoridades civiles nacionales y locales; b) la participación ciudadana; c) el control interno; d) la profesionalización de la carrera; e) la especialización del servicio y; f) el bienestar y la seguridad social. Las relaciones –tanto entre los mandos policiales y las autoridades civiles como el nivel de convergencia entre políticas institucionales y las políticas de distintos niveles de las entidades gubernamentales civiles– fueron destacadas como una problemática principal.

Con respecto al nivel nacional, el Consejo Superior de Policía fue sujeto a cambios, con el fin de enfatizar temas de policía y fortalecer su operatividad. El propósito fue contrarrestar el dominio existente de parte de la institución militar, como adscrita al Ministerio de Defensa. El nombre del consejo fue cambiado por el de Consejo Nacional de Policía y Seguridad Ciudadana. Este órgano también procuró intervenir en las decisiones políticas, el manejo de la institución policial según la política sobre el crimen y los requerimientos de las entidades locales policiales. Con respecto al nivel local, se intentó modificar la situación de la desarticulada y muchas veces inexistente relación entre los mandos locales de policía y las autoridades civiles. En los municipios, el liderazgo civil no gozaba de ninguna influencia de poder sobre la policía, ya que ésta estaba subordinada a la estructura jerárquica de los mandos nacionales de la Policía Nacional. En este sentido, la ausencia de coordinación y de coherencia de políticas y planes de desarrollo en temas de seguridad entre las policías y las administraciones públicas hizo que, como ya se ha mencionado con antelación, la Ley 62

⁴⁸ Éstas fueron las recomendaciones formuladas en el informe ‘La Nueva Policía para Colombia’, que fue producto del trabajo de las dos comisiones, llamadas las Comisiones Consultivas. El informe fue publicado en 1993 por la Consejería Presidencial para la Defensa y la Seguridad Nacional de la Presidencia de la República de Colombia.

estableciera que el Alcalde de cada municipio fungiera como jefe de policía y primer responsable del orden público dentro de la jurisdicción municipal.⁴⁹

La falta de cooperación entre los gobiernos municipales y la policía no era el único problema a resolver para mejorar el manejo de seguridad al nivel local. La participación ciudadana en materia de seguridad era escasa o nula. La iniciativa de fortalecer la presencia policial en el espacio público – llevada a cabo durante el mandato de Barco, mediante los denominados CAI (Centros de Atención Inmediata) – no había dado los frutos esperados, en una situación donde la policía contaba con un muy bajo nivel de legitimidad en los ojos de los ciudadanos. La negligencia en conservar la relación con la comunidad era un problema muy serio y perjudicaba en gran medida el trabajo policial contra la delincuencia. Además, esa falta de legitimidad indicaba que existían altos índices de inseguridad ciudadana frente a los policías, quienes veían su trabajo obstaculizado debido a la desconfianza generalizada hacia ellos. La prioridad institucional de combatir fenómenos nacionales de crimen, como el narcotráfico y la actividad guerrillera, había llegado a ese resultado. Para remediar esta falencia, se propuso la implementación del Sistema Nacional de Participación Ciudadana, abriendo mecanismos para quejas y anuncios ciudadanas; mientras que, con la creación de la Subdirección de Participación Comunitaria de la institución policial, se acogían y se aplicaban las iniciativas provenientes de las Comisiones de Sistema de Participación Ciudadana, además de diseñar planes y proyectos en relación con las mismas comunidades.⁵⁰

Los mecanismos para mejorar el control interno tenían el propósito de transparentar el manejo de las investigaciones y la gestión institucional interna, además de instalar un sistema de monitoreo constante para detectar

⁴⁹ Los alcaldes mantienen la función de supervisar el cumplimiento de las entidades policiales que operan en sus jurisdicciones, supervisar que la Policía cumpla con el Códigos de Policía (normas y valores institucionales), promover en coordinación con el Comandante de la Policía programas y actividades dirigidos a fortalecer el acatamiento de los valores cívicos y los Derechos Humanos, solicitar al Comandante de la Policía informes sobre las actividades cumplidas por la Institución, estudiar las necesidades de la Policía y proponer el presupuesto correspondiente, entre otras funciones (Policía Nacional de Colombia 2008: 21-31).

⁵⁰ El debate que se abrió sobre la necesidad de una institución policial más eficaz, profesional y moderna es ilustrado por Camacho (1993), quien manifiesta que el ambiente de seguridad nacional en épocas anteriores había convertido a la Policía Nacional en un cuerpo paramilitar; así, la protección del ciudadano había sido puesta a la sombra, al priorizar otras amenazas que, más bien, tenían que ver con la seguridad nacional y no con lo que hoy en día se entiende por seguridad ciudadana. Además de aplicar nociones antiguas de seguridad, la ineficiencia de la institución se expresaba en el descuido de las necesidades ciudadanas y el desconocimiento de los Derechos Humanos.

casos de corrupción en la institución, mediante la creación de la Oficina de Auditoría Interna, el establecimiento de reglamentos disciplinarios y la instalación de códigos de ética policial. Junto a ello, el Comisionado Nacional para Asuntos de Policía fue designado para recibir y tramitar las quejas ciudadanas, analizarlas y realizar procedimientos penales contra miembros de la institución, monitorear el comportamiento de los miembros y supervisar que el servicio policial se mantuviera dentro de la legalidad.

La profesionalización de la carrera fue otro aspecto estratégico para limitar la fuerte influencia militar en la educación y entrenamiento del agente policial. Un modelo educativo estrictamente policial era necesario para formar policías capaces de resolver y manejar situaciones complejas, diversas y difíciles, sobre todo en la interacción con los ciudadanos. La situación del soldado que sigue y cumple órdenes es muy distinta, ya que el policía es responsable de su comportamiento, siendo su carrera una profesión a la que puede renunciar y está sujeto a numerosas normas y valores diferentes a las de los militares. Los requerimientos de ingreso a la Escuela Nacional de Policía fueron más difíciles; exigiendo el nivel de bachiller como condición mínima para ingresar a la carrera. Además, se abandonó la obligatoriedad de ascenso, así que el agente que deseaba permanecer en su posición actual efectivamente podría hacerlo. Ello hizo reducir la discriminación entre los que tenían grados altos con los de grado inferior. Asimismo, se redujo el número de grados policiales para efectivizar el cuerpo y se implementó un nuevo sistema salarial que buscó mejorar las condiciones de vida y valorar la responsabilidad, por ejemplo. También se dispuso de un aumento general de salarios en la institución.

La profesionalización de la carrera policial se relaciona con la especialización del servicio. Este último era también de extrema importancia para alejarse de las prácticas militares; la falta de especialización fue fuente principal del deterioro de la relación con la comunidad y con las autoridades locales, y afectó al cumplimiento de guardar el orden público, combatir la delincuencia y velar por el acatamiento de la ley y las normas cívicas. Para cumplir con los objetivos institucionales en la lucha antinarcóticos, contrarrestar las actividades subversivas y, simultáneamente, cumplir con el trabajo cotidiano con las autoridades locales y las comunidades, resultaba primordial la especialización para poder ofrecer servicios profesionales en cada área. Como una consecuencia de ello, fueron creadas cuatro especialidades generales de servicio: Policía Urbana, Policía Rural, Policía Judicial y Cuerpo Administrativo.

Las subdirecciones asignadas dentro de la Policía Nacional garantizarían la profesionalidad y el alto nivel de operación en cada área correspondiente. Para ejemplificar, de esa manera se empezó a formar agentes especializados en la investigación criminal como parte de la Policía Judicial; otros fueron capacitados en la confrontación antisubversiva; otros en operar en las zonas urbanas contra la delincuencia callejera, para citar algunos. Como indica su nombre, la Policía Urbana se capacitaría en el servicio en las ciudades, en tareas tales como trabajar conjuntamente con las autoridades locales e interactuar con la heterogeneidad de individuos que se encuentran en los territorios urbanos. El último punto central de la reforma de 1993, según Casas, fue mejorar el bienestar y la seguridad social para los miembros de la Policía Nacional. Por medio de la creación del Instituto para la Seguridad Social y Bienestar de la Policía Nacional se buscó remplazar los antiguos sistemas de mal funcionamiento con el objetivo de proveer servicios de salud, recreación, vivienda y educación; y brindar atención a los físicamente discapacitados en servicio.

El profesor colombiano Rubén Sánchez (2012) concluye que la reforma policial resultó sobre todo útil en el sentido que generó un debate significativo que incluyó a la sociedad civil, enfatizando la importancia de crear un cuerpo de carácter civil de la Policía Nacional alejándola de la influencia militar. Como se demuestra en las líneas anteriores, la Constitución de 1991 y la Ley 62 promovieron la participación ciudadana y el involucramiento de las autoridades civiles locales en los asuntos policiales, como resultado de dichos debates. Sin embargo, Sánchez también observa que la reforma no dio como resultado lo esperado, entre otros, debido a la intransigencia interna de la institución policial misma; sobre todo, de los altos mandos de la cúpula policial. Al final, dicha oposición logró que, a partir del 1995, se iniciara una nueva reforma impulsada por sus propios mandos, designada con el nombre de Programa de Transformación Cultural.

La nueva fase de la reforma policial, iniciada en 1995, muestra el deseo que existía internamente en la Policía Nacional de modificar ciertos aspectos que fueron implementados desde 1993; de mejorar su actuación e imagen frente al público y; sobre todo, cambiar la cultura institucional que influía negativamente en la legitimidad del cuerpo. Como apunta Casas (2005: 29-33), la Transformación Cultural cambió sustancialmente los esfuerzos llevados a cabo los dos años anteriores. Junto con iniciar un nuevo proceso de modernización interna, implementó medidas para

contrarrestar la ineficiencia institucional (sobre todo en cuanto a combatir el crimen), la corrupción que padecía la institución entera y para recuperar su imagen frente al ciudadano. Al inicio de la transformación, se despidió a alrededor de 7000 miembros en un acto para combatir la corrupción en el cuerpo nacional. Junto a esta medida, se desarrollaron programas tales como los Frentes de Seguridad, las Escuelas de Seguridad Ciudadana, Quejas y Reclamos, y la Policía Cívica Juvenil, con el propósito de mejorar la relación policía-ciudadano. Complementariamente, se procuró que los integrantes policiales se beneficiaran de cursos universitarios y se ofertaron nuevas carreras policiales en la institución. Se desmanteló la Oficina del Comisionado Nacional para la Policía, el Instituto para el Bienestar y Seguridad Social de la Policía, las subdirecciones de Policía Urbana, Policía Rural y Participación Ciudadana, y los Comandos Municipales; gestando una profunda reorganización orgánica del cuerpo nacional.

Asimismo, se implementaron medidas para supervisar y controlar a la policía en su gestión frente a los ciudadanos, al mismo tiempo que se reorganizó el modelo instituido sobre el manejo de las quejas y reclamos ciudadanas. Adicionalmente, la implementación del Plan Transparencia buscó reorganizar el control interno. Hasta 1998, la Oficina del Comisionado Nacional para la Policía, el órgano interno responsable de ejercer el control disciplinario, fue desmantelada; pero un año después fue restablecida por sentencia de la Corte Constitucional. Frente a protestas de la policía, el reaparecido órgano modificó su función de tramitar quejas y supervisar y controlar los procesos disciplinarios de la institución (Casas, 2005: 33-40).

La eliminación de las especialidades de servicio reemplazó las direcciones de Policía Urbana y la Policía Rural por una policía integral. La transformación cultural alteró la manera de formar policías con especialidades, al implementar el concepto de gerente. La justificación fue que, al ser la Policía Nacional la empresa más grande del país, el comandante policial debe de ser entendido como un gerente de una empresa privada, dándole importancia a la formación profesional individual y contar con un grado académico. La introducción de materias y cursos universitarios facilitaron la implementación de esta nueva realidad. Además, la instalación de un nuevo sistema de bienestar y seguridad social fue un intento de profesionalizar y efectivizar los servicios de salud, educación, recreación y de vivienda. En último lugar, la política de Transformación Cultural buscó acercar a la institución policial a lo que es la noción de

seguridad ciudadana, como había sido incentivado por todos los gobiernos nacionales de los '90. El Consejo Nacional de Policía y Seguridad Ciudadana, órgano que oficialmente estaba encargado de formular políticas en materia de seguridad ciudadana, permaneció inactivo; lo que obligó a que los programas elaborados por la Policía Nacional en materia de seguridad ciudadana fuesen remplazados (Casas 2005: 40-43).

Resulta evidente que, entre 1993 y 1997, la institución policial fue víctima de modificaciones continuas. En un análisis exhaustivo sobre la policía colombiana realizado por Llorente (1997: 20), se destaca que, en la evolución que la Policía Nacional entre 1958 y 1996, hubo un incremento de su pie de fuerza de 19.484 miembros a 86.396 integrantes. La organización fue reestructurada y apareció una variedad de nuevas entidades especializadas en investigación criminal, la lucha antinarcóticos, órganos de inteligencia, entre otras; mostrando el creciente rol que la policía adquirió dentro de la fuerza pública; sobre todo, en lo que concierne a su desempeño en la lucha antinarcóticos. El crecimiento mayor tuvo lugar entre 1991 y 1994, como resultado del aumento presupuestario para la fuerza pública y la mejoría de este sector como parte del Plan Quinquenal promulgado por Gaviria en diciembre de 1991.

2.2.3 El cuatrienio de la crisis: la policía entre el conflicto armado y el escándalo presidencial

En vísperas de implementarse la Transformación Cultural de la Policía Nacional, en 1994, estalló un escándalo que debilitaría fuertemente al sucesor de Gaviria, Ernesto Samper Pizano (1994-1998) y su gobierno. En agosto de ese año, salió la noticia de que la campaña electoral de Samper había sido parcialmente financiada por cabecillas del narcotráfico, desprestigiando enormemente al presidente y detonando una crisis política nacional.⁵¹ Samper no renunció y en los cuatro años que ocupó la silla presidencial el denominado 'proceso 8.000' paralizó cualquier iniciativa que

⁵¹ Este escándalo nacional le persiguió a Samper desde su primer día como Presidente. Meses después de su inauguración, en abril de 1995, la Fiscalía General de la Nación dio continuidad a la investigación del caso tras la presentación de nuevas evidencias. Este caso es conocido como el Proceso 8.000, debido a que la Fiscalía había archivado el caso bajo el número 8.000 (Leal 2006: 135-136). En el proceso 8000, la Fiscalía investigó no solamente a Samper, sino también a ministros, miembros del Congreso, otros funcionarios públicos y a varias personas que habían formado parte del equipo de la campaña electoral del ex mandatario. Varias de estas personas fueron sentenciadas y encarceladas. El escándalo evidenció lo que por mucho tiempo se había sospechado: que el narcotráfico había infiltrado los principales círculos políticos a nivel nacional.

el gobierno nacional quiso llevar a cabo, afectando también materias de seguridad y la capacidad para enfrentar el conflicto interno.

A mitades de los '90, su recrudescimiento –como resultado de la expansión guerrillera y la consolidación del paramilitarismo– había puesto el gobierno nacional bajo presión doméstica como internacional, por parte del gobierno estadounidense con relación a la lucha contra el narcotráfico. Las iniciativas estratégicas de seguridad no resultaron frente al tráfico de estupefacientes ni para frenar los crímenes cometidos por la subversión y los grupos paramilitares. Desde sus inicios como presidente, Samper enfrentó enormes obstáculos para detener la crisis política y para recuperar la legitimidad de su gobierno. La *War on Drugs*, que desde fines de los '80 llegó a dominar la agenda política estadounidense hacia América Latina, había puesto su sello sobre la seguridad interna en Colombia. En verdad, Estados Unidos nunca había cambiado su presencia en Colombia, sino que cambió solamente el comunismo por la droga como archienemigo. Siendo la lucha antinarcóticos el eje central en su política exterior, no sorprende la crisis que se produjo entre Samper y su homólogo Bill Clinton por la presunta afiliación que el presidente colombiano tenía con narcotraficantes. Pronto, la Administración Clinton decidió romper el contacto con el gobierno colombiano, negándole equipamiento e información crucial en la lucha contra el narcotráfico. Consecuentemente, en 1996 y 1997, respectivamente, el gobierno colombiano fue ‘descertificado’ por el gobierno estadounidense por falta de cooperación en la lucha antinarcóticos y a Samper mismo le fue negada la entrada al país norteamericano (Crandall, 2008: 85-90).

En el centro de este huracán de crisis política, violencia y terror, se ubicaba la Policía Nacional. ¿Cómo afectó esta situación la institución? Por un lado, la institución adquirió una cierta autonomía para realizar sus propios cambios institucionales desde 1995. Por otro, la institución estaba en una posición muy delicada. Las recientes y exitosas operaciones policiales contra el narcotráfico habían contribuido a una buena relación entre la institución y los Estados Unidos, sobre todo a partir de 1989, año en que fue lanzada la Iniciativa Andina por el presidente George Bush; una decisión que marcó el inicio de la cruzada norteamericana contra el narcotráfico en la región.⁵² Desde entonces, el gobierno del Norte entregó

⁵² La Iniciativa Andina implementada en 1989 marca el inicio oficial de la lucha antinarcóticos en la región Andina. La iniciativa fue una estrategia coordinada entre los gobiernos de Colombia, Bolivia y Perú con el gobierno estadounidense de George Bush (1989-1993), para combatir el narcotráfico en la

gran cantidad de material militar y recursos económicos para eliminar lo que ahora consideraban era la primera amenaza contra su seguridad nacional. Hasta mediados de los '90, la Policía Nacional se había convertido en el principal receptor de los recursos provenientes desde Washington. Pese a la crisis política que vivió el gobierno, la Policía Nacional tuvo una muy exitosa campaña antinarcoóticos, que ayudó a mejorar considerablemente su imagen institucional. De hecho, durante esos años, la Policía Nacional disfrutó de uno de los mejores momentos en su historia, en contraposición de la imagen de las fuerzas militares que, en el mismo momento, vivían una crisis por la intensificación de la violencia guerrillera y paramilitar.

Gran parte del éxito de la campaña antidroga se debió al director de la institución entre 1994 y 2000, general Rosso José Serrano. Serrano había desempeñado un papel importante en las misiones policiales que terminaron desmantelando las organizaciones criminales más poderosas de la época.⁵³ La 'caza' que terminó con la muerte de Pablo Escobar y el desmantelamiento del cartel de Medellín en diciembre de 1993 –y luego el golpe y desmantelamiento del cartel de Cali en 1995–,⁵⁴ fueron momentos clave e históricos en la lucha contra el narcotráfico en Colombia.⁵⁵ Indudablemente, estas operaciones policiales que involucraron personal y equipamiento estadounidense, contribuyeron enormemente a establecer un fuerte lazo entre Serrano y la Policía nacional con el gobierno de Washington. Además de la reforma Transformación Cultural de la institución, la prioridad continuó siendo la lucha antinarcoóticos (Llorente, 2005: 197). Mientras que el 'proceso 8.000' hizo que la relación entre Samper y el gobierno de Estados Unidos entrara en plena crisis y la comunicación entre ambos gobiernos se rompiera por completo, los norteamericanos siguieron asistiendo ininterrumpidamente a la Policía Nacional. Como señala Stokes (2005: 88-90), la venta de armas y el entrenamiento en técnicas antiterroristas, antinarcoóticos y recopilación de

zona andina mediante el fortalecimiento de las fuerzas policiales y militares, desmantelar las organizaciones criminales dedicadas a esta actividad ilícita, junto a operativos para erradicar el cultivo de coca y destruir los laboratorios donde fabricaban la cocaína (Gessner, 1992; Moosmann, 1992; Davies, 1994; Andreas y Sharpe, 1992). La Iniciativa Andina es también el predecesor de la lucha contra la droga en el país, que posteriormente toma forma en el denominado Plan Colombia, el acuerdo bilateral entre los gobiernos colombiano y estadounidense, mediante ayuda militar y económica a partir de 1998. Véase la sección 2.4 de este capítulo para más información.

⁵³ *Semana*, 23 de junio 1997.

⁵⁴ En su libro *Jaque Mate* (1999), Serrano narra cómo la Policía Nacional desmanteló al cartel de Cali.

⁵⁵ La caza organizada contra Pablo Escobar es dramatizada en el libro "Killing Pablo", del autor norteamericano Mark Bowden (2001), mientras que la operación policial que puso fin al cartel de Cali es descrita en el libro "Jaque Mate", escrito por Serrano mismo (1999).

inteligencia continuaron a través de canales encubiertos. El gobierno estadounidense se comunicaba directamente con Serrano y el Ministerio de Defensa, excluyendo completamente a Samper y su gobierno. Durante esos años, alrededor de US\$ 40 millones fueron asignados anualmente a la Policía Nacional desde Washington (Leal, 2006: 156).

Es difícil medir con exacta precisión el impacto que la lucha antinarcóticos y el combate a los grupos guerrilleros tuvo en la institución policial durante los '90. Sin embargo, la lucha antinarcóticos fue una prioridad para la institución armada civil y el costo fue muy alto al perder muchos de sus miembros en las operaciones llevadas a cabo. Gran parte de los recursos económicos y la prioridad institucional fueron destinados a este requerimiento. La parcial militarización de la institución era entonces un proceso dentro de este proyecto y era imposible evitarlo, debido a la situación interna. Las políticas nacionales de todos los gobiernos, durante la última década del siglo XX, facilitaron en gran medida este proceso, donde el acento militar estuvo muy presente. Llorente (2005: 180-212) argumenta, en su análisis sobre la Policía Nacional, que la tensión entre la Policía y el gobierno nacional había contaminado los esfuerzos por reformar al cuerpo policial, negando una desmilitarización de la seguridad pública.

Las dinámicas del conflicto interno se alteraron forzosamente desde 1990. Pese a los esfuerzos reformativos y cambios institucionales que los gobiernos de Barco y Gaviria llevaron a cabo, los principales grupos guerrilleros, las FARC y el ELN, habían tenido un aumento considerable de combatientes en sus filas. Frentes de combate se abrieron en el territorio colombiano a partir de principios de los '80 hacia adelante. Las FARC expandieron sus actividades con operaciones explotadoras de la droga, mientras que el ELN encontró su principal fuente económica extorsionando empresas extranjeras que construían el nuevo oleoducto Caño Limón-Coveñas desde los 1984.⁵⁶ Luego se concentra aún más en las prácticas extorsivas a empresas extranjeras y al secuestro de sus empleados que operaban a lo largo de la tubería. Estas actividades permitieron una expansión considerable de la organización. La expansión guerrillera es muy notable entre 1985 y 1991: la cantidad de municipios con presencia subversiva se incrementó de 173 a 437; mientras que, en 1995, el número de municipios con presencia guerrillera había alcanzado a 6227. Con esta expansión también se extiende el conflicto armado en el territorio nacional,

⁵⁶ Este oleoducto se extiende por 780 kilómetros, cruzando los departamentos de Arauca, Norte de Santander y Sucre, terminando en las orillas de la costa atlántica.

llegando a afectar los centros urbanos más importantes del país (Echandía 2006: 21-32).

Irónicamente, pese a la anulación de la Ley 48 de 1968 y el subsecuente Decreto 1194 en 1989 (la prohibición de la actividad paramilitar), el paramilitarismo colombiano creció enormemente durante la década de los '90. Llegado el año 1995, los paramilitares habían extendido sus actividades por el territorio nacional. Hasta 1997, varios grupos paramilitares se habían unificado bajo la organización Autodefensas Unidas de Colombia ('AUC'), en respuesta a recurrentes ataques militares llevados a cabo por las FARC contra sus puestos militares. Pese a la apariencia de las AUC, Garzón (2005: 47-135) concluye que el fenómeno paramilitar en Colombia mantiene una estructura compleja y débil, operando al nivel local y ejerciendo poder a través de actividades narcotraficantes, intimidaciones a políticos locales y privatizando el uso de la coerción; prácticas llevadas a cabo en zonas donde hay poca presencia estatal, muy similar a las actividades de los grupos guerrilleros. Las dinámicas que producían violencia en el conflicto interno provenían principalmente de la lucha del poder local, de las actividades relacionadas al narcotráfico (como, por ejemplo, proveer seguridad a cabecillas de narcotraficantes), de las disputas por tierra, de los enfrentamientos entre paramilitares y guerrillas, y de los enfrentamientos con la fuerza pública, para mencionar las más importantes.

La enorme expansión de los grupos armados ilegales durante esos años también se evidencia en la cantidad de muertos. Echandía contabiliza que, entre 1988 y 1998, el número de personas asesinadas en Colombia llegó a 24.751. De esta cantidad, perdieron la vida en manos de la guerrilla 3.884, mientras que grupos armados no afiliados a la guerrilla eran responsables de 20.887 de los asesinatos. La tendencia común era que, en las zonas rurales, se responsabilizara a los grupos guerrilleros y a los de los paramilitares, mientras que en las zonas urbanas los asesinatos eran relacionados al narcotráfico, grupos dedicados a la justicia por mano propia y a grupos de las FARC y ELN que operaban en las ciudades y en las periferias (2006: 21-86).

La intensificación de la violencia por parte de los grupos paramilitares y guerrilleros evidenciaba que el monopolio estatal de la coerción se encontraba más lejos que nunca, al mostrarse incapaz la fuerza pública de ejercer presencia eficaz en todo el territorio nacional. Por ejemplo, la AUC, considerada organizacionalmente como un tipo de federación nacional, se fortaleció durante los años siguientes por medio de

acuerdos con élites locales y narcotraficantes. A la par con el fortalecimiento de los paramilitares aumentaron las masacres, las intimidaciones y las poblaciones desplazadas (Romero, 2006: 370-373). Las violaciones de los derechos humanos no cesaron y contribuyeron a empeorar la crisis nacional.

Al finalizar el cuatrienio de Samper, la crisis tanto política como operativa se había afianzado. Pese a los avances notables de la Policía Nacional respaldada por Estados Unidos en la lucha contra el narcotráfico, no hubo efectos estabilizantes para el conflicto interno. Leal (2006: 135-179) observa, por ejemplo, que la inestabilidad del gobierno nacional, la expansión del narcotráfico por vastas partes del territorio nacional,⁵⁷ la desatención gubernamental ante la expansión y fortalecimiento militar de la subversión y del paramilitarismo gracias al fuerte involucramiento en el narcotráfico, la detonación de una crisis económica profunda y la falta de progreso en la reforma de la administración de justicia, son elementos cardinales que facilitaron la continuación de la dominante seguridad nacional y la preferencia a la solución militar frente a las problemáticas internas.

En septiembre de 1997, ante los continuos ataques armados de las guerrillas contra infraestructura, sobre todo llevados a cabo por frentes de las FARC, se reanudó la ayuda militar estadounidense. El avance y fortalecimiento militar que habían tenido los grupos subversivos era alarmante para la seguridad interna y explica a largo plazo porqué los integrantes de la fuerza pública colombiana seguía recibiendo entrenamiento antisubversivo. El debilitamiento del gobierno nacional y su parálisis frente a las crecientes problemáticas conflictuales, causado por la deslegitimación del escándalo durante la campaña presidencial, motivó a que, a partir de 1998, se retomara la temática de seguridad nacional. La crisis política del ‘proceso 8.000’, la detención del Ministro de Defensa Fernando Botero en manos de la Fiscalía (en 1995), la falta de capacidad del nuevo ministro Juan Carlos Esguerra, la situación interna armada escalada, junto a la ya fuerte autonomía militar en el país, hizo que las Fuerzas

⁵⁷ La desaparición de las organizaciones criminales de droga dispersó la actividad del narcotráfico. Esta consecuencia es caracterizada por su “*balloon effect*”, que se refiere a que, en vez de erradicar el narcotráfico, este esfuerzo termina alterando la estrategia delictiva donde la actividad ilícita toma nuevas formas, mientras que la actividad criminal no es exterminada (Rouse y Arce, 2006: 542). El vacío de poder que quedó tras el desmantelamiento de los carteles de droga fue prontamente llenado por los actores armados, las guerrillas y los paramilitares. A fines de la década, estos habían asumido el papel primordial en el narcotráfico.

Militares recuperaran el manejo del orden público frente a un gobierno nacional desacreditado y deslegitimado (Leal 2006: 144-145).

Pese a los contratiempos que rodearon el manejo del conflicto, los estímulos políticos nacionales dirigidos hacia un nuevo paradigma de seguridad ciudadana se acentuaron en las zonas urbanas en Colombia. En las palabras de Rivas Gamboa (2005: 81-166);

“la década de los 1990 se destaca como una época de cambio e innovación en el manejo del crimen y la violencia. El tratamiento de estos temas en las ciudades del país a lo largo de los noventa está ligado a dichos cambios e innovaciones. En este sentido se destacan aquellos cambios que se remiten a la redefinición del campo de la seguridad y a la delimitación de competencias y directrices para su manejo.”

Además, la autora observa que este periodo “se distingue por el florecimiento de iniciativas locales orientadas al manejo del crimen y la violencia, en particular en áreas urbanas, que abordan la seguridad de manera novedosa”.⁵⁸ El avance institucional de la reforma policial implementada desde 1993 responde a un requerimiento del gobierno nacional y de la Asamblea Constituyente; como también de toda la ciudadanía. Sin embargo, los avances logrados durante los primeros dos años tuvieron éxito relativo. Esta convergencia muestra que el mundo de la policía es difícil de intervenir por parte de actores no policiales. La cultura institucional del *espíritu de corps* y el hecho de que la policía misma no se considera parte de la sociedad —a diferencia de otras instituciones públicas— abre una distancia entre los ciudadanos y la policía, como también entre ella y otras entidades públicas. A ello contribuye considerablemente el hecho de que la policía es la que posee el monopolio del uso legítimo de la coerción, que se implementa justamente contra los ciudadanos en casos de que ellos violen la ley. Todo ello influye de una u otra manera en la relación entre policía e individuo. Es también por ello que una reforma policial desde afuera puede despertar interés restringido del interior de la institución policial. El desafío de superar cualquier dificultad procedente desde su interior se presentó precisamente al ser implementado el Programa de Transformación Cultural desde 1995. Esta iniciativa, promovida por el liderazgo de la institución misma, refleja las limitaciones que tuvo la

⁵⁸ En este capítulo, su tratamiento resulta limitado. El tercer y el cuarto capítulos presentan un análisis exhaustivo de las iniciativas y experiencias en el manejo de la seguridad al nivel local, manteniendo un enfoque primordial en la experiencia de Bogotá entre 1995 y 2015.

reforma de dos años anteriores y la importancia del liderazgo del general Serrano.

La intensificación del conflicto interno y la agudización de la violencia durante los '90, no solamente evidencia la precariedad del aparato estatal en contrarrestar tendencias, sino que también muestra el fuerte impacto que dicha violencia tenía sobre el funcionamiento de la fuerza pública. La creación de la Fiscalía para gestionar la justicia criminal y a la que la Policía Judicial fue subordinada, fue determinante en este sentido.⁵⁹ Como muestra Restrepo (2003) en su estudio del sistema de justicia criminal, la ineficiencia de la investigación criminal preliminar, tradicionalmente, ha sido un problema en el país.⁶⁰ La autora mantiene que el país lucha contra este problema incluso desde antes del periodo *La Violencia*. Esta ineficiencia explica el nivel de impunidad excesivamente alto, perjudicando tanto la legitimidad del sistema de justicia, la Policía Nacional (al ser parte integral de este sistema y desempeñar un papel primario tanto en combatir el crimen como en coleccionar y asegurar pruebas determinantes para la investigación criminal preliminar), como del Estado mismo. Como señala Restrepo, desde 1991, la aparición de la Fiscalía impulsó una profesionalización y tecnificación de la investigación criminal, dando capacitación en la investigación forense e invirtiendo en equipo moderno del Cuerpo Técnico de Investigación (CTI), la entidad responsable de la Fiscalía.

Pese a este avance, durante los '90, los esfuerzos y atención centrados en el narcotráfico generaron una desatención del sistema de justicia por otros crímenes y actos violentos. Una tendencia similar se observa en la lucha contra el crimen por parte de la policía. Las prioridades dadas a la lucha antinarcóticos y al conflicto armado –junto a las deficiencias de la policía en combatir el crimen– son factores que

⁵⁹ La Constitución de 1991 asignó la función de Policía Judicial a la Policía Nacional, a la Procuraduría y a la Contraloría. Sin embargo, en el ambiente de investigación criminal, el CTI de la Fiscalía está quitando muchas funciones de la Policía Judicial, evidenciándose que hay poca coordinación con las entidades que funcionan como la Policía Judicial (Restrepo 2003: 81).

⁶⁰ La investigación criminal preliminar comienza al ser detectado un crimen por la policía. El principal objetivo es establecer si existe una o varias personas sospechosas y establecer si existen suficientes pruebas para iniciar una acción. En esta fase –dependiendo de cada país, jurisdicción y el tipo de crimen cometido– se decide si la investigación será continuada por la policía o por la Fiscalía. Por ejemplo, en un caso donde ocurre un acto de violencia, los agentes de policía que llegan a la escena de crimen (*the crime scene*) pueden iniciar una investigación criminal preliminar en la escena (*a crime scene investigation*) por medio de interrogar víctima(s), testigo(s) y presunto(s) agresor(es); posteriormente, la Fiscalía se encarga de la investigación criminal si hay suficientes evidencias que indiquen un acto criminal. Esta información es detallada en la página web de la Fiscalía General de Suecia, *Aklagarmyndigheten* (www.aklagare.se). La página fue consultada el 1 de noviembre de 2013.

incrementaron la impunidad, debido a que actos criminales nunca llegan al sistema de justicia para iniciar el proceso penal. La existencia de otras entidades ejerciendo funciones correspondientes a las de la Policía Judicial, como por ejemplo las Fuerzas Militares, tiende a obstaculizar la investigación criminal. La ausencia de coordinación, profesionalismo y dedicación de muchas de estas entidades dificultan aún más dicho proceso. Según Restrepo, entre las principales causas que generan impunidad en Colombia –no solamente las deficiencias en la estructura estatal y en el sistema de justicia– se encuentra un ineficaz e inequitativo sistema político y la falta de dedicación institucional (2003: 39-100).

La década de los '90 fue un periodo turbulento, innovador y contradictorio para el Estado colombiano. La necesidad urgente de modernizar y relegitimar el Estado y su nivel de gobernabilidad fue, sobre todo, una iniciativa que resultó desplumada por las conflictividades internas, las nuevas dinámicas violentas y criminales fuertemente nutridas por el creciente fenómeno del narcotráfico. Incluso al nivel institucional, las reformas policiales y el acercamiento hacia una noción de seguridad ciudadana –como un modelo prioritario en el manejo local de la seguridad pública– resultaron difíciles de implementar. El conflicto interno afectó todo el proceso de seguridad pública desmilitarizada y descentralizada en función al ciudadano, concentrándose en los territorios urbanos donde la confrontación militar no estaba presente. Sin embargo, sería equivocado desmerecer la Constitución de 1991, la Ley 62 y las dos reformas policiales implementadas durante la década. La reorganización orientada a un manejo descentralizado y más civilista de la seguridad, la estimulación de la participación ciudadana en asuntos de seguridad local, junto a una modernización y profesionalización de la Policía Nacional, fueron respuestas a las quejas y reclamos del pueblo colombiano que se había cansado del terror y de la inseguridad cotidiana.

La prioridad asignada a la lucha antinarcóticos por parte de la institución policial, la cruzada de Estados Unidos contra el narcotráfico, la persistente autonomía militar, la intensificación del conflicto, la fragilidad del sistema de justicia y la crisis política que se detonó durante Samper, acabaron con el intento de construir un modelo de seguridad pública desmilitarizado, fragmentando el modelo de seguridad pública en un islote dentro del territorio nacional. Esta interpretación es desmenuzada en el análisis de la 'islote' Bogotá en el tercer capítulo de este trabajo.

2.3 El retorno al viejo *modus operandi*: la intensificación militar (1998-2010)

El gobierno de Samper llegó a su fin en 1998. El escándalo del ‘proceso 8000’ le siguió hasta su último día como jefe del Estado. La profunda crisis política mostraba la urgencia de recuperar las condiciones de vida y resolver la extrema gravedad de la situación violenta que padecía el país. El incremento de las acciones militares y policiales contra los grupos irregulares y las operaciones antinarcoóticos, fuertemente respaldadas por Estados Unidos, continuaban sin pausa al asumir el poder Andrés Pastrana Arango (1998-2002). Pastrana había salido victorioso en las elecciones presidenciales, prometiendo buscar una solución pacífica al conflicto interno, algo que ya era práctica común en las campañas electorales de los aspirantes a la presidencia de la república. Su mandato estuvo marcado por el proceso de paz que se inició entre su gobierno y las FARC poco después de instalarse en el Palacio Nariño. Otra decisión mayor fue dar un nuevo giro a la lucha antinarcoóticos; militarizándola y fortaleciendo la relación bilateral con los Estados Unidos.

Durante el periodo turbulento de Samper, los Estados Unidos habían intensificado su presencia en Colombia mediante la guerra contra la droga. Los años posteriores a 1998, sin embargo, atestiguan la más intensa presencia y ayuda militar norteamericana de la historia colombiana. De ahí para adelante, el país se convirtió en el tercer receptor de financiación estadounidense a escala mundial –solo sobrepasado por Egipto e Israel–, preso de la agenda de seguridad de los Estados Unidos. Tanto la Policía Nacional como las fuerzas militares recibirían asistencia militar y económica a través del Plan Colombia. Una creciente militarización de la sociedad arrancararía en el 2002, cuando Álvaro Uribe se vuelve presidente e inicia su proyecto nacional denominado Seguridad Democrática, que iba a perdurar toda la primera década del nuevo siglo, en un ambiente entretreído por la guerra contra la droga y la guerra contra el terrorismo internacional.

2.3.1 La presidencia de Pastrana: entre el diálogo de paz y la lucha antinarcóticos

El gobierno de Pastrana inició el diálogo de paz con las FARC después de cumplir con el requisito preliminar de la guerrilla de entregarle un área desmilitarizada (la predominada *Zona de Despeje*, una zona de 42000 kilómetros cuadrados ubicado en los departamentos de Meta y Caquetá) y reconocerla formalmente como una organización política. Estas decisiones provocaron desconformidades tanto en la opinión pública como en la cúpula militar. Desde el primer día de conversaciones, el proceso estuvo lleno de contradicciones, inconsistencias y actos de discreción por parte de las FARC. Como explica Leal (2006: 184-189), las FARC actuaron contraproducentemente desde el principio y, en varias instancias, humillaron al presidente al no llegar a las reuniones acordadas, no respetar acuerdos firmados con el gobierno y no cesar sus ataques violentos. Al año, a mitades de 1999, las negociaciones ya se veían muy difíciles tras repetidos ataques armados por parte de la guerrilla en varios lugares del país, una situación agravada por la oposición creciente contra el proceso de paz entre las filas militares.

La actuación violenta por parte de las FARC redujo abruptamente la paciencia y la confianza de la opinión pública, que había dado su visto bueno a la ruta pacífica hacia la paz, aunque fracciones de la sociedad veían la situación con ojos cada vez más suspicaces. Las fuertes críticas del estamento militar llegaron a nivel de crisis al renunciar el Ministro de Defensa, Rodrigo Lloreda, en abril de 1999. Los altos mandos militares, que respaldaban al ministro renunciante y también protestaban contra la decisión de otorgar la Zona de Despeje, expresaban la desconformidad del sector de defensa. La intervención personal del general Jorge Enrique Mora calmó la situación. Poco después, las protestas de los militares fueron desapareciendo a medida que Pastrana aumentaba el presupuesto para la defensa y la seguridad (Ahumada 2002: 283).⁶¹ Este incremento beneficiaría enormemente a los planes de los Estados Unidos para la Iniciativa Andina puestos en marcha tiempo atrás. Esta decisión encajaba bien en la estrategia antinarcóticos de Pastrana. Colombia iba a volverse el principal país

⁶¹ Según propias palabras de Pastrana (2005: 211-216), la fuerza pública no cesó en combatir al narcotráfico y a los grupos alzados en armas. Por ejemplo, la Policía Nacional continuó luchando contra el crimen organizado, el narcotráfico, la delincuencia común y el secuestro, muchas veces en operativos conjuntos con las fuerzas militares.

receptor latinoamericano de asistencia e inversión militar de Estados Unidos (Ramírez 2004: 247-340).

Paralelamente al proceso de paz, Pastrana solicitó la asistencia militar y económica de los Estados Unidos para contener la situación interna. La relación entre Colombia y el país del Norte se recompuso con el nuevo presidente colombiano, considerado hombre de confianza por parte de Washington (Crandall, 2008: 91). Con el nuevo mandatario, la antigua alianza militar y económica entre los dos países se recompuso, y entró en una nueva fase,⁶² llamada Plan Colombia. Este plan marca un cambio radical tanto en la relación con Estados Unidos como en temas de seguridad interna.⁶³ El objetivo inicial del plan fue fortalecer la capacidad coercitiva del Estado, modernizando las fuerzas militares, invertir en el desarrollo socioeconómico y, sobre todo, luchar contra el narcotráfico. Pronto se hizo evidente el deseo estadounidense de priorizar la lucha antinarcóticos, que absorbía fuertemente el presupuesto y el destino de la asistencia militar en el país. Se estima que el 90% de la contribución norteamericana iba a la lucha antinarcóticos. De hecho, durante 2000 y 2001, las fuerzas militares y la policía se beneficiaron del 80% de esta ayuda (Rojas, 2002: 337-347).

Como parte de ello, ya en 1998, se aceptó la formación de un batallón militar antinarcóticos. Hecho que facilitó la participación militar en el combate al narcotráfico, un asunto que hasta entonces había sido una prerrogativa policial. El involucramiento de los militares fue resultado de la presión política estadounidense, posibilitando que los recursos fueran utilizados para combatir el fenómeno guerrillero y la conexión narcotráfico-guerrilla (Borrero 2006: 120). Hasta ese momento, las reformas constitucionales y mejoras de la fuerza pública no parecían haber dado los frutos esperados. Al posicionarse el nuevo presidente, los actores armados, las guerrillas y los paramilitares contaban con más miembros y fuerza militar que nunca antes. Según estimaciones, las FARC habían alcanzado entre 15.000 y 20.000 combatientes (Peceny y Durnan 2006), mientras que los paramilitares ya constituían 8.150 hombres armados distribuidos en 22

⁶² El 28 de octubre del 1998, los presidentes de Colombia y de Estados Unidos firmaron la Alianza contra las Drogas Ilícitas, una estrategia que dibujaba la estrategia antinarcótico durante la administración Pastrana (Ahumada 2002: 275).

⁶³ Al instituirse el gobierno de Pastrana, el gobierno estadounidense buscó revivir la relación con el nuevo gobierno, al considerar estratégicamente muy importante la lucha contra el narcotráfico. Desde 1995, cuando el presidente Bill Clinton declaró que Colombia era considerado como el epicentro del narcotráfico, se aceleró la presencia militar y ayuda financiera de los Estados Unidos, intensificándose luego del ataque terrorista en Nueva York del 11 de septiembre de 2001.

grupos diferentes en el año 2000 (Cubides, 2005: 236). La escalada dramática del desorden interno obligó a las autoridades a canalizar una parte significativa de los recursos del Plan Colombia a la lucha antisubversiva.

A partir de 1998 ingresaron más recursos económicos y tecnológicos para financiar la compra de armas, equipaje de inteligencia, extensión de bases militares y presencia de soldados y expertos de seguridad desde Estados Unidos. El Plan Colombia oficialmente entró en vigencia el 13 de junio del 2000. Inicialmente, el gobierno de Pastrana destinó US\$ 7.5 mil millones para este plan, cuya estrategia consistía en incursiones militares y campañas de fumigación para erradicar el cultivo de la hoja de coca (uno de los ingredientes para procesar cocaína), implementación de políticas neoliberales para estimular la inversión extranjera, un fortalecimiento de la fuerza pública, y un impulso para facilitar el desarrollo económico (Avilés 2006: 130). Rápidamente fue evidente que, el Plan Colombia era una ayuda militar para una solución militarizada a las complejas problemáticas internas en Colombia.

El papel que desempeñaba Washington en Colombia se volvía cada día más decisivo gracias al Plan Colombia, facilitado en gran medida por el sometimiento del presidente Pastrana a los deseos del Norte. La presión que existía desde tiempo ya sobre el gobierno de Pastrana se reforzó considerablemente, al ser secuestrados y asesinados tres ciudadanos estadounidenses en manos de las FARC en 1999. El acento militar para contrarrestar las actividades del narcotráfico en Colombia se fortaleció con la llegada de George W. Bush (2001-2009) como nuevo presidente de Estados Unidos en 2001. La agenda de seguridad de este país iba a cambiar aún más, como reacción al ataque terrorista a las Torres Gemelas en Nueva York el 11 de septiembre de ese mismo año. Este evento hizo voltear la agenda de seguridad estadounidense para el hemisferio entero. Para Colombia significó, sobre todo, un mayor respaldo financiero y militar a través del Plan Colombia. Ahumada (2002: 303 y 313) en su análisis de balance sobre los cuatro años del gobierno de Pastrana, señala que el Plan Colombia fue el documento oficial central para el mandatario y su administración. La autora concluye su estudio indicando que el plan fue hecho bajo “la sumisión incondicional” del presidente a los intereses del gobierno norteamericano.

Tras la intensificación de ataques armados, los asesinatos, el incumplimiento de los acuerdos en vigencia a partir del diálogo de paz por parte de las FARC, junto a la creciente disconformidad estadounidense

frente al diálogo con el grupo guerrillero,⁶⁴ Pastrana no tuvo otro camino que finalizar el proceso de paz con la guerrilla el 21 de febrero del 2002. Inmediatamente después fue anunciada la guerra y se dio el orden a las fuerzas militares que reconquistaran la Zona de Despeje. El proceso que había durado más de tres años terminó en un fracaso. Al calor de la guerra contra el terrorismo internacional, desde 2001, tanto los grupos guerrilleros como las autodefensas fueron incluidos en la lista de grupos terroristas confeccionada por el Departamento de Estado estadounidense. Fueron caracterizados como amenaza tanto para la seguridad hemisférica como para la seguridad nacional norteamericana. Desde entonces, el narcotráfico y la guerrilla eran entendidos como un todo que era necesario erradicar en el nuevo *modus operandi* de los Estados Unidos: una política externa híbrida de la *War on Terror* y la *War on Drugs*. La presión ejercida por el gobierno norteamericano aumentó aún a favor de una solución militar a las principales problemáticas, el narcotráfico y el terrorismo, que se beneficiaba de esta actividad ilícita.⁶⁵ La militarización de la Policía Nacional se intensificó al identificar los grupos guerrilleros colombianos como terroristas.⁶⁶

Llegarían al país recursos de distinta índole; equipaje militar, tecnología de inteligencia, radares, aeronaves para fumigar y monitorear el territorio, asesores, personal militar, expertos de seguridad y de inteligencia, entre otros. Gran parte de la ayuda militar recibida durante la década de los '90 y, como se verá en adelante durante los dos mandatos de Álvaro Uribe entre 2002 y 2010, procedía directamente de Estados Unidos o, indirectamente, vía empresas norteamericanas de seguridad contratadas por el gobierno estadounidense.⁶⁷ El incremento presupuestario de las fuerzas

⁶⁴ En principio, Estados Unidos respaldó la decisión de Pastrana de sentarse en la mesa de negociaciones con las FARC, bajo la condición de que fuera una estrategia en conjunción con los esfuerzos antinarcóticos.

⁶⁵ La facilitación de recursos para combatir a las guerrillas incluyó, entre otros, a las fuerzas militares colombianas (la Brigada 18) para proteger a empresas norteamericanas, sus operaciones e infraestructura en el país. Fue el caso del oleoducto Caño Limón-Coveñas, que había sufrido constantes ataques de las FARC. Se asocia esta política con las prácticas entre 1910 y 1940, cuando las fuerzas militares colombianas protegían instalaciones de las Standard Oil y United Fruit Company, como se detalla en la parte inicial de este capítulo.

⁶⁶ De ahí que se puso en boga el término 'narcoterroristas' en la prensa y entre los miembros de la fuerza pública.

⁶⁷ El equipamiento militar y motorizado, como helicópteros, avionetas, instrumentos de inteligencia, radares, químicos destinados a fumigación de la coca –además del apoyo de asesores– fueron manufacturados y provistos por numerosas empresas privadas de la industria de defensa y seguridad norteamericana, como por ejemplo, Lockheed Martin y la controversial DynCorp International. Este *outsourcing* a intereses privados permite que el gobierno norteamericano se distancie de cualquier riesgo y acontecimientos negativos en el conflicto armado, por el simple hecho de que los contratistas privados son responsables solamente con las empresas que los contratan (Stokes 2005: 99). El gobierno de

militares supuso un fortalecimiento notable para la institución, apaciguando las protestas del estamento militar, cada vez más fuertes contra el proceso de paz iniciado por Pastrana y las FARC. Paralelamente a sentarse en la mesa para discutir la paz, la fuerza pública disfrutó de un crecimiento en capacidad y en pies de fuerza. De hecho, fue gracias a la asistencia otorgada a través del Plan Colombia que se impulsó una profesionalización tecnológica y operacional tanto en la Policía Nacional como en las fuerzas militares. En los años que siguieron, la fuerza pública iba a crecer notablemente. Como menciona Borrero (2006: 125-126), entre 2002 y 2005 los miembros de la fuerza pública colombiana se incrementaron en un 34%; es decir, de 278.796 a 373.252 integrantes.

La militarización de la institución policial se aceleró con la ayuda de Estados Unidos a partir de 2000. Junto a la decisión de involucrar a los militares en el papel policial, la zona gris entre dichas instituciones se oscureció, dificultando aún más la distinción entre las dos; particularmente en las zonas rurales donde ambas realizaban incursiones armadas, operativos de inteligencia, fumigación de cultivos ilícitos y destrucción de droga incautada. En los principales centros urbanos, la policía es la que lleva a cabo gran parte de las operaciones antinarcóticos, ya que es en la zona urbana, donde se da la venta y distribución de droga a menor escala (como parte integral del crimen organizado y común). El acento social del Plan Colombia fue de mínima importancia, ya que la estrategia nacional se volvió predominantemente militar. Salgado (2002: 478-480) muestra claramente este aspecto, al detallar que Washington entendía equivocadamente que las principales problemáticas de Colombia tenían un solo origen: el narcotráfico, ignorando los orígenes reales de los conflictos políticos, sociales y económicos que padecía el país. Según este autor, aproximadamente el 80% del presupuesto enviado desde Norteamérica a partir del 2000, tenía como destino la confrontación militar y policial contra el tráfico de estupefacientes.

La Policía Nacional se ha involucrado en las actividades antinarcóticos, por lo menos, desde fines de los '70, cuando Turbay Ayala dio comienzo a la fumigación aérea de los cultivos ilícitos. Desde entonces, el combate al narcotráfico se intensificó radicalmente al ser la principal fuente de ingreso para los grupos ilegales alzados en armas y una

Estados Unidos ha realizado prácticas similares en otros países antes y después de Plan Colombia, como luego de la invasión a Iraq en 2003 y en numerosas ocasiones en Afganistán, entre 2001 y 2010, en la *War on Terror* contra Osama bin Laden y el Talibán, para nombrar dos casos recientes.

preocupación principal para los gobiernos nacionales, particularmente bajo el mandato de Pastrana. Junto a ello, la Policía Nacional tuvo más dedicación y recursos institucionales en la lucha antinarcóticos. Con la militarización de la fuerza pública, se nota entonces que la organización policial también fue influenciada por este proceso, lo que interfiere contradictoriamente a los anteriores intentos de crear una institución policial cercana a los ciudadanos. Bajo el pretexto del conflicto armado, la institucional policial se vio obligada a balancear entre el policiamiento democrático y lo militar, lo que en definitiva se tradujo en menor atención y recursos a asuntos locales de inseguridad, ya que la lucha antinarcóticos absorbía la mayor cantidad de los recursos.

No obstante, la fuerte militarización y modernización tecnológica y operacional de la fuerza pública en la lucha contra el narcotráfico y en la insurgencia no contribuyeron de manera significativa a reducir la intranquilidad pública ni la violencia de los actores armados ilegales.

El abandono de la ruta de paz por parte de Pastrana allanó el camino hacia un nuevo orden que penetró la fuerza pública y que acentuaría aún más la militarización de la seguridad pública, la llamada Seguridad Democrática. Como describe Borrero (2006: 129), reflexionando sobre los últimos días en el poder del presidente Pastrana, “el cansancio de la guerra, la enorme afectación social del secuestro y la extorsión, el horror por los métodos de la guerrilla, generaron un clima de opinión proorden”. Simultáneamente, la presión por dedicarse a la guerra internacional contra el terrorismo había encontrado tierra fértil en el país, quitando las características política y nacional de los movimientos guerrilleros (Ibíd., 131). El rol de la Policía Nacional fue crecientemente ubicado en un contexto militar y antinarcótico. Es también por ello que, hasta 1998, la ayuda estadounidense estaba enfocada principalmente a fortalecer la capacidad antinarcóticos de la institución civil armada y confundir aún más la diferencia de instituciones y de operativos –policial y militar– mediante la asignación de las fuerzas militares a la lucha antinarcóticos. Como afirma Borrero (2006: 137) sobre el involucramiento de los militares en la lucha antinarcóticos, “el asunto es complejo porque las conexiones entre narcotráfico, violencia, guerrillas y paramilitares son insoslayables en Colombia”. Es también por ello que el autor concluye que, mientras perdure el conflicto armado, resultará muy difícil evitar la contribución militar en la lucha antinarcóticos.

El fracaso del diálogo de paz y la traición de las FARC contra el gobierno nacional, que aprovecharon la zona de distensión para reforzarse

militar, económica e operativamente, fue un golpe político para Pastrana (González *et al.*, 2007: 92-96). La desilusión del pueblo frente a esta situación era muy notable. Esta frustración se tradujo en la victoria de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006 y 2006-2010) en las elecciones presidenciales en 2002, quien entró en el Palacio de Nariño convencido de que la única manera de acabar con el conflicto era por la vía bélica. La política nacional de Seguridad Democrática pronto se estableció como el orden del día e implementó cambios radicales en las políticas de seguridad en el país.

2.3.2 El mandatario beligerante y la priorización en la confrontación militar

La continua militarización de la fuerza pública y de la sociedad en medio de cero tolerancia en las políticas de seguridad, marca la línea general en la política nacional promovida desde que Álvaro Uribe Vélez inició su primer cuatrienio en el poder en agosto del 2002. Ello iba a dar continuidad al modelo neoliberal y al papel principal estadounidense en la temática de seguridad interna en Colombia. Ese proceso se instaló bajo el nuevo paradigma de Seguridad Democrática: una estrategia contrainsurgente que buscaba erradicar militarmente a las FARC. La falta de voluntad de negociar o dialogar con los grupos insurgentes marcó fuertemente las intenciones desde el comienzo del periodo.

El fracaso a una salida pacífica del conflicto armado fue el caldo de cultivo para Uribe. Tan pronto que se había sentado en la silla presidencial, inició su proyecto de recuperar el orden y fortificar el debilitado papel del Estado, sobre todo en aspectos de seguridad. El Plan de Desarrollo era predominantemente una estrategia de fortalecimiento militar de la fuerza pública que buscaba incluir la participación de la sociedad para erradicar a los grupos irregulares. El concepto de participación ciudadana de Uribe significaba algo muy distinto comparado con la noción de participación en materias de seguridad que se había promovido y enfatizado durante los '90. La estrategia de Uribe consistía en convertir a los ciudadanos en cooperantes de la fuerza pública; es decir, en soldados campesinos para proteger sus aldeas; establecer redes de informantes civiles como una medida en la lucha contra la subversión y; contrarrestar la precaria presencia estatal en las zonas rurales del país.

El proyecto Seguridad Democrática buscaba, sobre todo, fortalecer militarmente la capacidad coercitiva del Estado frente a los grupos irregulares y al narcotráfico. Como describe Atehortúa (2007: 49-52), la Seguridad Democrática se trazó seis objetivos principales: a) controlar el territorio y defender la soberanía nacional; b) combatir al problema de las drogas ilícitas y al crimen organizado; c) fortalecer el servicio de justicia; d) promover el desarrollo en zonas deprimidas y de conflicto; e) proteger y promover los derechos humanos y el derecho internacional humanitario; e) fortalecer la convivencia y los valores; y f) priorizar las relaciones exteriores y la cooperación internacional. Pronto se hizo evidente que el gobierno había escogido la vía militar para lograr dichos objetivos. Para llevar a cabo su proyecto nacional, Uribe incrementó prioritariamente el número de integrantes policías y militares, formando nuevas brigadas militares, implementando medidas preventivas y estrategias para neutralizar a terroristas, proteger la infraestructura estatal, reducir los índices de la criminalidad, controlar y combatir todas las facetas del narcotráfico y; fortalecer el sistema de justicia, penitenciario y carcelario.

Durante el primer año, el nuevo presidente decretó el estado de excepción, implementó nuevos impuestos de guerra, fueron reducidos los derechos y las libertades con normas penales, entre otras medidas. Además, la implementación del Estatuto Antiterrorista en 2003 aumentó las prerrogativas de las autoridades en interceptar la comunicación privada sobre individuos bajo sospecha de estar preparando o llevando a cabo actos de terrorismo; restricción de la libre circulación de personas y; militarización de la justicia, en el sentido de posibilitar detenciones y registros domiciliarios sin orden judicial previa, permitiendo que la Fiscalía General de la Nación formara entidades compuestas por policía judicial y militares (Paredes Hernández, 2003: 23).

Aprovechando la militarización y expansión de la fuerza pública ya impulsada por su predecesor a través del Plan Colombia, Uribe revistió este proceso de un discurso de política global de seguridad nacional, poniendo énfasis en iniciativas coordinadas entre las agencias de seguridad estatales y la participación ciudadana para conseguir los objetivos ambicionados. La fuerte inyección de recursos económicos para aumentar contingentes de fuerza –tanto para las fuerzas militares como para la institución policial– se tradujo en 35.000 nuevos soldados y 16.400 nuevos integrantes a la Policía (Pécaut 2003: 94-95), de manera que la fuerza pública creció de 263.209 en 2001 a constituirse en 395.116 en 2005 (Atehortúa 2007: 77). Esto también

implicó adquisición de material bélico. Cifras que, según Atehortúa (2007: 53), muestran que, entre 2002 y 2006, el gobierno invirtió en crear nuevas brigadas y escuadrones móviles militares, unidades antiterroristas urbanas, y adquirir nuevas avionetas, helicópteros y buques de guerra, equipo de inteligencia, entre otros. En 2005, el presupuesto para la defensa en Colombia había alcanzado US\$ 12 mil millones, mientras que para el año 2006, esta cantidad alcanzó US\$ 14 mil millones, una suma que no incluye los US\$ 269 mil millones que fueron destinados al DAS (2007: 76).

Un componente principal de la Seguridad Democrática fue reclutar y preparar militarmente a 20.000 campesinos (para fines de 2003) para integrarse como una fuerza adicional a la fuerza pública, con el fin de fortalecer la seguridad y defensa de aldeas en remotas zonas rurales. Esta medida formaba parte de la estrategia de reconquistar el control sobre el territorio nacional, sobre todo en los 140 municipios donde no se había registrado ninguna presencia estatal, y donde grupos paramilitares y guerrilleros habían fortalecido su presencia y acumulado poder durante los años recientes. Simultáneamente, se establecieron redes de civiles; es decir, de informantes encargados de realizar actividades de inteligencia en coordinación con los militares y policías, ofreciendo recompensas económicas individuales para tal fin. Toda esta actividad de la población civil, como el reclutamiento de personas, se encontraba totalmente controlada por las fuerzas militares (Pécaut 2003: 96-100).

Esta estrategia de seguridad nacional puso un abrupto final a los avances realizados durante los '90 en aspectos de convivencia y seguridad ciudadana al nivel nacional. Como observa Avilés (2006: 136), “el péndulo había oscilado de vuelta a enfatizar las estrategias coercitivas.” La Seguridad Democrática no solamente buscó militarizar a la sociedad colombiana, sino que también hizo cada día más difícil ver la diferencia entre militares y policías. Atehortúa (2007: 50), por ejemplo, concluye que la dimensión militar de la seguridad priorizada por Uribe “no logra trascender los conceptos tradicionales y limitados que de ella existen”, debilitando cualquier mejora en aspectos de gobernabilidad del manejo, al reducir drásticamente el involucramiento por parte de autoridades civiles locales y manipular los valores democráticos que se encuentran enclavados en el concepto participación ciudadana.

Otro factor que dio espacio de maniobra para que prosperara la política de Uribe fue la relación con los Estados Unidos y la decisión de incorporarse a la guerra contra el terrorismo internacional. Ello subrayó la

importancia de la reorientación del Plan Colombia, al involucrar la lucha contra los grupos irregulares a la de la lucha antinarcóticos, como se destacó durante el cuatrienio de Pastrana. De esa manera, el apoyo incondicional de Uribe a la cruzada norteamericana contra el terrorismo internacional era estratégicamente determinante para su proyecto antisubversivo. Estados Unidos se veía cada vez más comprometido en el caso colombiano y la asistencia militar y económica a través de Plan Colombia seguía entrando en el país. Según cifras de Álvarez (2002: 41), para 2003 la asistencia económica estadounidense iba a alcanzar alrededor de US\$ 509 millones en ayuda militar y policial, mientras que aproximadamente US\$ 155 millones se iba a invertir en programas económicos y sociales. Simultáneamente, en el periodo 2001 - 2004 el gasto militar en Colombia tuvo un incremento de casi 33 por ciento (Áviles 2006: 134-135).

La relación entre Washington y Bogotá estaba en su mejor momento. En Uribe, la Administración Bush encontró un aliado íntimo.. Junto con coincidir plenamente, tanto sobre la política y visión sobre seguridad y sobre cómo recuperar la situación interna colombiana, como sobre combatir el terrorismo internacional, estos dos líderes incluso se asimilaban en la forma de razonar y en la manera de expresarse. La lógica del ‘*good against evil*’, la exclusión de críticas, y cero tolerancia (como, por ejemplo, no negociar con terroristas) son aspectos que caracterizan al gobierno de Uribe. El que Colombia se haya dedicado incondicionalmente a la lucha contra el terrorismo internacional, es pues un resultado de la relación que Uribe nutría con Bush. El uso del ‘terrorismo’ como un discurso político y excusa para llevar a cabo la campaña militar contra las FARC, coincidió con el entendimiento norteamericano de que todos los grupos alzados en armas eran organizaciones criminales. La lista sobre grupos terroristas indica claramente cómo Uribe se encontraba al servicio de Bush y su cruzada internacional antiterrorista. En este sentido, no solamente la guerrilla sino también las organizaciones narcotraficantes y paramilitares eran caracterizadas como terroristas. Así, el conflicto interno colombiano fue integrado en la *War on Terror* (Murillo, 2004: 148-154).

En 2003, nuevamente la Policía Nacional fue sujeto de una evaluación institucional. El detonante fueron los escándalos de corrupción relacionados al manejo de recursos norteamericanos destinados a la lucha antinarcóticos y debido a un lamentable hecho: miembros de la policía habían devuelto cargamentos de drogas incautados en Barranquilla a narcotraficantes a cambio de alrededor de US\$ 700,000. El objetivo de la

Misión Especial, compuesta por individuos sin relación con la institución policial, fue evaluar los mecanismos de control interno y externo existentes en la institución para prevenir prácticas de corrupción y formular recomendaciones para fortalecer la institución. La Misión Especial identificó los siguientes inconvenientes: incapacidad de mantener un eficiente procedimiento disciplinario interno; inadecuado control externo sobre la policía, ejercido por la Procuraduría y la Fiscalía; la oficina del Control Interno estaba debilitada debido a la falta de personal capacitado y por la disconformidad de que se investigara a oficiales con rangos mayores por quienes forman parte de dicha oficina; relaciones conflictivas entre el mando operativo y las funciones administrativas que practican paralelamente los comandantes y los directores de la organización; falta de procesos internos coordinados y otras inadecuaciones en administrar el personal policial. Adicionalmente, la Misión Especial identificó una falencia en los programas de formación, que no acentuaban suficientemente la identidad policial, además de la presencia de una cultura institucional que tendía a preservar la imagen de la institución frente a cualquier hecho grave (Casas, 2005: 44-49).⁶⁸

Al detectar estas deficiencias institucionales, la Misión Especial puso en evidencia que las reformas puestas en marcha a partir de 1993 y de 1995 no habían sido del todo buenas. Las conclusiones fueron que se consideraba necesario establecer una Consejería para la Seguridad Ciudadana y la Policía⁶⁹ al interior del Ministerio de Defensa y reactivar el Consejo Nacional de Policía para mejorar la relación entre la institución policial y el ministerio; para que el Consejo Nacional de Policía vigilara los procesos de políticas de seguridad ciudadana; para monitorear los mecanismos disciplinarios en la policía; impulsar una reestructuración de la Inspección General y; desactivar la Oficina del Comisionado, con el fin de mejorar la estructura entre los encargados de funciones de control disciplinario y los que se encargaban de realizar las investigaciones correspondientes.

Un nuevo Código Disciplinario fue recomendado para mejorar los encargos disciplinarios y correccionales y; por ende, establecer claras diferencias entre estas dos funciones. Asimismo, se propuso la creación de

⁶⁸ Casas es uno de los muy pocos autores que han analizado esta temática, sin ser parte de la Policía Nacional. Es por ello que la sección correspondiente no brinda más referencias.

⁶⁹ La Misión enfatizó la importancia de crear este órgano para priorizar y formular políticas públicas de seguridad ciudadana y trabajar coordinadamente con los alcaldes y gobernadores (*Semana*, 10 abril de 2005).

una Unidad Especial para la Policía dentro de la Fiscalía General, para que esta asumiera una gran parte de investigaciones en casos disciplinarios contra policías. Se pensó que ello facilitaría el proceso investigativo, al distanciarse de las posibles problemáticas donde tanto el investigador como el investigado no fueran parte de la misma institución. Adicionalmente, la Misión Especial propuso una separación entre las funciones policiales y las administrativas, y que estas últimas fueran dadas a civiles o policías procedentes del Cuerpo Administrativo de la institución; además de mejorar la Oficina de Control Interno e involucrar auditorías externas. La Misión Especial destacó también la importancia de fortalecer y diseñar programas de educación, con mayor énfasis en lo policial (Casas, 2005: 49-52).

La policía misma puso en marcha varias de las iniciativas relacionadas a lo recomendado, como reestructurar la Inspección General y darle a ésta la máxima responsabilidad de disciplina interna; formular un nuevo Estatuto Disciplinario; crear un modelo que separase lo operacional y lo disciplinario y; mejorar los programas educacionales policiales. Curiosamente –y al contrario de la institución policial– el gobierno nacional no dio mucha importancia a estas iniciativas y, de hecho, en su mayoría fueron olvidadas. Pablo Casas, encargado de monitorear los avances de la Misión Especial por parte del Ministerio de Defensa, sugiere que una posible explicación de lo ocurrido podría ser que el gobierno impulsó la evaluación de la policía debido a razones políticas, para tapar los inconvenientes que le causaban los hechos en Barranquilla, y que las recomendaciones para mejorar la función policial y formular una política de seguridad ciudadana no eran convenientes para la estrategia de Seguridad Democrática (Casas, 2005: 52-60).

La ambiciosa expansión de la fuerza pública que Uribe inició, no contribuyó a clarificar la distinción entre los militares y los policías. La zona gris en la que se ubicaban las dos instituciones no se clarificó, al contrario. A partir de 2002, el aumento de operaciones e incursiones armadas en las que participaban tanto fuerzas militares como policiales; la creación de unidades mixtas y el involucramiento de civiles como participantes en los planes de seguridad con un fuerte acento militar obstaculizó aún más la distinción entre soldados, policías y civiles (los denominados soldados campesinos). Por un lado, ello puso en grave riesgo la seguridad de civiles, quienes a menudo se encontraban entre la espada y la pared, cuando eran descubiertos o estaban bajo sospecha de colaborar con grupos irregulares por las fuerzas militares o viceversa; con serias consecuencias.

Por otro lado, la intensificación militar y operacional incrementó los desacuerdos y peleas entre los organismos de seguridad. Los principales protagonistas expresaban públicamente sus opiniones sobre operaciones de seguridad y del manejo en situaciones de inseguridad entre las cúpulas de las fuerzas militares, la cúpula de la Policía Nacional, del Ministro de Defensa y el director del DAS. Al criticar públicamente a otro organismo de seguridad, fueron evidentes los desacuerdos interinstitucionales – sobre todo, de los integrantes de la fuerza pública–, provocando la molestia interna en dichos organismos y desestimulando la confianza ciudadana en los miembros de la fuerza pública. Además, al parecer y como una maldición, todos exhibían la ambición de ser mejor que el otro. Esta competencia entre funcionarios e instituciones de seguridad impactó negativamente, en vez de estimularlos a una mejor actuación. Se dieron fuertes choques verbales luego de lamentables pérdidas de vida de integrantes de la fuerza pública, por confusiones en operaciones armadas entre militares y policías.⁷⁰ Un caso tuvo lugar a mitades de marzo del 2004, cuando una patrulla militar dio muerte a siete policías pertenecientes al Grupo Antisecuestro y Antiextorsión (GAULA) de la Policía Nacional.⁷¹

Fue durante el primer cuatrienio de Uribe cuando salieron a luz serias evidencias de los presuntos nexos entre grupos paramilitares y miembros de la fuerza pública. Dichos nexos habían sido objeto de mucha investigación, discusión y sospecha desde que se consolidó el paramilitarismo durante los '70 y '80, en un proceso que fue apoyado por el Estado y por los Estados Unidos en aquel momento. Pese a la ilegalización del paramilitarismo colombiano en 1989, no desaparecieron las continuas sospechas sobre los nexos entre 'paras', militares y policías. Lo anterior, evidenció cómo los tentáculos del paramilitarismo había llegado a niveles muy sensibles del aparato estatal, cuando se acusó al director del DAS Jorge Noguera (designado por el presidente Uribe en 2002)⁷² de haber colaborado con paramilitares. La investigación correspondiente que inició la Procuraduría fue finalizada el 16 de noviembre del 2007; Noguera fue destituido del cargo e inhabilitado por 18 años. Según la Procuraduría, el director fue sentenciado por “ser encontrado responsable de colaborar con grupos armados al margen de la ley, incrementar de manera injustificada su patrimonio y el de terceros con dineros públicos, obstaculizar

⁷⁰ *Semana*, 11 de abril de 2004.

⁷¹ *El Tiempo*, 27 de marzo de 2004.

⁷² Noguera ocupó el cargo de director del DAS entre el 16 de agosto de 2002 y el 26 de octubre de 2005.

investigaciones de autoridades judiciales en su propio beneficio, y retardar y omitir las denuncias de actos dolorosos u faltas disciplinarias, como las adulteraciones de la base de datos del organismo denominado Sifdas, que favorecían a narcotraficantes y paramilitares”.⁷³ Luego de la acusación formal del fiscal general de la Nación en mayo del 2009, el 14 de septiembre del 2011 la Corte Suprema de la Justicia lo sentenció a 25 años de prisión.⁷⁴

Hristov (2009) –en su obra sobre el paramilitarismo en Colombia– demuestra en varias ocasiones que ha habido nexos entre miembros de la fuerza pública y grupos paramilitares desde la emergencia de este fenómeno paraestatal.⁷⁵ La autora mantiene que estos nexos han existido por más de 40 años y han tomado forma a través de la tolerancia de bases paramilitares en la cercanía de bases militares, adquisición de armas y equipamiento bélico, intercambio de información estratégica y personal de combate, provisión de seguridad, y operaciones coordinadas (2009: 89). Otros autores que llegan a conclusiones similares son Romero (2003), Restrepo (2004), Garzón (2005) y Rivas Nieto y Rey García (2008); quienes se refieren a distintos acontecimientos que evidencian vínculos entre paramilitares e integrantes de la fuerza pública.⁷⁶

Desde principios del primer cuatrienio de Uribe, el proceso de desarme y desmovilización de los grupos paramilitares avanzó lentamente. Sin embargo, en el marco de la Seguridad Democrática, la ofensiva que las fuerzas militares habían puesto en marcha contra las guerrillas en todo el territorio nacional, y los avances que parecía tener esta campaña, facilitaron el desarme de los grupos paramilitares. A pesar de que era económica y militarmente muy poderosos al inicio de la primera década del siglo XXI, Rangel y Medellín (2010: 28-29) sostiene que habían cuatro factores que favorecieron la desmovilización de estos grupos: 1) una fatiga de guerra entre los principales líderes paramilitares; 2) una convicción entre estos

⁷³ *Boletín 470*, Procuraduría General de la Nación, 16 de noviembre de 2007.

⁷⁴ *Acta No. 331*, declaración oficial de la Corte Suprema, publicada el 14 de septiembre del 2011.

⁷⁵ Como señala Hristov (2009: 61), el manual *U.S. Army Counterinsurgency Forces* de 1966 usado por las fuerzas militares colombianas indicó que “unidades paramilitares pueden brindar apoyo al ejército nacional en operativos contrainsurgentes en casos donde dichos operativos son conducidos en sus propias provincias o subdivisiones políticas”, y además detalló que “reservas de unidades paramilitares pueden ser utilizadas para el desplazamiento rápido para asistir a aldeas que se encuentran bajo ataques armados por grupos insurgentes”. A través de los MAP (*Military Assistance Program*), ya analizado anteriormente en este capítulo, llegaron los recursos para armar unidades paramilitares para ayudar a la fuerza pública.

⁷⁶ Incluso, según la organización internacional de derechos humanos Human Rights Watch (2001: 1), los paramilitares estaban tan integrados con las fuerzas militares colombianas que los grupos eran caracterizados como la ‘Sexta División’ del estamento militar, oficialmente compuesto por cinco divisiones.

señores de guerra que la administración de Uribe iba a erradicar a las guerrillas dentro de relativamente poco tiempo, haciendo perder legitimidad y razón de ser a la existencia del paramilitarismo; 3) la convicción de que – una vez desmovilizados– iban a reinsertarse en la vida civil sin ninguna repercusión jurídica por sus crímenes, manteniendo las riquezas obtenidas durante el tiempo como combatientes ilegales y; 4) el apoyo de la opinión pública a Uribe les serviría como una garantía para desmovilizarse bajo aquellas condiciones.

El marco jurídico para la desmovilización fue establecido en forma de la Ley de Justicia y Paz. Su diseño fue objeto de mucha polémica, tanto interna como internacionalmente, en términos de justicia transicional; sobre todo en cuestiones de impunidad y reducción de penas a cambio de confesiones de crímenes. En varios sentidos, la ley no cumplió con los deseos de impunidad total de los desmovilizados. Sin embargo, hasta principios de 2007, el paramilitarismo había desaparecido casi en su totalidad.⁷⁷ Desde entonces, siguen procesando un gran número de investigaciones y procesos jurídicos criminales sobre victimarios desmovilizados. Estos procesos también son importantes para detectar casos de ‘parapolítica’ –es decir, nexos entre paramilitares y políticos–; varios de ellos han salido a la luz en los últimos años (Botero, 2007: 97-111; Rodríguez, 2008: 1-14).

La desaparición de los grupos paramilitares alteró la dinámica del conflicto interno en Colombia. El paramilitarismo (cuyo objetivo principal, aparte de combatir a la guerrilla, era la de controlar franjas de territorio y las poblaciones que habitaban esas áreas) dejó un vacío que prontamente hizo prosperar nuevas organizaciones delincuenciales, denominadas bandas emergentes o bandas criminales (Bacrim) que expandieron sus operaciones luego del abandono de armas por parte de las AUC a partir del 2007. Pese a que estas nuevas organizaciones aparecieron con objetivos muy distintos a los de los grupos paramilitares, indudablemente fueron ex paramilitares quienes formaron y se integraron a estas bandas.

Prieto (2013: 3), considera que aproximadamente un 14% de los paramilitares desmovilizados se integraron a las Bacrim,⁷⁸ y que incluso formaron alianzas con frentes operativos de la guerrilla de las FARC con fines económicos, apoyando la expansión de actividades ilegales como el

⁷⁷ La desmovilización paramilitar tuvo lugar sobre todo entre 2003 y 2006. Este proceso desmovilizó a 30,671 miembros de las AUC (Nussio, 2011: 88).

⁷⁸ Estos números varían; Castillo *et al.* (2014), por ejemplo, se refieren a un 12 por ciento.

narcotráfico y otras prácticas criminales. Según Pérez y Montoya (2013: 6), estas actividades ilícitas toman lugar tanto en el espacio urbano como en las zonas rurales, controlando zonas de tránsito de droga, armas y otras actividades de contrabando; como, asimismo, áreas dedicadas al cultivo y procesamiento de la coca y actividades de la minería ilegal. Además, sus actividades en las zonas urbanas son un principal factor de inseguridad ciudadana, por actividades tales como el robo de vehículos, la prostitución y la venta de droga. Se ha registrado que las Bacrim están presentes en 347 de los 1,109 municipios colombianos (López Becerra 2013). Por ejemplo, en el caso de Bogotá, las Bacrim están presentes en la mayoría de las localidades de la capital y se nutren principalmente del microtráfico de la droga; es decir, del llamado ‘narcomenudeo’, una actividad que constituye su primera fuente de financiamiento (*Semana*, 5 de abril 2011).

La consolidación de las Bacrim es un fenómeno que presenta nuevos retos para la Policía Nacional, ya que no son estructurados según líneas marcadamente jerárquicas, sino que operan como redes sueltas. Estas estructuras horizontales son mucho más difíciles de detectar por las autoridades que los carteles de droga en los ‘90.

2.3.3 El segundo término del uribismo: cuatro años de controversias

La segunda gestión presidencial de Uribe fue entre 2006 y 2010. En términos políticos y de seguridad, no hubo ningún cambio significativo de estrategia, simplemente se dio continuidad a la Seguridad Democrática. En este periodo empezaron a mostrarse las consecuencias sociales que la estrategia militar estaba causando.

Hasta 2006, el gobierno de Uribe mostró avances en temas de seguridad. Se había recuperado el control sobre las principales carreteras entre Bogotá, Medellín y Cali. El descenso en índices de homicidio común, secuestro y hurto; además de una mayor cantidad de guerrilleros desmovilizados, contribuyó a recuperar significativamente la percepción de seguridad en el país, que había estado dañada desde hace tiempo. Paralelamente, el proceso de desmovilización de grupos paramilitares estaba progresando. Sin embargo, una perspectiva que se ha vuelto una polémica intensa son las voces preocupadas por el grado de violación de los derechos humanos durante la Seguridad Democrática. La intensificación de campañas militares por parte de la fuerza pública, el reclutamiento de civiles como

estrategia de seguridad, las construcciones de redes de informantes y supuestos nexos entre miembros de la fuerza pública, paramilitares y narcotraficantes, empeoraron el clima interno durante la segunda administración de Uribe. Organizaciones de derechos humanos como *Amnistía Internacional*, *Human Rights Watch* y *Washington Office on Latin America*, entre otros, publicaron numerosos informes sobre la situación, expresando su preocupación sobre las condiciones internas.⁷⁹

Dos escándalos golpearon fuertemente a la legitimidad del gobierno de Uribe. El primero salió a la luz del día a finales del 2008. Las revelaciones que miembros de las fuerzas militares colombianas asesinaban a civiles inocentes para hacerlos pasar como guerrilleros muertos en combate, conocidos como los “falsos positivos”, para modificar el número de guerrilleros muertos para cobrar la recompensa económica y reconocimiento en las filas militares, desataron un intenso debate y protestas sobre las violaciones de derechos humanos y los niveles de impunidad; en medio de preocupaciones por el impacto de la estrategia de Seguridad Democrática. Así, a principios de enero del 2009, la revista *Semana* publicó que la Procuraduría estaba investigando más de 900 casos de “falsos positivos” que involucraban a miembros de las fuerzas militares, entre 2007 y 2008. La Fiscalía tuvo a su cargo 716 denuncias relacionadas con “falsos positivos”. Como una consecuencia de este escándalo, el Ministro de Defensa Juan Manuel Santos tomó la decisión de remover a 10 soldados involucrados en estos delitos en enero de 2009.⁸⁰

Rangel y Medellín (2010: 79-82) registran que el gobierno actuó con prontitud frente a este escándalo. Se inició una investigación interna dentro de las fuerzas militares, que culminó con la destitución de 27 militares de diverso rango; se formó un comité constituido por comandantes militares, la Fiscalía, la Procuraduría, el Programa de Presidencial de Derechos Humanos, el Comité Internacional de la Cruz Roja y la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas, para garantizar un proceso investigativo transparente. Además, se decidió emplear a la Policía Judicial y el CTI de la Fiscalía para llevar a cabo las investigaciones criminales preliminares, en el lugar donde se encontraban los cadáveres. Así mismo, pusieron en marcha mecanismos de control sobre los sistemas de

⁷⁹ Una alta cantidad de informes anuales y análisis particulares sobre las condiciones de los derechos humanos en Colombia se encuentran publicados en las páginas web de organizaciones como Amnistía Internacional (www.amnesty.org), Human Rights Watch (www.hrw.org), Washington Office on Latin America (www.wola.org), y las Naciones Unidas (www.un.org), entre otras.

⁸⁰ *Semana*, 27 de enero del 2009.

recompensa e incentivos para los militares. El proceso de investigación y los procesos jurídicos penales seguirán por mucho tiempo, como señalan los autores (en el libro publicado en 2010). Desde entonces, se han pronunciado 137 sentencias y emitido 396 órdenes de captura.

Meses después de detonar el caso de falsos positivos, el 21 febrero de 2009, otro escándalo sacudió al país cuando la revista *Semana* informó que funcionarios del DAS habían interceptado llamadas telefónicas de manera ilegal a magistrados de la Corte Suprema, diplomáticos, políticos y periodistas, entre otros.⁸¹ Una sospecha inmediata alcanzó a Uribe, quien habría dado la orden de hacer estas actividades, conocidas como *las chuzadas*, debido a que el DAS es adscrito directamente a la Presidencia. Este hecho, junto a la escandalosa conducta del ex director del órgano de seguridad, Jorge Noguera años antes, aumentó la presión contra el presidente, obligándolo a dismantlar el DAS. En su remplazo, se constituyó la Dirección Nacional de Inteligencia (DNI), sin contemplar funciones como el control de la inmigración y facultades de policía judicial que, en el pasado, había administrado el DAS. Al quedar en descubierto que *las chuzadas* continuaban luego de que el CTI confiscó este material tecnológico del DAS, se llegó a la conclusión de que existen muchos involucrados en este tipo de actividades. Como opina Rangel, el acceso y posesión de este tipo de aparatos de espionaje se encuentra fuera de control, y está en manos de cualquiera que tenga un motivo –político, privado, delictual, fin económico, etcétera– para su uso indiscriminado (Rangel y Medellín 2010: 83-87). Ambos casos desataron una lluvia de noticias y debates en los medios de comunicación en Colombia. Aún hoy en día siguen siendo objeto de investigación y análisis en la prensa y en otros medios.

El dismantlamiento de los grupos paramilitares fue una gran victoria para Uribe y su segundo gobierno en 2006. Este éxito hizo que la fuerza pública monopolizara la lucha contrainsurgente, mayormente dirigida a erradicar a las FARC. El catalizador de esta guerra fue el Plan Colombia. La redirección que el Plan Colombia sufrió –cuando Uribe se alió con George W. Bush en la guerra contra el terrorismo– ha sido determinante para llevar adelante su cruzada militar. La tendencia iniciada bajo Pastrana, de destinar la gran mayoría de la asistencia estadounidense al fortalecimiento de la fuerza pública (aproximadamente el 75%) se

⁸¹ Varios artículos publicados en *Semana* a fines de febrero 2009, entre otros el que apareció el 21 de ese mes.

intensificó con Uribe. La oleada de compañías norteamericanas privadas de seguridad, como Dyncorp, Arinc, TRW, Matcom, entre otras, trajo al país asesores, tecnología de inteligencia, sistemas de monitoreo como radares y satélites, soldados contratados, equipaje militar de comunicación, barcos para el combate en las vías fluviales, helicópteros y avionetas para fumigación; todo proveniente de Estados Unidos. Este enorme armamento y mejoría en la capacidad de inteligencia fue complementado con la estrategia uribista de formar soldados campesinos y redes de informantes. Como describe Rochlin (2011), la campaña militar contra las FARC fue realizada a través del Plan Patriota iniciada en 2003 y el Plan Victoria en 2006. La mayoría de la ayuda militar de Estados Unidos, como el involucramiento directo del Comando Sur de Estados Unidos,⁸² fue canalizada a través de estos planes, diseñados para derrotar a la guerrilla.

Como muestra Rochlin (2011), el mejoramiento de la capacidad combatiente y de inteligencia en el ámbito contrainsurgente de la fuerza pública fue un golpe fuerte contra las FARC durante la segunda administración de Uribe. Pese a que las FARC se encuentran todavía lejos de ser derrotadas, estratégica y militarmente se encuentran debilitadas. Hough (2011: 380) coincide con este análisis, y argumenta que, a través del uso de la violencia contra las clases y grupos sociales, que en teoría eran sus aliados políticos, la organización ha perdido mucho de su legitimidad. Adicionalmente, la pérdida de importantes líderes ideológicos y militares en manos de la fuerza pública han sido golpes muy fuertes. Tales fueron los casos de 2008, cuando Luis Edgar Devia Silva (alias Raúl Reyes) uno de los más altos líderes de las FARC, perdió la vida durante una incursión de las Fuerzas Militares colombianas. Dos años más tarde, en 2010, el encargado de las operaciones militares del grupo, Víctor Julio Suárez Rojas (alias Jorge Briceño Suárez o Mono Jojoy) murió en un ataque aéreo contra su campamento. Además, la muerte natural de su notorio fundador y líder, Manuel Marulanda (alias Tirofijo) en 2008, también tuvo un fuerte impacto desmoralizador para las FARC que, no obstante, sigue siendo una seria amenaza contra el orden público (Solheim y Storm 2013: 185).

Al mismo tiempo, en 2007 entró en vigencia la segunda fase de Plan Colombia, llamada la Estrategia para el Fortalecimiento de la Democracia y el Desarrollo Social, una continuación que requería de USD

⁸² El Comando Sur de Estados Unidos (United States Southern Command, USSOUTHCOM, es uno de los comandos combatientes unificados pertenecientes al Departamento de Defensa de ese país. El Comando Sur se responsabiliza de las áreas del Caribe, América Central y América del Sur.

43.836,6 millones (Angarita Sarmiento, 2009: 16). Al ser electo Barack Obama como nuevo presidente de Estados Unidos en 2008, se alteró la política exterior del país norteamericano. No obstante, la visión sobre los aspectos de seguridad en Latinoamérica no sufrió ningún cambio notable, ya que la política y estrategias de seguridad de Bush no fueron abandonadas. En otras palabras, la cooperación militar entre Washington y Bogotá continuó sin interrupción (p. 16-17).

En suma, el balance –tras ocho años de Seguridad Democrática– muestra que las nociones de seguridad nacional han prevalecido en Colombia, en tanto que el conflicto interno sigue sin resolverse. El camino bélico por el cual optó Uribe ha tenido un impacto contradictorio en el proyecto modernizador que se inició en 1991, sobre todo al considerar los esfuerzos por desmilitarizar la Policía Nacional, involucrar a las autoridades locales y la ciudadanía en temas de seguridad. La Seguridad Democrática, a pesar de una mejoría en materia de seguridad urbana, ignoró temas de seguridad ciudadana y de convivencia, sin resolver la zona gris en la que estaba la Policía Nacional y; por el contrario, la consolidó. Una evidencia de ello fue la arrogancia con que el gobierno nacional recibió las recomendaciones de la Misión que evaluó a la Policía en 2003. La decisión de combatir a la guerrilla hizo ignorar por completo las necesidades locales de una seguridad pública civilista y de una Policía capaz de interactuar con la comunidad y con las autoridades locales. Como se verá más adelante en esta tesis, las iniciativas por mejorar la seguridad en territorios urbanos provienen de la institución policial misma y del liderazgo civil local.

La Seguridad Democrática llegó oficialmente a su fin al instalarse en el Palacio de Nariño como presidente electo, Juan Manuel Santos en agosto del 2010. El estilo beligerante de Uribe no fue la única diferencia con el nuevo mandatario, quien impuso una línea más diplomática y amigable en comparación con su predecesor; pese a que ocupó la posición ministerial de defensa durante los cuatro últimos años de Uribe. El nuevo presidente también provocó un cambio en la visión sobre el conflicto interno, la relación con los países aledaños Ecuador y Venezuela,⁸³ e introdujo

⁸³ Durante los ocho años de Uribe se produjeron repetidas crisis diplomáticas con los vecinos Ecuador y Venezuela. Fue sobre todo la relación con el entonces presidente venezolano Hugo Chávez la más tensa. En numerosas ocasiones, Uribe acusó al gobierno venezolano de apoyar a las FARC permitiendo, supuestamente, que operara en su territorio nacional. La incursión militar colombiana en territorio ecuatoriano sin autorización para llevar a cabo un bombardeo contra miembros de las FARC (la Operación Fénix) el 1 de marzo 2008 –donde murió, entre otros, uno de los principales líderes de la organización insurgente, alias ‘Raúl Reyes’– produjo una crisis diplomática. El gobierno ecuatoriano acusó a Colombia de violar su soberanía. Venezuela apoyó a Ecuador en la ruptura de las relaciones

cambios en políticas nacionales de diversa índole. Santos buscaba reubicar a Colombia internacionalmente, mediante el nombramiento de una secretaría general de Unasur para fortalecer la reintegración regional y encabezar el Consejo de Seguridad de la ONU; además de poner en vigencia desde el 2011 el Tratado de libre Comercio con los Estados Unidos. Santos designó a una mezcla de tecnócratas y políticos de profesión como ministros de la república. Fue una estrategia que buscaba dinamizar la relación entre el gobierno y el electorado y reconectar la participación ministerial con el sector público (Willis-Otero y Benito, 2012).

Tras años de confrontación militar, en 2012 Santos proclamó que el gobierno nacional iniciaría un diálogo de paz con las FARC. El grupo rebelde, al parecer se encontraba debilitado político y militarmente tras una década de confrontación militar y repetidos golpes a manos de la fuerza pública⁸⁴ y su nuevo líder, alias Timochenko, se encontró con Santos y equipo ese mismo año, en Oslo, Noruega. Fue un encuentro que dio comienzo al proceso de paz que –a julio de 2015– se encuentra en pleno desarrollo. No obstante, Santos parece haber aprendido de los errores que cometió Pastrana. Con una agenda muy ambiciosa de 10 puntos clave, el diálogo pasó por varios momentos difíciles. Sin embargo, el diálogo se mantiene mientras que el conflicto interno no ha cambiado significativamente. Ningún cese de fuego de larga duración se ha instalado y ninguna zona desmilitarizada forma parte del proceso. De hecho, las fuertes confrontaciones bélicas que se están presentando entre miembros de la fuerza pública y las FARC ponen en duda todo dicho proceso.

No obstante los repetidos contratiempos, en una situación futurística de posconflicto se dará el espacio para que la Policía Nacional repiense su posición en la sociedad colombiana, ya que lo probable es que la notoria zona gris donde operan policía y militares desaparezca. Las voces más pesimistas dicen sobre esta cuestión que las problemáticas del

diplomáticas entre Colombia y Ecuador, luego de que Uribe había acusado a ambos países de apoyar a las FARC (*El País*, 2 de marzo de 2008). Al asumir la presidencia Santos, inmediatamente se suavizó esta relación y se restablecieron las relaciones diplomáticas.

⁸⁴ La fuerza pública dio repetidos golpes a las FARC durante los años de Uribe. Así, durante la Operación Fénix, ordenada por Uribe, murió el alias “Raúl Reyes” en el departamento de Putumayo (*Semana*, 1 de marzo 2008). Otra figura importante de las FARC que perdió la vida el 2 de septiembre de 2007 en un bombardeo de la Fuerza Aérea Colombiana fue Tomás Medina Caracas, alias ‘Negro Acacio’. El 18 de julio de 2007 murió alias ‘Diego Cristóbal’ en un ataque de las fuerzas militares. Esta persona era ideólogo de las milicias urbanas de las FARC y comandaba el Partido Comunista Clandestino Colombiano que operaba en Bogotá (*El Tiempo*, 25 de mayo de 2008). También falleció en ese periodo, por causas naturales, su notorio líder alias ‘Tirofijo’ el 26 de marzo de 2008 (*El Espectador*, 25 de mayo 2008).

narcotráfico, el nivel de violencia y las nuevas organizaciones criminales, las Bacrim, no permitirían una desmilitarización policial. Es cierto que las profundas problemáticas –que, indudablemente, continuarán con un acuerdo entre la guerrilla y el gobierno de Santos y una posible dejación de armas– se verían atenuadas por una distinta situación interna de inseguridad. Sin embargo, si la fuerza pública no tuviera la capacidad de llenar los vacíos que dejaría atrás la guerrilla en las zonas rurales; es decir allá donde en la actualidad hay control de la guerrilla, poco o nada se mejoraría la situación de crimen y violencia en el país; ya que dichos vacíos serán llenados por organizaciones criminales.

2.4 Conclusión

La historia de Colombia es una historia de violencia y conflictos. La inseguridad que se ha acentuado por el conflicto armado interno ha generado que el orden de seguridad permanezca militarizado, con la norma predominante de tolerancia cero. Así, se ha vivido largos periodos en condiciones de estado de sitio en los que, tanto la policía como los militares, operan en el mismo espacio de interacción, en una zona gris donde difícilmente se hace diferencia entre las dos instituciones que constituyen la fuerza pública.

La vigencia de un pensamiento tradicional de seguridad nacional y de combatir el enemigo interno ha sido fuertemente nutrida por la presencia y desempeño ejercida por los Estados Unidos en asuntos internos de Colombia. La ausencia del liderazgo político y civil en materias de seguridad ha creado una fuerte autonomía militar en aspectos de seguridad, determinando que el gobierno estadounidense goce de íntimas relaciones tanto con los altos mandos militares como con la cúpula de la Policía Nacional. Esta autonomía militar en asuntos de seguridad, la precaria situación de inseguridad y el rol del gobierno de Washington, son todos aspectos que han puesto en la sombra cualquier iniciativa civil de involucrarse en materias de seguridad. En estas circunstancias, poco o nada se ha permitido hacer en materias locales de seguridad.

No obstante, las modificaciones que se han realizados en el manejo de la seguridad local –gracias a la nueva Constitución Política de 1991 y a la Ley 62 del 1993– han creado espacios de interacción institucional para que gobiernos locales se responsabilicen en asuntos de orden público y

policiales. La modernización de la Policía Nacional y la transformación cultural que profesionalizó la institución civil armada durante la segunda mitad de los '90, por un lado, ha permitido que la institución se aproxime a las comunidades para construir lazos de confianza con los ciudadanos y; por el otro, han generado los espacios necesarios para diseñar e implementar programas de seguridad ciudadana y modelos de policía comunitaria.

La intensidad de la violencia y la crueldad de los principales perturbadores del orden público en el país, los grupos insurgentes, los paramilitares y las organizaciones criminales, han reducido la seguridad pública en las principales ciudades del país, pese a haber espacios para el involucramiento del gobierno local y de los ciudadanos en materias de seguridad. Estos espacios se podrían caracterizar como islotes de manejo local de la seguridad pública, en los que la interacción entre la institución policial, el gobierno municipal y los ciudadanos ha dado origen a la formación de lazos de gobernanza, mejorando la calidad del servicio público, la eficacia institucional, la participación ciudadana y la confianza y; por ende, relegitimando la existencia del Estado y sus instituciones. Estas excepciones se han dado en ciudades como Bogotá, el caso de estudio que aborda el siguiente capítulo.

Capítulo 3

La relación interinstitucional entre el gobierno municipal y la policía en Bogotá: reivindicación de la eficacia de la gestión

Las ciudades en América Latina son el hogar de la gran mayoría de los habitantes de la región.¹ Desde un punto de vista general, estas ciudades se encuentran en la mira por altos índices de crimen, violencia y percepción de inseguridad que padecen los latinoamericanos. Los últimos años sólo han mostrado un aumento de estos fenómenos; una tendencia que la prensa ha señalado y utilizado para crear un ambiente de pánico acompañado por las exageraciones mediáticas. Las zonas urbanas se ubican entre las más inseguras en el mundo, como bien se señala en la introducción de esta tesis. La tendencia gubernamental es enfrentar problemas de inseguridad mediante la implementación de medidas de tolerancia cero por parte de entidades policiales y militares. En realidad, casi en ningún caso se ha dado un involucramiento serio del gobierno municipal en los asuntos locales de seguridad pública.

En las últimas dos décadas, Bogotá ha tenido una experiencia en materias de seguridad muy diferente a lo que suele ser la norma en las urbes latinoamericanas. Este capítulo aborda esta temática, analizando la relación interinstitucional entre la autoridad municipal y la policía en el manejo de la seguridad en la capital colombiana, en el periodo entre 1995 y 2015. Desde mediados de la década de los '90, la Alcaldía Mayor² y la Policía Metropolitana de Bogotá vienen cooperando en materias de seguridad y convivencia ciudadana y del orden público. Durante esos años, ha habido un descenso radical en la tasa de homicidio en Bogotá; de 72,1 por cada 100.000 en 1993 (Rivas Gamboa, 2005: 97) a 15,8 en 2013 (*El Tiempo*, 20 de septiembre del 2013). La reforma constitucional promulgada en 1991; el

¹ Una versión preliminar de este capítulo fue publicado en P. Silva y F. Rojas Aravena (eds.) (2013) *Gobernabilidad y Convivencia Democrática en América Latina: Las dimensiones regionales, nacionales y locales*. San José: FLACSO.

² A lo largo de este capítulo también se utilizan los siguientes términos para referirse a la Alcaldía Mayor: “Administración Distrital”, “gobierno distrital”, “gobierno municipal”, “Distrito”, y “autoridad civil local”.

avance conceptual hacia una seguridad ciudadana; la identificación del desempeño del alcalde y de las autoridades municipales en la nueva situación de seguridad que va mano a mano con la globalización; la apertura de fronteras y profundización democrática y; reformas institucionales a la Policía Nacional, son elementos que facilitaron la aparición de nuevos actores en las temáticas de seguridad al nivel local, tales como el gobierno local, la ciudadanía, la comunidad internacional y el sector privado. Este nuevo orden hizo que se abandonara el modelo tradicional de dejar el asunto de seguridad pública en manos de las agencias estatales de seguridad únicamente. Colombia no ha sido ajena a dicho proceso. Sobre todo en las principales áreas metropolitanas del país –principalmente en Bogotá, por su importancia estratégica como capital–, el país atravesó una transformación física y gerencial durante la segunda parte de los '90.

Uno de los temas que sufrió un cambio profundo fue precisamente el de la seguridad. Estos cambios son parte integral de un esfuerzo nacional de efectivizar y relegitimar el Estado en su función primordial como Estado-Nación, la de proteger a sus habitantes. En otras palabras, se dio comienzo a un proyecto para reconstruir la gobernabilidad de la seguridad pública mediante la reforma del Estado y modernización de sus instituciones. Esta estrategia era primordial para recuperar la legitimidad por parte de los ciudadanos, y está conforme con las tesis de Rojas Aravena y de Prats del primer capítulo quienes argumentan que los dos componentes básicos de gobernabilidad son la eficacia y la legitimidad.

Este capítulo se enfoca principalmente en el análisis del primer aspecto de esta estrategia: el proceso de mejorar la eficacia del manejo de seguridad. El capítulo 4, por otra parte, se enfocará especialmente en el segundo aspecto, el de construir legitimidad. En lo que este y el cuarto capítulo se diferencian en el análisis sobre la gobernabilidad, si se los comparan con los autores mencionados en la página anterior, es el enfoque que se coloca en el nivel micro y no macro, este último ha sido la tendencia en los ámbitos académicos. En estudiar las particularidades locales, ambos capítulos siguen la lógica de los autores mencionados arriba, y también la compartida por Gilley, quien opina que los Estados que buscan legitimarse deben de funcionar de manera adecuada, como es mostrado en el primer capítulo. A esto se suma Dammert, con su tesis indicando que la legitimidad hace posible la realización de las funciones del Estado, ya que en la democracia la confianza ciudadana es primordial para la supervivencia de las instituciones públicas. Ello también es señalado en el primer capítulo.

Colombia es uno de los países latinoamericanos donde más atención se ha dado a políticas públicas de convivencia y seguridad ciudadana. Básicamente, lo que se entiende por seguridad pública, se traduce en seguridad ciudadana, asociada con el orden público. Esta reconceptualización de las nociones tradicionales de seguridad nacional ha facilitado el papel que juega el gobierno municipal en el manejo local de la seguridad. Dicho estímulo viene desde el gobierno nacional con intensidad variable y contextualización del conflicto armado interno a partir —por lo menos— de la gestión presidencial de Gaviria (1990-1994),³ hasta la actualidad. En el caso de Bogotá, se ha puesto énfasis en temas de seguridad por parte del gobierno municipal, principalmente a través de la creación de una infraestructura institucional para la conducción de materias de seguridad; la promoción de políticas públicas educacionales; la puesta en marcha de programas de cultura ciudadana para mejorar el comportamiento ciudadano y el acatamiento de leyes y normas; la mejoría del espacio público; el aumento del presupuesto policial; la capacitación policial e implementación de programas; entre otras iniciativas. Bogotá se favoreció con liderazgos burgomaestres carismáticos y gerencialmente muy capaces, lo que generó una continuidad política y capacidad para llevar a cabo una transformación de la ciudad, por lo menos durante los años 1995 y 2003. De tal manera, la perspectiva civilista en el manejo de seguridad ha echado raíz en Bogotá.

Este capítulo analiza el manejo de la seguridad pública local de manera cronológica; y presenta un análisis comparativo entre dos periodos específicos. Por un lado, analiza la relación interinstitucional entre 1995 y 2003 y; de manera similar, sobre el periodo entre 2004 y 2015. La tercera parte del capítulo hace una caracterización de la relación entre la Alcaldía Mayor y la Policía Metropolitana. El análisis entre dichos periodos procura un mejor entendimiento de esta dinámica compleja y multifacética que es la articulación interinstitucional. Para finalizar el capítulo, se exhiben observaciones para mostrar el impacto que la relación interinstitucional ha tenido sobre los índices de crimen, violencia y percepción de inseguridad en el territorio urbano capitalino.

Este análisis forma parte de dos componentes principales con el fin de estudiar la gobernabilidad de la seguridad pública local en Bogotá; es decir, este capítulo enfatiza la relación horizontal, o interagencial, entre el

³ Para más información sobre Gaviria y su gestión como presidente de Colombia, véase el capítulo 2 de esta tesis.

gobierno local y la Policía, mientras que el capítulo 4 analiza la relación vertical entre la Policía y la ciudadanía. Ambos capítulos cubren el periodo entre 1995 y 2015. Tanto la mejoría del aspecto interinstitucional como el de Policía-ciudadano, sobre todo en el fortalecimiento de la institucionalidad policial, han ido mano a mano desde inicios de los '90. Sin embargo, para que el lector entienda mejor la argumentación, se ha añadido otro capítulo para analizar la articulación vertical.

El capítulo se divide en tres secciones. La primera parte presenta un discurso analítico conceptual sobre la dinámica interinstitucional que, poco a poco, toma forma en el ámbito local de seguridad pública en América Latina. Especial atención se dedica al caso del modelo colombiano de la seguridad pública local; es decir, la seguridad ciudadana. En esta sección se analizan y describen los principales componentes que dieron comienzo al papel novedoso que se está dando entre la Policía Nacional y el gobierno local en Bogotá, especialmente la relación entre el Alcalde Mayor y el Comandante de la Policía en la ciudad. La segunda parte presenta un estudio de cómo se ha articulado la relación entre el gobierno local y la Policía en Bogotá, entre 1995 y 2015. Para identificar las particularidades de la gestión pública en la capital, este periodo es dividido en dos fases; la comprendida entre 1995 y 2003, caracterizada por un fuerte liderazgo burgomaestre, transformación urbana y continuidad política; y la que parte del 2004 hasta 2015, caracterizada por inestabilidad y fragilidad de la gestión pública. Esta parte termina con un análisis comparativo entre ambas fases, que impactaron de forma muy distinta el manejo de la seguridad ciudadana. En ese sentido, deben ser entendidas como un aprendizaje institucional en un proceso en pleno desarrollo. La tercera parte del capítulo es dedicada a caracterizar la articulación interinstitucional entre el gobierno local y la Policía en Bogotá, mediante el estudio de los múltiples factores que influyen de una u otra manera la calidad de dicha relación.

3.1 Las relaciones interinstitucionales para la gobernabilidad de la seguridad local

Tradicionalmente, el gobierno municipal (o distrital) en América Latina ha sido débil. Aparte de un desarrollo notable que ha tomado durante los años recientes en varias de las ciudades más grandes del área —y pese a un largo proceso de descentralización y de democratización—, el gobierno municipal

en la región sigue enfrentando dificultades para mejorar su capacidad y eficacia en el manejo público, tanto en abastecer servicios básicos de salud, de educación, como en combatir la inseguridad, el crimen y la violencia, entre otras conflictividades. Mejorar y efectivizar el suministro de la seguridad pública local es comúnmente caracterizado como la problemática más urgente en este sentido. Las razones son múltiples, se interrelacionan y dependen completamente del contexto de cada país, región y municipalidad. La articulación en una relación interinstitucional entre autoridades civiles locales y organismos policiales es relativamente reciente en América Latina. Tradicionalmente, la seguridad siempre ha sido una tarea policiaca y de los otros organismos de seguridad del Estado. En general, existe poco análisis académico e información sobre estas relaciones y sobre el impacto que la dinámica interinstitucional tiene sobre la seguridad en un determinado territorio. Menos aún existe análisis sobre la legitimidad interinstitucional en dichas relaciones.⁴

Esta observación es interesante, considerando el papel que deberían desempeñar las autoridades civiles locales en materias de seguridad en un sistema democrático. La inexistencia o una mala relación entre un gobierno municipal y la policía de una misma jurisdicción, reduce o elimina la cooperación y la colaboración en asuntos de seguridad. En estas circunstancias, la incapacidad institucional para combatir la inseguridad no solamente resulta en un aumento de la percepción de inseguridad ciudadana, sino que también genera un distanciamiento en la relación entre las autoridades civiles, las fuerzas policiales y los ciudadanos.

La injerencia de actores en la planificación y la ejecución de políticas públicas de seguridad —que incluye cada vez más a la autoridad civil, a los ciudadanos y al sector privado— han generado nuevas dinámicas en su formulación y ejecución. No hay que desconocer que las autoridades civiles y los organismos de seguridad tienen la responsabilidad de garantizar la seguridad y el orden público, como las fuerzas policiales mediante el uso monopólico de la coerción. Sobre todo, es en el debate que aborda el

⁴ Un ejemplo de la confianza se observa en el estudio comprensivo de Booth y Seligson sobre legitimidad en América Latina. Dichos autores entienden la legitimidad en rasgos generales como “*citizen support for government*” (2009: 6). Este estudio comparativo analiza la situación en ocho países latinoamericanos, tomando como base el nivel de confianza (trust) por parte de la opinión pública sobre seis diferentes dimensiones del concepto legitimidad identificadas por los autores (desempeño gubernamental, gobierno local, actores políticos, instituciones gubernamentales, comunidad política y principios de régimen). En este contexto, se observa que no hay ni mención de legitimidad entre instituciones públicas ni referencia a las relaciones interinstitucionales. El objetivo principal es analizar la relación Estado-ciudadanía (2009).

concepto seguridad ciudadana donde se enfatiza la importancia del papel del gobierno municipal y el valor que tiene la cooperación con las fuerzas policiales en materias de seguridad.

El imparable proceso de urbanización de la región latinoamericana ha tenido como consecuencia que más del 70 por ciento de sus habitantes viva en zonas urbanas.⁵ Como manifiestan Velásquez y Giraldo (2009: 9-25), dicho proceso demográfico ha convertido a la ciudad en un lugar vulnerable para el individuo frente a fenómenos como desempleo, precariedad de la provisión de servicios públicos, desastres naturales, contaminación; además del crimen, la inseguridad y la violencia. El descontento ciudadano y la mutua desconfianza entre ellos tienden a generalizarse en estos ambientes. Es en estas circunstancias cuando la autoridad civil local se convierte en la principal instancia para garantizar los derechos civiles y vigilar por la convivencia y seguridad ciudadana, mejorando su capacidad de gestión. Es también en estas circunstancias cuando la cooperación interinstitucional en materia de seguridad se torna decisiva en términos de eficacia para gobernar, recuperar legitimidad e interactuar con los ciudadanos. En Latinoamérica, donde las amenazas hacia la seguridad ciudadana son múltiples y profundamente complejas, es aún más importante el desempeño del gobierno municipal. El Programa Ciudades más Seguras de la agencia de las Naciones Unidas para los asentamientos humanos (ONU-Hábitat) y proyectos ejecutados por el Banco Interamericano de Desarrollo identifican –al igual que los autores mencionados arriba– la vulnerabilidad que el ciudadano enfrenta en las ciudades. Ambas iniciativas, además de esfuerzos nacionales y locales de varios gobiernos latinoamericanos durante los últimos años, tienen como base conceptual el Informe sobre la Seguridad Humana que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) publicó en 1994. En este ámbito, sobre todo para el programa UN-Hábitat, la relación interinstitucional se entiende conceptualmente como gobernanza de la seguridad, en la que el papel del gobierno local y su cooperación con otras agencias públicas, como la fuerza policial, es destacado.

Como ya se menciona, se ha brindado mucha atención a la seguridad pública local durante los últimos años en América Latina. Con el aumento del crimen, la violencia y la inseguridad, la temática ha llegado a formar parte de los asuntos más urgentes en las agendas políticas nacionales

⁵ Lattes (2001) señala que, en la actualidad, América Latina tiene un nivel de urbanización del 75.3 por ciento.

y locales; además de constituir una primera preocupación para los habitantes. Es importante, sin embargo, destacar cómo es entendida la seguridad pública en la región, para diferenciarla de la concepción europea, anglosajona y norteamericana. Tanto en el ámbito académico como en los debates públicos, políticos y tecnocráticos sobre la seguridad, normalmente no es aplicado el término seguridad pública, o interna, sino el de seguridad ciudadana, como es el caso de Colombia. En ese país también se acopla la convivencia ciudadana como parte de esta conceptualización. A partir de los '90, gracias al estímulo de la comunidad internacional, sobre todo por el Informe sobre la Seguridad Humana del PNUD del 1994, el término seguridad ciudadana se aplica cada vez más para referirse a lo que se entiende por seguridad pública en la región. Tanto en ambientes académicos como en los de las autoridades civiles y policiales de los Estados latinoamericanos, se utiliza la seguridad ciudadana como un marco conceptual, pese a que la realidad muestra la priorización en las medidas de tolerancia cero, donde la noción de seguridad ciudadana no se deja mostrar mucho.

Aun así, en el caso de Colombia, la situación de conflicto armado interno es distinta a sus países aledaños, donde no existe una clara separación entre la seguridad nacional y la seguridad pública. La fuerza pública, integrada por las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, opera en una zona gris, donde el accionar militar y policial se entremezclan.⁶ Las múltiples instancias de seguridad del Estado –dado que, tanto los militares como la Policía Nacional, están designados para combatir a los grupos armados ilegales (como las guerrillas y los paramilitares) y el narcotráfico– tienen recurrentes complicaciones de duplicación de tareas, roces por jurisdicciones, entre más, como se describe en el segundo capítulo de esta tesis. La separación de un tipo de seguridad por la otra, es relativamente fácil en un Estado en paz. En Colombia, el asunto es más complejo; como bien lo dicen Acero y Mockus (2006: 83). Según ellos, la seguridad interna en Colombia tiene dos dimensiones; la primera es la seguridad del Estado y la segunda es la convivencia y la seguridad ciudadana. Las amenazas mayores que se presentan contra la primera dimensión son las organizaciones guerrilleras, los grupos paramilitares y el narcotráfico, mientras que las amenazas principales que constituyen altos riesgos para la convivencia y la seguridad ciudadana son el crimen organizado y común, el

⁶ Esto se demuestra en el capítulo 2 de esta tesis.

mal comportamiento del individuo, el desacato a leyes y normas, riesgos contra la integridad física de sí mismo y/o de otros.

Con relación a la seguridad del Estado, las Fuerzas Armadas son el principal actor estatal; mientras que, en la dimensión convivencia y seguridad ciudadana, la Policía Nacional es el actor más pronunciado. Pese a ello, la situación de inseguridad que padece el país, desde hace por lo menos seis décadas, genera la ya mencionada zona gris que implica que tanto los militares como los policías operen de diversas maneras en ambas dimensiones; que presentan, además, amenazas de alta complejidad contra el orden público, el orden y las instituciones democráticas, la propiedad y contra la vida, honra y la integridad física del individuo. La convivencia y seguridad ciudadana priorizan en primera instancia la protección de la vida, la honra, y la integridad física del ciudadano.

3.1.1 El manejo de seguridad en Bogotá: hacia nuevas dinámicas de interacción

Con aproximadamente 8 millones de habitantes⁷ y una de las ciudades latinoamericanas más favorables para la inversión financiera,⁸ Bogotá ha emergido como una de las metrópolis más importantes en la región. Su historia reciente es triste y sangrienta, con una imagen negativa de inseguridad. Durante los últimos años, esta capital ha vivido dos periodos contradictorios; por un lado, desde 1995 la ciudad fue transformada por políticas públicas de cultura ciudadana y propuestas para reconquistar el espacio público; mientras que, por otro, ha sido víctima de inconsistencias en el manejo público entre 2004 y 2015. En temas de inseguridad ha habido continuidad, en el sentido de que se logró reducir homicidios hasta el índice más bajo en más de tres décadas, a una tasa anual de 15,8 por cada 100.000 habitantes en 2013;⁹ en comparación a la tasa de 72,1 por cada 100.000

⁷ Según Lall *et al.* (2012: 21), en 2005 residía el 16 por ciento de toda la población nacional en Bogotá, equivalente a un porcentaje diez veces mayor al de 1951.

⁸ Según un estudio del 2012 realizado por la Universidad del Rosario de Bogotá y la firma Inteligencia y Negocios de Chile, la capital colombiana se ubica como la quinta ciudad latinoamericana en la lista de las ciudades más atractivas para la inversión extranjera. Fuente: www.portafolio.co, visitado 13 de agosto de 2015.

⁹ Según cálculos de la Policía Metropolitana de Bogotá, hasta fines del 2013, la ciudad tendría una tasa de homicidio del 15.8 por cada 100.000 habitantes anualmente. Esta cifra refleja una mejoría en comparación con 2012 y 2011, años que registraron un 16.9 y un 22.1, respectivamente. (*El Tiempo*, 20 de septiembre de 2013).

habitantes en 1993 (Rivas Gamboa, 2005: 97). Pese a que los índices de percepción de inseguridad entre los ciudadanos y otras modalidades de crimen de alto impacto social, como el atraco callejero y el hurto a residencias – para nombrar dos– continúan siendo altos, es incuestionable que se redujo en cierta medida el crimen con relación a los ´90.

Al final de la década del ´80, Bogotá era considerada como una de las capitales más inseguras de América Latina (Costa, 2007). El conflicto armado interno que padecía el país estaba también presente en la capital colombiana. A principios de la década de los ´90, el país había entrado en una época de reformas y estrategias nacionales. El liderazgo político había destacado la urgencia de impulsar la mejoría de las condiciones de convivencia ciudadana en el país. Quedaba en plena evidencia que en las principales ciudades tendrían más efecto las políticas públicas. Estas ‘islas’ en el territorio nacional se veían menos afectadas por las conflictividades internas, en comparación con las zonas rurales del país. Sin embargo, durante los primeros años de dicha década, la violencia en Bogotá era de un nivel extremo. Entre 1983 y 1992, la delincuencia en la capital se había duplicado (de 34.888 a 69.187 delitos), el homicidio se había cuadruplicado (de 3,5 por ciento a 6,5 por ciento de los delitos). Hasta 1992, Bogotá era responsable del 30 por ciento de la criminalidad nacional (en esa época, el 16,6 por ciento de la población colombiana habitaba en la capital). En 1993, el homicidio violento había alcanzado cifras alarmantes en la ciudad (Segovia Mora 1994: 7-11). Ese nivel de inseguridad evidencia la dramática situación que padecía la capital y la necesidad urgente de mejorar la seguridad y así las condiciones de vida.

En esos años, la ciudad atravesaba por una profunda crisis con el aumento de la criminalidad y la violencia urbanas por parte del narcotráfico y los grupos guerrilleros. Era sobre todo el “sicariato” (asesinos a sueldo pertenecientes a los carteles de droga) la modalidad que provocaba miedo, mediante el asesinato de personajes políticos y realizando actos terroristas, como la práctica de carro bombas. El narcoterrorismo resultó en un fraccionamiento entre las autoridades y los ciudadanos, y entre los ciudadanos mismos. La crisis llegó a tal extremo que estuvo a punto de deshacer por completo la cohesión social, en una situación donde reinaban la desconfianza y el miedo. La incapacidad del gobierno municipal tampoco mejoró la situación, en tanto la responsabilidad de la seguridad y el orden público se encontraba en manos del gobierno nacional, la policía y la justicia. El manejo nacional frente a los niveles alarmantes de inseguridad y

de impunidad que padecía el ámbito local resultó impotente, en una situación donde los ciudadanos recurrían a medidas privadas de seguridad, como dejar de moverse en el espacio público, restringir las salidas de la casa a un absoluto mínimo, instalar rejas para proteger su propiedad, entre otros (Pardo 2007: 119-138).

Como señala Pardo, el pánico colectivo que se produjo hizo que se perdiera el sentido de colectividad en Bogotá. El consumo de alcohol provocaba riñas entre los ciudadanos, con el uso de armas de fuego y armas corto punzantes. Por ejemplo, en el 32,6 por ciento de las necropsias llevadas a cabo por la Medicina Legal encontró residuos de alcohol en las víctimas del homicidio (Segovia Mora 1994: 24-25). Los homicidios violentos, en su mayoría, eran resultados de riñas interpersonales, venganzas, limpiezas sociales, atracos callejeros y ajustes de cuentas; crímenes que eran cometidos en el espacio público. Junto a ello, el alto número de lesiones personales evidencia que el nivel crónico de violencia y de crimen que existía en la ciudad reflejaba la falta de tolerancia, poca convivencia ciudadana, irresolución de conflictos por la vía pacífica; con el consiguiente alto costo social y económico de estas actitudes antisociales de desacatamiento de normas y leyes. En su análisis, Segovia Mora (1994: 45) destaca la urgencia de recuperar la ciudad frente a una situación que describe de la siguiente manera: “es claro que la situación de violencia y criminalidad está relacionada con el deterioro del entorno cotidiano, de la convivencia ciudadana, y el descrédito de las autoridades policiales y judiciales por la corrupción, el abuso la ineficiencia y la impunidad”.

Frente a ello, el gobierno distrital –es decir, la Alcaldía Mayor– se encontraba muy debilitada tras años de crisis; ya antes de los ‘80 tenía una función restringida en la gestión pública local por varias razones. En un análisis realizado por Dávila y Gilbert (2001: 15-34), se encuentran cuatro componentes que tradicionalmente limitaban la capacidad de gobernar: a) la capacidad de maniobra del alcalde mayor; b) la relación entre el alcalde y el gobierno nacional; c) la falta de continuidad de políticas y obras públicas y; d) el presupuesto distrital limitado.

En la actualidad, el alcalde mayor es la máxima autoridad civil en Bogotá. Éste tiene a su disposición una administración distrital respaldada por alcaldes locales en cada una de las 19 localidades en las que se divide territorialmente la zona urbana. Es el alcalde mayor quien se encarga del nombramiento de cada alcalde local, quien a su vez encabeza su respectivo cuerpo administrativo en la localidad, llamado alcaldía local. Desde 1988, el

alcalde mayor es elegido por voto popular por un periodo de 3 años. A partir de 2004, dicho periodo se ha prolongado hasta 4 años. El alcalde mayor y su administración son el poder ejecutivo en la capital, mientras que el Consejo Distrital de Bogotá preserva el poder legislativo. Tradicionalmente, el alcalde de Bogotá siempre ha confrontado obstáculos que reducían su nivel de gobernabilidad. Una problemática adicional destaca Gavilanes (2003) en su obra sobre las políticas públicas de gobierno local en Bogotá. Este autor señala que la falta de una voluntad política y la discontinuidad política por parte de los alcaldes mayores –sumadas a prácticas de clientelismo y de corrupción– restringían enormemente la capacidad de la Alcaldía Mayor en el tema de desarrollo local, por lo menos hasta principios de los '90.

Frente a la conflictividad general, el gobierno nacional, encabezado por el presidente Gaviria, promulgó al inicio de los '90 la Estrategia Nacional contra la Violencia; un plan de seguridad a escala nacional para contrarrestar la inseguridad. La estrategia nacional de la Administración Gaviria identificó oficialmente una gran complejidad y diversidad de actores y modalidades de violencia en el país; alejándose del criterio de seguridad nacional que mantiene la exclusividad en el estamento militar y policial en materias de políticas de seguridad y en el enfrentamiento del crimen y de la violencia. Se pasó a poner énfasis en el involucramiento de las autoridades civiles y en la interacción con los organismos de seguridad, sobre todo con las fuerzas policíacas.¹⁰ La estrategia de Gaviria coincidía con la nueva Constitución Política que entró en vigor en 1991 y que transformaron la administración pública. La descentralización administrativa, fiscal y política dotó a los gobiernos locales de las herramientas legales para asumir la responsabilidad en materias de seguridad. Los alcaldes se volvieron más autónomos en gestionar los recursos y más independientes en responder a las necesidades del ciudadano. Las autoridades locales y los alcaldes se

¹⁰ A pesar de que las estrategias de la Administración Gaviria muestran debilidades conceptuales en sus formulaciones, al no distinguir claramente las diferencias entre los conceptos seguridad nacional y seguridad ciudadana, la iniciativa de la administración del ex presidente colombiano promueve un enfoque más amplio y contemporáneamente necesario para enfrentar la inseguridad. De esa forma, se plantea al inicio de '90, una nueva visión integral de pensar la seguridad que iba a impactar durante los años siguientes las políticas de seguridad al nivel local, sobre todo en las ciudades más grandes del país. Adicionalmente, las estrategias fueron un primer intento de abrir el camino hacia una participación ciudadana en asuntos de seguridad local, con mayor interacción entre la ciudadanía, la policía y las autoridades.

volvieron la primera autoridad del municipio y jefe de policía¹¹ (Martin y Ceballos 2004).¹²

A partir de entonces, hubo distintos cambios estructurales en lo administrativo de la Alcaldía Mayor, para mejorar la gestión pública y, por ende, la calidad y condiciones de vida. Estos cambios constitucionales generaron nuevos desafíos tanto dentro de la administración municipal, como en la coordinación de relaciones interinstitucionales que se formaron con la institución policial, procurando la gobernabilidad. En cuanto a los aspectos de seguridad pública en Bogotá, la relación entre el alcalde mayor y el comandante de la Policía Metropolitana en Bogotá aumentó mucho en importancia.

La nueva Constitución no se refiere conceptualmente al concepto seguridad ciudadana; sin embargo, contempla el de la convivencia pacífica. Al incluir a las autoridades civiles en las estrategias y decisiones de seguridad, la reforma constitucional liquidó el monopolio del control que privilegiaba a militares y a policías en materias de seguridad. Además, la Policía Nacional de Colombia (PNC) fue reconocida como un organismo civil armado y la participación ciudadana fue identificada como un componente muy importante en los asuntos de seguridad. Fue la primera vez que la policía, como institución pública, fue reconocida y considerada por su función primordial. Estas alteraciones marcaron el comienzo de varias reformas durante los '90, reafirmando la noción de la seguridad ciudadana con énfasis en el ciudadano, la interacción entre éste y las autoridades, y el reconocimiento de la criminalidad como amenaza contra el patrimonio y generador de violencia en los territorios urbanos (Camacho 1995).

¹¹ El artículo 315 de la Constitución Política establece que “Son atribuciones del alcalde: conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la república y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de la policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.” El gobernador preside el departamento, y funciona como representante del presidente en lo que respecta al orden público. La relación entre el Alcalde Mayor y el Comandante de la Policía Metropolitana es especificada por la Constitución: “Los alcaldes son jefes de la administración local, representantes legales del municipio y agentes del Presidente de la República y el respectivo gobernador para la conservación del orden público. Carecen de poder de policía” (Policía Nacional de Colombia 2008: 21).

¹² Pese a la reforma constitucional expuesta en 1991 y la Ley de 1993, es recién a partir de 1995 que el Alcalde Mayor asume la responsabilidad correspondiente.

3.1.2 La Policía Metropolitana de Bogotá; una introducción

La Policía Metropolitana de Bogotá lleva su nombre a partir del 29 de julio de 1983, gracias a la aprobación del Decreto No. 2137. Dicho decreto implementa una reestructuración del Departamento de Policía de Bogotá, entidad formada el 16 de Diciembre del 1960 al ser puesto en vigencia el Decreto No. 2865. Desde que la Policía Nacional fue fundada en 1891, Bogotá siempre fue su sede principal. Siendo la capital el centro político y de gobernación del país, ejercer la seguridad ha sido simbólicamente de extrema importancia para el Estado, tal como ocurre hasta hoy en día. Los primeros rasgos de la Policía de Bogotá que hoy en día siguen vigentes tienen raíz en la protesta estudiantil contra el gobierno militar del general Rojas Pinilla en 1954. El choque entre estudiantes de la Universidad Nacional de Colombia con militares y policías resultó en la muerte de estudiantes, un incidente que afectaría la relación entre la policía capitalina y los bogotanos de allí en adelante, durante muchos años.¹³ De hecho, en la actualidad, son frecuentes los choques que se producen entre estudiantes y la Policía Metropolitana; sobre todo, con los estudiantes de la Universidad Nacional.

Hoy en día, la Policía Metropolitana es administrada desde un comando central ubicado en la zona céntrica de la ciudad. El cuerpo policial cuenta con 19 estaciones de policía, una estación ubicada en 18 de las 19 localidades en que se divide el territorio urbano,¹⁴ como se observa en la tabla 3.1.

Junto a una estación de policía, cada localidad es equipada con varios Centros de Atención Inmediata (CAI), que son estaciones de policía pequeñas (permanentes y móviles) ubicadas en zonas estratégicas del territorio urbano, sobre todo en las llamadas zonas calientes o de alto riesgo. Los CAI varían entre 2 y 15 en cada localidad, dependiendo del tamaño territorial, complejidad de la situación local de seguridad y número de población, entre otros. El 28 de mayo del 2009 fue aprobada la Resolución No. 01550, que estructura a la Policía Metropolitana en cuatro Comandos Operativos de Seguridad Ciudadana. Cada Comando es liderado por un comandante; a su vez, superior y jefe inmediato de los comandantes

¹³ Para una descripción más detallada sobre este hecho, véase el capítulo 2 de esta tesis.

¹⁴ Bogotá cuenta también con una localidad rural, Sumapaz, que se ubica en el extremo sur de la capital. Esta localidad no cuenta con una estación de policía.

de las estaciones bajo su comando. Cada comando operativo incorpora estaciones locales de policía y son divididos geográficamente de la tabla 3.2.

Tabla 3.1 Lista de las 19 localidades de la ciudad de Bogotá.

Localidad	Estación de Policía
Antonio Nariño	Estación 15 de Policía
Barrios Unidos	Estación 12 de Policía
Bosa	Estación 7 de Policía
Chapinero	Estación 2 de Policía
Ciudad Bolívar	Estación 19 de Policía
Engativá	Estación 10 de Policía
Fontibón	Estación 9 de Policía
Kennedy	Estación 8 de Policía
La Candelaria	Estación 17 de Policía
Los Mártires	Estación 14 de Policía
Puente Aranda	Estación 16 de Policía
Rafael Uribe Uribe	Estación 18 de Policía
San Cristóbal	Estación 4 de Policía
Santa Fe	Estación 3 de Policía
Suba	Estación 11 de Policía
Teusaquillo	Estación 13 de Policía
Tunjuelito	Estación 6 de Policía
Usaquén	Estación 1 de Policía
Usme	Estación 5 de Policía

Fuente: Elaboración propia en base a datos de <http://portal.policia.gov.co>. Consultada 14 de agosto de 2015.

Hasta 1995, la Policía Metropolitana disfrutó de autonomía en lo operativo y administrativo en Bogotá. En el contexto histórico se observa que hasta mediados de los '90, todo asunto de seguridad en la capital se encontraba en manos de los integrantes de la fuerza pública, mientras que la Alcaldía Mayor no ejercía influencia en dicha temática. Como lo dicen Gómez Rojas y Baracaldo (2007: 104), la Policía Nacional “durante muchos años actuó sola y de manera unilateral debido a la falta de compromiso de las autoridades, lo que generaba una mirada limitada de los problemas y por ende de las soluciones”.

Tabla 3.2 La estructura de los Comandos Operativos de Seguridad Ciudadana de la Policía Metropolitana.

Comando No. 1	Comando No. 2	Comando No. 3	Comando No. 4
Estación de policía Usaquén	Estación de policía Tunjuelito	Estación de policía Bosa	Estación de policía Santa Fé
Estación de policía Chapinero	Estación de policía Usme	Estación de policía Kennedy	Estación de policía Mártires
Estación de policía Suba	Estación de policía Rafael Uribe Uribe	Estación de policía Fontibón	Estación de policía Restrepo
Estación de policía Barrios Unidos	Estación de policía Bolívar	Estación de policía Engativa	Estación de policía Puente Aranda
Estación de policía Teusaquillo			Estación de policía Candelaria

Elaboración propia. Fuente: Policía Nacional de Colombia (<http://portal.policia.gov.co>). Consultada 14 de agosto de 2015.

Como se vio en el capítulo anterior, la mayoría de las publicaciones en las que la Policía de Bogotá es mencionada, se refiere a su rol antidisturbios en manifestaciones públicas, como en el caso de las protestas estudiantiles en la capital. Además, hasta por lo menos 1993, la Policía Metropolitana tuvo una imagen pública pésima; principal razón para implementar la reforma institucional a partir del 1993 en adelante. La falta de legitimidad policial y la ausencia total de confianza ciudadana en la capital, motivó profundos cambios institucionales, no solamente con la Policía Nacional en general, sino también dentro de la Policía Metropolitana, a partir de 1995 en adelante, cuando se inicia una nueva era en el manejo local de la seguridad en la ciudad.

3.2 La cooperación entre la Policía y el gobierno distrital en Bogotá entre 1995 y 2015

La reforma a la Policía Nacional de 1993 buscó acercar a las autoridades civiles tanto nacionales como locales a las fuerzas policiales; además de promover la participación ciudadana en asuntos de seguridad. Asimismo, se propuso crear un sistema de control interno con el fin de profesionalizar y capacitar a la policía y tornarla más transparente. La profesionalización del uniformado se consolidó a través de la formación de especialidades en las que los agentes podían educarse como policía urbana o policía rural. En el caso de la urbana, se requería de un buen manejo en las urbes grandes, centrado en la seguridad preventiva, en la interacción y planeación junto con las comunidades, en la resolución de conflictos y en el “*trabajar con las autoridades civiles locales*”, mientras que la policía rural seguía otra trayectoria (Casas, 2005: 25).¹⁵ Es notable que, dentro del cuerpo policial, hubiera descontento y resistencia hacia el Gobierno Nacional por la implementación de la reforma a partir de 1993 y por el involucramiento de los ‘civiles’ en este proceso (Casas, 2005: 9-11). Como evidencia también el segundo capítulo, la reforma de 1993 no logra avanzar como se esperaba. El hecho que fuera implementada por parte del gobierno nacional –es decir, por un actor externo y que no formaba parte de la institución policial– no logró el suficiente apoyo desde el interior de la Policía Nacional. Al final, ello resultó contraproducente. Más tarde, la reforma Transformación Cultural, puesta en marcha desde 1995, fue una estrategia implementada por la misma policía y el director de entonces, Rosso José Serrano.¹⁶ Esta última reforma sí obtiene resultados esperados en favor de una mejor policía colombiana. Estas experiencias particulares dejan en claro que la institución policial tiene una cultura institucional fuerte y diferente a su mundo exterior. Ello crea y mantiene una distancia marcada entre la policía, el ciudadano y –cómo se ve más adelante en este capítulo– entre la policía y el gobierno municipal; es decir, la Alcaldía Mayor.

El distanciamiento entre la Policía y la autoridad civil local en la primera mitad de los ‘90 y durante los años precedentes era evidente. Como no se habían establecido las relaciones de poder, subordinación y control disciplinario entre la autoridad civil local y la Policía Metropolitana, esta

¹⁵ Casas es uno de muy pocos autores que han escrito sobre este tema en Bogotá.

¹⁶ Serrano dirigió la Policía Nacional desde enero 1995 (*Semana*, 23 de junio de 1997) y perduró en esta posición hasta 1999.

última se subordinaba en lo operativo y disciplinario a la Policía Nacional. Toda comunicación y planeación con respecto a la formulación y desarrollo de políticas de seguridad con las autoridades locales era prácticamente inexistente, y el éxito de tales políticas dependía de la voluntad de la policía. A pesar de que la Ley 62 normaba que la policía debía reconocer tanto al alcalde mayor y sus responsabilidades en el territorio urbano como la tarea burgomaestre de controlar y supervisar el actuar y el servicio de la institución policial (Casas, 2005: 12-15), fue evidente que la Policía Metropolitana estaba inconforme con el alcalde mayor, ya que esta autoridad carecía de legitimidad ante los ojos de la policía. Las alteraciones constitucionales de 1991 y las reformas que las siguieron cambiaron esa visión en la entidad policial.

A partir de 1995, la reforma *Plan de Transformación Cultural* fue implementada por la Policía Nacional. Con ella, se ponía el acento en el mejoramiento y acercamiento de esta institución con los ciudadanos. Como afirma Llorente (1997: 14), el objetivo era “propiciar el cambio en la “cultura policial”, buscando enfatizar el área de servicios a los ciudadanos y de acercamiento a la comunidad”. Estas medidas, además, fueron acompañadas por un proceso continuo de profesionalización y especialización de los agentes y sus comandantes. Castaño *et al.* (2013: 57-61), muestran que, este modelo de gestión gerencial, quiso sacar a la policía de la crisis que vivía desde los ‘80 y que la reforma del 1993 no tuvo la capacidad de superar. Como indica su nombre, el plan buscaba cambiar la cultura tradicional por otra de calidad, modificando la actitud de los miembros hacia otra, profesional y competente, en la que el policía se educara en un tipo de gerencia con conocimiento y formación, para interactuar y respetar a los ciudadanos en las dinámicas de seguridad. El Sistema de Gestión Integral consistía de tres ejes; el primero era el direccionamiento estratégico; el segundo, la gestión del talento humano y; el tercero, la gerencia de procesos. Fue también a partir de entonces que la institución policial contó con procesos y una misión documentados, una mejor atención a la calidad de vida y bienestar socioeconómico de los agentes, auditoría interna, entre otros.

Gradualmente, el concepto de seguridad ciudadana fue integrado como enfoque en el organismo policial. Como consecuencia de ello, la policía se veía obligada a aceptar el involucramiento de –y coordinar con– los gobiernos municipales en la formulación de programas de seguridad (Casas, 2005: 33-43).

Hubo un interés por parte de ambas instituciones en cooperar en asuntos de seguridad durante los primeros años de los 1990. Este interés en la seguridad urbana se debió a las condiciones de alta inseguridad, producidas principalmente por el crimen y la violencia, del estímulo legal, administrativo y político que nació luego de la implementación de la Constitución Política y del pensamiento innovador y novedoso de entender la seguridad como parte de una iniciativa a nivel nacional. La responsabilidad de desarrollar políticas públicas de seguridad y de ser la primera autoridad del orden público en la ciudad, obligó al alcalde mayor y a su administración a asumir el deber correspondiente; por otro lado, fue fundamental que el alcalde mayor mostrara interés y voluntad política por la temática. La Policía Nacional tardó en aceptar el involucramiento de la autoridad civil local en asuntos que la policía misma consideraba como una prerrogativa suya. Este escepticismo policial tiene múltiples explicaciones y es una realidad que influye de menor o mayor grado en la dinámica de la relación entre la Policía Metropolitana y la Alcaldía Mayor.

Simultáneamente, se dio comienzo a la construcción institucional con el objetivo de equipar y capacitar a la Alcaldía Mayor en materias de seguridad. Estas iniciativas fueron tomadas inicialmente durante la primera gestión del ex alcalde Antanas Mockus, a partir de 1995. Como se describe en la siguiente sección, ellas dieron lugar a una serie de reestructuraciones institucionales que iban a institucionalizar el manejo local de la seguridad. Esto concuerda con la tesis de Carrillo Flórez (ver capítulo 1), según la cual es al nivel local donde el Estado debe mejorar la gobernabilidad municipal (o la gobernanza local como bien lo indican Andrew y Goldsmith en el mismo capítulo).

3.2.1 Los gobiernos distritales y la seguridad entre 1995 y 2003

El periodo de 1995 a 2003 es reconocido como los años en los que Bogotá se transformó. En dicho periodo se comenzó a formar y desarrollar la ciudad, a sanear y mejorar la gestión pública, recuperar el territorio urbano, recomponer su infraestructura y mejorar las condiciones de vida para la población citadina. Jaime Castro había ocupado la Alcaldía Mayor entre 1992 y 1994 y fue el primer mandatario distrital que dio comienzo al cambio institucional promovido por la reforma constitucional de 1991. No solamente inició un proceso de recuperación de las finanzas en la ciudad,

sino que también implementó el Estatuto Orgánico de Bogotá mediante Decreto 1421 en 1993, de tal manera que fueron establecidas las funciones de las instituciones públicas en la administración distrital y fueron consolidadas las reglas y normas del manejo administrativo y político en la ciudad. En este contexto, era vital la descentralización administrativa, política y fiscal, ya que una de las necesidades más urgentes de la ciudad fue mejorar tanto la calidad como el suministro de servicios públicos. La descentralización había sido impulsada desde hace tiempo atrás, pero Castro aceleró su lento avance.

En materia de seguridad, el enfoque de *Ciudad de Comunidades*, el plan de desarrollo de Castro¹⁷ buscó mejorar las condiciones laborales y de vida de los integrantes de la Policía Metropolitana y sanear el manejo de las finanzas del Fondo de Vigilancia y Seguridad Ciudadana, la entidad encargada de administrar los recursos destinados a la seguridad y al cuerpo policial en la capital.¹⁸ Se hizo una inversión notable era la adquisición del Centro Automático de Despacho (CAD), un nuevo sistema de vigilancia y de comunicación para la Policía Metropolitana (Castro 2006: 22-24). Esta iniciativa del alcalde mayor no afectó de ninguna manera la autonomía que la fuerza policial tenía en materias de seguridad en la capital. El alcalde y su administración permanecieron a mucha distancia del manejo de seguridad, pese a que Castro había logrado avances institucionales valiosos para las futuras administraciones.

En enero de 1995, Antanas Mockus asumió el encargo como alcalde mayor de Bogotá,¹⁹ un hecho que marcó una ruptura con el pasado político de la ciudad. Como candidato independiente, Mockus contaba con mayor autonomía política para realizar su Plan de Desarrollo, centrado en el programa de la cultura ciudadana (Gavilanes 2003: 103-107).²⁰ Mockus

¹⁷ El plan de desarrollo es el que constituye la estrategia de gestión del alcalde mayor durante su mandato. El Alcalde presenta el plan al público durante su campaña electoral y, una vez electo, necesita ser aprobado por el Consejo de Bogotá. Una parte del plan consiste en medidas de seguridad y convivencia, obviamente dependiendo de las preferencias de las políticas del alcalde electo.

¹⁸ La Policía Metropolitana recibe recursos financieros tanto de la Alcaldía Mayor de Bogotá como del presupuesto de la Policía Nacional, que proviene del Ministerio de Defensa.

¹⁹ Siendo profesor en matemáticas y filosofía, fue previamente rector de la Universidad Nacional, una universidad pública de mucha importancia de Colombia. La mayoría de los que le acompañaban en su administración fueron personas procedentes del mundo académico y llevaban consigo un pensamiento similar al del Alcalde.

²⁰ La cultura ciudadana nació de la identificación del divorcio entre la ley, la moral y la cultura. La conceptualización fundamental de la cultura ciudadana y el programa de desarrollo que Mockus presentó para la ciudad en 1995 era la convivencia. Según Mockus mismo, la convivencia “implica acatar normas compartidas y generar y respetar acuerdos. Implica también tolerancia y confianza. Además, las relaciones entre estos elementos de la convivencia son fuertes.” “Cumplimiento de normas, no sólo legales sino también sociales, y tolerancia configuran la convivencia y generan confianza.” “En realidad,

emprendió diversas campañas dirigidas a cambiar el mal comportamiento ciudadano, reintroducir el respeto por el otro y fortalecer el acatamiento de las normas y leyes. La ruptura con la política del pasado fue evidente y necesaria con el fin de volver su gestión más transparente y mejorar la eficacia de la gestión pública de la Administración Distrital (Jaramillo 2010). La introducción de académicos en el gabinete produjo un nuevo pensamiento, acercamiento y entendimiento en gobernar la ciudad, alejados de la politiquería y las prácticas clientelistas que tradicionalmente habían dominado la escena política local.

Por primera vez se impulsaron reformas dirigidas a institucionalizar la gestión de la seguridad en la capital. En 1996 fue creada la Subsecretaría de Convivencia y Seguridad Ciudadana –como parte del cuerpo distrital administrativo (Secretaría del Gobierno Distrital)– para canalizar a través de esta instancia la responsabilidad de diseñar los programas y planes. El mismo año se abrió el Sistema Unificado de Información de Violencia y Delincuencia (SUIVD) para recopilar, monitorear, centralizar y analizar la información sobre la inseguridad, la violencia y el crimen en la ciudad. En la actualidad, esta instancia lleva el nombre de Centro de Estudio y Análisis en Convivencia y Seguridad Ciudadana (CEACSC). Es la entidad de la Administración Distrital que recopila información, lleva a cabo investigaciones y desarrolla políticas públicas en materias de seguridad. Es, además, un proyecto de la Subsecretaría de Asuntos para la Convivencia y Seguridad Ciudadana, que la respalda monitoreando y analizando las dinámicas de la violencia y la delincuencia, con el fin de recomendar políticas públicas de seguridad y convivencia ciudadana. De tal manera que constituye un aporte importante para que el alcalde y su administración enfrenten las situaciones de riesgo en el territorio urbano.²¹

Simultáneamente, comenzó a funcionar de manera mensual el Consejo Distrital de Seguridad, donde se reúnen el Alcalde Mayor (quien lo preside), el Secretario de Gobierno, el Subsecretario de Seguridad y Convivencia, los comandantes de policía, entre otros, como representación de la Fiscalía General de la Nación y otras entidades de importancia. La presencia de varias de estas instancias públicas depende de la situación y las circunstancias. Así, por ejemplo, atienden diferentes instancias cuando se discuten acciones antiterroristas, planeación de seguridad en eventos

la convivencia combina reglas y acuerdos, desde reglas implícitas ciegamente heredadas hasta reglas y acuerdos explícitamente establecidos.” (Mockus y Corzo 2003: 13).

²¹ Según la página web oficial de CEACSC www.ceacsc.gov.co, consultada el 10 de febrero de 2014.

públicos (conciertos, marchas, manifestaciones, eventos deportivos, etcétera), o en casos de emergencia. Asimismo, fueron activados los consejos locales de seguridad, donde –además de los ya mencionados– asisten los alcaldes locales y los comandantes de estación de policía correspondientes. De esa manera, se consolidaron espacios de coordinación necesarios para desarrollar y gestionar las políticas de seguridad en la ciudad (Martín y Ceballos 2004: 173-209).

En abril de 1997, Paul Bromberg Zilberstein se hizo cargo de la administración de la capital, al renunciar a su cargo Mockus para presentarse como candidato en las elecciones presidenciales del 31 de mayo de 1998. Bromberg permaneció en el cargo hasta el 31 de diciembre del mismo año. El gobierno Mockus-Bromberg no hizo mayor modificación a los cambios puestos en marcha desde 1995. Como observa Castro (2006: 33-34), continuó el énfasis en el fortalecimiento institucional y la coordinación entre las instancias públicas y la Policía Metropolitana. La visión mockusiana de cultura ciudadana no se restringía solamente a modificar el comportamiento del ciudadano, sino que también buscaba sanear el comportamiento interinstitucional para mejorar la relación entre autoridades y ciudadanos, siendo la Policía Metropolitana una institución fundamentalmente importante en ese esfuerzo. De esa manera, se buscaba transformar por completo cómo entender y manejar a Bogotá, en función de la gobernabilidad.

Como muchos funcionarios públicos de la administración de Mockus, Bromberg provenía del mundo académico. Fue (y sigue siendo) profesor de la Universidad Nacional en Bogotá y cuando fue alcalde interino había trabajado en la Alcaldía Mayor desde 1995, año en que Mockus le pidió ser director del Instituto Distrital de Cultura y Turismo. Cuando Mockus decidió presentarse como candidato para la presidencia, le llegó a Bromberg de manera sorpresiva la petición de asumir el cargo de burgomaestre.

Al inicio de 1998, Enrique Peñalosa le siguió a Mockus como alcalde mayor en Bogotá. Prontamente, la Administración Peñalosa inició el plan de desarrollo *Por la Bogotá que Queremos*. Un eje central de este plan de desarrollo fue una campaña para recuperar los senderos peatonales de la congestión que producía la costumbre de parquear el automóvil en la ciudad. Paralelamente, se puso énfasis en usar la bicicleta como medio de transporte en el territorio urbano. Junto a otras estrategias, estas medidas formaban parte de su campaña principal de reconquistar el espacio público

en la ciudad. Además, Peñalosa fue el primer gobernador de la ciudad que presentó una solución sostenible de uno de los desafíos más problemáticos para las administraciones municipales: la movilidad. La construcción del Transmilenio, un sistema de transporte de buses, alivió considerablemente el desplazamiento diario para una gran cantidad de personas. A pesar de que este sistema se había saturado por la cantidad de gente dependiente del sistema, Peñalosa redimensionó la movilidad en la capital. Su gestión incluía la remodelación del centro histórico de Bogotá, la creación de parques y la renovación de la infraestructura física de la ciudad, como la construcción de bibliotecas públicas y de viviendas en estratos más bajos²² (Pardo 2007; Gavilanes 2003).

En materias de seguridad, son notables tres estrategias principales en el plan de desarrollo de Peñalosa: la primera, recuperación y renovación del espacio público; la segunda, fortalecimiento de los cuerpos de seguridad y justicia y; la tercera, involucramiento de los ciudadanos en la planeación de estrategias de seguridad. Junto a las medidas ya mencionadas arriba, la Policía Metropolitana implementó el programa policía comunitaria y fueron creados espacios para que el ciudadano se involucrara en asuntos de seguridad a nivel barrial, facilitando la interacción en temas de seguridad entre los ciudadanos mismos y entre los ciudadanos y la policía. Esta interacción fue posible mediante el establecimiento de Frentes de Seguridad, grupos de personas que vigilaban su vecindad y coordinaban su actuar con la policía local. Paralelamente, se puso en marcha el programa para educar a líderes comunitarios en temas de seguridad y convivencia y capacitarlos en la resolución de conflictos. La reconstrucción de la Cárcel Distrital y la formación de la Unidad Permanente de Justicia contribuyeron considerablemente a mejorar las condiciones de presos y detenidos por algún crimen (Castro 2007; Dammert y Gamboa Rivas, 2005).

En 2001, Mockus inició su segunda gestión como alcalde de Bogotá y el acento nuevamente se puso en la cultura ciudadana; por ejemplo, mediante campañas de desarme voluntario del ciudadano. Varios funcionarios de la Administración Peñalosa mantuvieron sus puestos en la segunda administración *Mockusiana* y se continuaron varios de los principales programas iniciados por Peñalosa (Jaramillo 2010; Martín y Ceballos 2004).

²² La estratificación socioeconómica de zonas urbanas y rurales pobladas en Colombia se divide en seis; donde 6 es el más alto. Cuanto más bajo el número, menos recursos económicos disponen los usuarios. Este sistema forma la base para destinar subsidios y otras contribuciones de servicios públicos domiciliarios (Alfonso, 2005; Belalcázar y Tobar, 2013).

Las gestiones de Mockus y Peñalosa se complementaron; mientras la Administración Mockus se centraba en enmendar a los ciudadanos, el objetivo central de la Administración Peñalosa era el de reconstruir la ciudad físicamente. El pragmatismo y las personalidades de ambos ex alcaldes generaron una continuidad del desarrollo en Bogotá, a pesar de diferencias en las visiones y en cómo gobernar la ciudad. La reducción de horas de venta de alcohol, restricciones al tránsito de vehículos, restricciones a los establecimientos de diversión nocturna en combinación con operaciones policiales para desintegrar zonas de alta inseguridad –como la “olla” el Cartucho–, dismantlar los puntos afectados por la concentración de actividad criminal –como, por ejemplo, el microtráfico de estupefacientes– y desalojar vendedores ambulantes del espacio público. Mockus y Peñalosa fueron los primeros alcaldes en elaborar planes serios de seguridad en la ciudad, tanto al nivel distrital como local. Durante su primera gestión, Mockus se puso a dialogar con la Policía Metropolitana, porque ella no tenía la conciencia de trabajar con las autoridades civiles. Una característica que explica parte del respaldo ciudadano en la gestión de Mockus y Peñalosa es que lograron comunicar sus medidas y estrategias a los ciudadanos a través de campañas de comunicación.

Resulta notable que Mockus nunca usó la palabra “seguridad” en discursos durante sus años de burgomaestre.²³ Sin embargo, las temáticas de seguridad y convivencia formaban parte integral de su esfuerzo por implementar la cultura ciudadana desde una perspectiva preventiva. La administración de Peñalosa se refirió más explícitamente al tema de seguridad. Sin embargo, mejorar la seguridad y la convivencia entraba más bien en el enfoque del ex alcalde de recuperar el espacio público.²⁴ Durante la segunda gestión de Mockus, se reintrodujo la cultura ciudadana como eje central en el plan de desarrollo. La Administración de Mockus implementó varias mejorías de seguridad durante el segundo mandato, además de los programas de desarme voluntario; dando continuidad al fortalecimiento de la Policía de la ciudad (Martín y Ceballos 2004: 155-157).

Las administraciones públicas entre 1995 y 2003 lograron recuperar una legitimidad institucional que anteriormente había desaparecido por el mal manejo o inexistencia del suministro de servicios públicos. La

²³ Entrevistas a Antanas Mockus, Bogotá, el 9 de noviembre de 2007 y el 26 de abril de 2012.

²⁴ El eje central de la estrategia del espacio público de Peñalosa se basó en la teoría de las ventanas rotas, entendiendo que una ciudad organizada y limpia genera seguridad, donde el disfrute y la interacción de la ciudadanía en el espacio público es un objetivo principal y que es posible fortalecer la seguridad a través de la resocialización de la ciudadanía.

credibilidad ciudadana que reapareció como resultado del manejo por parte de las administraciones de Mockus y Peñalosa fue fundamental para llevar a cabo los programas de cultura ciudadana y de espacio público. El acento en la eficacia, transparencia y control ciudadano sobre la gestión pública; además de la manera novedosa de impactar la seguridad ciudadana y convivencia, hicieron que se disfrutara de una reducción radical de la tasa de homicidios en la ciudad²⁵ y la mejora de la percepción de seguridad. Adicionalmente, el fortalecimiento institucional y policial también fue complementado por un aumento considerable en recursos económicos distritales. El juicioso proceso de institucionalización del manejo de la seguridad ciudadana por la voluntad política y la capacidad de liderazgo que brindaron los burgomaestres en la etapa más creativa e innovadora de la larga historia de la ciudad, resultó en progresivos espacios y capacitaciones necesarios para establecer una coordinación interinstitucional estructurada. Esto concuerda con la tesis de Hersey y Blanchard (ver capítulo 1), quienes se refieren al concepto *situational leadership*, al decir que la relación entre el alcalde y el jefe de policía depende de la capacidad de liderazgo y el apoyo socioemocional del alcalde, y de la preparación y disponibilidad del equipo administrativo del alcalde. Esto también concuerda con la tesis de Melo y Baiocchi (ver capítulo 1) quienes subrayan que el principal rasgo del gobierno local es el papel que desempeña el líder político local.

3.2.2 Los gobiernos distritales y la seguridad entre 2004 y 2015

En 2004 hubo un cambio político que iba a influir considerablemente a la gestión pública de Bogotá, con impacto en el manejo de la seguridad; afectando a la articulación entre la Alcaldía Mayor y la policía. La fase entre 2004 y 2015 es muy distinta a la de 1995 y 2003. El nuevo orden político que llega al poder en la Administración Distrital, con tres alcaldes mayores provenientes de partidos de izquierda; Luis Eduardo Garzón (2004-2007)

²⁵ El descenso de la tasa de homicidios en la capital durante estos años es muy llamativo en el contexto latinoamericano y coincide con la caída de la tasa al nivel nacional en Colombia. Existe una discusión sobre cuáles han sido los factores que provocaron este descenso, mencionándose, entre otras, las medidas nacionales contra el narcotráfico. De todas maneras, como bien lo dicen Martín y Ceballos; “la mejoría de los indicadores es a la vez el resultado de reformas institucionales nacionales y, en particular, de una decisión política de los alcaldes Mockus y Peñalosa para liderar una recuperación integral de la ciudad, con particular atención para el tema seguridad y convivencia” (2004: 108). Ambos sostienen que Bogotá es una evidencia de “cómo una política de seguridad nacional puede fortalecerse y hacerse más sostenible cuando es apoyada y complementada por políticas locales de seguridad ciudadana” (2004: 109).

del Polo Democrático Independiente; Samuel Moreno (2008-2011) del Polo Democrático Alternativo y; Gustavo Petro (2012-2015) del Movimiento Progresistas, produce un cambio profundo al modelo independiente y tecnocrático que preservaban Mockus y Peñalosa, parte por la política misma del partido y de los alcaldes y parte por el nuevo escenario de inseguridad que se enfrenta en Bogotá.

Tanto Garzón, como Moreno y Petro, provienen de la izquierda. Ello es muy notable en Bogotá, donde ha tenido mucho respaldo por el electorado a partir del 2004; mientras que, en el plano nacional, ha predominado la derecha. Así se evidencia tras los gobiernos sucesivos del expresidente Andrés Pastrana entre 1998-2002 (afiliado al Partido Conservador Colombiano); del expresidente Uribe entre 2002-2010 (afiliado del liberal Primero Colombia), y el presidente actual Juan Manuel Santos desde 2010 (afiliado al liberal Partido de la U). Según Basset (2008), la izquierda colombiana expandió su popularidad durante los últimos tiempos, y observa que “la izquierda aparece, por primera vez en la historia del país, como una fuerza que pesa en el sistema político” (p. 5), pese a que la derecha posee una posición que obstaculiza a gran medida el avance de los intereses izquierdistas.²⁶ Ello fue muy notable durante la presidencia de Álvaro Uribe y su fuerte cruzada militar en el conflicto armado interno en el país. En este sentido, Bogotá es particularmente diferente, constituyéndose en un espacio donde tres candidatos de la izquierda han llegado al poder en la capital, discrepando notoriamente con la política del gobierno nacional.

Durante las últimas tres administraciones distritales hubo una serie de escándalos que terminaron en la destitución de los dos últimos burgomaestres, y el encarcelamiento provisional de uno de ellos. La imagen pública y la imagen reproducida en los medios de comunicación han sido caracterizadas por intranquilidad, discapacidad tanto en el liderazgo como en la gestión pública, una imagen agravada por protestas callejeras (por ejemplo, contra el malfuncionamiento del transporte público) y por la renuncia de funcionarios públicos claves. Ocasionalmente, la percepción

²⁶ Similarmente, Rodríguez Quiñones (2009: 80) argumenta que, recién desde 2005 –con la aparición del Polo Democrático Alternativo– la izquierda colombiana tiene mayor popularidad entre el electorado. Según la autora, dos factores históricos han limitado fuertemente su avance; el primero es que el partido Liberal tiene un brazo de izquierda donde muchos intereses izquierdistas han sido canalizados, restringiendo significativamente cualquier iniciativa y creación de un partido de izquierda que se diferenciara del partido Comunista. El segundo es que, desde mediados de los 1960 y la lucha contra los grupos guerrilleros, se tiene mucho miedo a la represión de la fuerza pública, en una situación donde fácilmente se ha podido lanzar acusaciones de apoyar a la guerrilla.

ciudadana ha estado muy afectada por la imagen caótica que el alcalde y su administración ha generado. En lo que concierne a la seguridad, el desempeño ejercido por la Administración Distrital ha sido muy distinta a la gestión proactiva de Mockus y Peñalosa, donde se ha observado una reducción de actividades en la materia. Informes publicados en los medios de comunicación indican, además, que en ciertos momentos hubo disconformidad entre los burgomaestres Luis Eduardo Garzón y Gustavo Petro y los comandantes de la Policía Metropolitana. Es llamativo el bajo número de trabajos escritos sobre las últimas tres alcaldías, mientras que sobre las respectivas gestiones de Mockus y Peñalosa se conoce un número expresivo de análisis realizados.

Cuando Luis Eduardo Garzón se posicionó como alcalde mayor a principios del 2004, pocos alcaldes en la historia de la ciudad habían tenido tantas ventajas como él. Después de que Mockus la dejó en manos del nuevo mandatario, la ciudad contaba con una nueva cultura institucional tras la consolidación de una nueva infraestructura institucional pública y la implementación de los programas que habían mejorado el comportamiento ciudadano y la infraestructura física urbana. En cuanto a la seguridad, Garzón heredó un aparato administrativo que brindaba conocimiento y herramientas para monitorear, investigar y seguir contrarrestando la inseguridad, y una imagen pública favorable. Bogotá se había transformado en una ciudad ejemplar en América Latina para la gestión local de políticas públicas urbanas. No obstante, la tarea que enfrentaba el nuevo elegido iba a resultar más compleja de lo que inicialmente se había pensado.

Para empezar, la transformación que Bogotá había atravesado había resultado en otra ciudad, en comparación con la situación frente a la cual enfrentaron Mockus a partir de 1995 y Peñalosa desde 1998. La situación de seguridad es dinámica y cambia constantemente. Esto es sobre todo una caracterización de la situación en Colombia y en Bogotá. En ese momento, no era precisamente la primera necesidad la mejora de un aparato burocrático y de las condiciones de vida. Ahora, Garzón debía enfrentar otras problemáticas que afectaban la ciudad. El riesgo de atentados del narcoterrorismo y la presencia de grupos guerrilleros y paramilitares en sectores pobres del territorio urbano todavía formaba parte de la actualidad, aunque el riesgo de ataques se había reducido considerablemente para 2004.

Los grupos armados ilegales y el crimen organizado se habían dedicado mucho más al narcotráfico y al crimen.²⁷

Libreros (2005) indica que la nueva situación de inseguridad era producto de nuevas dinámicas formadas entre el crimen organizado, la actuación de grupos guerrilleros y paramilitares en la zona urbana, la pobreza, el desempleo, la desilusión, entre más, aspectos que incentivaron al sector laboral informal, donde se buscaban bienes necesarios por otras vías no formales, y el provecho de esta crisis social por parte de redes criminales. La pobreza y la alta cifra de habitantes de calle en la capital eran fenómenos que contribuían a esta situación. Según Ortiz (2004) se conocía una cantidad de aproximadamente 14.000 habitantes de calle cuando Garzón fue electo alcalde.²⁸ Era pues obvio que la ciudad aún tenía mucho por caminar. Poco sorprendente era entonces el vínculo social en la iniciativa *Bogotá Sin Indiferencia*, el plan de desarrollo que presentó el alcalde mayor para el periodo 2004 - 2008. El plan tenía tres ejes principales: a) el Eje Social, que proponía mejorar la calidad de vida, reducir la pobreza y la inequidad concentrándose primariamente en las comunidades más vulnerables para incluirlas en la vida social; b) el Eje Urbano Regional, que buscaba mejorar los sectores urbanos que se encontraban en las condiciones más precarias por los altos niveles de pobreza, riesgos y de vulnerabilidad; c) el Eje Reconciliación, que procuraba una institucionalidad pública y una organización ciudadana contra las expresiones de violencia para que la acción ciudadana y la gestión pública facilitara la reconciliación de los colombianos.²⁹

Las estrategias del eje reconciliación procuraban estimular las relaciones sociales solidarias, pacíficas y de respeto a la convivencia ciudadana, mediante medidas preventivas contra posibles conflictividades; una mejoría de los servicios de justicia y su eficacia; participación democrática mediante el fortalecimiento institucional al nivel local y; coordinación y gestión interinstitucional en situaciones de emergencia, policía y de orden público. Se priorizó aumentar la capacidad técnica del

²⁷ Los grupos guerrilleros y paramilitares se han situado principalmente en localidades ubicadas al sur de la capital, como en Ciudad Bolívar y Bosa, donde la presencia de la autoridad distrital es más frágil. Pese a que se ha detectado presencia de estos grupos en la zona urbana en el pasado, es difícil monitorearlos y saber con precisión cuando se sitúan en la capital. En estas zonas, los grupos ilegales tienden a mandar ciertos barrios y reclutan jóvenes a quienes mandan a cometer infracciones como robos en la ciudad (*El Tiempo*, 25 de abril 2003 y 1 de diciembre 2014; *El Espectador*, 3 de marzo 2015).

²⁸ El 3 de febrero 2014, *Semana* informa en un reportaje televisado en su página web sobre habitantes de calle en Bogotá que el número más reciente de habitantes de calle en la ciudad bordea los 9.200.

²⁹ El plan de desarrollo *Bogotá Sin Indiferencia* (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2004).

SUIVD; dar continuidad a programas de desarme voluntario; fortalecer a la Policía Metropolitana mediante capacitación de sus integrantes y una mejora técnica y de su infraestructura (como adquisición de equipo y logística) y; fortalecer la seguridad local aumentando la cantidad de CAI e institucionalizando los consejos locales de seguridad, entre más.³⁰ Según Libreros (2005: 4), esta política proponía una solución a la crisis social, poniendo énfasis en la dignidad del individuo protegiendo la vida, la libertad, la integridad, el patrimonio y la tranquilidad ciudadana.

En este sentido, la Administración Garzón representó una ruptura con la visión de seguridad de los gobiernos precedentes. Garzón venía de un pasado ex sindicalista; contaba con el apoyo de pobladores de bajos ingresos de la ciudad y había puesto énfasis en mejorar las condiciones para las clases más vulnerables. El principal enfoque abordó las condiciones sociales, impulsando así programas para reducir la pobreza, mejorar la alimentación de los niños en las escuelas, crear comedores en zonas marginadas de la ciudad y construir escuelas públicas (Jaramillo 2010). Como observa Silva Nigrinis (2009: 152), este enfoque relacionó el asunto de seguridad con la desigualdad y la exclusión. En temas de seguridad ciudadana, la Administración Garzón realizó varias campañas contra la portación de armas y contra la intolerancia social.

Una evaluación de la gestión del primer año de Garzón –llevada a cabo por la Contraloría de Bogotá– concluye que hasta entonces se había dado continuidad a 18 proyectos del gobierno anterior con el decrecimiento de varias modalidades de violencia, delincuencia e inseguridad. Pese a ello, en el primer semestre del 2005, los homicidios y el atraco callejero se incrementaron levemente, determinando que la ciudad fuera percibida como insegura por sus habitantes. La evaluación también revisa los objetivos que no se alcanzaron (Contraloría de Bogotá, 2005). Pese a que el acento mayor que la gestión de Garzón puso a lo social y que descartó avanzar en programas puestos en marcha por su predecesor –como la iniciativa del desarme y la red de transporte público Transmilenio–, el debate en torno a si la pobreza generaba crimen y violencia, cuestionaba fuertemente su certeza.

El 21 de octubre del 2007 fue transmitido a nivel nacional por Caracol Televisión un debate de los candidatos para la elección del nuevo alcalde mayor de Bogotá para 2008-2012. El ex alcalde Antanas Mockus

³⁰ *Ibíd.*

preguntó directamente a uno de los nuevos candidatos para la alcaldía, Samuel Moreno –del partido Polo Democrático Alternativo–, si compraría 50 votos para ganar la elección si supiera que su rival había comprado 50 mil votos. Moreno contestó sin vacilación “no lo dudo”. Las críticas no esperaron en aparecer y reveló una actitud del candidato Moreno que iba a volverse muy costosa para la ciudad años más adelante. Pese a ello, el 28 de octubre Moreno salió como ganador de las elecciones locales con 43,70 por ciento contra su mayor oponente, el ex alcalde Peñalosa, quien recibió el 28,15 por ciento de los votos. En 2008, Moreno asumió el poder en la ciudad. Moreno gozaba del apoyo de las clases populares como su antecesor.

El plan de desarrollo *Bogotá positiva: para vivir mejor* de Moreno retomaba muchos aspectos de la propuesta de Garzón cuatro años antes, procurando una ciudad incluyente, justa y equitativa para sus ciudadanos, manteniendo el enfoque sobre las condiciones de vida de las familias y los niños de la capital. Los objetivos del plan contaban 29 puntos principales. En materias de seguridad, se proponía mantener una preferencia en la reconciliación y la paz, la prevención en las acciones municipales frente a las conflictividades, el delito y la violencia. Como Garzón, Moreno identificaba la seguridad como un bien público, necesario para vivir una vida digna en un ambiente caracterizado por el respeto a los derechos humanos y a la convivencia democrática. El fortalecimiento de la Policía Metropolitana, mediante cursos de capacitación y de formación de 4000 nuevos agentes; la adquisición de 750 vehículos para fortalecer la movilidad; la modificación del SUIVD para dar luz al CEACSC; el incremento de 11 a 20 de las conductas investigadas; caracterizar y monitorear conflictividades, delitos de impacto, muertes violentas (homicidios, muertes en accidentes de tránsito y suicidios, delitos sexuales y violencia intrafamiliar); realizar encuestas y análisis sobre convivencia y seguridad ciudadana; implementar programas de desarme, fortalecimiento de la infraestructura y tecnología de información y comunicaciones en temas de seguridad y convivencia ciudadana; implementación de un sistema de video-vigilancia y una red de seguridad e inteligencia, eran algunos de muchos proyectos que se proponía llevar a cabo.³¹

³¹ Plan de Desarrollo *Bogotá positiva: para vivir mejor* (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2008).

A principios de 2008, Rivas³² expresa preocupación por la capacidad de la Administración Distrital frente a materias de seguridad. Pone en duda si la ciudad está equipada con las herramientas necesarias para contrarrestar la presencia de las organizaciones criminales que operan en el territorio urbano, capaces de llevar a cabo acciones de mayor impacto. Según esta experta, haría falta una política pública fruto de análisis extensivo y conocimiento sobre la realidad de las dinámicas del crimen. Una iniciativa de *Bogotá positiva* era poner en marcha una nueva estrategia de “seguridad integral” en la Administración Distrital; es decir, el Sector Gobierno, Seguridad y Convivencia (SGSC) que tiene como misión “velar por la gobernabilidad distrital y local, por la convivencia y seguridad ciudadana, por la generación de espacios y procesos sostenibles de participación de los ciudadanos y ciudadanas y las organizaciones sociales, por la relación de la administración distrital con las corporaciones públicas de elección popular en los niveles local, distrital, regional y nacional; vigilar y promover el cumplimiento de los derechos constitucionales, así como de las normas relativas al espacio público que rigen en el Distrito Capital.”³³

Los problemas de movilidad en la ciudad –que venían desde tiempo atrás– tuvieron impacto significativo durante la gestión de Moreno y produjeron muchas quejas ciudadanas. La Administración Moreno inició varias obras públicas viales que aumentaron el desorden. A mediados de 2011, Moreno fue privado de libertad bajo sospecha de corrupción, relacionada a la contratación de ciertas obras públicas en la ciudad.³⁴ La interina Clara López, del mismo partido político, le reemplazó durante los últimos meses de 2011,³⁵ en espera de que se organizaran nuevas elecciones. La inseguridad que vivió Bogotá, y la percepción de inseguridad generada por el caos que causó Moreno, obligó a la alcaldesa interina a tomar medidas de seguridad muy específicas,³⁶ como el incremento del número de

³² Ángela Rivas Gamboa es coordinadora de investigaciones para la Fundación Ideas para la Paz (FIP), un *think tank* situado en Bogotá que se enfoca en análisis del conflicto armado. Este comentario fue publicado en *Semana* el 9 de febrero de 2008.

³³ Alcaldía Mayor de Bogotá: www.gobiernobogota.gov.co. Consultada 14 de agosto de 2015.

³⁴ Moreno fue suspendido de su cargo por la Procuraduría General de la Nación en mayo de 2011. Luego de seis meses, un Tribunal de Bogotá lo detuvo provisoriamente por presuntas irregularidades en la contratación de obras públicas en la ciudad. En marzo del 2012 el ex alcalde fue acusado formalmente. En espera del proceso jurídico, Moreno está encarcelado, según el medio informativo colombiano *La Silla Vacía*: www.lasillavacia.com).

³⁵ *El Espectador*, 6 de junio de 2012.

³⁶ A fines de julio de 2011, la Policía de Bogotá recibió 483 motos (*El Espectador*, 29 de julio de 2012) y unos meses más tarde, López anunció que el número de efectivos en Bogotá aumentaría con la llegada de 1.500 policías (*El Espectador*, 2 de diciembre de 2011).

efectivos policiales en la ciudad. No obstante todo ello, el SGSC fue puesto en marcha.

En el *Balance de Gestión 2008-2012* sobre el SGSC, realizado por parte de la Secretaría de Planeación (2011) de la Administración Distrital, se informa de la ampliación del parque automotor de la fuerza pública con 1.851 vehículos. En 2010 se puso en marcha el sistema integrado de video-vigilancia, incrementando el número de cámaras de 1.535 a 1.929 en el territorio urbano. Junto a ello, otros avances muestran un incremento de 4.252 radios para el sistema de radio troncalizado de la Policía Metropolitana; construcción de 6 nuevos CAI; capacitación de 7.410 integrantes de la Policía Metropolitana en resolución de conflictos, policía y comunidad, sustancias psicoactivas, gestión comunitaria. Además, figuran programas vinculados a reducir el crimen y la violencia en la capital, como *No dar papaya*, *Yo me aseguro vivo sin drogas*, *La justicia por tu cuenta no cuenta*, entre otros. Estas últimas iniciativas se dirigían a modificar el comportamiento antisocial. Desde la institución penitenciaria, Moreno mandó una carta pública para hacer balance de su propia gestión. Varios medios de comunicación, entre otros *Caracol Radio*, difundieron una carta en su página web³⁷ el 30 de diciembre 2011, en la que el ex alcalde afirmó que el 90 por ciento de *Bogotá positiva* había sido llevada a cabo. Moreno destaca el avance en reducir el desempleo, generar nuevos puestos de trabajo, incluir sectores marginalizados y combatir el hambre, con beneficios a más de un millón de individuos. Además, el 70 por ciento del presupuesto total se invirtió en iniciativas sociales, beneficiando a los sectores de educación, salud, vivienda, alimentación, cultura, deporte y los grupos vulnerables en la ciudad. Según el encarcelado, “todos estos logros fueron posibles gracias a una gestión pública muy fuerte en sus componentes”.

Sin embargo, la evaluación del *Bogotá positiva* del 2011 realizado por *Bogotá, Cómo Vamos*³⁸ observa retrocesos preocupantes en materias de seguridad, movilidad, hábitat y competitividad. Pese a que se consiguió una reducción de la pobreza y habitantes de calle y así una mejoría de las condiciones de vida, no afectó positivamente la problemática de desigualdad. En lo que concierne a seguridad, es notable que la tasa de homicidios se incrementó. De hecho, la entidad afirma que la Administración Moreno no conoce la realidad de la inseguridad por falta de índices, contribuyendo a “un discurso

³⁷ La página web de *Caracol Radio* es www.caracol.com.co.

³⁸ *Bogotá, Cómo Vamos* es un programa de control ciudadano. Está encargado de evaluar periódicamente los cambios de la calidad de vida en la capital mediante indicadores técnicos y de percepción (www.bogotacomovamos.org).

contradictorio sobre lo que sucede en la ciudad.” El informe concluye en que no existen mejores condiciones de seguridad, pese a que la coordinación entre la Administración Distrital y la Policía Metropolitana ha sido fructífera en el sentido que se ha podido adaptar bien a la nueva estrategia bandera de la Policía Nacional, el Plan de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes (PNVCC)³⁹ en el territorio urbano.

El nuevo alcalde mayor elegido fue Gustavo Petro, quien gobierna la ciudad desde enero de 2012. Su programa *Bogotá Humana* es dirigido a mejorar el desarrollo humano capitalino, priorizando reducir la segregación social, económica, espacial y cultural, para formar una ciudad equitativa con acceso de todos a los bienes de la ciudad. Junto a ello, se ejerce prioridad en implementar un modelo ambiental sostenible y revitalizar el espacio urbano. También, dándole continuidad a sus partidarios políticos y ex burgomaestres, fortalece la participación ciudadana, la eficacia administrativa, la seguridad ciudadana, la transparencia y el combate a la corrupción, todo ello para fortificar la convivencia.⁴⁰ En este sentido, el programa gira en torno a tres ejes centrales: a) reducir la segregación y discriminación; b) enfrentar el cambio climático y ordenarse alrededor del agua y; c) defender y fortalecer lo público. Este último eje tiene como objetivos: aumentar la capacidad de decisión para la ciudadanía; integrar nuevos grupos y establecer un diálogo con la administración pública mediante un nuevo modelo de participación ciudadana; fortalecer la capacidad y eficacia de los gobiernos locales para responder a las demandas ciudadanas y fortalecer la gobernabilidad democrática local; luchar contra la corrupción, promover la transparencia y ejercer control para recuperar la confianza ciudadana; mediante la participación ciudadana y la coordinación con la fuerza pública, fortalecer la capacidad de las autoridades distritales y locales en su esfuerzo de prevención del delito, la violencia y las conflictividades en la zona urbana; promover eficacia burocrática distrital para garantizar una estructura administrativa distrital eficiente y comprometida con las necesidades de la ciudadanía.⁴¹

³⁹ Para más detalle sobre el Plan de Vigilancia Comunitaria por Cuadrante, véase la sección “La relación entre la Alcaldía Mayor y la Policía Metropolitana de Bogotá”.

⁴⁰ En comparación con los planes de desarrollo anteriores, Lewin destaca cinco novedades en la estrategia de Petro: la lucha contra la segregación para mayor equidad socioeconómica; el enfoque en la reparación de las víctimas del conflicto que residen en la ciudad; énfasis en el ambientalismo ordenando la ciudad alrededor del agua y el reciclaje de basuras; énfasis en revitalizar el centro de la ciudad y; mejorar la comunicación con la ciudadanía mediante consultas en la toma de decisiones importantes. *Silla Vacía*, 8 de mayo del 2012 (www.lasillavacia.com). Página web fue consultada el 13 de febrero de 2014.

⁴¹ El Plan de desarrollo *Bogotá Humana*, Alcaldía Mayor de Bogotá, 2012.

Petro proviene del mismo partido político que sus predecesores. En el Polo Democrático Alternativo ocupó el cargo de senador tras las elecciones nacionales en 2006; renunció a ese mandato en 2009 para presentarse como candidato presidencial en las elecciones del 2010. Tras las elecciones, Petro abandonó el Polo Democrático Alternativo, al parecer porque el liderazgo del partido se abstuvo de sancionar al alcalde de entonces Samuel Moreno por las acusaciones de irregularidades en las obras públicas en la capital. Poco después, Petro creó su propio partido político llamado Movimiento Progresistas, con el que se presentó como candidato en las elecciones locales en Bogotá en 2011 y ganó.⁴²

Desde un principio de su mandato, Petro confrontó dificultades. Se pintaba difícil el camino para adelante, ya que ganó con aproximadamente 30 por ciento de los votos, lo cual significa que 70 por ciento de los votantes no le quería como alcalde. Además, asumió el cargo de una ciudad con altos índices de inseguridad. Durante los primeros meses como burgomaestre, casi la mitad de su gabinete renunció. Uno de ellos fue el Secretario de Gobierno, responsable de la seguridad ciudadana y la convivencia en la ciudad. Como su reemplazante fue nombrado Guillermo Asprilla.⁴³ En su juventud, tanto Asprilla como Petro formaban parte del grupo guerrillero M-19.

Estos antecedentes parecen generar dificultades y molestias en ciertos círculos. Petro heredó el desorden que le había dejado Moreno; sobre todo, la movilidad que, desde un principio, le generó muchas dificultades. Un incidente se produjo en marzo de 2012, cuando le tocó mediar en una protesta violenta contra la saturación del sistema de transporte público Transmilenio.⁴⁴ El 10 de mayo de 2012, se produjo un

⁴² El Movimiento Progresistas es un partido socialdemócrata que se define como el partido de la Constitución de 1991. Se encuentra en la posición de centroizquierda en el espectro político. Las ideas y sus aspiraciones políticas coinciden naturalmente con las de su líder Gustavo Petro. El fuerte sello de las nociones de la Constitución de 1991 en el programa político del partido tiene que ver con el pasado militante de Petro en el movimiento guerrillero M-19 y como uno de los personajes que puso en vida el ala político del movimiento Alianza Democrática M-19. Este partido desempeñó un papel importante en la elaboración de la Constitución, un proceso que terminó en la exitosa desmovilización de grupo armado y una importante representación en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991. Tras su trayectoria en Alianza Democrática M-19, en 1998 Petro y otros del mismo partido crearon el Movimiento Vía Alterna para participar en las elecciones nacionales del 2002 en la coalición formada por varios partidos de izquierda, llamada Frente Social y Político. Luego se consolidan varios de los partidos en la coalición Polo Democrático Independiente. Este partido existe hasta 2005, cuando se fusiona con otro partido que se llamaba Alternativa Democrática. Así nace el Polo Democrático Alternativo, el cual une diferentes fracciones de la izquierda en Colombia (La Silla Vacía, su página web fue consultada 11 de abril de 2016).

⁴³ *El Espectador*, 2 de mayo de 2012.

⁴⁴ *El Espectador*, 9 de marzo de 2012

atentado contra la vida del ex ministro colombiano Fernando Londoño en el principal centro financiero de Bogotá. Junto al descontento ciudadano hacia las obras públicas, el caos de la movilidad y las elevadas cifras de inseguridad, la administración Petro tuvo un comienzo muy difícil.

El gobierno de Petro llegó a un fin abrupto durante los primeros días de diciembre del 2013, al ser destituido por el Procurador General de la Nación Alejandro Ordóñez, quien decidió además sancionarlo al inhabilitarlo de la vida política por 15 años. Simultáneamente, se pidió a la Fiscalía General de la Nación investigar las presuntas irregularidades del burgomaestre en la implementación del nuevo modelo de aseo en la capital, la razón por la cual fue inhabilitado.⁴⁵ La fase 2004-2015 termina con una imagen pública de una ciudad en decadencia, una ciudad donde no se ha sido capaz de construir encima de las bases creadas entre 1995 y 2004, donde –según *Semana*, 11 de agosto 2015– ocurren unos 27 mil atracos cada año. La revista colombiana *Dinero* (12 de diciembre 2014) caracteriza al alcalde actual, su administración y la situación de la capital como un “desastre administrativo” y agrega que “no obstante, los derroteros económicos de la capital, trazados por el defenestrado Alcalde, seguirán su curso independientemente de quién sea el nuevo piloto de la nave”. Una dinámica similar se estaba pintando en materias de seguridad. Las cifras que se dieron a conocer tras la publicación *Encuesta de Percepción Ciudadana Bogotá 2013* por la Cámara de Comercio en enero 2014 señalan que apenas el 21 por ciento de los encuestados se sentían seguros en la ciudad. La principal razón se debe al atraco callejero, según el informe. Pese a que el debate sobre percepción de seguridad es complejo en las ciudades latinoamericanas, por una alta gama de factores que interactúan y potencian el miedo en una persona, el informe transmite un mensaje negativo sobre la autoridad municipal; una indicación más de la negatividad que hablaba en contra del ya expulsado Petro.

A fines de abril 2014, Petro regresa a gobernar ya que el presidente Santos decide acatar la decisión ordenada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, de declarar inválida la destitución interpuesta por la Procuraduría General de la Nación. Una vez vuelto a su oficina en el Palacio Liévano, Petro siguió siendo hostigado por procurador general Ordóñez. Este caso va a perseguir al burgomaestre y, probablemente, en el

⁴⁵ Luego del fallo que se pronunció el 9 de diciembre del 2013, dada su gravedad, el caso se volvió primera noticia nacional en Colombia, donde revistas como *Semana* y *Dinero* y todos los principales periódicos del país, como *El Tiempo* y *El Espectador*, publicaron una vasta cantidad de artículos.

futuro mediano también. Petro debe permanecer en su puesto hasta enero 2016, cuando se posicione a quien gane las elecciones locales del 25 de octubre de 2015.

3.3 La caracterización de la relación interinstitucional

Desde 1995, Bogotá se caracteriza por tener alcaldes mayores que enfrentan grandes desafíos en las temáticas de movilidad, salud, medio ambiente, el bienestar social, pobreza, inequidad y –sobre todo– seguridad. Además, las dinámicas que se desarrollan dentro de cada sector y las particularidades que ocurren cuando estos se entrecruzan, agudizan estos problemas y/o crean nuevos.

Los burgomaestres que han gobernado la capital desde 1995 han intentado mejorar las condiciones de vida para los bogotanos y gestionar eficazmente. Como todo liderazgo civil, hay un resultado diferente para cada uno. La voluntad por implementar su propia política ha estado fuertemente presente desde 1995, pero las entidades estatales que operan en Bogotá, los intereses institucionales, los diferentes liderazgos de estas instituciones y los objetivos, misiones y maneras suelen ser diferentes de una institución a otra. Siendo alcalde mayor, no solamente se trata de implementar una visión propia, sino también contemplar un factor aún más determinante para gestionar, cual es la capacidad de consensuar de trabajar en equipo, respetar e involucrar a las otras entidades bajo su autoridad y a las instituciones con las cuales uno mantiene una relación horizontal. A este nivel se dan múltiples dinámicas locales de gobernanza; no solamente se depende de los rasgos personales y la capacidad profesional que uno tiene como líder, sino también de las cabezas y líderes con quienes uno trabaja; es decir, las relaciones interpersonales. En el análisis subsecuente se estudian justamente estas interacciones entre los burgomaestres que gobernaron a Bogotá entre 1995 y 2015 y la Policía Metropolitana. Para la facilidad del análisis y la lógica de los hallazgos encontrados, se divide este periodo en dos etapas diferentes; 1995-2003 y 2004-2015.

3.3.1 Gobierno distrital y Policía entre 1995-2003: consolidación (inter)institucional

En el periodo 1995 - 2003, la relación interinstitucional entre la autoridad civil y la Policía Metropolitana puede ser considerada como un proceso de acercamiento, una consolidación interinstitucional y un aprendizaje institucional. Fue durante esos años que la temática de seguridad y convivencia en Bogotá se institucionalizó y cuando las autoridades municipales por primera vez asumieron la responsabilidad y mostraron serio interés en el tema. El escepticismo por parte de la policía hacia la autoridad civil en esta relación interinstitucional recién establecida era lógica por varios motivos. Históricamente, la seguridad era una prerrogativa policial y militar. Estos organismos comparten la visión de que ellos son los únicos con formación adecuada y capacitada para actuar en materia de seguridad y de orden público. Además, si estos organismos de seguridad se ven obligados a trabajar conjuntamente con civiles con poco o ningún conocimiento o formación en temas de seguridad, entonces se corre un alto riesgo de que se empeore o, inclusive, se deslegitime la relación interinstitucional entre la policía y la autoridad civil.⁴⁶ Estas tendencias tienen raíces históricas en Colombia, como deja en evidencia el segundo capítulo de esta tesis. La cuestión de seguridad ha sido dejada en manos de la fuerza pública y ha sido dirigido desde el nivel nacional, donde en enfoque dominante fue combatir a la insurgencia, al narcotráfico y a los grupos paramilitares en las extensas zonas rurales del país. Poca o ninguna atención se dio a la protección de la integridad física de los habitantes ciudadanos. Estas nuevas nociones de seguridad pública sólo se conocerían a partir de los '90, cuando el clima político y constitucional abrió el espacio y los mecanismos institucionales para reformular la gestión pública local de la seguridad.

Pese a ello, tanto Mockus como Peñalosa consiguieron un avance importante al fortalecer el liderazgo institucional de sus administraciones frente a la Policía Metropolitana, mediante una coordinación interinstitucional en instancias como el Consejo de Seguridad, al nivel distrital y; los consejos locales de seguridad, que se habían establecido en las

⁴⁶ La falta de expertos civiles en materias de seguridad es un fenómeno que, en la mayoría de los países latinoamericanos, debilita la posición e influencia de las autoridades civiles en el sector de seguridad pública. Colombia no escapa a esta característica.

localidades de la ciudad. El resultado de ello iba a ser una mejor articulación entre la Alcaldía Mayor y la Policía.

Este proceso –construir y consolidar la relación entre la Alcaldía Mayor y la Policía Metropolitana– nació en la primera gestión de Mockus. El burgomaestre mismo tomó la iniciativa de contactar a la policía para que asistieran a las reuniones con su administración. No obstante esta invitación abierta, inicialmente se tenía que confrontar una inconveniencia. El comandante de la Policía Metropolitana mandaba a sus subalternos para asistir a las reuniones del Consejo; en vez de estar presente él mismo. Luego de objetar esa presencia y dejar muy en claro que se requeriría la presencia del comandante mismo de la policía, el entonces Subsecretario de Asuntos para la Convivencia y Seguridad Ciudadana Hugo Acero obligó al comandante a tomar parte de las reuniones del Consejo. Al principio, los altos mandos policiales se abstuvieron de participar en las discusiones y cumplían con estar presentes. Un asunto que complicó aún más esta situación fue que muchos que formaban parte de la administración Mockus procedían de la Universidad Nacional, donde los estudiantes tienen fama de ser radicales y se manifiestan muy a menudo en contra del Estado; a la Policía Metropolitana le tocaba enfrentarlos con brigadas antidisturbios. Acero afirma que, para los comandantes, “era muy difícil aceptar a un civil en forma de Alcalde como su jefe”; además de verse obligados a trabajar con personas de la Universidad Nacional.⁴⁷ Pese a ello, durante la primera gestión de Mockus, poco a poco, se implementaría un equipo de trabajo para mejorar la seguridad. Acero menciona otros aspectos conflictivos pero –como él mismo dice– se trataba de un aprendizaje mutuo en el que, por un lado, la Alcaldía Mayor tenía que aprender a conocer a la Policía Metropolitana y ésta a aquella. En las palabras de Acero: “No se puede desconocer a la Policía y su cultura. Por eso, son culturas que le toca respetar” y “son dos mundos que hay que unir”.

Los desafíos existentes no eran desconocidos para Bromberg. En una entrevista con el autor, el exalcalde reflexionó sobre la relación que tuvo con la Policía Metropolitana durante su gestión. “Hasta 1997, la policía había comenzado a prestigiarse, sobre todo por la llegada a la directriz General Serrano, quien mediante presión de Estados Unidos tomó cargo de la institución. Sobre todo por ayuda de Estados Unidos que destacó a la institución su rol en la lucha antinarcoóticos.” Según Bromberg, esto hizo

⁴⁷ Entrevista a Hugo Acero Velásquez, Bogotá, el 30 de abril de 2012.

que le tocara un cuerpo policial mucho más motivado y prestigiado que el de anteriores gobiernos. Afirma también que “el prestigio de la Policía Nacional que le tocó a Mockus también era altísimo, porque el ejército estaba en el piso.”⁴⁸

Como se ha señalado, el Consejo de Seguridad ya marchaba antes de la llegada de Bromberg como alcalde. El enfoque de cultura ciudadana, por ser distinto, generó interés en la policía. Al principio, organizaban talleres con la policía y daban cursos de derechos humanos a los agentes. Durante el periodo de Mockus y Bromberg “fue la primera vez que la Policía se sentía percibida como seres humanos por la autoridad de Bogotá. Además, la extrema capacidad de convicción de Antanas contribuyó mucho en establecer una cooperación con la policía. Por ejemplo, Antanas propuso implementar un decreto de desarmar a la policía. El comandante policial de entonces estaba muy de acuerdo y aceptó porque prefería ver a sus agentes desarmando en vez de con armas. No sabía qué podían hacer. Sin embargo, el decreto no se implementó bajo presión del Presidente.” Antanas se sintió inconforme sin la libertad suficiente para implementar dicho decreto y esta circunstancia también contribuyó a que decidió abandonar su puesto como burgomaestre para presentarse como candidato presidencial para 1997. Poco manubrio.”⁴⁹

A Mockus y Bromberg les tocó trabajar con dos comandantes de la Policía Metropolitana, los generales Gilbert y Campo. Ellos veían la idea de cultura ciudadana como muy renovadora y aceptaron la idea. Bromberg sostiene que “los policías son muy complicados,” pero que todo depende de la relación que uno establece con el comandante. Cuando Bromberg entró como alcalde en 1997, el comandante de policía fue cambiado por el general Campo. El alcalde mantuvo una muy buena relación con él. El exalcalde asegura que la cooperación depende “completamente” de la relación entre el alcalde mayor y el comandante de policía. Afirma que “es importante trabajar con ellos, no los puede dejar solos porque les ocurren (hacer) cosas. Hay que estar encima y tomar responsabilidad como autoridad y como alcalde mayor. Hay que gobernar.” Antes se dejaba todo en manos de la policía y no iba bien. Desde 1995 lo que se procuró “era planeación de ingeniería, donde no dejaba todo en los manos de la policía. Esto es gobernar bien, esto es bajar los homicidios”. Asevera que “necesitan

⁴⁸ Entrevista a Paul Bromberg Zilberstein, Bogotá, 14 de marzo del 2014.

⁴⁹ *Ibíd.*

ingenieros para que los policías no hagan ellos mismos la planeación... si no, hacen lo que quieren. Hay que manejar en concertación con ellos.”⁵⁰

Bromberg recuerda que la primera semana en el Consejo de Seguridad comenzó una pelea tremenda con el ejército que iba a perdurar por muchos años. En esta reunión, Bromberg preguntó al general militar Sánchez por qué hacía patrullaje en la calles de la localidad de Chapinero. El general respondió que el ejército “va donde quiere”. Bromberg le respondió indagando cómo soldados que sólo andan con fusiles y cumplen órdenes hicieran operativos en las zonas urbanas. “El policía necesita ser mucho más sabio y educado en su actuar que el militar, quien solamente sabe seguir ordenes no más. No tiene nada que hacer en la ciudad.” Esta pelea entre los policías y los militares todavía sigue siendo un punto de mucha tensión. Bromberg también explicó que se hizo muy amigo de la policía y enemigo del ejército. Los policías dejaron saber muy a menudo que no eran “ningún militar” pero “somos policías”. Esto denota una profesionalidad en el cuerpo policial. Desde ya, había convicción tanto dentro de la policía como en las administraciones de Mockus y Bromberg, de no querer a los militares en la zona urbana.⁵¹

Junto con la Policía empezaron a planear operativos y estrategias; como controles de alcoholemia, a la venta de alcohol, entre muchas. En 1997, Bromberg logró el desarme de la policía, un proceso que había generado oposición desde los altos mandos del país. Y como una consecuencia directa del desarme hubo una reducción muy notable en la tasa de homicidios de la ciudad. La cooperación con la policía consistía en diseñar y evaluar operativos. También se creó un Comité de Epidemiología para hacer seguimientos a los operativos. Cada jueves, de 7 a 9 de la mañana, tenían desayunos donde evaluaban los operativos. Como explica Bromberg, “era muy importante trabajar las conductas porque la policía no sabía de eso. Había fallos en los controles, como en el caso de alcoholemia, donde no tenían los aparatitos para controlar. Además no existía ningún protocolo cómo llevar a cabo dichos controles, no estaban establecidos jurídicamente. Tampoco existía desde antes la obligación de tomar pruebas de sangre para verificar que una persona realmente estaba bajo influencia de alcohol. Un problema más era que los médicos no trabajaban los viernes, entonces no era posible tomar este tipo de pruebas todos los días.”⁵² Otros

⁵⁰ *Ibíd.*

⁵¹ *Ibíd.*

⁵² *Ibíd.*

proyectos, como “Entregue las llaves”, por ejemplo, fueron impulsados conjuntamente.

En las reuniones de planificación participaban representantes de la Medicina Legal, el sector de salud, el comandante de la policía y autoridades de tránsito, entre otros. Los proyectos y estrategias incluían controles de cobros excesivos por parte de los taxistas, con policías civiles que los tomaban y, si sorprendían con sobre cobros, los multaban.⁵³

De esta forma, se integró a las dos instituciones. Anteriormente, la Policía Metropolitana no se sentía “parte de”, por el simple hecho de que sus representantes no eran invitados a participar. Durante la Administración Mockus, el comandante de la Policía y su teniente fueron integrados al gabinete del alcalde. Esta fórmula interinstitucional tuvo continuidad en la gestión de Peñalosa; la Policía Metropolitana participó en los equipos realizando proyectos en la ciudad. “Logramos trabajar en equipos en lo operativo”. “Es además muy importante que el Alcalde mismo muestre interés y esté presente durante este tipo de organización con la Policía Metropolitana”. La coordinación interinstitucional no se limita a que el alcalde y el comandante se comunicasen a través de llamadas telefónicas, sino a través de un trabajo de equipo.⁵⁴

El carisma y el liderazgo que irradiaban Mockus y Peñalosa durante sus respectivas gestiones contribuyeron decididamente a generar confianza en la relación con los altos mandos de la Policía. Gómez menciona que ambos ex alcaldes sabían comunicar muy bien al ciudadano y vendían sus mensajes. Las relaciones con los comandantes de Policía, a veces fueron tan buenas que pedían que no se reemplazara al comandante de entonces.⁵⁵ La continuidad política de la gestión pública durante 1995 y 2003 constituyó así un factor que contribuyó a mantener relativamente estables las relaciones entre los alcaldes mayores y los comandantes de Policía. Como muestran Martín y Ceballos (2004: 359-360), la rotación de comandantes durante 1995 y 2003 fue relativamente baja en comparación con lo ocurrido en otras ciudades. Esta relación fue dinámica también debido a que los respectivos planes de desarrollo contenían estrategias que atacaron muy seriamente las problemáticas de inseguridad; sin divorciarse de los planes de seguridad de la policía.

⁵³ *Ibíd.*

⁵⁴ Entrevista a Hugo Acero Velásquez, Bogotá, el 30 de abril de 2012.

⁵⁵ Entrevista a Claudia Gómez, Bogotá, el 27 de abril de 2012.

El papel proactivo de las administraciones de Mockus y de Peñalosa incrementó la cooperación interinstitucional con la Policía Metropolitana en varios aspectos. Acero (2003), encargado de asuntos de seguridad durante todo este periodo, destaca en el proceso un aumento esencial del presupuesto de la institución policial en la capital:

Tabla 3.3 Aumento del presupuesto de la Policía Metropolitana, 1992-2003

Periodo	Cantidad (en millones de pesos)
1992-1994	12.157
1995-1997	49.533
1998-2000	116.107
2001-2003	111.605

Fuente: Elaboración propia en base de datos en Acero (2003: 55).

Los recursos se incrementaron casi diez veces (lo que equivale a un aumento de 955 por ciento hasta reducirse al 918 por ciento) en un periodo de nueve años. Estos recursos, administrados a través de la entidad Fondo de Vigilancia y Seguridad del Distrito a la Policía en Bogotá, financiaron, entre otras, la modernización técnica; los agentes llegaron a disponer de más y mejor infraestructura y material como nuevas estaciones de policía, motocicletas, carros, equipos de comunicación, entre más. Estas mejorías, junto a la adquisición de un nuevo centro automático de despacho CAD⁵⁶ redujeron el tiempo de respuesta de 20 a 5 minutos. Los programas de acercamiento a la comunidad incluían iniciativas como la creación de Frentes Locales de Seguridad con el objetivo de organizar grupos de vecinos para proteger sus barrios, Escuelas de Seguridad Ciudadana para educar líderes locales en temas de seguridad y –desde 1998– se profundizó el programa Policía Comunitaria.

También gracias a esta mayor cantidad de recursos, el número de miembros de la Policía Metropolitana se incrementó de 10.500 a 19.500. Este aumento de fuerza de pie fue posible por el aumento de la inversión en

⁵⁶ El CAD es un centro que permitió una mejora radical de la operación policial en la ciudad mediante un nuevo sistema telefónico y la instalación de una red de cámaras de video para monitorear lugares estratégicos en el territorio urbano (Castro 2006: 23).

la policía de la ciudad por parte de la Administración Distrital; de un presupuesto de 3.466 millones de pesos colombianos en 1993, se saltó a 29.796 millones en 1997 (Alcaldía Mayor de Bogotá 1997: 8). Estos recursos económicos facilitaron, además, el fortalecimiento de la infraestructura y equipamiento de la Policía Metropolitana, como las estaciones de policía, Centros de Atención Inmediata (estaciones de policía en zonas de alto riesgo), motocicletas, automóviles, entre otros. Estas tres iniciativas mejoraron la seguridad al nivel local.

Una clave del acercamiento entre la policía y la comunidad fue construir confianza y aumentar la legitimidad policial que, por mucho tiempo, estaba en tela de juicio. Se posibilitó mayor presencia policial en el espacio público incrementando la cantidad de agentes en la calle, una reubicación de los CAI en zonas de más alto riesgo, áreas más transitadas por el público estratégicamente importantes y; a través del programa Zonas Seguras en 2001, se identificaron 12 zonas comerciales con alta presencia y transición ciudadana para mantener presencia policial permanente. Esta iniciativa involucraba también a dos actores del sector privado, la Cámara de Comercio de Bogotá y la comunidad. La Policía Metropolitana tuvo un papel central en la ejecución de políticas públicas ejecutadas por la Administración Distrital, como en las jornadas de desarme voluntario (operativos de requisas y el manejo logístico y de almacenamiento seguro de los armas); en la reconquista de espacios públicos congestionados e intransitables (debido a basura o actividad criminal); organización de controles de tránsito, para evitar la conducción de vehículos en estado de embriaguez y con exceso de velocidad;⁵⁷ la organización de cursos de capacitación del policía en temas de seguridad y convivencia ciudadana, gerencia pública y derechos humanos; policía comunitaria, entre otros.

La dinámica interinstitucional fue fortalecida por medio de la ejecución de las iniciativas y programas diseñados para mejorar la seguridad en la capital. A través de la inversión y la voluntad institucional tanto por parte de las diferentes administraciones distritales como por parte de la Policía Metropolitana, Bogotá se benefició de una cooperación que se puso a marchar por primera vez en su larga y conflictiva historia.

Como se demuestra en las líneas anteriores, un componente central en este proceso de fortalecimiento interinstitucional ha sido lo que

⁵⁷ Durante su primer mandato, Mockus desmanteló la Policía de Tránsito y mandó a casa a un número muy alto de los 2.000 policías de la entidad por corrupción. La Policía de Tránsito fue transferida a la Policía Metropolitana (Riaño, 2011: 209-226).

Baracaldo (2004: 132) llama “la capacitación complementaria” de la Policía Metropolitana de Bogotá. Como ya se mencionó en varias ocasiones, a partir de la Administración Mockus, la Policía Metropolitana fue incluida en los programas destinados a educar a los servidores públicos en la ciudad. Con el objetivo central de brindar el servicio fundamental, la capacitación de miembros de la Policía Metropolitana buscaba dotarles de herramientas teóricas y metodológicas para la reflexión y el fortalecimiento como persona, ciudadano, servidor público y formador de ciudadanos; desarrollando sus habilidades comunicativas y su autoestima; con reflexiones sobre ética, valores y normas de la seguridad y convivencia ciudadana. Entre otros, se organizaban cursos sobre la gestión pública, enfatizando en cómo trabajar con la comunidad, basándose en la ética policial y valores universales de derechos civiles y humanos. El trabajo coordinado entre la Administración Distrital, la Policía Metropolitana y varias instituciones universitarias en el periodo 1995 y 2003 permitió la capacitación de 16.200 de sus integrantes, con un costo total de USD 3.000 millones (Baracaldo, 2004: 132-146). Como producto de la mejoría de la Policía Metropolitana, Llorente y Rivas (2004: 16-17) muestra que aumentó la eficiencia de su actuar en la ciudad. Durante el periodo especificado se registra un incremento de 500 puntos porcentuales en las detenciones de individuos buscados por la justicia y un aumento de 300 por ciento en la confiscación de armas de fuego.

Existe unanimidad entre los analistas que investigaron este tema, respecto a la importancia de haber tenido como alcaldes mayores a Mockus y Peñalosa. En el estudio sobre las políticas públicas de la ciudad entre 1995 y 2003 de Martín y Ceballos (2004), estos autores caracterizan el cambio que experimentó la capital como una transformación urbana. Otros autores, como Gavilanes (2003), Pardo (2007), y Castro (2006) concluyen de manera muy similar, destacando el caso de Gilbert (2006), cuyo impacto de liderazgo civil fue importante para redimensionar la gestión descentralizada en materias de seguridad, entre otros. Desde un punto de vista positiva, Bogotá ha sido muy afortunada, como lo señala Gilbert (2006), al haber elegido líderes responsables con voluntad política y visión progresiva para la ciudad. La ruptura con una cultura política tradicionalmente clientelista, junto a la autonomía política que tiene el alcalde en la ciudad desde 1993, facilitó la implementación de políticas públicas. Además, la independencia política tanto de Mockus como de Peñalosa, permitió mayor capacidad de maniobra por el simple hecho de no necesitar seguir los lineamientos de un

partido político. La autonomía en relación con el Consejo de Bogotá ha sido clave en este sentido, puesto que, a partir de 1993, el alcalde no atadas las manos de primer mandatario de la ciudad, como lo señalan Dávila y Gilbert (2001) en su análisis sobre la gestión de los alcaldes en Bogotá. El saneamiento de las finanzas y la disponibilidad de más recursos para obras públicas han sido un fuerte aporte al proceso, como se demuestra en el caso del aumento del presupuesto para la Policía.⁵⁸

Otro componente que contribuyó al avance entre 1995 y 2003 es la continuidad política que se produjo entre las administraciones de Mockus y Peñalosa, como demuestra Gavilanes (2003) en su estudio sobre las políticas públicas en la ciudad. Esta estabilidad política (como Camou destaca junto a la eficacia y legitimidad como un tercer componente básico para la gobernabilidad) ha sido un facilitador para los planes de desarrollo que fueron implementados en la ciudad, siendo un componente presente en el esfuerzo de establecer un régimen local con un nivel satisfactorio de gobernabilidad, con la seguridad como uno de los bienes públicos que ha beneficiado fuertemente de ello.

3.3.2 Gobierno distrital y Policía entre 2004 y 2015: discontinuidad y el nuevo orden político

A partir de 2004, la relación interinstitucional entre la Alcaldía Mayor y la Policía de Bogotá se alteró en varios aspectos. La discontinuidad política, la debilidad del liderazgo burgomaestre y el fin de la independencia política del alcalde influyeron en este cambio. No es de extrañar que el giro político que se produjo al principio en la gestión de Garzón afectara la relación con la Policía Metropolitana, debido a las diferencias acerca de cómo combatir la inseguridad. Durante el primer semestre de 2005, el distanciamiento entre la Administración Garzón y la Policía Metropolitana creció, según noticias de prensa.⁵⁹ La compleja relación con el comandante de policía al inicio de su gestión fue temporal y –al parecer– ha sido fruto del desconocimiento en

⁵⁸ Como menciona Gilbert (2006: 408), la recuperación del mal manejo de los recursos financieros en la ciudad se debe en gran medida a las reformas que el ex alcalde Jaime Castro introdujo durante su gestión entre 1992 y 1994, y que benefició mucho a sus sucesores.

⁵⁹ Estas tensas relaciones entre la Administración Garzón y la Policía Metropolitana venían produciéndose desde hace tiempo atrás y generaron roces por la “estrategia frontal” que mantenía el Alcalde en su gestión. En abril del 2005, la tensa relación llegó a un clímax, debido a que el Alcalde hizo denuncia pública sobre crímenes en una localidad de Bogotá, basándose en información suministrada por fuentes diferentes a las de inteligencia policial. Este acto no cayó bien a ciertos miembros de la institución policial (*El Tiempo*, 15 de mayo de 2005).

temas de seguridad y de un deficiente manejo de la relación con la policía. Además, la visión sobre la seguridad por parte de la Administración Garzón, abocada principalmente a combatir la pobreza, también contribuyó a descuidar otros aspectos de seguridad y generó molestias en la policía. Silva (2009) sostiene que Garzón tomó distancia de las medidas de seguridad implementadas por anteriores administraciones y solicitó el apoyo del Gobierno Nacional en estos asuntos. El resultado fue que el Comandante de la Policía Metropolitana terminó comunicándose más con el Gobierno Nacional que con la autoridad local. De este modo, Garzón ejerció poco liderazgo en asuntos de seguridad. Esto concuerda con la tesis de Prenzler (ver capítulo 1). Recordemos que, según él, una de las principales características de la policía es que es conservadora y posee un cinismo que hace aparecer opiniones de derecha e intolerancia contra minorías raciales, sexuales, y contra estilos de vida no convencionales.

La debilidad de la Administración Moreno, atribuible sobre todo a la incapacidad del Alcalde mismo, aumentó la percepción de inseguridad ciudadana y dejó una impresión de caos y desorden por las múltiples obras públicas en construcción y que todavía dificultan la movilidad de Bogotá. La crisis de gobernabilidad llegó a un máximo tras el encarcelamiento y el proceso jurídico contra Moreno, afectando la relación entre la Alcaldía Mayor y la Policía Metropolitana. A pesar de que las cifras de crimen y violencia se mantuvieron sin mucha variación durante esa gestión, la percepción de inseguridad ciudadana se alteró radicalmente durante el último tiempo. A pesar de determinadas medidas adoptadas por la alcaldesa interina López, la ciudadanía estuvo a la espera de la llegada de un nuevo burgomaestre.⁶⁰

Desde 2004, la Policía Nacional había puesto en marcha una estrategia para mejorar la coordinación interinstitucional, mediante el Programa Departamentos y Municipios Seguros (DSM), cuyo objetivo fue

⁶⁰ El distanciamiento que se produjo entre la Alcaldía y la Policía durante el mandato de Garzón continuó con la llegada de Moreno, hasta romperse debido a la falta de gobernabilidad de la administración de este alcalde al finalizar su mandato. En este sentido, es ilustrativo el aumento de la percepción de inseguridad ciudadana que tuvo lugar durante los últimos meses de Moreno. Inmediatamente después de que Moreno fue privado de la libertad, la percepción de inseguridad ciudadana se redujo considerablemente. Una indicación de la no gobernabilidad de Moreno y su equipo en ese momento se presentó en 2011, al firmarse un nuevo convenio entre la Policía Metropolitana y la Cámara de Comercio de Bogotá en temas de seguridad. La Alcaldía Mayor se quedó fuera del convenio; primero, porque no hubo armonía entre ella, la Cámara y la Policía Metropolitana; y segundo, debido a que la situación de Moreno se complicó por la falta de interés por parte del Secretario de Gobierno y de la Alcaldía misma en los asuntos de seguridad (Entrevistas con Diana Acosta y Robinsson Caicedo González de la Cámara de Comercio de Bogotá, 19 de abril de 2012 en Bogotá).

fortalecer la gobernabilidad local de la seguridad y convivencia ciudadana, buscando –por un lado– involucrar a las autoridades civiles locales y –por otro– a la ciudadanía. La promoción de mayor coordinación interinstitucional y con la ciudadanía, o corresponsabilidad, como lo denomina la Policía misma, tiene como meta desarrollar planes integrales locales de seguridad, debido a que en Colombia la mayoría de las autoridades municipales no se hace responsable del problema.⁶¹ En este sentido, Bogotá representa un avance y un caso ejemplar para otros municipios del país. Gómez y Baracaldo (2007) observan que el DSM ha enfrentado obstáculos, ya que el proceso descentralizador administrativo, fiscal y político sufre de ajustes e insuficiencias de diversa índole. No obstante, la iniciativa es importante ya que muestra una voluntad policial para cooperar con las autoridades locales.

La Administración Petro afrontaba el desafío, entre muchas tareas que dejó Moreno, de restablecer la relación con la Policía Metropolitana. Percepciones diferentes en materia de seguridad y la crisis de gobernabilidad en la administración pública dificultaron mucho el comienzo de gestión del mandatario. Según una de las principales revistas colombianas, *Semana*, el descontento ciudadano con la Administración Petro parece ser parte de una “prematura crisis de gobernabilidad” que evidencia la problemática de gestión del Alcalde en las críticas de los medios, sumada a problemas de comunicación, un liderazgo reconocido por la tendencia beligerante de su actitud personal, y la dificultad de componer su gabinete por renunciadas de personal clave.⁶² Si ello fuese poco, a principios de diciembre del 2013, el procurador general Alejandro Ordóñez decidió destituir a Petro como alcalde de Bogotá e inhabilitarlo para toda función pública por 15 años, debido a las irregularidades que –según la Procuraduría General de la Nación– había cometido cuando llevó a cabo el cambio en el servicio de recolección de basura. Petro demandó al Estado colombiano por persecución política ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. A mediados de marzo del 2014, la instancia jurídica regional sentenció inválida la destitución de Petro y ordenó que se suspendiera la sentencia. No obstante, el presidente Santos decidió no cumplir con el veredicto e instaló al entonces ministro de trabajo de su gobierno, Rafael Pardo, como alcalde

⁶¹ Esto coincide con la observación del Alto Consejero Presidencial para la Convivencia y Seguridad Ciudadana Francisco Lloreda, mencionado anteriormente en este capítulo.

⁶² *Semana*, 16 de Junio de 2012.

interino el 20 de marzo. Poco después, el presidente Santos cambió su opinión en el asunto y restituyó a Petro como mandatario capitalino.

El 11 y 12 de diciembre del 2013 se celebró el Foro Internacional *Hacia Una Seguridad Urbana en América Latina* en Bogotá. Durante este evento, la Secretaría Distrital de Gobierno y el CEACSC presentaron una nueva estrategia de seguridad para los próximos diez años, denominada Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana (PICSC). Este programa se lanzará inicialmente en barrios donde se presenta el 40 por ciento de homicidios violentos en la capital. El PICSC pondrá énfasis en personas de 15 a 29 años de edad, como principal segmento que comete hurtos y otras infracciones que terminan en homicidio. El CEACSC estará encargado del seguimiento a la estrategia. Otros objetivos primarios identificados en esta estrategia son la necesidad de profesionalizar la fuerza policial en la temática de conflictos urbanos, e identificar que la desigualdad constituye un aspecto central para entender las conflictividades, las violencias y los delitos, y no la pobreza. De esa manera, la idea es alejarse del modelo tradicional que propone más fuerza de pie, endurecimiento del castigo y más capacidad de albergue en el sistema penitenciario.

En el estudio probablemente más extensivo que se ha llevado a cabo en el último tiempo sobre el crimen en Bogotá, Ávila y Pérez (2011) señalan que, actualmente, el principal instigador del crimen y la violencia es el denominado narcomenudeo; es decir, la venta de estupefacientes en pequeña escala.⁶³ Esta modalidad existe en la capital desde por lo menos los '80. Ambos analistas muestran que, durante los últimos años, puntos de distribución (las denominadas “ollas”) se han expandido en todo el territorio urbano, con mayor fuerza después del 2005, cuando grupos mexicanos del crimen organizado lograron el control sobre las rutas de droga hacia Estados Unidos. Los narcotraficantes colombianos se veían obligados a buscar otros mercados para sus productos, obligándolos a dar más atención al mercado interno, como la capital. Se considera que existen aproximadamente mil ollas en la ciudad. A lo largo de estas rutas y en las ollas se concentran actores criminales y circulan otros productos ilegales. La prostitución es organizada en estos ámbitos y –pese a que esta actividad no es prohibida– genera mucha inseguridad en las mujeres dedicadas a este oficio, quienes corren mayores riesgos. Además, circula un alto número de armas blancas y de fuego, estas últimas, frecuentemente usadas como forma

⁶³ El Director de la Policía General José Roberto León Riaño dice que “estamos en guerra contra el microtráfico”, en un artículo publicado por *El Tiempo*, el 14 de mayo de 2013.

de pago para conseguir droga. Los autores creen que ésta es la razón por la cual abundan armas de fuego en las principales ciudades colombianas hoy en día.⁶⁴

Como era de esperar, el combate al narcomenudeo fue identificado como una prioridad de la nueva iniciativa, siendo este fenómeno el principal generador de la actividad criminal. Desde hace tiempo atrás, la Policía Metropolitana está realizando operativos contra el microtráfico de estupefacientes en la ciudad, como parte de una estrategia nacional. En la prensa se encuentra diariamente noticias sobre operativos policiales contra el fenómeno; así, un artículo publicado por el periódico *El Tiempo* del 28 de junio 2011, da a conocer que, en los primeros seis meses del año, la Policía Metropolitana había desmantelado 203 bandas delincuenciales que se dedicaban al hurto y al narcomenudeo en Bogotá. Otro artículo publicado por *Semana* el 3 de febrero del 2014 revela que, en un solo operativo en la zona Bronx, ubicada en el centro de la capital, la policía incautó gran cantidad de estupefacientes, mercancía ilegal, entre otros.

La nueva realidad que los tres últimos burgomaestres en el periodo 2004 y 2015 enfrentaron ha tenido mucha influencia en el contenido de las políticas públicas que se han ido implementando. El énfasis en lo social para combatir la pobreza y la marginalización para formar una ciudad más equitativa social y económicamente ha sido una estrategia dominante. Junto a ello, se ha dedicado mucho esfuerzo en la inclusión social a través de la participación ciudadana en asuntos de la capital y mejorar la gobernabilidad local. En temas de seguridad, se han dedicado recursos para el desarrollo y mejoría operacional y técnica de la Policía Metropolitana, se ha capacitado a ciudadanos en temas de seguridad local y se ha reestructurado a las entidades distritales encargados de la seguridad ciudadana. No obstante los cambios estructurales del manejo de la seguridad y convivencia ciudadana – como señalan las promesas de los planes de desarrollo desde 2004–, es evidente que la seguridad en la ciudad sigue siendo preocupante.

Con la caída de Moreno y la inhabilitación de Petro, la Alcaldía Mayor ha pasado años duros. La percepción de ausencia de liderazgo civil en los ojos de la ciudadanía aumentó gradualmente entre 2004 y 2013; se ha

⁶⁴ El informe *Small Arms Survey 2013* estima que entre 2004 y 2009, aproximadamente unos 526.000 individuos perdieron sus vidas como causa de la violencia armada a nivel mundial. Se estima, además, que cerca del 75 por ciento de los 875 millones de armas de fuego en el mundo se encuentra en manos de civiles. Junto a ello, el informe del 2012, muestra que en Sudamérica el 60 por ciento de los homicidios es cometido con armas de fuego, mientras que para América Central la estimación es del 70 por ciento. Estos informes son accesibles por la página web de la organización, www.smallarmssurvey.org.

desacreditado la Administración Distrital y la posición de alcalde en la tarea de gobernar la ciudad. El desorden aparentemente crónico del manejo de obras públicas y la creciente disconformidad ciudadana por el transporte público, incrementa la urgencia de un burgomaestre capaz de gestionar la capital. Durante los restantes seis meses del mandato de Moreno se encargó de la ciudad la interina López. Ella transmitió un mensaje al público de un capitán que asume su responsabilidad y navega su barco en aguas turbias. Este liderazgo ha resultado muy importante, como muestran los casos de Mockus y Peñalosa. Durante sus seis meses en el poder, López obtuvo un respaldo ciudadano de 78 por ciento, la aprobación más alta que Gallup⁶⁵ ha medido en la ciudad, como lo indica la periodista Laura Ardila Arrieta.⁶⁶ El arte de comunicar a los ciudadanos un mensaje de orden, control, capacidad de liderazgo y de voluntad política es muy importante. Lo mismo se puede decir con respecto a la relación interinstitucional con la Policía Metropolitana, ya que el mensaje que se transmite, también influye en la imagen e impresión que la fuerza policial tiene sobre la capacidad gerencial del alcalde y su administración. Entre el 2004 y 2015, la desarticulación entre la Policía Metropolitana y la Alcaldía Mayor se debe mayormente a los elementos analizados en las líneas anteriores.

Desde 2004, los momentos de crisis mencionados en líneas anteriores son ejemplos que corresponde con la tesis de Camou (ver capítulo 1), quien aplica una correlación entre los tres componentes básicos de gobernabilidad; eficacia, legitimidad y estabilidad política. Al producirse momentos de baja estabilidad política, e incluso momentos de crisis (de gobernabilidad), pues se observa que afecta tanto la eficacia de las autoridades municipales, ya que se desarticula la relación interinstitucional, como la legitimidad, ya que la crisis provoca una reducción del apoyo público al proyecto político del burgomaestre. El resultado es una reducción en el nivel de gobernabilidad.

En junio del 2011, el entonces Brigadier General José Roberto León Riaño, Director del Área de seguridad ciudadana de la Policía Nacional –hoy, Director de la Policía Nacional– presentó el Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes (‘PNVCC’ o ‘Plan Cuadrantes’).⁶⁷ Esta iniciativa es el proyecto bandera de la Policía Nacional. El general expresó la necesidad del involucramiento de otros actores además de los

⁶⁵ Gallup, Inc., es una consultora estadounidense que conduce encuestas de opinión al nivel global, también en Colombia.

⁶⁶ *La Silla Vacía*, el 13 de febrero de 2014.

⁶⁷ Policía Nacional de Colombia (2010): <http://portal.policia.gov.co>. Consultado 14 de agosto de 2015.

policiales y la necesidad de corresponsabilidad. Sin embargo, afirmó que la policía sería el principal responsable. ¿Qué significa la realización del PNVCC para la relación interinstitucional en Bogotá? El Plan Cuadrantes puede ser considerado como una nueva versión del modelo de policía comunitaria, cuyo principal objetivo apunta a contrarrestar el crimen y mejorar la percepción de seguridad mediante el servicio policial en los cuadrantes, zonas del territorio urbano que cubren uno o más barrios aledaños. En este contexto, la cercanía a la ciudadanía por medio de patrullas de policiales (servicio de vigilancia) que permanecen largos periodos en sus destinos interactuando con los habitantes del respectivo cuadrante, incrementa la confianza ciudadana. La disuasión de la presencia policial en la calle es central y en principio es una medida de seguridad preventiva. Las indicaciones preliminares del PNVCC han sido positivas. La Fundación Ideas para la Paz (FIP) –el centro que hace seguimiento al avance del proyecto– indica en un informe publicado a fines de 2012 que, en el periodo 2007-2012, se logró reducir el homicidio en un 9.7 por ciento; mientras que el hurto a personas tuvo un descenso equivalente al 59.3 por ciento, en zonas donde la PNVCC fue implementado con éxito. El marco de trabajo del Plan Cuadrante identifica la importancia de trabajar con la comunidad y coordinar soluciones con las autoridades civiles locales. Sin embargo, hasta la actualidad, el informe de FIP no menciona coordinación con la Administración Distrital ni con las Alcaldías Locales de Bogotá.⁶⁸

Desde la perspectiva de la Administración Distrital, la disconformidad en el manejo de la seguridad se manifiesta en el deseo de crear una Secretaría de Seguridad, Convivencia y Derechos Humanos. Además, como se ha visto arriba, su desempeño en el Plan Cuadrante es muy limitado. Es también por ello que la primera tarea del PICSC será crear dicha Secretaría.

En un comunicado de la Administración Distrital, el Secretario de Gobierno Guillermo Alfonso Jaramillo coincide con la recomendación de las sugerencias del *Informe de Seguimiento al Sector Seguridad y Convivencia* elaborado por la Veeduría Distrital –la entidad de control–, al expresar que “para poder desarrollar un Plan Integral de Seguridad y a la vez atender a las observaciones e inquietudes” que señala el informe, “es necesario crear la

⁶⁸ El capítulo 4 analiza a profundidad la nueva realidad del PNVCC y su impacto en la coordinación con autoridades civiles locales.

Secretaría de Seguridad, Convivencia y Derechos Humanos.”⁶⁹ Petro tenía prevista la creación de la Secretaría como parte de su *Bogotá humana*, el programa que todavía sigue vigente en la capital. La entidad tendrá la función de modificar y fortalecer el modelo de la seguridad y facilitar espacio para que participe la ciudadanía en temas de seguridad. La Secretaría buscará, además, consolidar la alianza entre los diferentes actores en el manejo de seguridad, y de esa manera contribuir a mejorar la gobernabilidad en la materia. Cuatro subsecretarías serán organizadas para su consolidación: a) Planeación y Gestión, dedicada a los asuntos contractuales y de planeación; b) Prevención, para contrarrestar el delito de impacto; c) Información y Conocimiento, con estrategias para combatir el delito y; d) Operativa, dedicada a los operativos policiales. Se estima que empleará a 110 funcionarios, con un presupuesto inicial de 15.800 millones de pesos.⁷⁰

Conversaciones y entrevistas de expertos, exmandatarios y policías en Bogotá, además de análisis de la prensa escrita y trabajo académico, permiten afirmar que la dinámica entre la Policía Metropolitana y los tres últimos alcaldes mayores Garzón, Moreno y Petro era difícil. Bromberg, por ejemplo, comenta sobre el manejo de la seguridad a partir del 2004, que “la izquierda no le gusta el tema de seguridad, ellos piensan que es un asunto de derecha conservadora. Esta percepción no puede ser más lejos de la verdad. Es justamente en los sectores más pobres donde se requieren seguridad, porque las clases socioeconómicas más ricas se recurren a medidas privadas.”⁷¹ A ello se suma lo que cuenta la exalcaldesa de Chapinero Blanca Durán: “la diferencia entre algunos alcaldes, como Peñalosa y Mockus, es que algunos son muy arrodillados frente a la policía para poder hacer lo que necesitan, mientras que otros, como es el caso con la izquierda, los confrontan”. “Los policías no pueden votar, pero sí tienen sus preferencias políticas, donde suelen ser muy conservadores”.⁷²

En las entrevistas, miembros de la Policía Metropolitana han negado que existan dificultades entre las dos instituciones, como la relación entre Petro y los comandantes de la Policía Metropolitana durante su gestión. Pese a la dificultad de encontrar evidencias tangibles que muestren la dificultosa relación interinstitucional o; mejor dicho, relación

⁶⁹ Este comunicado fue publicado en la página web de la Administración Distrital el 10 de julio de 2013 (www.bogota.gov.co).

⁷⁰ *El Nuevo Siglo*, el 27 de septiembre del 2013 (www.elnuevosiglo.com.co). La página web fue consultada el 13 de febrero de 2014.

⁷¹ Entrevista a Paul Bromberg Zilberstein, Bogotá, 14 de marzo de 2014.

⁷² Entrevista a Blanca Durán, Bogotá, 3 de abril de 2014.

interpersonal, durante los últimos años, fue el presidente Santos quien puso de manifiesto la tensión o ‘cortocircuito’ entre la Administración Distrital y la Policía. Esto ocurrió a fines de marzo del 2014, cuando Petro todavía estaba inhabilitado y destituido y siendo Rafael Pardo alcalde interino, cuando lanzó su Plan de Choque. Este plan era una estrategia para lanzar medidas de seguridad para recuperar la situación de inseguridad que reinaba. Poco después de la actuación del presidente Santos, el secretario de gobierno de la capital, Hugo Zárrate, confirmó que el ‘cortocircuito’ era con el entonces comandante de policía, general Édgar Sánchez. El secretario, además, explicó el motivo: la Administración Distrital recibía continuamente denuncias de ciudadanos sobre prácticas de corrupción y de negligencia por parte de miembros de la policía, pero nunca tomó medida concreta sobre esta problemática (*El Espectador*, 26 de marzo de 2015).

La corrupción no solamente demuele la legitimidad de la institución policial y destruye lazos de confianza entre los ciudadanos y los policías – tema de investigación en el capítulo 4–, sino que parece ser el factor más dañino para la construcción de una buena dinámica interinstitucional. La corrupción de ciertos miembros de la Policía Metropolitana de manera frecuente al nivel local, genera mucha molestia. Pese a que esporádicamente casos de corrupción que involucran a la policía llegan a ser motivo de noticia, fue en una entrevista con un exfuncionario público que se supo que, en el pasado cercano, intentó denunciar a un excomandante de una estación de policía en la capital por prácticas corruptas, pero el comandante entonces, coronel César Augusto Pinzón,⁷³ le contó que el presunto culpable tenía una excelente hoja de vida y que no era “persona mala”. Después el ex funcionario se enteró que eran buenos amigos y que “era un protegido”. Confesó que, a nivel local “hay los alcaldes que dan la vista gorda a estas prácticas para poder mantener una relación que funciona con la Policía.” Así lo explica, basado en su experiencia: “La jerarquía lo complica. Los subordinados al comandante no van a decir nada ya que cumplen con el orden superior, y los superiores del comandante requieren

⁷³ César Augusto Pinzón fue retirado de la Policía Nacional en 2012 contra su propia voluntad, de forma “misteriosa”, como lo describen varios medios de prensa. Actualmente, la Fiscalía General de la Nación le investiga por presuntos nexos con narcotraficantes y paramilitares (*Caracol Radio*, 2 de abril de 2014). En mayo de 2014 también fue hecho público que las autoridades estadounidenses cancelaron la visa y negaron la entrada del ex policía al país, ya que la DEA (the United States Drug Enforcement Agency) había informado que los gobiernos estadounidense y colombiano habían encontrado irregularidades y que sospechaban de Pinzón por dos asuntos: enriquecimiento ilícito (movimiento de grandes sumas de dinero en su cuenta bancaria) y testimonios de un ex jefe paramilitar, quien había señalado a Pinzón como receptor de dinero de un grupo paramilitar y de una organización de narcotraficantes (*Noticias RCN*, 9 de mayo de 2014; *Caracol*, 2 de abril 2014; *El Espectador*, 31 de marzo de 2014).

pruebas de corrupción. Entonces, la denuncia por lo general quedó en nada.”⁷⁴

Como se ve en la parte teórica de esta tesis, la cultura policial tiende a ser caracterizada por su conservadurismo, tanto en lo político como en lo moral, como lo dice Reiner (2000: 85-107). La izquierda, históricamente, ha tenido una relación tensa con la policía. Esta tendencia puede explicarse por el pasado autoritario que ha vivido la gran parte de los países latinoamericanos. En Colombia –específicamente, en Bogotá– hay varias evidencias que indican la misma tendencia, como, por ejemplo, la ex alcaldesa Blanca Durán. Hay divergencia al entender y conceptualizar la seguridad y las políticas y estrategias que se ponen en marcha entre gobiernos de izquierda y la institución policial. Éste fue el caso de la tensión (o ‘cortocircuito’) entre la Administración Distrital y el comandante de policía arriba descrito. En una entrevista que el comandante general Édgar Sánchez dio al periódico *El Tiempo* (28 de Marzo del 2014), el comandante negó que existiera divorcio entre las dos instituciones, sino que se trataba de “diferencias conceptuales” en la elaboración con el gobierno distrital, de un plan de seguridad y convivencia, particularmente sobre los puntos geográficos de focalización para combatir los delitos, que no coincidirían con los del plan que la Policía Metropolitana ha puesto en marcha ya. Frente a las denuncias de corrupción, el comandante respondió que “yo mismo elevé una solicitud ante la Fiscalía y la Procuraduría para que hagan las respectivas investigaciones. Si se llegaran a comprobar casos de corrupción, tomaremos las medidas disciplinarias respectivas y, seguramente, la Fiscalía y los órganos de control harán lo propio.”

Bogotá tiene todavía un largo camino para elevar su capacidad en materias de gestionar la seguridad; el punto más urgente es reducir aún más la tasa de homicidios (actualmente es la más baja de los últimos 30 años) y los atracos callejeros. Junto a ello, el impacto negativo del narcomenudeo en la capital requiere mucha atención, siendo éste la locomotora del crimen en el territorio urbano. Solamente de esa manera se alcanzaría un descenso significativo de la percepción de inseguridad. En este contexto, el mensaje de la Administración Distrital debe ser positiva y eficaz, mediante un nivel consistente de gobernabilidad en materias de seguridad. En caso de ser implementado, dependerá si el PICSC tendrá éxito o no. La coordinación con la Policía Metropolitana es un componente crucial en este sentido y

⁷⁴ Entrevista a un exfuncionario público, Bogotá, 3 de abril de 2014. El nombre permanece en el anonimato por razones de privacidad y de seguridad.

debe de ser uno de los principales objetivos del plan que definirá el manejo de la seguridad para la próxima década.

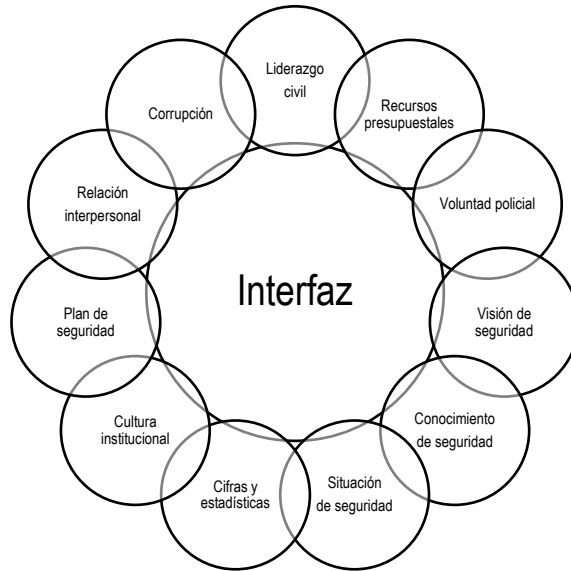
3.3.3 Las particularidades de la dinámica interinstitucional

La relación interinstitucional es compleja e incluye numerosas dinámicas de índole variada que se encuentran en un estado de alteración continua. En esta sección se analiza estos factores que impactan de una u otra forma la relación interinstitucional entre la Administración Distrital y la Policía Metropolitana. En la parte anterior se ha visto cómo dicha articulación ha cambiado en el tiempo, desde que cobró importancia a partir de 1995 hasta la actualidad. La transformación que Bogotá ha vivido desde entonces ha sido de profunda significación para la dinámica entre la Policía y la autoridad civil local. La responsabilidad que esta última ha asumido en materias de seguridad ha sido y sigue siendo un desafío para la Policía Metropolitana. Esto no concierne sólo lo operativo, sino también en el pensar la seguridad, diseño de políticas públicas de seguridad, y cómo ejecutarla. Tradicionalmente, el asunto de seguridad era únicamente un asunto policial. Para entrar en ese mundo y ser respetada como un actor serio e inteligente, la Administración Distrital necesita mostrar su voluntad, conocimiento y capacidad sobre las dinámicas violentas, delictivas y de otras conflictividades que suceden en el territorio urbano. Además, tiene que saber cómo manejar situaciones de inseguridad y de emergencia, mantener relaciones articuladas con todas las instancias públicas y privadas involucradas en materias de seguridad, brindar un liderazgo civil fuerte por parte del alcalde mayor y su equipo administrador, estar familiarizado con y respetar la cultura institucional de la policía, la vocación y rol policial en la sociedad, además de estar dispuesto a interactuar con esta organización particular civil armada.

El análisis sobre la articulación entre la Policía Metropolitana y la Administración Distrital en las fases 1995-2003 y 2004-2015 muestra convergencias y contradicciones existentes en dicha relación y la multiplicidad de factores que continuamente ejercen influencia y determinan la salud de la cooperación interinstitucional. Se ha visto cómo la voluntad política, la discontinuidad política, la diferencia de visiones de seguridad, el incremento presupuestal, entre otros, tienen impactos significativos, hasta determinantes, no solamente en la dinámica

interinstitucional cotidiana, sino también –y con mayor acento aún– en los espacios de interacción en los consejos distrital y locales de seguridad. La diversidad de factores influyentes en dicha articulación es alta, como se ilustra en la siguiente figura:

Figura 3.4 Factores influyentes en la relación interinstitucional, 1995-2015



Fuente: Elaboración propia.

La relación interinstitucional entre la Alcaldía Mayor y la Policía Metropolitana que se articula desde 1995 se caracteriza por la complejidad de factores que interactúan de una u otra manera en la relación interagencial. Los roces y fricciones que se producen entre las dos instituciones pueden tener origen en desacuerdos, malentendidos, diferencia de opiniones y visiones, incapacidad y/o desconocimiento en materia de seguridad, y en las habilidades individuales interpersonales, entre otros. Entre 1995 y 2012, la articulación interinstitucional de la Alcaldía Mayor con la Policía incluye varias dinámicas que influyen de una u otra forma en la relación interagencial e impactan en mayor o menor escala la legitimidad interinstitucional en este *interface*. De todas maneras, siendo la seguridad pública una cuestión de primera importancia y muy delicada para las

autoridades, no resulta extraño que se produzcan roces y desacuerdos de distinta naturaleza, al momento de tomar decisiones estratégicas y de tratar asuntos y acontecimientos muy serios. Las entrevistas con personas expertas en esta temática afirman que nunca se han producido rupturas que impactarían negativamente el manejo de la seguridad en la capital, a pesar de que se podría caracterizar el tránsito del liderazgo político como volátil, sobre todo a partir del 2004.

Bogotá representa un municipio en el que las autoridades civiles han asumido su responsabilidad en materias de seguridad ciudadana casi continuamente, una característica que no se presenta en la mayoría de los demás municipios.⁷⁵ Ello concuerda con la tesis de Dammert en el primer capítulo, según la cual el gobierno local desempeña un principal papel en materias de seguridad pero que puede ser frenado por un liderazgo civil que tiende a perder el interés por la gestión de la seguridad.

Las razones son varias. El involucramiento por parte de los gobiernos municipales contribuye a determinar el grado de autonomía policial en estas temáticas, porque el vacío dejado en el diseño de políticas públicas es ocupado por el organismo policial. Siendo la seguridad una materia difícil para las autoridades civiles al nivel municipal, ese papel es asumido con dificultad (Casas, 2005: 43). En las palabras de Acero, “la seguridad es un tema de responsabilidad civil, pero el problema en Colombia y en América Latina es que los civiles no asumen esta responsabilidad. Los alcaldes y gobernadores no han comprendido su responsabilidad, y las culturas policíacas no lo permiten. En la práctica no se da esta jefatura tan clara del alcalde”.⁷⁶ Esta ausencia de corresponsabilidad reduce la transparencia de la gestión pública y del control social sobre el actuar policial, debido a que las autoridades civiles no participan adecuadamente en este proceso. En estas circunstancias, la historia reciente muestra la importancia del liderazgo del burgomaestre en las particularidades de la gestión pública entre 1995 -2003 y entre 2004-2015.

Al margen de la crisis en el último periodo del ex alcalde Moreno, las problemáticas y/o complejidades ocurridas entre la Administración y la Policía Metropolitana entre 1995 y 2015 se caracterizan más bien por los roces a nivel interinstitucional y, también, personal. Las interacciones entre

⁷⁵ Entrevista al Alto Consejero Presidencial para la Convivencia y Seguridad Ciudadana, Francisco Lloreda, Bogotá, el 9 de mayo de 2012.

⁷⁶ Entrevista a Hugo Acero Velásquez, Bogotá, 30 de abril de 2012.

las dos instituciones ocurren principalmente durante las reuniones en el Consejo Distrital de Seguridad. Es en esta arena donde mayor posibilidad existe para generar la confianza recíproca. Esto también ha ocurrido, sobre todo, en los espacios operativos como durante una iniciativa denominada la Hora Zanahoria⁷⁷ de Mockus, en la que representantes de ambas entidades debían trabajar conjuntamente. Esta situación se repitió en casos de emergencia en la ciudad. Sin embargo, resulta difícil ponerse de acuerdo sobre los enfoques de seguridad, tratándose —por ejemplo— de estrategias, debido a que cada parte (funcionarios públicos, policías, instituciones, entre otros) tiene su propia visión sobre asuntos de seguridad.⁷⁸ Colaborar genera confianza y, por ende, genera legitimidad interinstitucional entre la Alcaldía Mayor y la Policía Metropolitana.

Los factores que influyen de menor o mayor grado en la confianza (y por ende, en la legitimidad) entre la Administración y la Policía en Bogotá toman forma como resultado de una alta variedad de dinámicas y circunstancias, tales como culturas institucionales, personalidades, capacidad individual, conocimiento de seguridad, circunstancias financieras, corresponsabilidad, afiliaciones políticas, antepasados personales y capacidades institucionales. Estos fenómenos parecen ser los principales factores que impactan de una u otra manera en las relaciones interinstitucionales y en la presencia (o ausencia) de la confianza.

Según Ricaurte, la relación entre la Administración Distrital y la Policía Metropolitana “no ha sido y aún no lo es, de tipo institucional, pues ha dependido más de las personas que han ocupado los cargos de dirección tanto de la Alcaldía como de la Policía, de manera que ha habido épocas de estrecha colaboración y trabajo mancomunado y otras un poco más protocolarias.” Además, sobre la función del alcalde mayor como Jefe de Policía señala que “no hay claridad de su significado, de manera que dependiendo de las personas que puede llegar a interpretar ese rol como una intromisión en unos temas que no se cree de su resorte”. “De manera que, creo que esa relación la marca el liderazgo del mandatario distrital”. Ricaurte afirma que se genera confianza “cuando la Policía cree que la Administración Municipal tiene algo para decir en los temas de seguridad, posibilita y acepta análisis desde la mirada de las autoridades civiles y la discusión y toma de decisiones en espacios interinstitucionales y, por ende,

⁷⁷ La Hora Zanahoria, o Ley Zanahoria, fue una iniciativa de Mockus como parte de una estrategia de la Cultura ciudadana. La iniciativa buscaba reducir las horas de venta de licores y otras bebidas alcohólicas, tanto en los establecimientos de diversión como en las tiendas en horas nocturnas.

⁷⁸ Entrevista a Claudia Gómez, Bogotá, 27 de abril de 2012.

interdisciplinarios, como los que se dan por ejemplo en los Consejos Distritales de Seguridad”.⁷⁹

Junto a ello, la relación interinstitucional parece depender en mayor grado de la relación personal entre el Alcalde y el Comandante de Policía. Esta realidad, no solamente se observa al nivel distrital, sino también entre los alcaldes locales y los comandantes de las estaciones de policía en cada localidad de la ciudad.⁸⁰ Es también por ello que el cambio de liderazgo puede impactar considerablemente en la articulación interinstitucional; como, por ejemplo, puede ser el caso con la rotación de los comandantes en ambos niveles del Distrito. Gómez, y también Acero, afirman que la alta frecuencia de cambios de comandantes de la Policía Metropolitana se constituye en una dificultad porque al alcalde mayor le toca construir una nueva relación con cada nuevo oficial que tiene sus propias ideas, visiones y maneras de realizar la tarea que le toca.⁸¹ Así también ocurre a nivel local, dependiendo solamente en el grado de importancia que el alcalde le dé a la relación con la Policía. Estas condiciones hacen que se requiera tiempo y voluntad de ambas partes para que se establezca una relación interpersonal y, así, una relación interinstitucional. Sin embargo, corta la continuidad de relaciones ya establecidas e influye negativamente en esta dinámica. Lo evidente es que la relación interpersonal es de suma importancia para que haya interacción entre las dos instancias.

Adicionalmente, otro asunto que puede causar fricción interinstitucional es la delegación de subalternos por parte de la Policía Metropolitana en la interacción con la Administración Distrital. Esta molestia se produce cuando subalternos asisten a las reuniones del Consejo Distrital de Seguridad en reemplazo del Comandante de policía. Éste fue uno de los primeros obstáculos que enfrentó la primera Administración Mockus, tal como ya se mencionó en este trabajo. Otra dinámica que puede volverse problemática es la alta diferencia de edad en la burocracia. Esto significa también grandes diferencias de visiones, opiniones y maneras en el ejercicio de las funciones. Al final, la falta de conocimiento sobre el trabajo de la Policía por parte de las autoridades civiles parece constituir otro componente que potencialmente podría generar dificultades en la relación

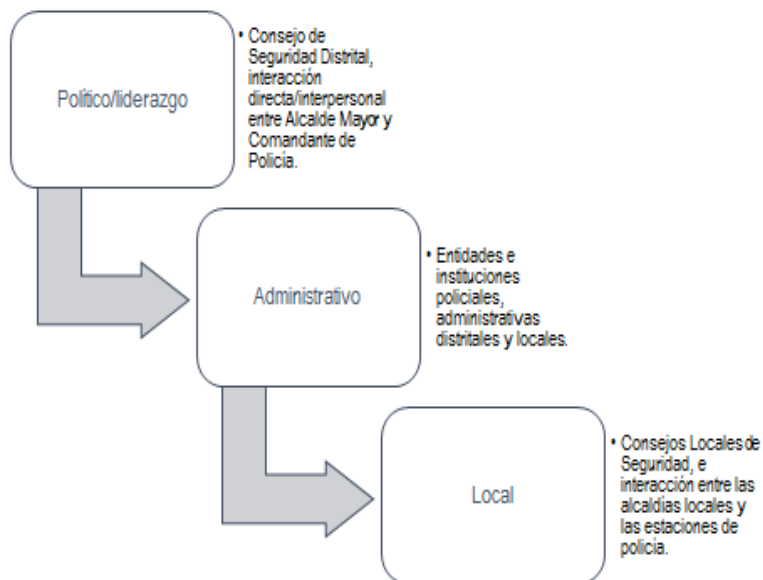
⁷⁹ Entrevista a ex Coronel de la Policía J. Ricaurte, Bogotá, 9 de mayo de 2012.

⁸⁰ Entrevistas a comandantes de las estaciones de policía de las localidades de Kennedy y Chapinero. Los nombres y apellidos de estas personas no son mencionados por razones de privacidad.

⁸¹ Entrevistas a Claudia Gómez y Hugo Acero Velásquez, Bogotá, el 27 y el 30 de abril de 2012, respectivamente.

interinstitucional. Estas diferencias son particularidades que, a nivel interpersonal, se presentan como potenciales obstaculizadores.⁸²

Cuadro 3.5 Los tres niveles de interacción institucional entre la policía y el gobierno municipal en Bogotá



Fuente: Elaboración propia.

Como ya se ha visto, las dinámicas en la relación interinstitucional son muchas y complejas. Esto ocurre también en otras ciudades de América Latina, una región donde los gobiernos municipales recién se están estableciendo como actores en asuntos de seguridad. Evidentemente, se requiere de tiempo para crear una nueva cultura, institucional y democrática, tanto para la policía como para la autoridad civil local. Los diferentes aspectos que influyen en la relación horizontal pueden también convertirse en un factor –positivo o negativo– en la articulación interinstitucional. No se trata entonces de una simple relación entre dos órganos públicos, sino –y sobre todo– de relaciones entre individuos, de por sí enmarañadas. Para establecer la confianza mutua entre la autoridad civil local y la Policía,

⁸² Entrevista a Claudia Gómez, Bogotá, el 27 de abril de 2012.

ambas instituciones tienen que trabajar conjuntamente en la temática de seguridad. En este aspecto, la voluntad e iniciativa por parte de la autoridad civil, y sobre todo en la figura del alcalde mismo, resulta vital para abrir un diálogo necesario con la fuerza policial, sobre todo si se aspira a un trabajo de equipo, como bien lo señala Acero.

La relación interinstitucional entre la Administración Distrital y la Policía Metropolitana es compleja, inconsistente y como suma de varias dinámicas de gobernanza. Esta interacción entre la fuerza policial y la autoridad civil local tiene lugar en tres niveles principales, como se observa en el cuadro 3.5.

Las interacciones en temas de seguridad que suceden en estos tres niveles destacados se entrecruzan, lo que genera un alto número de dinámicas de gobernanza, entre reuniones en los consejos de seguridad al nivel distrital y local, diseño, discusión e implementación de políticas públicas de seguridad y programas específicos, intercambio de información (estadísticas de modalidades de crimen como el homicidio, entre entidades tales como la Administración Distrital, Alcaldías locales, entidades policiales específicas, Medicina Legal, entre otras). Estas son dinámicas que se mantienen de una u otra forma intactas, pese a cambios, crisis u otras contingencias de la dirigencia política de la ciudad.

De todas maneras, queda claro que, para tener eficacia en la gestión de la seguridad, debe haber articulación interinstitucional; si no, la fragmentación obstaculiza el *output* del manejo en el territorio urbano y se dificulta la relación entre autoridades y ciudadanía, en la que la policía funciona como el puente articulador. Cuando el proyecto público de seguridad es homogéneo, tanto la Policía Metropolitana como la Administración Distrital caminan en la misma dirección; el mensaje que esto transmite al público es de un plan integral de seguridad, de la autoridad y el Estado, trabajando como una unidad. En este sentido, no solamente es un aporte generar confianza y legitimidad, sino que también contribuye a la estabilidad política, considerada como componente de gobernabilidad para prosperar, como lo teoriza Camou (2001).

El manejo de la información sobre violencia y crimen entre las diferentes instituciones públicas es probablemente la dinámica más fluida y constante de la coordinación interinstitucional entre la Policía Metropolitana y la Administración Distrital. Dicho intercambio se fortaleció mediante el CEACSC en 2008. Hasta entonces, el antiguo SUIVD se encargaba de realizar análisis y seguimiento periódico sobre los

comportamientos violentos y delictivos en la ciudad. Sin embargo, a partir de su creación, la modernización e inyección de recursos económicos y humanos, junto a la implementación de nuevas tecnologías y metodología analítica, ha mejorado considerablemente el desempeño de CEACSC, junto a la capacidad y conocimiento por parte de la Administración Distrital en materias de seguridad y diseño de políticas públicas correspondientes.

Este proceso de institucionalización de la seguridad ciudadana ha permitido una profesionalización substancial y ha mejorado no solamente la capacidad de la autoridad civil local, sino que también se ha institucionalizado el intercambio de información recopilada, tanto de la Policía Metropolitana como de la Medicina Legal, entre otras instancias. Desde 1998 en Bogotá – y en Colombia, en general– se categorizan las dinámicas delictivas y violentas en dos grupos principales, como se muestra en la siguiente tabla:⁸³

Tabla 3.6 Categorización de los delitos de alto impacto social en Colombia

Muertes violentas	Delitos de mayor impacto social
Homicidios	Lesiones comunes
Muertes en accidente de tránsito	Hurto de motos
Suicidios	Hurto de vehículos
Muertes accidentales	Hurto a personas
	Hurto a residencias
	Hurto a establecimientos comerciales
	Hurto a bancos

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Cámara de Comercio de Bogotá, 2014.

Estas modalidades son las que generalmente se emplean en el análisis y seguimiento de la situación de seguridad en la capital, y son parte de un sistema de intercambio de información. Este flujo de información es totalmente necesario para que el CEACSC pueda cumplir con sus

⁸³ Estos delitos de mayor impacto social se agrupan en siete modalidades para facilitar el monitoreo y analizar la violencia y el crimen en Bogotá. Sin embargo, las autoridades hacen seguimiento, análisis y políticas para contrarrestar otras modalidades que aparecen con variada intensidad en el territorio urbano, como el fleteo, el paseo millonario o secuestro exprés, piratería terrestre, maltrato de pareja, maltrato infantil, maltrato a ancianos, abuso sexual, violencia contra las mujeres, secuestro y extorción.

funciones. Ricaurte⁸⁴ da una explicación sobre la capacidad e influencia que goza la Administración Distrital frente a la Policía Metropolitana, su visión y operación en temas de seguridad en el territorio urbano: “esta interlocución está en relación directa con la información y el conocimiento que tenga la Administración sobre los temas de seguridad y el soporte que desde sus análisis de a las políticas públicas que pretende poner en ejecución”. Aún más importante se vuelve el papel del CEACSC para el alcalde y su administración, al considerar que la relación entre la Administración y la Policía Metropolitana no es de tipo institucional, como mantiene Ricaurte. El intercambio de información es importante para evitar disconformidades entre las diferentes instancias que la recopilan. La información ha generado un punto de tensión en el pasado; por ejemplo, las estadísticas de homicidio varían entre entidades como la Policía Metropolitana, la Fiscalía y la Medicina Legal.⁸⁵ A ello se agrega que existen diferencias considerables entre estadísticas de los delitos de mayor impacto social, motivando roces entre esas instancias en los consejos de seguridad.

Pese a que el enfoque y significado que la seguridad ciudadana tiene en Bogotá desde mediados de 1995, por lo menos, curiosamente no forma parte significativa del debate académico; esporádicamente, aparecen publicaciones analizando temáticas como el crimen, la inseguridad y asuntos afines. La única instancia que ejerce seguimiento y que periódicamente publica resultados de victimización y de percepción de inseguridad en la capital es la Cámara de Comercio de Bogotá (CCB).⁸⁶ Aunque esta institución es privada, en cuestiones de seguridad mantiene una función oficialmente pública y participa en el diseño y ejecución de programas en el territorio urbano, conjuntamente con la Policía Metropolitana y con entidades del gobierno distrital. Es sobre todo con respecto al gobierno distrital que se generan frustraciones en la CCB, como se ha visto en el caso de los ex alcaldes Samuel Moreno y Gustavo Petro. Según Jairo García

⁸⁴ Entrevista a ex Coronel de la Policía J. Ricaurte, Bogotá, el 9 de mayo del 2012.

⁸⁵ Ruíz Vásquez (2011: 207) anota, por ejemplo, que el centro CEACSC (y sobre todo en el caso del antiguo SUIVD) “nunca ha logrado convertirse en un verdadero referente de la criminalidad como centro de estadística, diagnóstico y consulta obligada de múltiples agencias y autoridades”. Una dinámica similar es notable con la recopilación de información y mantenimiento de estadísticas criminalísticas; como, por ejemplo, en lo que concierne el homicidio. Institutos como el de Medicina Legal y la Policía Nacional son instancias que mantienen estadísticas que forman una parte base para el diseño y ejecución de estrategias de seguridad. Sin embargo, las cifras tienden a no converger, con diferencias considerablemente grandes de un instituto a otro. El asunto de cifras, como se ha mencionado con antelación, tiende a ser objeto de fricción en el Consejo Distrital de Seguridad.

⁸⁶ A partir de 1998, la CCB realiza periódicamente la Encuesta de Percepción y Victimización para Bogotá.

Guerrero, el actual Director de Seguridad y Convivencia para la CCB –con quien el autor de esta tesis sostuvo dos reuniones– pese a reiteradas invitaciones a expertos y representantes de instituciones públicas y privadas que trabajan en temas de seguridad y conflicto), no ha posible concretarlas. Como consecuencia, no se presenta la oportunidad de promover un debate académico articulado sobre seguridad en la capital. Al parecer, no existe el ánimo de compartir datos ni información recopilada y analizada entre colegas.

Finalmente, uno de los desafíos a enfrentar es la falta de correlación entre la Administración Distrital y la Policía Metropolitana. Sin alineamiento entre el plan de desarrollo del gobierno distrital y el plan estratégico de la Policía Nacional y la Policía Metropolitana, es difícil caminar en la misma dirección. A ello se agrega la discapacidad de adaptarse a las dinámicas cambiantes del crimen y la violencia y sus múltiples expresiones que suceden en el territorio urbano.

3.4 Conclusión

Un buen manejo de la gobernabilidad del sector seguridad pública local tiene sin duda alguna un papel esencial para las poblaciones. En América Latina, una región cada vez más urbanizada, se requiere de un nivel satisfactorio de gobernabilidad de la seguridad. Al considerar las altas tasas de crimen y de violencia, se vuelve aún más importante el papel que desempeñan las autoridades en transmitir al ciudadano una imagen de seguridad y de capacidad para mantener el orden público y vigilar por la seguridad ciudadana y la convivencia.

Durante las décadas recientes, extensas reformas policiales han sido realizadas en gran parte de la región. En muchos casos, estas reformas han estado limitadas a la profesionalización y capacitación policial; han sido procesos en los que el involucramiento y capacitación de los gobiernos locales y otros sectores, como la de justicia, ha sido restringido. Producto de ello es la continuidad de la manera tradicional de policiamiento, entendido como la prevalencia de las doctrinas tradicionales de seguridad nacional. Esta tendencia enfatiza las medidas policiales de represión y de control, en vez de medidas integrales de prevención y una desmilitarización del manejo de seguridad. Para distanciarse de esta tradición, el involucramiento de la autoridad civil en el manejo de la seguridad pública se vuelve fundamental y

requiere de iniciativas para democratizar la gobernabilidad de la seguridad y contraponerse a la cultura prevaleciente que existe en las instituciones policiales en Latinoamérica.

En materia de gobernabilidad del sector seguridad pública, la articulación interinstitucional entre las autoridades civiles locales y las fuerzas policiales es necesaria para obtener un buen manejo de la seguridad local urbana y mostrar concordancia y armonía frente a la ciudadanía. Un distanciamiento entre el liderazgo civil y las fuerzas policiales genera inseguridad ciudadana y afecta el manejo de la seguridad, influyendo negativamente en la confianza ciudadana hacia la policía y el liderazgo político. En otras palabras, bajos niveles de gobernabilidad tienen la potencialidad de no solamente provocar una desarticulación en la relación horizontal (interinstitucional), sino que también influyen negativamente en la relación vertical (Estado-ciudadanía), hasta deslegitimarla en circunstancias extraordinarias.

En el ámbito local, la responsabilidad del manejo de la seguridad por parte de los gobiernos municipales, acompañada por una descentralización operacional policial, resulta necesaria para fortalecer el nivel de gobernabilidad democrática del sector seguridad pública. Los gobiernos municipales y las policías con jurisdicción al nivel local son los que más conocimiento tanto criminológico como cultural y socioeconómico poseen sobre las dinámicas en el territorio urbano. Por ello, el manejo local de asuntos de seguridad se vuelve determinante para alcanzar mejores niveles de seguridad y para mantener el orden público. La articulación entre el gobierno municipal y la institución policial se vuelve, consecuentemente, vital para el avance en la temática.

La voluntad política y la voluntad personal del alcalde mayor y del comandante de policía son primordiales para que se establezcan y mantengan relaciones de confianza interinstitucionales entre la autoridad civil local y la policía. El caso de Bogotá muestra que una autoridad civil caracterizada por personajes capaces de gobernar la ciudad y que nutre buenas relaciones con la entidad policial, ha sido muy importante para la mejoría de las condiciones de seguridad. El respeto y entendimiento en la cultura institucional son determinantes para que se articule una relación interinstitucional sana, para que se produzca confianza y, por ende, se afiance la legitimidad. El grado de personificación expone, además, la vulnerabilidad y riesgo de discontinuidad interagencial, debido también a una alta rotación de personal en el cuerpo de la policía. Las diferencias del

liderazgo político incidir en una discontinuidad de la coordinación interinstitucional.

Resulta evidente que, en situaciones de ineficacia y de poca legitimidad por parte del liderazgo civil, los lazos interburocráticos se enfrían y/o se rompen por múltiples razones. En el caso de Bogotá, el análisis comparativo entre los dos periodos (1995-2003 y 2004-2012) ilustra que esa discontinuidad impactó en la relación interinstitucional entre la Alcaldía Mayor y la Policía Metropolitana. Sin embargo, difícilmente se podría hablar de una relación deslegitimada. A pesar de que se producen roces en el proceso, el único momento en el que se podría hablar de una deslegitimación sería el del encarcelamiento del ex alcalde Moreno. Sin embargo, en el momento en que se produjo una crisis de gobernabilidad por este caso, tanto la Policía como la Cámara de Comercio de Bogotá (una entidad con un papel de institución pública en temas de seguridad en Bogotá) siguieron su trabajo obligatorio interagencial en temas de seguridad. La experiencia bogotana en la gobernabilidad y la seguridad pública local representa un caso poco común en la región, a pesar de la importancia que tiene el involucramiento de la autoridad civil en temas de seguridad. Para alcanzar un nivel satisfactorio de gobernabilidad democrática de seguridad, la interacción entre el gobierno municipal y la policía desempeña un papel fundamental; sobre todo, en mejorar la eficacia en el manejo de seguridad. Esta articulación debería ser impulsada por el liderazgo político y facilitado por las cúpulas policiales.

Este capítulo muestra entonces que la multiplicidad de factores tanto internos como externos ejerce influencia de distinto grado y puede terminar en altas tensiones, hasta romper el diálogo entre la policía y el gobierno local. Junto a la dependencia total de la relación interpersonal entre los liderazgos de ambas instituciones, la relación interinstitucional se torna muy vulnerable y dependiente de una vasta gama de factores. El análisis muestra pues que factores como las circunstancias de inseguridad causadas por altos niveles de crimen y la violencia, la calidad de la relación interpersonal y el grado de pragmatismo y diplomacia entre los líderes de ambas instituciones, los recursos económicos disponibles, entre otros, hacen que periodos de avance –como los de las administraciones de Mockus y Peñalosa– no son muy frecuentes y que todo depende de que la multiplicidad de factores coincidan. Parece ser también una explicación por la cual el caso de Bogotá entre 1995 y 2003, en términos de gobernabilidad

de la seguridad local, sigue siendo una anomalía en el contexto latinoamericano.

Con respecto a la gobernabilidad, el autor de esta tesis considera que las relaciones horizontales en el sector seguridad pública se destacan como una dinámica determinante para provocar articulaciones positivas en la dinámica vertical. El involucramiento de autoridades civiles en materias de seguridad pública local y el trabajo conjunto con las fuerzas policiales son claves, no solamente para fortalecer las nociones de gobernabilidad en el sistema democrático, sino también para ‘civilizar’ el manejo de la seguridad pública en la región latinoamericana. La legitimidad en la articulación interinstitucional genera voluntad política e institucional; tanto por parte de la autoridad civil, como para el cuerpo policial. De esa manera, se consideran tanto la legitimidad como la eficacia los dos componentes fundamentales para la gobernabilidad democrática.

La temática analizada en este capítulo sirve como indicador de la importancia en poner énfasis en, y generar espacios permanentes de, interacción entre la autoridad civil y la institución policial, para que se construya una relación interinstitucional articulada, sana y de confianza. Solamente de esta manera se puede generar tanto legitimidad interagencial (u horizontal) como legitimidad policial (o vertical) para mejorar el nivel de gobernabilidad de la seguridad pública local en América Latina. Con respecto a la articulación vertical, esta dinámica es tema de análisis en el siguiente capítulo.

Capítulo 4

La relación entre la Policía y el ciudadano en Bogotá: La búsqueda de la legitimidad (1995-2015)

En noviembre del 2014, en un acto oficial de homenaje a los 204 policías que habían muerto hasta entonces en actos de violencia durante el año, el presidente colombiano Juan Manuel Santos destacó la necesidad de “una Policía más fuerte, más efectiva y más numerosa” para “mantener la seguridad de los ciudadanos”, en un futuro en el que la institución policial debía desempeñar un papel trascendental.¹ Con esta enunciación, el presidente dejó en claro la urgencia de construir una policía nacional que gozara de altos niveles de legitimidad en un futuro posconflicto. Mientras que la tasa de homicidio se encuentra en su más bajo nivel en la historia de la ciudad² y han dado avances positivos en la lucha contra el crimen, la confianza en la policía en 2013 se redujo a su más bajo nivel en la última década (2003 a 2013), de acuerdo a la *Encuesta Decenal de Cultura Ciudadana*.³ Además, los resultados de la última *Gran Encuesta Colombia Opina* del 2014, exhiben que la Policía Nacional es la institución de orden que más bajo nivel de confianza tiene en los ojos de los colombianos.⁴

En los países latinoamericanos, en los que el nivel de legitimidad ha sido históricamente bajo, un alto grado de legitimidad policial se torna muy importante. La construcción constante de legitimidad por parte de la policía es necesaria para que el proyecto democrático sobreviva. El escenario donde este ejercicio toma lugar es en la interacción Policía-ciudadano. Como se demuestra en el transcurso de este capítulo, las fuentes de legitimidad para la institución policial y la relación entre ella y los

¹ *Semana*, 14 de noviembre del 2014.

² El balance oficial de la tasa de homicidio en Bogotá que el alcalde mayor Gustavo Petro mostró en junio del 2014 indica que la tasa se ubica en 16,4 por cada 100,000 habitantes, anualmente, en la capital (*El Espectador*, 8 de julio 2014).

³ Este análisis fue realizado por la organización Corporación Visionarios fundada por el ex alcalde de Bogotá, Antanas Mockus.

⁴ La *Gran Encuesta* es llevada a cabo por la sucursal colombiana de la firma Ipsos Napoleón Franco para la Gran Alianza de Medios, un consorcio entre los medios de comunicación colombianos RCN *La Radio*, *La FM*, RCN *TV*, y la *Revista Semana*. Los resultados fueron publicados por la *Revista Semana* el 15 de noviembre de 2014.

ciudadanos, tienden a variar de un país a otro. La policía es fundamental para la supervivencia de la sociedad, debido a que sin ella sería imposible garantizar la integridad física, la protección de la Constitución, el sistema de justicia y el acatamiento de las leyes y las normas. Es por esta razón que la legitimidad de la policía resulta decisiva para el bienestar de la sociedad y la supervivencia del Estado, al constituirse ella en el principal instrumento coercitivo y regulador del mismo. Así, la calidad de la relación de la policía con los ciudadanos se vuelve determinante, no solamente para la función policial, sino también para el Estado y su aparato; bajos grados de legitimidad atentan contra la eficacia institucional y reducen así el nivel de gobernabilidad de la seguridad pública, siendo la legitimidad uno de los componentes básicos para la gobernabilidad (como señala Camou en el capítulo 1).

La relación Policía-ciudadano constituye el eje en las nuevas interacciones de gobernanza que se están generando en materias de seguridad local en América Latina. Por un lado, la policía necesita la información que procede de los ciudadanos para combatir la delincuencia, y por otro lado, los ciudadanos necesitan de la policía para la protección física y la regulación social. En ambos aspectos, el grado de legitimidad determina la calidad de estas articulaciones. En el caso de Bogotá, el involucramiento del gobierno municipal amplía estas interacciones de gobernanza y como representante electo de los ciudadanos desempeña un papel significativo en materias locales de seguridad, y así también en la relación Policía-ciudadano. Es además el representante local del Estado y así como la institución policial, forma parte de las autoridades civiles locales.

El capítulo consta de tres partes principales. La primera presenta una caracterización de la relación entre la policía y el ciudadano en América Latina, en la que son analizados los factores y particularidades que infieren en esta dinámica vertical, y los desafíos que la región tiene en construir legitimidad para sus fuerzas policiales. Históricamente, en Latinoamérica la fuerza policial es percibida como represiva y corrupta, y ha mantenido así bajos niveles de legitimidad. . Muchos de los países de la región han sufrido un pasado autoritario o dictatorial, en el que las fuerzas policiales desempeñaron un papel de instrumento coercitivo como el brazo violento del aparato estatal. A partir de los '90 –con la profundización de la democracia–, las organizaciones policiales han sido objeto de profundas reformas que, sin embargo, todavía no pueden ser consideradas exitosas. Aparte de la Policía Nacional de Colombia PNC y la policía chilena, la

Policía Nacional de Guatemala y la de El Salvador, pocos países latinoamericanos lograron avances en modernizar y profesionalizar a sus respectivas fuerzas policiales. Por lo general, la región ha priorizado medidas coercitivas de mano dura en vez de un modelo de policiamiento caracterizado por la interacción proactiva con el ciudadano, o lo que Ungar (2011) denomina *democratic policing*.⁵ Adicionalmente, la sección exhibe un análisis que estudia la cultura institucional de la policía y cómo estas organizaciones operan e interactúan con otros actores, tanto públicos como privados, en la sociedad.

La segunda parte de este capítulo presenta un caso de estudio al nivel micro sobre la relación vertical entre la Policía Metropolitana y los ciudadanos en Bogotá, enfocado sobre todo en la implementación de modelos de seguridad ciudadana y de policía comunitaria. Esta sección presenta, además, un estudio de caso sobre la localidad de Chapinero de Bogotá, donde se analiza tanto la relación entre la administración local y la estación de policía, por un lado; como la relación que hay entre la policía y los habitantes de esta localidad, por el otro.

La tercera parte de este capítulo analiza el desempeño de tres actores primarios que influyen sobre la seguridad en Bogotá y que tienen el potencial de impactar considerablemente su gestión pública. Esta parte vuelve al nivel distrital y se divide en tres secciones, presentando primero el desafío y la influencia que los medios de comunicación demuestran, sobre todo en la percepción ciudadana sobre la (in)seguridad y de (des)confianza hacia las instituciones públicas. La segunda sección analiza el rol que juega la seguridad privada en el manejo de la seguridad. Finalmente, la tercera sección presenta una reflexión sobre la influencia que el Gobierno Nacional puede ejercer en las materias de seguridad y en el manejo de ella en la capital.

4.1 La policía y el ciudadano en Latinoamérica

Cuando se trata de la relación entre la policía y el ciudadano, se abordan automáticamente las cuestiones de confianza y de legitimidad. El tema de legitimidad y policía se ha vuelto central en la región en un contexto de

⁵ Policiamiento democrático es traducido por el autor del concepto anglosajón *democratic policing* de Mark Ungar (2011). Ungar define el concepto como un policiamiento que, en un régimen democrático, funcione siguiendo las líneas de normatividades y leyes sobre cómo debería actuar la policía en condiciones democráticas, con énfasis en las normas de prevención y de participación ciudadana.

profundización del orden democrático.⁶ La policía es, probablemente, la institución del Estado que más se beneficia de legitimidad, ya que tiene el monopolio legítimo de la coerción y es la entidad pública que más frecuentemente interactúa con los ciudadanos. Legitimidad del Estado es, según Gilley (2009: 16) “Un estado, es decir las instituciones e ideologías de un sistema político, es más legítimo cuanto más mantiene y ejerce el poder político basado en la legalidad, la justificación y el consentimiento, desde el punto de vista de todos sus ciudadanos donde la justificación tiene más o menos el doble de importancia que la legalidad y el consentimiento.” De este modo, el autor afirma que la legitimidad es fundamental para un ejercicio efectivo del poder. En otras palabras –dada la función coercitiva que tiene la policía–, es imperativo para el buen funcionamiento del Estado que haya consentimiento de los ciudadanos para que se justifique el uso del poder.⁷

Como ya se ha constatado en páginas anteriores, es curioso que poco o nada se haya reflexionado conceptualmente sobre la legitimidad policial en América Latina, donde la confianza en las fuerzas policiales generalmente es muy baja. Es notable que, pese al número limitado de estudios, sea en Gran Bretaña y Estados Unidos donde se concentre el análisis académico sobre este concepto.

El referente predominante en los debates sobre la legitimidad policial es Tyler (2004; Tyler y Wakslak, 2004), quien ha conducido múltiples estudios académicos sobre la legitimidad y la policía en ciudades estadounidenses, como Nueva York (Sunshine y Tyler, 2003) y Chicago (Tyler 1990). Este autor define el concepto de legitimidad policial mediante dos aspectos, primero “se entiende por legitimidad la creencia que los miembros de policía son confiables, honestos y preocupados por el bienestar de las personas con quienes se encuentran”, y segundo, “se entiende por legitimidad la creencia que la autoridad policial debería ser aceptada y las personas deberían acatar voluntariamente las decisiones y directivas de la policía. Desde este punto de vista, la policía es legítima si las personas obedecen sus decisiones y respetan sus directivas” (2011: 256).

⁶ Como sostienen Jackson *et al.* (2012: 1051), las instituciones democráticas necesitan legitimidad para su desarrollo, para su funcionamiento y para reproducirse eficazmente, al referirse al trabajo de Easton; *A Framework for Political Analysis* publicado en 1965.

⁷ Marenin (1996: 3-5) opina, por ejemplo, que “la policía se encuentra en el centro de los cambios en la sociedad y el Estado”. “La habilidad de estabilizar nuevas condiciones, sean como sean, y garantizar la continuidad de la capacidad de reproducir nuevas condiciones, dependen fundamentalmente de los niveles de legitimidad y de eficacia logrados por la policía” ya que “el poder coercitivo se encuentra en el corazón de la reproducción estatal y garantiza su estabilidad, orden para la sociedad y poder a la policía”.

Esencialmente, sus trabajos argumentan que hay dos fuentes de legitimidad policial, y que éstas deben de estar presentes para que se pueda construir y mantener la legitimidad. La primera es *outcome justice*,⁸ lo cual significa que la policía es percibida como legítima cuando es eficaz en combatir el crimen. Siguiendo esta lógica, alto nivel de crimen significaría una reducción de la legitimidad. Sin embargo, Tyler y también otros (Hawdon, Ryan, y Griffin, 2003; Skogan, 2006; Murphy *et al.*, 2008) opinan que *outcome justice* en sí misma no puede generar legitimidad para la policía, ya que no estimula la cooperación de los ciudadanos. Dicha cooperación sería obtenida a través de *procedural justice*; es decir, que la legitimidad policial depende de la experiencia personal del ciudadano al interactuar con la policía o; en otras palabras, que el trato respetuoso y justo por parte del policía determina el grado de legitimidad.

En este sentido cabe preguntar si la legitimidad policial es percibida de la misma manera en Estados Unidos que en otros países. Aparte de los autores ya mencionados con enfoque predominantemente en Norteamérica, son pocos los estudios llevados a cabo en otros países sobre legitimidad y policía. En el ámbito académico latinoamericano existe un restringido número de estudios que permiten observar una conceptualización distinta a la norteamericana.

Analizar las complejas circunstancias en que operan las policías latinoamericanas y simultáneamente indicar en el mismo esfuerzo analítico otros factores impactantes como políticos, sociales, económicos y culturales, permiten llegar a la conclusión de que existe un cúmulo de factores que influyen en el grado de la legitimidad policial. Ello es aún más relevante en países menos estables políticamente donde la confianza en el Estado mantiene en general un bajo nivel. Otro aspecto importante a tomar en cuenta es que en América Latina existen pocas estadísticas y fuentes de información sobre este asunto, en particular en lo que refiere a la relación entre la policía y los ciudadanos.

La aplicación de la caracterización anglosajona en el estudio de la policía en América Latina es difícil. Este tampoco es el objetivo de esta tesis. Sin embargo, es lógico pensar que hayan rasgos similares entre las policías latinoamericanas y las anglosajonas, y que esa caracterización podría ser útil para un análisis de las culturas policiales que existen en la región. Por

⁸ Sargeant *et al.* (2012: 22) se refieren a *outcome justice* como instrumental, ya que se trata del grado de eficacia para combatir el crimen, mientras que se refieren a *procedural justice* como normativo, ya que trata más bien de la percepción del ciudadano sobre la policía y si el trato policial es justo o no, usando los cuatro componentes de neutralidad, respeto, confianza y participación del ciudadano.

ejemplo, existe evidencia de que la policía en América Latina es en general conservadora, machista, prejuiciosa, tiene sus misiones institucionales bien claras y definidas, y es desconfiada. Ello se desprende del estudio de los trabajos de autores ya mencionados en repetidas ocasiones a lo largo de este trabajo, como Frühling (2009), Rico y Chinchilla (2006), Fuentes (2004) y Saín (2002; 2008). La caracterización de Reiner (2000) está basada en estudios llevados a cabo sobre la policía británica, la cual tiene aspectos históricos, sociopolíticos y culturales muy distintos a los de la región latinoamericana. Sin embargo, en términos generales, la información recopilada durante dos estudios de campo en Bogotá como parte de la elaboración de esta tesis indica claramente que hay varias semejanzas entre la cultura policial anglosajona y la colombiana, como se deja ver a continuación.

4.1.1 La policía, el ciudadano y la dificultad de confiar

Las organizaciones policiales que hoy en día operan en Latinoamérica son productos de una historia compleja y violenta. Ellas han evolucionado como entidades fuertemente centralizadas en la región. Su consolidación y modernización si iniciaron con el objetivo de enfrentar los núcleos de poder regional y local desde la segunda mitad del siglo XIX; a pesar de su ineficacia en el ejercicio del control social.⁹

Las reformas dirigidas a la modernización y capacitación de las fuerzas policiales durante los últimos años –un componente fundamental en el proceso de consolidación democrática en la región–, han tenido pocos avances. El énfasis que los gobiernos nacionales, regionales y continúan

⁹ Aún antes, durante el periodo colonial, las fuerzas de policía operaban en beneficio y al servicio de los colonizadores, aplicando las leyes de la corona española. Ello dio comienzo a conflictos de poder y la formación de alianzas locales oponiéndose al orden establecido. El sistema de la encomienda, bajo el cual se explotaba la tierra en aquellas épocas con el fin de mantener el control de los nativos, sobrevivió para asegurar tierras en manos de los terratenientes en forma de haciendas. En este contexto se formaban entidades políticas y administrativas que ejercían una función de policía dentro de estos sistemas. Según Gabaldón (1993: 52-54), este contexto histórico explica el por qué las fuerzas policiales en América Latina no tienen la capacidad de ejercer un fuerte control social y no gozan de un alto nivel de acatamiento por parte de los ciudadanos en la actualidad. La encomienda, junto a las mercedes de tierra, que eran concesiones de tierra que recompensaba el servicio militar, fueron reemplazados por el sistema hacendario en todos los países latinoamericanos, como narra Kay (1980: 41-48). Según este autor, la hacienda pronto se volvió la institución social dominante en los países, haciéndose del control tanto sobre la población indígena como de la propiedad. Los derechos con los cuales contaba la encomienda fue trasladada a la hacienda y su influencia y poder en la sociedad se fortificó, aún más, mediante la expropiación de las tierras comunales, lo cual llevó a la privación del acceso a tierra y recursos a la población rural.

poniendo sobre estrategias de *mano dura*, obstaculiza el proceso de democratización de las instituciones policiales y de restablecimiento de su relación con los ciudadanos. Junto a ello, altos índices de inseguridad y de crimen en la mayoría de los países de la región junto a la lucha inadecuada para contrarrestar dicha situación, han resultado en un bajo grado de confianza en las policías y en las autoridades civiles, tanto nacionales como locales. La siguiente tabla permite una apreciación de los niveles de confianza en distintas regiones del mundo.

Tabla 4.1 Índice del porcentaje del grado de confianza en la policía de regiones del mundo, 2013-2014

<u>Región</u>	2013	2014
<u>Asia Sudoriental</u>	80	79
<u>Estados Unidos y Canadá</u>	79	78
<u>Europa</u>	77	77
<u>Asia Oriental</u>	80	76
<u>Oriente Medio y África del Norte</u>	65	73
<u>Asia del Sur</u>	70	68
<u>La antigua Unión Soviética</u>	62	66
<u>África subsahariana</u>	59	60
<u>América Latina y el Caribe</u>	56	55

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Gallup, 2015

El porcentaje (escala de 0-100, donde 100 es el máximo índice de confianza) se basa en cálculos sobre el grado de seguridad que percibió el público general de los siguientes indicadores: confianza en la policía local; nivel de percepción de seguridad personal y; cantidad de denuncias ciudadanas de robos. Según la tabla anterior, América Latina y el Caribe fueron las regiones del mundo más inseguras en 2013 y en 2014.

La tabla 4.2 muestra las mismas indicaciones entre los países de dicha región, donde el país con el menor grado de seguridad fue Venezuela: Estos datos muestran una correlación entre la confianza en las policías latinoamericanas. Como se observa en la tabla 4.3, la confianza pública en las instituciones policiales de América Latina ha mantenido un nivel muy bajo durante las dos últimas décadas, y ha permanecido más bajo que el

otro miembro de la fuerza pública, las fuerzas armadas (escala de 0-100, donde 100 es el máximo índice de confianza):

Tabla 4.2 Índice de porcentaje de confianza en la policía en países de América Latina y el Caribe, 2013-2014

Pais	2013	2014
Chile	66	68
Ecuador	63	67
Puerto Rico	na	66
Nicaragua	67	63
Jamaica	61	62
Uruguay	62	61
Panamá	67	59
México	59	59
Colombia	60	58
Costa Rica	60	58
Guatemala	57	58
Honduras	56	57
Haití	58	57
El Salvador	59	56
Belice	na	55
República Dominicana	53	54
Argentina	56	53
Brasil	56	52
Perú	48	52
Bolivia	47	51
Paraguay	52	46
Venezuela	41	42

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Gallup, 2015

La clave para construir legitimidad para la policía, restableciendo la confianza ciudadana, está en el acercamiento y la recuperación de las relaciones entre la policía y los ciudadanos. La relación Policía-ciudadano tiene muchas complicaciones y está cargada de tensión en América Latina, con raíces históricas caracterizadas por violencia y crisis. En este contexto, hablar de legitimidad y policía en la región es difícil; y hay quienes opinan que no es posible mencionar las palabras policía y legitimidad en una misma frase. Sin embargo, no todo ello es cierto.

Tabla 4.3 Índice de porcentaje de confianza en la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas de Colombia, 1995-2015

	1995	1997	1998	2001	2003	2005	2007	2009	2011	2013	2015
Policía	39	42	38	35	35	38	44	39	33	44	36
FFAA	52	50	42	40	35	45	55	50	45	57	44

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Latinobarómetro, 2015

La policía es una de las instituciones del Estado que más frecuentemente aparece en los medios de comunicación (Dowler, 2002: 227; Chermak y Weiss, 2005: 501), a través del noticiero, en artículos periodísticos, videos en los medios de comunicación social (como *Youtube* y *Facebook*, entre otros), en programas televisivos o en series populares, y en películas estadounidenses. Al contrario, en el ámbito académico, la legitimidad de la policía no ha recibido la misma atención, y está muy lejos de la atención que merece. Es, además, una temática que capta interés analítico en el mundo anglosajón y norteamericano, mientras que en la región latinoamericana son pocos los que han tratado el asunto. Esto es problemático, ya que el ciudadano en América Latina tiene muy poco conocimiento sobre la policía, como lo explica uno de los expertos civiles más destacados en temas de policía en el área, Marcelo Saín (2010: 23). Normalmente, la única información que le llega al ciudadano es negativa, por lo general transmitida por los medios de comunicación.¹⁰ El limitado número de estudios académicos es preocupante, ya que las organizaciones policiales son las instancias del Estado que más frecuentemente interactúan con los ciudadanos y que constituyen la primera respuesta estatal contra la creciente inseguridad en la región; por ello, su desempeño es crucial en la sociedad.

La relación Policía-ciudadano en Latinoamérica es generalmente percibida como inestable, tensa y desconfiable. Las diferencias en la articulación, la intensidad, en el grado de confianza, entre otros, son muchas. Es además importante considerar que estas variables difieren según clases socioeconómicas (o estratos socioeconómicos como en Colombia) y ubicación geográfica. En el primer caso, no es decir que los estratos más altos mantengan mejores relaciones con la policía que los estratos más

¹⁰ La responsabilidad de campañas de información pública sobre la policía se encuentra en manos de la policía misma. Si ella misma no asume esta responsabilidad (por no tener conocimiento para manejar el asunto o no dedicar tiempo y/o recursos para tal fin) pues tampoco contribuye a alterar su imagen pública. Entrevista a Coronel Teniente Jairo Torres de la Policía Nacional, Bogotá, 19 de marzo de 2014.

bajos. En una entrevista con el Coronel Iván Toro, entonces comandante de la estación de policía en la localidad de Kennedy en Bogotá, el policía confirmó que son justamente los ciudadanos de los estratos más bajos quienes mejor cooperan con la policía, sea por no tener acceso a otras medidas de seguridad privada u otras razones. En tanto, las personas pertenecientes a los estratos más altos casi no tienen ningún contacto con la policía, ya que contratan seguridad privada.¹¹ En el segundo caso, hay muchas diferencias entre la relación Policía-ciudadano de un país a otro. Por lo general, los países con altos índices de violencia y de crimen, como por ejemplo Guatemala, México y Venezuela, tienen niveles críticos de desconfianza en la policía, mientras que países como Chile, que ha vivido un periodo mucho más pacífico y con bajas tasas de crimen en comparación con otros países en la región, es el país del área con mayor confianza en la policía.¹²

No obstante el impacto negativo que genera la inseguridad, está lejos de ser el único factor problemático en la relación Policía-ciudadano. Un factor principal viene de la debilidad del Estado democrático de derecho, como indican O'Donnell (2004: 31-36) y Brinks (2008: 9-18).¹³ Este último sostiene que el principal factor proviene de la incapacidad del Estado latinoamericano en garantizar los componentes básicos del estado de derecho en una democracia liberal; es decir, proveer al ciudadano de protección legal para garantizar sus derechos civiles y humanos y enfrentar el abuso de poder del Estado. Este autor asevera que prácticas como la tortura y el homicidio cometidas por fuerzas policiales siguen ocurriendo en la región, en tanto que los sistemas de justicia en la mayoría de los casos no se encuentran suficientemente capacitados para enfrentarlas; haciendo que la protección hacia el ciudadano tienda a fallar.¹⁴ Pese a que hay enormes diferencias entre los países latinoamericanos e, incluso, entre regiones

¹¹ Entrevista, Bogotá, 15 de mayo del 2012.

¹² Véase la primera tabla ilustrada en Tabla 4.2 de este capítulo.

¹³ Como es analizado en el primer capítulo de esta tesis, Arias y Goldstein (2010) utilizan, por ejemplo, el término *violent democracies* para referirse a esta problemática, argumentando que el esfuerzo por establecer *true democracies* ha fracasado. Otros autores mencionados con antelación en la parte introductoria de esta tesis, se refieren a similares condiciones utilizando otros conceptos como *failed states* (Howard, 2014) y *state failure* (Kruijt y Koonings, 2004).

¹⁴ En Brasil (según el informe anual *Anuário Brasileiro de Segurança Pública* del 2014 del foro brasilero de seguridad pública *Fórum Brasileiro de Segurança Pública*), murieron 11.197 personas por violencia policial en el periodo 2009-2013, lo cual significa que en dicho periodo la policía en Brasil mató 6 personas cada día. Para llegar a una cifra similar, el informe compara esta cifra con la de los Estados Unidos y concluye que en el país del Norte perdieron su vida 11.090 personas por violencia policial en el periodo 1983-2012. El informe fue consultado el 29 de noviembre del 2014 en la página web del *Fórum Brasileiro de Segurança Pública* (www.forumseguranca.org.br).

dentro de un mismo país, Brinks asegura que, en el nuevo contexto democrático, el abuso policial es justificable, argumentando que en el nombre de la seguridad pública es necesario implementar mecanismos – como, por ejemplo, de tortura– para recopilar la información necesaria con el fin de proteger al ciudadano.

Otros factores son, además, los elementos institucionales y operacionales de las fuerzas policiales. Así, aspectos como la exagerada conducta represiva, la impunidad y la corrupción, afiliaciones con actividades delincuenciales y otros ilícitos, dañan seriamente la relación con los ciudadanos.

A ello se añade la historia. Durante muchos años en la segunda mitad del siglo XX, la gran mayoría de las fuerzas policiales en América Latina operaba como mero instrumento coercitivo para sus gobiernos nacionales, controlando y eliminando oponentes que constituían una amenaza para las élites políticas y económicas de la época. La denominada Doctrina de Seguridad Nacional de la Guerra Fría hizo que se mezclara la función de las fuerzas militares con la de las fuerzas policiales. Por ejemplo, los casos de persecución y tortura de líderes sindicales, opositores políticos y otras modalidades de la lucha contrainsurgente durante el conflicto bipolar eran numerosas, y fueron cometidos en países como Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Perú, entre otros. En estas circunstancias de autoritarismo e inexistencia de un marco legal y de control civil sobre la policía, la legitimidad de la fuerza policial provenía de las élites políticas que aseguraban su supervivencia, y en ese sentido podían prescindir de la legitimidad en los ojos de la ciudadanía. La desaparición del estado autoritario latinoamericano aceleró la democratización en la región, cambiando drásticamente las reglas de juego para las fuerzas policiales (Campesi, 2010: 449-451).

La transición democrática del área obligó a las fuerzas policiales a profesionalizarse, cambiar su forma de actuar y reestablecer su posición como legítimas instituciones de servicio y protección a los ciudadanos. Varias de las organizaciones policiales en América Latina continúan confrontándose con el pasado autoritario; así, la construcción de legitimidad policial se vuelve considerablemente difícil (Cao y Zhao, 2005). Como afirman estos autores, “a pesar de la reciente transición democrática y sus variados resultados, la inercia de la legitimidad perdida en el pasado, indudablemente continuó impactando los pueblos de estas sociedades en América Latina” (2005: 410).

Como ya se ha mencionado en esta tesis, la presión política por la mano dura que existe en gran parte de los países latinoamericanos no frena sino incentiva el endurecimiento del actuar policial. Este populismo punitivo,¹⁵ como lo llaman autores como Sozzo (2009) y Castaño Tierno (2014), o esta securitización (Tickner, 2004; Wæver, 1993),¹⁶ está ganando respaldo popular. Con frecuencia, candidatos en elecciones hacen promesas electorales cero tolerancia y endurecimientos de medidas contra los criminales.¹⁷

Los resultados de las malas relaciones entre la policía y los ciudadanos se evidencian generalmente en el aumento de soluciones privadas de seguridad; segregación socioeconómica por la construcción de conjuntos cerrados (Caldeira, 2000: 213-335); expulsión de ciertos grupos sociales del espacio semipúblico (como, por ejemplo, parques y centros comerciales); estigmatización de ciertos grupos de la sociedad; incremento de (in)justicia popular (Snodgrass-Godoy, 2006; Goldstein, 2003) y; deslegitimación del Estado y sus instituciones. Estas circunstancias generan poco espacio para la implementación de estrategias y visiones alternativas de seguridad ciudadana, como por ejemplo el modelo de policía comunitaria que es analizado en la sección 1.3.1 del capítulo 1 de esta tesis. La ausencia o poca prioridad de iniciativas que buscan el acercamiento a las comunidades para construir lazos de confianza entre la policía y los ciudadanos naturalmente inhibe cualquier intento por mejorar la confianza hacia la institución policial y la relación Policía-ciudadano. Siendo el ciudadano crucial para la recopilación de inteligencia local, sin su

¹⁵ Se entiende el populismo punitivo como el contrarrestar la violencia mediante una aproximación entre el Estado y la sociedad en la búsqueda de respaldo de los ciudadanos para combatir las problemáticas de la violencia y el crimen. Acá la corresponsabilidad desempeña un papel central, donde la institución policial y la comunidad trabajan conjuntamente para tomar medidas como la vigilancia (Arteaga Botello, 2005: 342-343).

¹⁶ Según Wæver (1995: 57-58), procesos de securitización (y de-securitización) ocurren “when, why and how elites label issues and developments as “security” problems; when, why and how they succeed and fail in such endeavors what attempts are made by other groups to put securitization on the agenda; and whether we can point to efforts to keep issues *off* the security agenda, or even to de-securitize issues that have become securitized.”

¹⁷ Bonner (2009) parece confirmar esto, ya que observa que el homicidio cometido por la policía es una problemática persistente en la región, donde prácticas como la tortura, el homicidio y las desapariciones de ciudadanos siguen sucediendo bajo el nuevo sistema democrático. Esta autora menciona incluso que miembros de la policía se involucran en actividades criminales relacionadas al narcotráfico, al pandillerismo y al paramilitarismo, para nombrar algunas. Describe el caso de Argentina, donde la policía no tiene un papel muy claro. Esta situación se pone aún más compleja, ya que funcionarios del gobierno oscilan entre tres explicaciones principales: primera, actores estatales simplemente ignoran actos de violencia policial; segunda, se argumenta que el actuar violento por parte de la policía trata de combatir problemas internos, como por ejemplo en el caso de pobres y; tercera, se toma distancia de cualquier responsabilidad echando la culpa a los policías, diciendo que ellos son responsable de sus acciones (p. 228).

cooperación y confianza, la policía se torna incapaz de combatir la violencia y el crimen, de eliminar otras amenazas contra la integridad física de las personas y, de asumir el papel de regulador y guardia en la sociedad. Este círculo vicioso constituye una fuente de tensión y confrontación en el interactuar entre la policía y el ciudadano.

4.2 La policía y los bogotanos: tensiones y desafíos en las calles capitalinas

Antes de abordar el análisis de la relación Policía-ciudadano en Bogotá, es necesario hacer una contextualización de la situación de Colombia en materias de seguridad en relación a otros países de la región.

Colombia se diferencia mucho de los países de su alrededor por el conflicto interno armado. De todas las facetas de la vida diaria en el país, el sector de seguridad es el más afectado por las dinámicas del conflicto. La complejidad de la situación en el país, como se analizan en detalle en el capítulo 2 de la tesis, hacen que las circunstancias locales de seguridad lleguen a ser extremas. Normalmente se diferencia entre las zonas rurales y los territorios urbanos en términos de intensidad del conflicto, siendo las zonas rurales las más afectadas por el conflicto. Sin embargo, existen también áreas rurales que no presencian confrontación armada.

El conflicto armado es extremadamente dinámico. En los últimos 60 años, las dinámicas conflictivas se han visto alteradas, desplazando la concentración del conflicto. Los principales centros urbanos del país han estado más afectados por la actividad delincinencial que por el terrorismo que padece el campo. En el caso de Bogotá, por ejemplo, todavía sigue presente la amenaza del terrorismo, aunque no mantiene la misma intensidad de los '90, cuando el narcoterrorismo se encontraba en su auge. Pese a ello, recientemente han habido numerosos ataques terroristas que han causado horror en la capital, como el caso del carro bomba del Club Nugal en 2003 y el intento de asesinar al exministro del Interior y Justicia Fernando Londoño en 2012, ambos atentados llevados a cabo por el grupo armado ilegal más grande del país, las FARC.

Las inseguridades generadas por las dinámicas del conflicto armado interno y del narcotráfico presentan mayores obstáculos para la policía colombiana, fenómenos que no tienen lugar (con la misma intensidad) en otros países. También es importante mencionar que, en Colombia, la

mayoría de las dinámicas del crimen organizado –sobre todo las que tiene origen en el conflicto armado interno– se presentan como desafíos más pronunciados para la seguridad interna en ciertos territorios rurales, y sólo en un menor grado en las zonas urbanas del país. Las principales ciudades colombianas sí luchan contra las dinámicas derivadas del conflicto y del narcotráfico que con variada intensidad penetran las ciudades, como hemos visto en el caso de Bogotá, donde por ejemplo el narcomenudeo y grupos organizados criminales por las recién consolidadas BACRIM y otras organizaciones mafiosas, constituyen principales amenazas contra la paz capitalina. El problema con la delincuencia en Colombia ha alcanzado niveles alarmantes durante los últimos años. A principios de 2015 fueron detectados 1470 grupos criminales por las autoridades, de los cuales 792 fueron liquidados durante los primeros meses del año. Del enorme restante, estas bandas, integradas por entre 5 y 30 personas, han recibido menor atención mediática y policial que las bandas criminales más grandes del país. Pese a que estos grupos operan en todos los departamentos, se concentran en las ciudades más grandes, dedicándose a actividades como el micro tráfico de drogas (el narcomenudeo), la trata de personas, hurto a personas, de bienes y de propiedad, el sicariato (asesinos contratados), entre otras.¹⁸ La situación interna del conflicto armado tiende a incrementar la tensión bajo la cual trabajan los policías.¹⁹ La existencia de grupos armados ilegales, como las FARC, el ELN y bandas criminales, genera un ambiente de alto riesgo y de inseguridad; estos grupos dirigen sistemáticamente sus acciones a asesinar miembros de la fuerza pública. La Policía Nacional de Colombia enfrenta una situación extrema del conflicto armado y del crimen organizado, este último en su mayoría alimentado por el narcotráfico. Velar por la seguridad de las estaciones de policía y el peligro constante que existe contra las vidas de sus miembros, son particularidades que significan un

¹⁸ *Semana*, 15 de agosto 2015.

¹⁹ Desde mediados de los '60, la ideología política predominantemente marxista-leninista de las FARC forma la base del pensamiento y la visión que este grupo tiene para Colombia; es decir, convertirla en un estado socialista, según las líneas del marxismo-leninismo, similar al régimen en Cuba desde que Fidel Castro realizó su famoso golpe de estado en enero de 1959. Desde mediados de los '80 –y aún más temprano cuando el grupo consolidó sus actividades narcotraficantes– las FARC se han asimilado como una organización narcoterrorista. Es sobre todo a partir de mediados de 1990 que el grupo desarrolla campañas de terror y causa baños de sangre en el campo colombiano contra los mismos campesinos que inicialmente los apoyaban en su lucha armada. La pérdida de legitimidad de su existencia se está intensificando cada vez más. Sus actividades en el narcotráfico, que son su principal vía de ingreso, tampoco contribuyen a recuperar su legitimidad frente a los grupos que los apoyaban en el pasado. La continuada lucha armada, como el grupo lo llama (las autoridades colombianas, los medios de comunicación y el mismo pueblo colombiano se refieren más bien a una campaña de terrorismo), está destruyendo el apoyo popular, como lo señala por ejemplo Hough (2011: 380).

elevado nivel de tensión psicológica en los agentes policiales, y llaman a que se de mayor importancia a medidas de protección.²⁰ El número de miembros de policía que anualmente pierden sus vidas en atentados terroristas y en situaciones de extrema peligrosidad es muy preocupante. Solo entre los meses de enero y agosto del 2014 murieron 57 policías en servicio en ataques violentos en Colombia.²¹ El ex comandante de la Policía Metropolitana de Bogotá, general Jorge Linares, comenta sobre la situación que enfrenta la Policía en Colombia en los siguientes términos: “Estoy convencido de que nuestra institución es una de las mejores del mundo, porque ha tenido que enfrentar toda clase de modalidades delictivas que no suceden en otras partes, pero la mística y entrega de cada uno de sus componentes, hace que trabajen con más ahínco y dedicación.”²² Es un comentario donde se detecta que la violencia y las demás problemáticas de inseguridad de extrema magnitud que enfrentan los miembros policías tienen el efecto de fortalecer la cultura institucional, mediante la fortificación del espíritu de cuerpo y la necesidad urgente de dismantelar los elementos que producen actos terroristas en el país.

Esto hace que la tensión también esté presente en una ciudad como Bogotá. Cada persona que se acerca a una estación de policía en la capital se dará cuenta de esto, dado que las medidas de seguridad lógicamente son intensas. No es extraño que, para entrar en una estación de policía en Bogotá, por ejemplo, se revise cuidadosamente a cada visitante, mediante el uso de detectores de metal, revisión de vehículos por carro bombas, entre otras.²³ El policía está armado por necesidad. Si uno compara la situación de la policía con los países escandinavos y con otros países de Europa del Norte, notará que para entrar en una estación de policía uno encuentra la puerta abierta y sin ninguna revisión u otra medida de seguridad, por el simple hecho de que no es necesario.

²⁰ Es prácticamente semanal la frecuencia de ataques violentos que resultan en matanzas o heridas críticas de los miembros de policía en Colombia. Una parte significativa de estas matanzas es cometida por las FARC. Este grupo narcoterrorista también realiza campañas militares con el objetivo singular de matar a policías. Un ejemplo de ello se produjo en septiembre de 2014, cuando integrantes de las FARC emboscaron a una patrulla provocando la muerte de siete policías, un hecho que se sucedió en el municipio de Montelíbano situado en el departamento de Córdoba. La noticia de este hecho fue publicada el 17 de septiembre de 2014 en la página web de la Radio Santa Fe (www.radiosantafe.com). Fuente consultada 19 de enero de 2015.

²¹ *Semana*, 5 de agosto de 2014.

²² De una comunicación electrónica con el general el 6 de agosto de 2014.

²³ Incluso, el 5 de diciembre de 2014 fue asaltada una estación rural de policía de Bogotá, ubicada en la localidad de Suba. Los asaltantes lograron robar 14 armas antes de huir del lugar de los hechos (*El Tiempo*, noticia publicada el mismo día).

4.2.1 Policía y ciudadano en Bogotá: Contextualización histórica de una relación complicada

La Policía Metropolitana de Bogotá (también se refiere a ésta como la Policía de Bogotá) tiene una relación multifacética y simultáneamente compleja con los residentes de la capital. La alta pluralidad de grupos políticos estudiantiles, el desequilibrio socioeconómico, la presencia del crimen organizado, grupos armados irregulares y el narcotráfico, las problemáticas del tráfico e infraestructura urbana, las redes de transporte público saturadas e ineficientes, y la persistente presencia de obras públicas, son todos fenómenos que desempeñan de una u otra manera la relación entre la policía y el bogotano. Siendo Bogotá el centro político y de poder del país, la capital está sujeta a protestas sociales y manifestaciones políticas, donde la amenaza de actos de terrorismo siempre está presente. La Policía Metropolitana es pues la principal institución del Estado que interactúa en casos de perturbación del orden público. Como se menciona en el capítulo 2, es en especial la relación entre la Policía de Bogotá y los estudiantes de la Universidad Nacional de Colombia que alcanza la tensión más alta y durable. Esta tensión tiene raíces por lo menos desde principios de los '50. Los enormes contrastes socioeconómicos entre un sector del territorio urbano con otro también presentan grandes desafíos con respecto a la seguridad pública local. En una sola localidad, como es el caso de Usaquén, ubicada en el norte de la ciudad, hay residentes del estrato 1 hasta estrato 6. Un sector que habita dos centros comerciales grandes (Unicentro y Santa Ana Centro Comercial) está a poca distancia de uno de los barrios más empobrecidos de la capital, donde se vive en condiciones precarias como casas hechas de cartón, sin agua potable y sin electricidad. Las edificaciones escolares y de sanidad se encuentran en graves condiciones o simplemente son ignoradas por los residentes locales. La posibilidad de caer víctima del crimen y actos de violencia, o dedicarse al crimen, es alta ya que existen pocas posibilidades y un acceso sumamente restringido a la educación. Estos sectores sirven para nutrir la actividad criminal, por ejemplo en el narcomenudeo y luchas entre mafias locales, que normalmente ocurren entre familias. La gravedad de la situación de inseguridad se expresa en el hecho de que las autoridades locales, al hacer incursiones y ejercer

controles²⁴ en estos barrios, pidan el acompañamiento de las fuerzas militares en vez de la escolta policial.²⁵

La diversidad, dinámica e interconexión de factores de riesgos son difíciles y complicadas de resolver para los gobiernos locales (alcaldías locales) y la policía en Bogotá, que requiere de una estrategia local sostenible e interinstitucional, y de un trabajo que cuente con el apoyo y respaldo de la ciudadanía. Esta sección se dirige a analizar el caso de la relación entre la Policía Metropolitana y los capitalinos en el periodo 1995 y 2015, con un acento en un estudio de caso de la localidad de Chapinero.

Esta parte presenta un análisis exhaustivo que pretende captar de manera multifacética e histórica cómo se ha ido desarrollando la relación Policía-ciudadano desde 1995 hasta 2015, y presentar evidencias que muestran que ha sido un proceso que sigue teniendo sus dificultades y desafíos. El enfoque se basa principalmente en la experiencia de los programas de policía comunitaria en la capital, misma que se puede dividir en tres fases. La primera se desarrolla entre 1995 y 1997, cuando se inician las estrategias de acercamiento a las comunidades para restablecer confianza y hacerlas conscientes de la corresponsabilidad que tienen en materias de seguridad como ciudadanos. Esta aproximación se hizo principalmente vía la formación de ciudadanos en frentes locales de seguridad, una modalidad que parece al modelo *Neighbourhood Watch* que tuvo mucho impacto en Estados Unidos a partir de la segunda mitad de los 1960. La segunda fase se articuló entre 1998 y 2010, cuando se acoplaron estrategias de policía comunitaria con la disciplina tradicional policial de vigilancia, en la que se pretendió expandir el modelo de frentes locales de seguridad al mismo tiempo de promover cursos de capacitación en materias de seguridad y resolución de conflictos a líderes civiles: las llamadas Escuelas de Seguridad Ciudadana. Desde 2010 en adelante, se da comienzo a la tercera fase de reestructuración del modelo de policiamiento en Bogotá, mediante el lanzamiento del Plan Nacional de Cuadrantes; una estrategia que absorbe la policía comunitaria y de vigilancia.

Se ha optado por este análisis ya que pretende dar un entendimiento completo de cómo se ha desarrollado la relación Policía-

²⁴ Estos corridos pueden ser con el objetivo de registrar y contar los habitantes, quitar vendedores ambulantes que invaden el espacio público, controlar el horario de la venta de alcohol de licorerías, entre mucho más.

²⁵ Observaciones personales hechas durante un recorrido con el equipo de seguridad de la Alcaldía Local de Usaquén y de una conversación con la experta en seguridad de la Secretaría de Gobierno de la Alcaldía Mayor de Bogotá, Mónica Oviedo, el 30 de marzo de 2014.

ciudadano en la capital, y no medir el fenómeno cuantitativamente. El grado de la confianza pública en la policía es difícil de expresar en números, ya que pocos han sido los intentos serios de medir y de analizar estadísticamente la confianza. Ocasionalmente aparecen análisis sobre la confianza en la policía en Bogotá y en Colombia, como por ejemplo en la *Encuesta de Percepción y Victimización*, realizada por la Cámara de Comercio de Bogotá. Esta encuesta tiene un módulo que mide la opinión sobre el servicio de la policía.

El bogotano siempre ha mostrado interés por su seguridad. En una ciudad que vivió el 9 de abril del 1948, las campañas narcoterroristas que padecía la capital con extrema intensidad desde los '80 hasta el desmantelamiento del Cartel de Medellín en 1993 y del Cartel de Cali en 1995, hasta afrontar repetidos ataques sangrientos de los grupos ilegales guerrilleros (como la toma del Palacio de Justicia en 1985 protagonizado por el grupo guerrillero M-19 y los ataques incesantes de las FARC, el acto terrorista contra el Club Nogal en 2003 y el atentado contra ex ministro de justicia Fernando Londoño en abril del 2012), son acontecimientos que han impactado fuertemente a los capitalinos. Junto a ello, la persistente situación de inseguridad y los altos índices de crimen y violencia muestran la precariedad cotidiana y la inseguridad bajo la cual ha vivido el capitalino durante las últimas décadas. Si bien es verdad que los principales delitos de alto impacto social, como el homicidio violento, han sido reducidos durante los últimos 15 años, el crimen y la violencia siguen azotando a la población capitalina de manera dolorosa. A ello se suma la falta de legitimidad del aparato policial que, recién a partir del 1993, fue objeto de una reforma institucional. Un hecho execrable que ocurrió en el mismo año, la violación y muerte de una niña de 3 años en una estación de policía, marcó el comienzo de un largo trayecto de modernización de la Policía en Bogotá y de la Policía Nacional en su totalidad. Los proyectos institucionales que fueron implementados para modernizar y profesionalizar la institución transformarían así también la relación entre la Policía y el bogotano.

Hasta la segunda mitad de los '90, la Policía Nacional había mejorado considerablemente su imagen institucional en la lucha antinarcóticos. En un momento en el que las fuerzas militares del país sufrían más el conflicto armado interno, ya que la violencia de los grupos paramilitares y las FARC se intensificó, la Policía Nacional liderada por Óscar Naranjo disfrutaba del respaldo de los Estados Unidos gracias a su exitosa campaña contra el narcotráfico, como la destrucción de la

organización criminal cartel de Cali y por haber lanzado un operativo que exitosamente terminó con la muerte de Pablo Escobar. Ello, junto con la creciente fama del llamado *Mejor Policía del Mundo*, el director de la policía, la imagen institucional y el orgullo policial benefició a la organización de manera contundente. La reforma *Transformación Cultural* implantada desde 1995 fue crucial para acercarse al ciudadano e interactuar con él para el trabajo policial al nivel local (Véase por ejemplo Llorente, 2005; Casas, 2005).

En Bogotá, la llegada a la administración distrital de Antanas Mockus en 1995 como alcalde mayor de la ciudad benefició de gran modo la iniciativa que había tomado la Policía Nacional. Desde 1996, la Policía en Bogotá lanzó diversos programas de prevención contra el delito en varias partes de la ciudad; tratándose en su mayoría de programas de policía comunitaria. El restablecer los lazos con las comunidades y construir confianza mediante el acercamiento al ciudadano había sido considerada como iniciativa prioritaria para reducir la criminalidad en la capital. Este proceso fue fuertemente respaldado por la dedicación y voluntad política de la Administración Mockus, que lanzó un plan integral de seguridad para la ciudad, capacitó a la administración distrital en materias de seguridad mediante la creación de una subsecretaría de seguridad y un órgano de investigación de crimen y violencia, instaló sistemas de monitoreo, incrementó el presupuesto para la Policía Metropolitana y dedicó mucho esfuerzo al establecimiento de buenas modalidades de cooperación interinstitucional con la policía (ver capítulo 3). Un aspecto central en este proceso fue la modernización de los Centros de Atención Inmediata (CAI) y los Sistemas Automáticos de Despacho para una mejor atención de las necesidades ciudadanas, la capacitación de los miembros de policía y la puesta en marcha de programas para estimular el involucramiento de los ciudadanos en materias de seguridad (véase capítulo 3, para más detalle sobre estos cambios).

Es a partir de mediados de los '90 que Bogotá buscaba beneficiarse de la estrategia de acercamiento a la comunidad que la Policía Nacional había encarado en su Plan de Direccionamiento Estratégico y que era parte de la política de participación ciudadana por parte de la Institución. Todo ello tiene origen en la caracterización civilista de la Policía Nacional, como se estipula en la Carta Constitucional de 1991. Mediante la Dirección de Participación Comunitaria de la Policía, establecida para mejorar las relaciones entre la Policía y los ciudadanos, iban a realizarse programas para

fomentar la participación ciudadana. Dichas iniciativas dan origen a estrategias de aproximación, por parte de la policía, mediante las modalidades Policía Comunitaria y Vigilancia Comunitaria (López Riaño, 2007: 494-497).

En el caso de Bogotá, la participación comunitaria fue estimulada por la Policía Nacional y la Administración Distrital, lo cual encajaba bien en el nuevo orden de espacios y mecanismos con los que contaba el ciudadano para participar en la gestión pública capitalina.²⁶ A partir de entonces la Policía organizó programas especiales para vincular a las comunidades con la temática de seguridad. Las dos iniciativas fundamentales que se destacaron en esta convergencia son los Frentes Locales de Seguridad (FLS) y las Escuelas de Seguridad Ciudadana (ESC). Los FLS son organismos comunitarios conformados por residentes de un barrio, de una cuadra o de en un edificio, cuyos miembros se reúnen con el fin de mejorar la seguridad del vecindario. Como indica la página web de la Policía Nacional,²⁷ los FLS son liderados por la Policía Nacional y encabezados por un coordinador que mantiene contacto constante con la entidad policial designada en su área. Los FLS facilitan el establecimiento de comunicación y amistad entre los vecinos y generan otras actividades comunitarias además de la seguridad; buscan estimular el interés por la seguridad y el bienestar del vecindario ya que los integrantes conocen sus particularidades y necesidades y participan en el diseño de estrategias y planes de seguridad. Los FLS se conforman también para realizar un diagnóstico de barrio, actualizar la estadística de su problemática, convocar a toda la comunidad, nombrar líderes o coordinadores de cuadra, actualizar el plan de cuadra, actualizar el perfil de cuadra, actualizar el árbol telefónico, e instalar sistemas de alarma.²⁸

Las ESC son cursos que la Policía Nacional organiza en coordinación con otras instituciones para capacitar a líderes comunitarios y otros ciudadanos en materias de seguridad y convivencia en su barrio. El

²⁶ Hernández (2010: 88) muestra que entre los años 1991 y 2007 tiene lugar una “explosión de la oferta de mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública distrital y local” en Bogotá. Además, argumenta que esto es parte integral de la visión liberal de la Constitución Política de 1991 y que la participación ciudadana es primordial en el proyecto modernizador del Estado y en la mejoría de la gobernabilidad y la legitimidad de las instituciones democráticas.

²⁷ La dirección de esta página es: <http://portal.policia.gov.co/es-co/Paginas/default.aspx>. Visitado el 25 de noviembre del 2014.

²⁸ El coordinador del FLS debe conocer a sus vecinos y todas las particularidades de la vecindad, comunica información con la comunidad entera y la policía, y es responsable de mantener actualizado el plano y el perfil de cuadra y el árbol telefónico. El árbol telefónico es una estructura virtual que permite la comunicación rápida dentro de un barrio en casos de emergencia, detección de algún riesgo, algo sospechoso, o una problemática.

curso capacita al ciudadano en detectar las dinámicas amenazadoras de la delincuencia, cimentar una cultura de seguridad, organizar programas para mejorar la integración y el desarrollo local, luchar por los principios comunitarios sociales y los buenos valores y las costumbres, entre otros (página web de la Policía Nacional).²⁹ Muchos de los egresados se juntan a los FSL. La clave para realizar dichos proyectos con las comunidades radica en el fortalecimiento y la armonización de la relación entre la Policía y las comunidades, como indica la Policía Nacional en su sitio web. La articulación entre la Policía y comunidades en Bogotá ha aumentado considerablemente desde 1995. Hasta noviembre del 2004 se habían formado 9,119 Frentes Locales de Seguridad, que incluían a 230.185 familias y 897.531 personas que trabajaban y que se beneficiaban de estas organizaciones. Por otro lado, las Escuelas de Seguridad Ciudadana habían capacitado a 37.182 líderes comunitarios hasta la misma fecha (Bello Montes, 2004: 67).

A partir de 1998, la Policía Nacional introduce la modalidad Policía Comunitaria (POLCO) en Bogotá, en reemplazo del modelo de participación comunitaria con una versión más actualizada para reforzar aún más los mecanismos de participación e introducir el servicio de vigilancia. Esto dio origen a una sistematización mediante el trabajo en sectores y en barrios donde se asignaban patrullas policiales, se diagnosticaban las problemáticas existentes de inseguridad y se formulaban planes estratégicos. La POLCO también se estableció para fomentar una cultura de seguridad ciudadana al nivel barrial, ya que este acercamiento a los ciudadanos buscaba generar compromiso, diálogo y confianza entre la Policía y el ciudadano. Desde su lanzamiento, la mayoría de las actividades policiales que involucraba a las comunidades fueron canalizadas a través de esta modalidad policial. Ya en 2007 se introdujo el nuevo modelo Vigilancia

²⁹ También existen otros programas que la Policía lleva a cabo, como por ejemplo el Programa Educar para la Resistencia al Uso y al Abuso de las Drogas y la Violencia (DARE) y la Policía Cívica Juvenil. DARE es un taller que la Policía Nacional imparte en las escuelas de primaria y secundaria para enseñar a niños y adolescentes sobre las consecuencias negativas sociales, legales y de salud del uso de estupefacientes y del comportamiento violento, con el fin de que los jóvenes se mantengan al margen de estos nocivos. La Policía Cívica Juvenil es otro programa –dirigido a niños y adolescentes entre 7 y 14 años de edad– que contribuye a consolidar una cultura de legalidad que funcione disuasivamente contra el mal comportamiento y que disminuya el acto criminal. Mediante eventos recreativos apoyados por la Policía Nacional, los niños y adolescentes aprenden a conocer a la Policía para promover el espíritu cívico y estimular a los participantes para que se vuelvan líderes cívicos. Junto a ello, en alianza con el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), la Policía Nacional organiza programas de formación profesional dirigidos a jóvenes vulnerables entre 14 y 25 años de edad, para ofrecerles la posibilidad de tener una vida valerosa. Esta iniciativa –que se llama *Jóvenes a lo bien*– busca primordialmente salvar a jóvenes activos en pandillas, barras bravas, bandas delincuenciales y de sicariato (página web de la Policía Nacional).

Comunitaria (VICOM) que dio respaldo y fortalecimiento al trabajo llevado a cabo por la POLCO. El nuevo modelo permitió que se diera continuidad a los programas existentes pero extendió el *modus operandi* ya que VICOM unifica a la policía comunitaria tradicional con la vigilancia convencional. Esto significó establecer un modelo policial integral para trabajar con las comunidades, que priorizaba la prevención, la disuasión y la reacción contra la actividad delictiva (Bonilla-Ovallos, 2013: 152).

Un aspecto sobre el trabajo de la policía comunitaria en Bogotá que es muy llamativo, es que no existen mecanismos para evaluar el programa. Se sabe muy poco sobre cómo ha impactado el esfuerzo policial a partir de 1995. Dos autores que sí han presentado análisis sobre el fenómeno son Llorente (2001) y, recientemente, Ruiz Vásquez (2012). Entre los hallazgos que identifica Llorente se encuentra la falta de credibilidad interna y externa en la capacidad real del modelo de contribuir a la disminución del crimen. Tanto dentro de la institución policial misma, como en el debate público, hay voces que cuestionan la utilidad de dicho modelo para combatir las problemáticas de crimen y de violencia,³⁰ con argumentos en favor de medidas reactivas tradicionales, como responder a las llamadas ciudadanas de emergencia, entre otras. Ello también lleva a una reducida dedicación por parte del mando institucional hacia el modelo, lo que se traduce en una reducida atención y dotación de recursos a la policía comunitaria, cuyo avance es limitado a constituir el adelanto de los FSL y las ESC. Junto a ello, se ha detectado una resistencia de los mandos operativos; es decir que varios de los comandantes de las estaciones de policía se oponen a la policía comunitaria. Esto tiene que ver con el hecho de que el modelo da prioridad a aspectos de segundo orden, sin dar preferencia a las modalidades represivas que serían más eficaces a la hora de influir en la evaluación de la gestión de cada comandante (Llorente 2001).³¹ El número insuficiente de pie de fuerza³² es otro aspecto que limita un cubrimiento adecuado de la

³⁰ Este debate aborda la típica polémica en la seguridad pública en toda la región latinoamericana sobre la utilidad de medidas preventivas y punitivas en combatir el crimen. Como se ha mostrado en múltiples ocasiones a lo largo de esta tesis, en el área predomina la mano dura fuertemente respaldada por el populismo punitivo y la tradicional manera de hacer seguridad; frente a la mano suave. Pese a que esta última ha ganado fuerza recientemente en ámbitos que argumentan la importancia de la seguridad ciudadana, la realidad muestra que las medidas preventivas, como la policía comunitaria, son programas policiales muy difíciles de implementar.

³¹ El miembro de la Policía es evaluado según resultados cuantitativos y no por resultados intangibles. Como el trabajo de la policía comunitaria se basa en medidas preventivas que tienen efecto a largo plazo, se reduce la posibilidad de ascenso profesional y de recibir otros bienes. De esta manera, la policía comunitaria corre el riesgo de ser degradada dentro de la Institución.

³² La escasez de pie de fuerza en Bogotá es una problemática a la cual se refieren varios autores. Ruiz Vásquez (2012: 51), por ejemplo, muestra que en Colombia el número de policías por 100.000

policía comunitaria en el territorio urbano y que tiene que ver con el presupuesto limitado del que dispone la Policía. La escasez de recursos humanos y presupuestarios es determinante, ya que los recursos terminan siendo dirigidos a otros asuntos dentro de la Policía Metropolitana.

Finalmente, se ha detectado la informalidad que caracteriza la gestión interinstitucional. Lo que se destaca tras pocos años de experiencia de policía comunitaria en la capital es la inexistencia de procesos formales establecidos en la gestión local de la seguridad. La solución de problemáticas y asuntos comunes son tratados “caso por caso” –como señala Llorente en su evaluación–; y cada uno de ellos depende totalmente del agente policial, su capacidad y de la red que esté a su disposición. En este tipo de casos se establecen acciones coordinadas con las alcaldías locales y otras instituciones, como por ejemplo las escuelas, si se trata de problemas con jóvenes. Ha sido complicado lograr una fluidez constante en la coordinación interinstitucional entre las unidades de policía comunitaria, las estaciones de policía y las alcaldías locales. La interacción se reduce a iniciativas espontáneas y necesarias en casos aislados de riesgo y de inseguridad, y depende en gran medida de la capacidad flexible del agente policial y su actuación.

Otro aspecto que desempeña un papel en esta correlación es el señalado por Llorente: “Aunque al nivel descentralizado, se han dado relaciones más constructivas con otras instancias del gobierno municipal, como son las alcaldías locales, a través de las cuales se podría construir un esquema más formal de gestión interinstitucional, la capacidad operativa de estas es limitada frente al ámbito de acción que les corresponden. Por este motivo, la policía comunitaria insiste en la pertinencia para el caso de Bogotá de la intermediación directa” (2001)³³.

Ruiz Vásquez (2012) coincide con las conclusiones de Llorente. En su análisis, publicado una década más tarde, mantiene que el programa de policía comunitaria en Bogotá nunca implementó una policía comunitaria seria que transformara la estructura interna de la institución policial, su conducta y su cultura, ya que la prioridad puesta a otros asuntos la han reducido a algo supletorio que se ha disuelto con el tiempo. Además, el autor confirma la ausencia de una evaluación rigurosa de su impacto en los

habitantes es buena con 311 por cada 100,000. Sin embargo, el problema parece ser que esa cantidad está muy mal distribuida, sobre todo en las grandes ciudades. El conflicto interno armado y la lucha contra el narcotráfico también absorbe una gran cantidad de efectivos de la Policía Nacional.

³³ El documento no se encuentra numerado por página. La citación se encuentra en la parte 3.2 del documento.

ciudadanos, lo cual hace que sea muy difícil tomar conclusiones sobre su influencia. Según el autor, los únicos resultados que parecen ser usados tanto por la Policía misma como por las autoridades en general, son los números de FLS creados a partir de 1996 hasta la actualidad. El autor no incluye ninguna mención explícita sobre la cuestión de legitimidad, aunque se puede concluir que la falta de prioridad y seriedad en la implementación de un modelo de aproximación a los ciudadanos no ha sido positiva en este sentido.

Estos hallazgos parecen haber influido en la Policía Nacional en el nuevo siglo, ya que en 2010 la Institución lanzó una nueva estrategia nacional que suplantara el modelo consolidado de VICOM y POLCO, llamada Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes ('Plan Cuadrantes' o 'Plan'). Esta iniciativa es un proyecto bandera de la Policía Nacional. ¿Qué significa la realización del Plan Cuadrantes para la relación con los ciudadanos en Bogotá? El Plan Cuadrantes puede ser considerado como una nueva versión del antiguo modelo de policía comunitaria, cuyo principal objetivo es contrarrestar el crimen y mejorar la percepción de seguridad mediante el servicio policial en los cuadrantes, que son zonas del territorio urbano de uno o más barrios aledaños. En este contexto, la cercanía a los ciudadanos por medio de patrullas de policías (servicio de vigilancia) que permanecen largos periodos en sus destinos (en sus cuadrantes) para generar confianza interactuando con los habitantes. La dispersión de la presencia policial en la calle es central y, en principio, pone mayor énfasis en la seguridad preventiva.

Resulta aún prematuro sacar conclusiones sobre el impacto que ha tenido el Plan Cuadrantes en Bogotá hasta hoy. No obstante, las conclusiones preliminares que presenta la Fundación Ideas para la Paz (FIP), la organización que hace seguimiento al avance al proyecto en la capital para la Policía, han sido positivas. Un informe publicado a fines de 2012 por esta entidad señala que, durante el periodo enero 2010 - julio 2012, se logró reducir el homicidio en un 9,7 por ciento en las estaciones de policía donde mejor funcionó el plan (p. 9), mientras que el hurto a personas tuvo un descenso equivalente al 59,3 por ciento en zonas donde el Plan Cuadrantes fue implementado desde 2010. El Plan Cuadrante identifica la importancia de trabajar con la comunidad y coordinar soluciones con las autoridades civiles locales. Sin embargo, hasta la actualidad, el informe de FIP no hace mención a ninguna actividad coordinada con la Administración Distrital o con las Alcaldías Locales de

Bogotá donde el Plan está siendo implementado. Esto no necesariamente quiere decir que dichas actividades no existan; sin embargo, como la interinstitucionalidad es identificada como una prioridad del Plan, resulta llamativo que no se mencione nada al respecto.

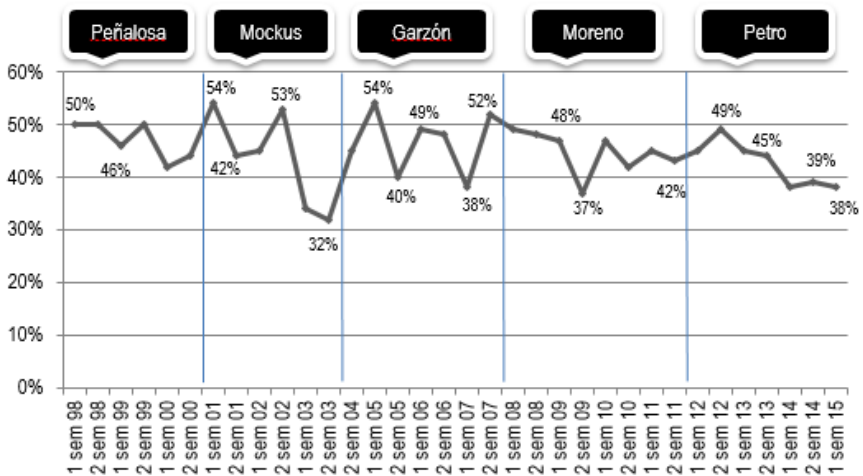
El número de las escuelas de Seguridad Ciudadana y los Frentes Locales de Seguridad que se han creado sigue siendo una medida cuantitativa que mide la relación Policía-ciudadano en Bogotá. Los hallazgos presentados y analizados con antelación en esta parte del capítulo demuestran claramente que la relación Policía-ciudadano es compleja, y que los desafíos y dificultades que la policía confronta para establecer relaciones de confianza con las comunidades están muy presentes, ya que el modelo de policía comunitaria no ha recibido suficiente atención para lograr un avance adecuado entre los años 1995 y 2010. Ello tiene explicación en la remodelación de los programas policiales al Plan Cuadrante, un plan que pone énfasis en el aumento del número de policías en el espacio público y el incremento de la capacidad de vigilancia en las calles. El trabajo de FIP mencionado arriba indica que todavía es muy prematuro observar qué efecto tendrá sobre la relación Policía-ciudadano aunque, como dice, hay indicaciones que muestran resultados positivos al respecto. Así, la baja cantidad de fuerza de pie que se ha tenido en Bogotá hasta el momento parece haber restringido la eficacia del actuar policial en la capital. Junto a ello, sigue siendo muy prematuro tomar conclusiones sobre si la capacidad de cada miembro tendría un nivel adecuado para cumplir con la multiplicidad de tareas que es requerida en la nueva función del policía en cada cuadrante.

4.2.1.1 Entre tensiones callejeras y legitimidad

La extensa diversidad demográfica y la profunda diferenciación socioeconómica que existe en Bogotá son un desafío de enormes proporciones para la Policía Metropolitana. Los bajos niveles de legitimidad de la policía problematizan aún más su funcionamiento e imagen en la sociedad. El esfuerzo de obtener legitimidad en el contexto de la democracia liberal es una lucha constante que depende de un gran número de variables. Como se afirma en la introducción de este capítulo, pese a que la tasa de homicidio se encuentra en su más bajo nivel en la historia de la ciudad (16,4 por cada 100,000 habitantes en 2014) y hay positivos avances

en la lucha contra el crimen, la confianza en la policía en 2013 se redujo a su más bajo nivel en la última década (2003 a 2013), como lo evidencia la *Encuesta Decenal de Cultura Ciudadana*.³⁴ Junto a ello, la última *Gran Encuesta Colombia Opina* del 2014 exhibe que la Policía Nacional es la institución de orden que más bajo nivel de confianza tiene en los ojos de los colombianos; el 47 por ciento de los encuestados opina que la policía tiene una imagen desfavorable. El 46 por ciento contesta que es favorable la imagen, mientras que el restante 7 por ciento no opinó.³⁵

Tabla 4.4 Opinión pública positiva sobre el servicio de policía en Bogotá, 1998-2015



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Cámara de Comercio de Bogotá, 2015

Otro indicador que parece respaldar estos hallazgos es la *Encuesta de Percepción y Victimización* que realiza periódicamente la Cámara de Comercio en Bogotá desde 1998. Uno de los módulos que mide es la opinión sobre el servicio de policía, como grafica la tabla 4.4.

³⁴ Este análisis fue realizado por Corporación Visionarios, la Fundación encabezada por Antanas Mockus, que trabaja promoviendo el *brainchild* del ex alcalde: la cultura ciudadana.

³⁵ La *Gran Encuesta* es llevada a cabo por la sucursal colombiana de la firma Ipsos Napoleón Franco para la Gran Alianza de Medios, un consorcio entre los medios de comunicación colombianos RCN *La Radio*, *La FM*, RCN *TV*, y la *Revista Semana*. Los resultados fueron publicados por la *Revista Semana* el 15 de noviembre de 2014.

Si los resultados de estas encuestas son correctos, ¿cómo se explican estos resultados? Parece que incidentes lamentables, como repetidos casos de exceso de coerción y prácticas corruptas, tienen un impacto considerable sobre la imagen institucional de la Policía Metropolitana, incidentes que han sido varios y repetidos durante los últimos años. ¿Son estos acontecimientos el resultado de unas pocas manzanas podridas dentro de la Institución?, ¿o es más bien un problema de carácter estructural en la organización policial? Sólo entre 2011 y 2015, ha habido numerosos incidentes que seriamente han puesto en duda la confianza en la Policía. La prensa colombiana informa frecuentemente sobre abusos y exceso de coerción cometidos por la Policía Metropolitana. La atención mediática se ha facilitado con las nuevas tecnologías de comunicación (teléfonos celulares inteligentes con cámaras y videos y el incremento del uso de medios sociales como *Twitter* y *Youtube*)³⁶ que permiten difundir muy rápidamente la información, por ejemplo, de videos grabados sobre incidentes que toman lugar en el espacio público.³⁷ Un análisis llevado a cabo por *Semana*³⁸ el 26 de septiembre reporta diez casos de irregularidades policiales que han influido en la opinión pública. Entre éstos, está el proceso *Grafitero*. El 19 de agosto del 2011, Diego Felipe Becerra –conocido como *el grafitero*– fue presuntamente victimado por miembros de la policía y los oficiales se encuentran bajo sospecha por haber alterado la escena del crimen.³⁹

Un año más tarde, en febrero del 2012, perdió la vida el quinceañero Wilmer Bernal, después de haber sido quemado, un hecho atribuido a dos policías de la localidad de Suba en el sur de la capital. Ambos fueron condenados a cuatro años de encarcelamiento, luego de llegar a un acuerdo con la Fiscalía General de la Nación. La sentencia motivó fuertes reacciones por ser muy baja. En octubre del mismo año, la periodista del periódico *El Tiempo* Ana María García fue agredida por un policía cuando tomaba fotos de un accidente que se produjo entre dos

³⁶ A mediados de octubre del 2011, el noticiero bogotano *RCN Noticias* grabó en vivo un incidente de abuso policial que se produjo en el occidente de la ciudad. Un hombre detenido por un grupo de patrulleros de la Policía Metropolitana por causar una presunta riña es llevado y subido en la parte trasera del vehículo policial donde resiste y golpea a uno de los patrulleros. En este instante los policías responden agresivamente con patadas y golpizas. Al ver la grabación, el subcomandante de la Policía Metropolitana, coronel Javier Vivas, confirmó que se haría una investigación sobre el incidente (*Semana*, 16 de octubre de 2011).

³⁷ Para más información sobre este flujo de información y cómo los medios de comunicación influyen en la imagen policial, véase la sección 4.3.1 del capítulo actual.

³⁸ Este artículo fue publicado el 26 de septiembre de 2013.

³⁹ El 21 de agosto de 2014, *Semana* informó que hasta el momento se encontraban detenidos diez miembros de la policía, entre ellos dos con grado de coronel.

buses del sistema de transporte Transmilenio en Bogotá. La razón por la cual el policía reaccionó de esa manera no queda clara, pero tras el suceso, el comandante de la Policía Metropolitana de entonces, el General Luis Eduardo Martínez, pidió disculpas en una conferencia de prensa y dijo sentirse avergonzado por lo ocurrido. Además, en diciembre del mismo año fue sentenciado el general Mauricio Sanyoto de la Policía Nacional a 13 años de cárcel en los Estados Unidos por haber cooperado con grupos paramilitares colombianos.⁴⁰ Estos son incidentes muy disimilares, pero que tienen en común (y por eso se los menciona acá) que atentan contra la imagen y legitimidad que posee la Policía Metropolitana y la Policía Nacional. Son hechos que muestran la interacción negativa entre la policía y los ciudadanos, imágenes que son transmitidas por los medios de comunicación y que llegan a muchas personas que nunca (o casi nunca) interactúan con la policía. No existe prueba tangible que establezca una relación directa entre la baja legitimidad y estos incidentes, pero es de asumir que el conocimiento público de hechos de exceso de coerción por parte de un agente policial no tienen un impacto positivo sobre la imagen pública de la fuerza policial, sobre todo cuando ocurre de manera frecuente. Los hechos negativos cometidos por miembros de la policía se reflejan en lo que el director retirado de la Policía Nacional General Óscar Naranjo señala como los cuatro principales desafíos institucionales que la institución enfrenta para mejorar la confianza ciudadana y desestimular el crimen. El primero es la corrupción; el segundo, el uso desproporcionado de la coerción; el tercero, la falta de efectividad y; el cuarto, la falta de solidaridad. Naranjo afirma que “Preservar la integridad de los policías y convertirlos en multiplicadores de confianza, para garantizar la seguridad y la convivencia, implican necesariamente abandonar la figura de las ‘manzanas podridas’, usada habitualmente para explicar o justificar los comportamientos indebidos. Es necesario tener conciencia de que donde existe una sola ‘manzana podrida’ dentro de una organización, esa tiene la capacidad de

⁴⁰ La extradición de ciudadanos colombianos a Estados Unidos tiene origen en el Tratado de Extradición bilateral entre Colombia y el país norteamericano del 1979. Inicialmente este tratado fue establecido como un mecanismo en la lucha contra el narcotráfico, y luego extendido a incluir actos criminales como la participación en los grupos armados ilegales. Pese a numerosas ratificaciones a lo largo de los años, desde entonces, numerosos colombianos sentenciados por actividades criminales como de narcotráfico, terrorismo, o de ser parte de la subversión, han sido sujetos a extradición a Estados Unidos donde cumplen sus condenas en prisiones norteamericanas.

contaminar a las otras y corromperlas. Lo que resulta inexplicable es que las llamadas ‘manzanas podridas’ puedan sobrevivir sin que las manzanas no contaminadas, que son la inmensa mayoría, las rechacen y denuncien. La lucha frontal contra la corrupción tiene éxito si se asume la decisión de reconocer, visibilizar y actuar contra los corruptos de cara a la sociedad. La lección aprendida en la Policía es que tomar la iniciativa de denunciar públicamente a sus compañeros deshonestos, lejos de afectar su imagen, fortalece los niveles de credibilidad. Avanzar por el camino de la integridad es abandonar la lógica del “tapen, tapen” y comprometer al ciudadano para que no burle el cumplimiento de sus deberes y obligaciones. Derrotar la corrupción es el punto de partida de las grandes transformaciones que el país reclama.”⁴¹

Con estas palabras, el general retirado señala que la Policía Nacional tiene un gran trabajo por adelante que va más allá de activar los mecanismos institucionales punitivos y de detección para localizar y erradicar las problemáticas internas que atentan contra la institución policial y su legitimidad. Hay que dedicar esfuerzos y crear una cultura institucional que se contraponga a las prácticas indebidas de sus miembros. El problema de mayor impacto en dichas circunstancias es que la estructura jerárquica de la organización policial y su cultura institucional impiden, o dificultan, que un miembro denuncie a su colega, ya que ambos forman parte de una institución con valores y objetivos extremadamente fuertes y que ponen mucho énfasis e importancia en su misión como guardián de la sociedad. No obstante, el caso de la Policía en Bogotá muestra que se toman acciones contra repetidos abusos de los policías. En 2013, por ejemplo, la Policía Nacional había iniciado 321 procesos disciplinarios contra miembros de la Institución. Como resultado, 98 fueron destituidos de la Institución, 106 fueron suspendidos, 117 fueron multados y 39 absueltos.⁴² Se busca que la Institución misma muestre al público que está haciendo algo para combatir este problema y evitar la impunidad.

Se puede hablar de manzanas podridas o incidentes aislados, pero mientras sigan ocurriendo este tipo de sucesos, y ciertamente por la amplificación que reciben en los medios de comunicación, difícilmente se recuperará la confianza ciudadana en la Policía. Es evidente que la relación Policía-ciudadano en Bogotá es tensa y que todavía falta un camino por recorrer antes de lograr que se mejore el grado de confianza en la primera

⁴¹ *El Tiempo*, el 14 de Julio de 2013.

⁴² *El Espectador*, el 22 de Septiembre de 2013.

institución pública que impone la ley y vela por el orden público en las calles ciudadinas.

Además, se han presentado en los que los agentes han actuado según el Código Policial; sin embargo, la agresión acompañada, aunque legal, atenta contra la imagen institucional y resulta inaceptable en los ojos del ciudadano común. En este sentido, un mayor énfasis en medidas preventivas parece ser la ruta a tomar para una mejoría de dicha relación. El Plan Cuadrante destina más policías a las calles y, de esa manera, genera más interacción con el ciudadano, constituyéndose en un paso correcto hacia el fortalecimiento de los lazos de confianza. Además, esto debiera desarrollarse mano a mano con una mayor prioridad institucional en los programas de estilo policía comunitaria.

Junto a ello, un fenómeno que parece impactar negativamente la confianza ciudadana es el caso de los asesinatos de miembros de la Institución. Un artículo periodístico en *El Tiempo* publicado el 6 de agosto 2014, informa que, a lo que iba del año, 10 de los 57 policías que fueron asesinados en el país, perdieron la vida en Bogotá. Según el artículo, estos sucesos atroces generan un impacto muy fuerte en los ciudadanos ya que obliga la pregunta sobre quién puede considerarse protegido cuando ni la policía puede proteger a sus propios miembros. Esta sensación atenta así contra la confianza en la Institución. Es también un fenómeno afecta también a sus propios miembros y así conlleva el riesgo de empeorar la relación que la policía tiene con los ciudadanos. Es necesario reconsiderar cómo se mueve y se actúa en el espacio público, cómo se acerca a situaciones peligrosas en el territorio urbano, y en cuáles situaciones podrían considerarse aptos para construir confianza. Son preguntas a las que la Policía Nacional se enfrentaba dar respuesta hace mucho tiempo.

Como en otros países de la región latinoamericana, existe una tensión en la relación Policía-ciudadano que muy fácilmente deriva en abusos por parte de la policía y; al mismo tiempo, genera una alta frecuencia de insubordinación de los ciudadanos que resisten una detención, ya que no se acepta la conducta policial. En Bogotá se produce a menudo este tipo de hechos, donde personas que conducen en estado de embriaguez se niegan a ser detenidas y castigadas, o vendedores ambulantes que no acatan la decisión de la policía de retirarse de la calle y terminan insultando, escupiendo e, incluso, golpeando a los policías. Al respecto, el consultor en criminología y experto en seguridad Jerónimo Castillo Muñoz, en una entrevista con el autor, manifiesta lo siguiente:

“La policía no es un representante de la ley como en Europa. Es un representante de la ley, pero pues es que esta sociedad tiene una relación donde la ley no tiene un valor tan fuerte. Permanentemente se está negociando la legalidad, permanentemente. La ley no existe como un principio donde, bueno robar y matar, lo básico sí, pero siempre está la posibilidad de negociar la ley. Pero no de manera institucionalizada sino sobre la misma legalidad. El contexto colombiano en términos generales tiene niveles muy altos frente a la ilegalidad”.⁴³

Existe el interés por mejorar pero, como lo confirma Castillo: “la misma dinámica social no permite eso, la estructura social no va a permitir eso.” Por otro lado, entre las filas de la policía se nota que existen casos de ausencia de vocación, como ha observado Castillo: “no hay conciencia del trabajo que haces, no hay identificación por la función. Es gente que se ha metido allí para tener una vida mejor, punto.”⁴⁴ El bajo grado de legitimidad en la policía contribuye a generar esta tensión en la relación Policía-ciudadano que es estimulado por ambos actores.

La aceptación de la ilegalidad y el desacato de las leyes y normas, hace que la presencia constante policial (estrategias de disuasión) en el espacio público se torne crucial para garantizar el orden público. Esta presencia y visibilidad se hace mediante el patrullaje callejero, el uso de sirenas y luces, puntos de servicio para los ciudadanos como los centros de atención inmediata, los centros de comandos móviles, campañas informativas en las calles, visitas a escuelas, entre otros.⁴⁵ El Teniente Coronel Jairo Torres Rondón de la Policía Nacional sostiene que la presencia y visibilidad en el espacio público es primordial como medida de disuasión y clave en el combate a la actividad criminal, ya que da una señal al ciudadano y a los alrededores que hay presencia policial. Ello tiene un

⁴³ Entrevista, Bogotá, el 15 de marzo de 2014.

⁴⁴ *Ibíd.*

⁴⁵ La importancia de tener presencia en la calle por parte de la policía parece además no restringirse al caso de Colombia. Dos situaciones que muestran la importancia de la disuasión, predominantemente mediante presencia policial en el espacio público, se presentaron en Chile tras el maremoto que afectó al país en febrero del 2010 (*El País*, 2 de marzo 2010) y en la ciudad de Córdoba en Argentina en diciembre del 2010 (*La Nación*, 4 de diciembre de 2013), durante una huelga de la policía. En ambos casos, la policía estaba fuera de servicio por un tiempo limitado, oportunidades en las que se produjeron saqueos de tiendas y robos de ciudadanos que aprovecharon la situación de desorden. Es interesante comparar estos lamentables hechos con el maremoto que conmovió a Japón en marzo del 2011, donde no se reportó ninguna actividad criminal como causa del desastre natural. Al comparar estos acontecimientos en distintos países en situaciones de inseguridad o de crisis, se observa que hay diferencias culturales muy fuertes. En el caso latinoamericano, la aceptación de la ilegalidad es más alta que en Japón, si seguimos esta simple comparación.

efecto disuasivo hacia el criminal, ya que el riesgo de ser descubierto y capturado en flagrancia es muy alto. La Policía Metropolitana puede ejercer esta presencia en la calle, no solamente mediante las patrullas y puestos móviles en el espacio público, sino también en combinación con otras instancias que forman parte de la seguridad pública y entidades de emergencia, como los bomberos y las ambulancias. Ello también forma parte de las estrategias para disuadir el crimen. La idea es simple, pero el coronel afirma que funciona. Es además notable que extranjeros se asustan al ver tantos policías en las calles y el uso frecuente de luces y sirenas. En los países del norte de Europa, como en Holanda y en los reinos escandinavos, el uso de estas herramientas significa que algo grave está ocurriendo. En estos países la policía intenta no mostrarse tanto en las calles, lo cual es indicativo de una clara diferencia con Colombia y América Latina en general.⁴⁶

La siguiente sección aborda la gestión local de la seguridad en la localidad de Chapinero de Bogotá, en la que se analiza la relación entre la alcaldía local y la estación de policía, y el significado de esta relación para los ciudadanos que habitan en esta zona céntrica de la capital.

4.2.2 La gestión de seguridad en la localidad de Chapinero

A principios de febrero del 2014, Chapinero marcó un hito histórico; cumplió 100 días sin homicidios en la localidad, un logro sensacional tomando en cuenta las cifras anteriores de homicidio en la localidad y las de otras localidades de Bogotá.⁴⁷ Este hecho fue positivo para las autoridades locales en Chapinero, ya que transmitía una imagen de éxito contra el crimen, y de un buen funcionamiento de la gestión pública. Pero, ¿está todo bajo control? ¿A qué se debe este resultado? ¿Es cierto que hay un trabajo articulado entre la Alcaldía Local y la policía local y que éste contribuye a resultados positivos en materias de seguridad? Esta sección del capítulo analiza el manejo de la seguridad en Chapinero, estudiando tanto la relación interinstitucional entre la Alcaldía Local de Chapinero y la Estación II de Policía, como la relación vertical; es decir, se examina cómo los ciudadanos participan en materias de seguridad y cómo este involucramiento depende de la dinámica interinstitucional, y cómo influye en la relación Policía-

⁴⁶ Entrevista, Bogotá, el 19 de marzo del 2014.

⁴⁷ Comunicado de prensa de la Alcaldía Local de Chapinero, 13 de febrero de 2014.

ciudadano. El primer objetivo de este análisis consiste en estudiar la particularidad y el peso de la relación y del *interplay* entre el Alcalde local y el Comandante de policía. El segundo aspecto del análisis estudia qué efecto tiene la cooperación interinstitucional sobre la calidad y funcionamiento de la relación que los ciudadanos mantienen con las autoridades a nivel local.

Chapinero es la localidad con más alta concentración de actividad comercial y de entretenimiento de Bogotá. La zona se extiende a través de 3.784 hectáreas, de las cuales el 32 por ciento es área urbana y 68 por ciento, rural. Chapinero es una de las localidades más pequeñas de Bogotá en términos territoriales. Al pasar de los años, se convirtió en un área residencial y luego se estableció como un sector comercial de mucha importancia para la ciudad y sitio preferencial para la diversión nocturna. Allí se ubica la principal zona financiera de la capital, albergando a grandes empresas y a 13 de las instituciones universitarias de Bogotá. Chapinero era originalmente una zona residencial que fue incorporada al área metropolitana de Bogotá a principios de los '50, cuando por su expansión se estableció el Distrito Especial de Bogotá (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2009). La reforma constitucional del 1991 transformó la ciudad en Distrito Capital y, mediante la implementación del Decreto Ley 1421, se reorganizó política, administrativa y fiscalmente el territorio urbano, dando origen a una descentralización que rige hasta hoy en día.

La localidad se encuentra entre las zonas más seguras de la capital. No obstante, los fenómenos que generan inseguridad, crimen y violencia son varios y desafiantes, ya que la diversidad sociocultural, la actividad financiera y comercial, y la presencia de la principal zona de establecimientos de diversión nocturna en la ciudad, generan situaciones que requieren soluciones locales integrales de seguridad por parte de las autoridades. Chapinero tiene diariamente una población flotante de aproximadamente 1,5 millones. Es una zona donde se mueven muchos empresarios y dinero, es la principal zona de prostitución, y además es el hogar de varios grupos minoritarios (como ser la población LGBT). Chapinero no enfrenta problemáticas típicas relacionadas con la zona céntrica y sur de Bogotá, que tiene índices de homicidios desproporcionados, una población grande de desplazados, barrios ilegales, entre más. La gran mayoría de la población de la localidad, el 79 por ciento aproximadamente, pertenece a los estratos socioeconómicos 4, 5 y 6, es

decir, los más altos.⁴⁸ En Chapinero se da principalmente el hurto a personas, localmente llamado ‘atraco callejero’. Este delito de alto impacto social es la principal fuente de inseguridad en la zona y es una modalidad preferida por el constante movimiento de dinero. Estas particularidades convierten a la localidad en una zona donde fácilmente se comercializa estupefacientes y alcohol ilegal; por estas, es atractiva para la actividad criminal (como, por ejemplo, la demanda de droga en los rumbeaderos).

Estos fenómenos ofrecen circunstancias complejas y desafiantes en materias de seguridad, que se intensifican durante los fines de semana, ya que una gran cantidad de personas acude a esta localidad para la diversión nocturna. Con el aumento de la población flotante, tiende a incrementarse considerablemente la violencia y el crimen. Sobre todo, hay un alto número registrado de riñas personales; la gran mayoría de los casos involucra a personas bajo influencia de estupefacientes y/o de alcohol. Recientemente, Chapinero ha sido el escenario de varios ataques terroristas, al ser la zona sede de empresas, organizaciones y clubes elitistas, y otras instalaciones financieras de alta importancia. Es el lugar donde vive y trabaja mucha gente con un alto perfil público. Por ejemplo, la residencia del presidente de la república se ubica en esta zona. Es pues una zona que atrae el interés del crimen organizado y la atención de grupos armados ilegales. Esto ocurrió, por ejemplo, el 9 de mayo de 2012 cuando un frente de combate perteneciente a las FARC intentó asesinar al ex ministro de defensa Fernando Londoño, quien en el momento de impacto se movilizaba en su automóvil en la localidad. El ex funcionario sobrevivió, pero el carro bomba que estalló tomó la vida de por lo menos dos personas y produjo más de 50 heridos.⁴⁹ Años antes, el 7 de febrero de 2003, estalló un carro bomba en el parqueadero del club social Club Nogal, que causó la destrucción del edificio entero y provocó la muerte de por lo menos 33 personas y más de 160 personas heridas. Las FARC fueron también los autores de este acto terrorista.⁵⁰ Pese a que estos casos han sido aislados, tienen un valor indicativo y descriptivo, ya que ilustran la complejidad con la que debe tratar la autoridad local en su tarea de gestionar la seguridad local.

Esta caracterización de seguridad hace que la Policía en Chapinero (la Estación II de Policía) maneje tres ámbitos de seguridad: 1) residentes

⁴⁸ Esto confirma el Alcalde Local actual Mauricio Jaramillo Cabrera en una entrevista publicada en la revista digital *Bogotá Herald* (s.f.).

⁴⁹ *El Espectador*, el 28 de agosto de 2012.

⁵⁰ *Semana*, el 16 de febrero de 2003.

como tal, 2) la población flotante, y 3) el comercio y lo político.⁵¹ De esa forma, la policía procura combatir la actividad criminal y violenta. Las dos modalidades delictivas que más afectan la zona son el robo y las lesiones personales, como lo describe el ex coordinador de seguridad de la Alcaldía Local Nelson Jiménez.⁵² Es sobre todo durante las horas nocturnas y fines de semana que se incrementan los casos de riñas y lesiones personales en las zonas de rumba. La causa principal es el excesivo consumo de alcohol, como lo indica el comandante de la estación de policía, Coronel Raúl Vera.⁵³

La seguridad es lo que más preocupa a sus habitantes. Cifras que provienen del programa “Bogotá, cómo vamos”, indican que 51 por ciento de la población en Chapinero se siente inseguro (El Tiempo, 27 de febrero 2015). Al parecer, es el atraco callejero lo que más inseguridad genera. Por ejemplo, según la *Encuesta de Percepción y Victimización* de la Cámara de Comercio de Bogotá sobre el primer semestre del 2014, el delito de mayor ocurrencia en Chapinero fue el hurto a personas (73 puntos porcentuales). Un estudio realizado por la Dirección de Seguridad Ciudadana de la Policía, que revisó las denuncias a la policía sobre el hurto en la calle durante todo 2013 y hasta marzo 2014, señala a la zona como una de mayor concentración de hurto y estafa en la ciudad. Cifras publicadas por la Policía Metropolitana exhiben que, entre 2010 y 2013, las denuncias por hurtos en Bogotá se incrementaron en un 33 por ciento (de 16.838 a 25.227 denuncias). Chapinero es la localidad donde más denuncias se hizo, con un total de 2.454 (*El Espectador*, 12 de marzo 2014). Esta percepción impacta a los usuarios y la escena es, sobre todo, en el transporte y en el espacio público en general. En el último caso, se identifican puntos críticos, como por ejemplo los puentes peatonales, los potreros y en la calle, sobre todo allí donde hay poca iluminación. Las zonas con presencia policial son identificadas como las más seguras, junto a los centros comerciales donde se observa al presencia de seguridad privada y sistemas de monitoreo y control (*El Tiempo*, 28 de marzo a 3 de abril 2 de 2014).

⁵¹ Entrevista a miembro de la Estación II de Policía, el 28 de marzo del 2014 en Bogotá. El nombre no se perfila por razones de privacidad.

⁵² Entrevista publicada en *Papíro*, una página web de noticias y análisis local en Bogotá. (www.enfasisperiodismo20111.jimdo.com/factor-bolsillo/). Fuente consultada el 25 de noviembre de 2014.

⁵³ Durante un taller de seguridad que tomó lugar en Chapinero el 26 de marzo del 2014. El autor estuvo presente en este evento.

4.2.2.1 Alcaldía local y la Policía y la cuestión de seguridad

La policía en Chapinero forma parte integral de la Policía Metropolitana; sus componentes son designados para operar en este territorio. Como se explica más adelante, el comandante de la estación es libre de implementar su propio plan de seguridad; junto a las medidas y estrategias que considere necesarias. Ello se debe a la estructura descentralizada de Policía Metropolitana. Sin embargo, todo orden y estrategias que son implementados desde un nivel más elevado, como al nivel de la Policía Nacional y del comando central de la Policía Metropolitana, resultan superiores al rango del comandante de la estación. Un buen ejemplo de ello es el Plan Cuadrante que se implementó a nivel nacional por la cúpula de la Policía Nacional, o el modelo de policía comunitaria que se puso en marcha desde el comando central. Además, es el comandante de la Policía Metropolitana quien tiene la facultad de designar y reemplazar a los comandantes de estación. A estos últimos les corresponde responsabilizarse de la gestión local, y simultáneamente, actuar según dicta la jerarquía interna de su institución.

El alcalde local es el representante del Alcalde Mayor y la autoridad política y administrativa en la localidad. La responsabilidad del orden público está en manos del alcalde local. La relación que éste mantiene con el comandante de la Estación II de Policía en Chapinero como jefe de policía, en teoría es distinta a la relación oficial que hay entre el Alcalde Mayor y el Comandante de la Policía Metropolitana. Según el Artículo 86 del Estatuto Orgánico de Bogotá (Decreto 1421 de 1993), corresponde a los alcaldes locales: “Velar por la tranquilidad y seguridad ciudadanas. Conforme a las disposiciones vigentes, contribuir a la conservación del orden público en su localidad y con la ayuda de las autoridades nacionales y distritales, restablecerlo cuando fuere turbado.” En ese sentido, el alcalde local no es jefe de policía en la localidad, pero es más bien un funcionario público que presta asistencia (contribuir) a guardar (conservar) el orden público a la máxima autoridad política y administrativa en la localidad. En una reunión con el autor, el alcalde local de Chapinero, Mauricio Jaramillo Cabrera, explica sobre su relación con la Policía local que “somos pares” y manifiesta que la Policía en Chapinero constituye los vigilantes y que la administración policial es la Alcaldía Local.⁵⁴ Como detalla Gavilanes (2003: 54) “en su calidad de jefe del fondo de desarrollo local, el alcalde local asume su

⁵⁴ Entrevista al Alcalde local de Chapinero Mauricio Jaramillo Cabrera, Bogotá, 2 de abril del 2014.

administración, debe coordinar los proyectos comunes con organizaciones del sector privado, contratar la realización de proyectos locales y cumplir con las resoluciones promulgadas por la junta ejecutiva del fondo”. Ello no ha cambiado desde entonces.

Finalmente, en su calidad de autoridad fiscal, el alcalde local debe coordinar las estrategias para garantizar la tranquilidad, moralidad, el orden público y las condiciones sanitarias en su territorio, ayudar a las autoridades judiciales a ejecutar sus fallos, controlar los establecimientos comerciales, supervisar el pago de impuestos y aportes en su territorio, recuperar los espacios públicos cuando éstos hayan sido ilegalmente ocupados, hacer cumplir las reglas sobre la construcción y diseño con la participación de la comunidad, ejecutar los planes para enfrentar emergencias y desastres y, por último, “proteger el patrimonio histórico y cultural y el medio ambiente de la localidad.” La Alcaldía local, la también llamada Administración local, tiene un coordinador que forma parte de un equipo de seguridad que da respaldo al alcalde local y que se encarga de manejar la temática de seguridad y cooperar con la Policía local (Estación II de Policía).

Como ya se ha señalado anteriormente, el alcalde local no goza de la misma jerarquía que el alcalde mayor en su relación con la Policía. De esta forma, tal arreglo es aún más frágil que al nivel distrital, donde el alcalde mayor ejerce cierta influencia sobre la Policía Metropolitana.⁵⁵ A nivel local, sin embargo, la articulación interinstitucional es aún más dependiente de la relación interpersonal entre el alcalde local y el comandante de la Estación II de Policía, ya que no existe una clara normativa que defina la relación. En otras palabras, se sostiene que se depende aún más de la voluntad política de los funcionarios públicos. Así lo afirman el alcalde local Mauricio Jaramillo y la ex alcaldesa de Chapinero Blanca Durán (alcaldesa local entre 2008 y 2012), “todo depende de la voluntad”, refiriéndose a la calidad de cooperación entre la Alcaldía y la Policía en la localidad.⁵⁶ Jaramillo describe además que tiene una relación “cordial y de cooperación” con el comandante de la Estación II de Policía, Teniente Coronel Raúl Vera Moreno. El alcalde local luego explica que “todo va muy al ritmo del alcalde mayor, ya que él es el jefe, pero normalmente no dificulta la operación local”, y agrega que “nunca he tenido

⁵⁵ Véase el tercer capítulo de esta tesis doctoral para más información sobre las dificultades que influyen en la relación interpersonal entre el alcalde mayor y el comandante de la Policía Metropolitana y, consecuentemente, en la cooperación entre ambas instituciones.

⁵⁶ Reuniones en Bogotá con alcalde local Mauricio Jaramillo Cabrera el 2 de abril 2014 y la ex alcaldesa Blanca Durán el 3 de abril del 2014.

conflicto con la policía”. Por otro lado, un agente de la Estación II de Policía, indica que la relación con la Alcaldía local es fluida y permanente. Las dos instituciones interactúan de forma integral y trabajan en equipo. Además, afirma que, con el Plan Cuadrante, la interacción tanto con la Alcaldía Local como con la comunidad ha aumentado en un 70 a 80 por ciento.⁵⁷

La alcaldesa local de Chapinero en el cuatrienio 2008 - 2012, Blanca Durán, confirma que le tocaron cuatro comandantes durante su gestión, dos con quienes tenía “excelentes relaciones” y dos “muy malas”. La Policía maneja mucho, lo cual dificulta las buenas relaciones interpersonales, el manejo de proyectos y de planes de seguridad. A ello se suma que la jerarquía y la Institución son nacional y responde a sus superiores y no a las administraciones distrital y locales. Durán explica que “siempre hay que negociar con los comandantes. El poder real está en la Policía. Sin la policía no se podía hacer nada la Alcaldía Local, absolutamente nada.” La ex alcaldesa menciona que, por ejemplo, cuando hay peleas, conflictos y roces con la Policía, lo operativo se vuelve muy difícil. En este sentido, confirma que la Administración local depende totalmente de la policía. Durán profundiza que “son relaciones totalmente interpersonales. Hay más, pese a que debe de seguir el orden del alcalde mayor, el comandante no siempre sigue el orden. Si el comandante no sigue el orden no hay sanción, nada”.

Uno de los cuatro comandantes de la Estación II de Policía de Chapinero, quien fue uno de los comandantes durante la gestión de Durán, fue el coronel Javier Perdomo Ramírez. Durán explica que él era uno de los dos buenos comandantes con quien le tocó trabajar. El coronel mismo admite en una reunión con el autor que habían muchos desencuentros con la ex alcaldesa y tenían repetidos enfrentamientos sobre muchos asuntos en la localidad, pero que al final del día consensuaban y lograban tener una relación profesional sana.⁵⁸

Otro asunto que también tiene potencial de riesgo al nivel local y que atentaría contra la relación local interinstitucional, son los problemas distritales, cuando éstos se transmiten a nivel local. Según Durán, “cuando había dificultades al nivel distrital; es decir, entre el comandante de la Policía Metropolitana y el alcalde mayor, también al nivel local impactaba negativamente.” Puede ser que se dé una relación cordial, “se logra

⁵⁷ Entrevista, Bogotá, el 28 de marzo de 2014. Nombre del agente no se perfila por razones de privacidad.

⁵⁸ Entrevista, Bogotá, el 11 de mayo de 2012.

sobrevivir”, pero cuando hay mala relación tanto al nivel distrital como local “nada funciona”. Otra problemática que parece atentar contra la legitimidad misma de la autoridad local a ojos de los ciudadanos es cuando se dan roces o enfrentamientos entre la Alcaldía local y la Policía. La ex alcaldesa reveló que las relaciones que su administración mantenía con las comunidades eran buenas y realizaban reuniones por barrio, por ejemplo, mediante la implementación de proyectos y talleres de seguridad. Pero hubo casos donde los roces interinstitucionales afectaban mucho la relación con las comunidades, y que los ciudadanos mismos se daban cuenta de las disconformidades. Durán explica que, en esas circunstancias, era muy difícil realizar estrategias sin el apoyo policial. Observaba, por ejemplo, que la Policía acusaba a la administración local, declarando ante los ciudadanos que la culpa era de la Alcaldía misma, y no de la Policía. En estas circunstancias no hubo coordinación interagencial ni interacción con los ciudadanos.

Otro aspecto potencialmente contradictorio en consolidar la relación interpersonal es la falta de continuidad de políticas, lo cual primariamente es un problema del sistema de rotación de policía y que restringe en gran modo la continuidad de las estrategias de seguridad que se generan en colaboración entre la estación de policía y la Administración local. El comandante de estación tiene toda la libertad de implementar su propio plan de seguridad con propias estrategias contra el crimen en la localidad. Lo único que está centralizado desde el comando central de la Policía Metropolitana es que los policías cuadrantes tienen que permanecer por lo menos dos años en el mismo cuadrante para establecer relaciones de confianza con los habitantes de la zona (Resulta sorprendente que no se mencione que un aspecto importante del cuadrante es la buena relación con las autoridades locales en su zona). Todo lo demás depende de la estrategia que prefiere e implementa el comandante de la estación.⁵⁹ Ello indica que cuando hay cambio de comandante –un hecho que ocurre con mucha frecuencia–, las estrategias corren el riesgo de alterarse completamente. Esta falta de continuidad es negativa para una buena relación con el alcalde local y su administración. Un ejemplo de ello fue la gestión de Durán, que tuvo cuatro diferentes comandantes.

Un último punto relevante es la corrupción al nivel local. Ya se mencionó que miembros de la policía están involucrados en prácticas de

⁵⁹ Entrevista a miembro de la policía de la estación de policía de Chapinero, Bogotá, el 28 de marzo del 2014.

corrupción. En el periodo marzo-abril 2014, varias personas que habían trabajado como funcionarios públicos en la alcaldía mayor en materias de seguridad, confirmaron la corrupción de algunos miembros de la policía en Chapinero, que incluso tienen negocios particulares en la zona como casinos y que por ser, o haber sido, parte de la Policía Metropolitana “son protegidos” por ésta. El ex funcionario público que reveló este detalle quiso permanecer en el anonimato.⁶⁰ No existe evidencia tangible para apoyar este tipo de testimonios. Sin embargo, ya se sabe que la corrupción policial es un problema, como se menciona en otras secciones de este capítulo.

En todos estos casos se nota una fragilidad en la relación interpersonal, como también a nivel distrital. A esto se suma el hecho de que todos los alcaldes locales ejercen aún menor influencia en materias de seguridad, ya que no son jefes de policía, sino más bien representantes del alcalde mayor y de su administración distrital. La vulnerabilidad de los alcaldes locales es aún mayor que la del alcalde mayor, porque se encuentran en una posición susceptible de ser impactada desde el nivel distrital, como también de las Estaciones de Policía, por no poseer el suficiente poder político - administrativo. Pese a que, oficialmente, el alcalde local es el primer responsable del orden público en la localidad, la realidad muestra que la relación es más bien horizontal e, incluso, puede ser al revés en la relación con la policía. La experiencia de la administración local de Blanca Durán muestra que dicha debilidad les expone y les deja sin influencia en enfrentamientos con la policía. En estas situaciones de tensión, son los ciudadanos quienes, al final del día, son el perdedor mayor. Ello afecta claramente la calidad de gestión de la seguridad. No hay evidencia que muestre que termina en desprotección, pero sí que la policía monopoliza el manejo de seguridad e ignora a la alcaldía local. Esta ineficacia, o fracaso institucional, deslegitima la autoridad, tanto a la Administración local como a la Policía, y termina reduciendo la gobernabilidad local por la desarticulación de gobernanza. Como lo explica Durán, estos ‘cortocircuitos’ afectan negativamente la relación entre el ciudadano y la alcaldía local.

La correlación entre eficacia y legitimidad es pues muy evidente en este caso: cuando se reduce el nivel de eficacia se afecta la legitimidad. En otras palabras, cuando la dinámica horizontal falla, afecta la dinámica vertical. Al final, es lógico que el ciudadano no confíe en una autoridad que no sabe trabajar conjuntamente para el bien del ciudadano. De esa manera,

⁶⁰ Entrevista, Bogotá, el 26 de marzo 2014.

cuando se desarticulan las redes de gobernanza, se reduce el nivel de gobernabilidad, ya que los componentes básicos, eficacia y legitimidad, disminuyen.

4.2.2.2 Las dinámicas entre la Alcaldía local, la Policía y los ciudadanos

Durante los últimos años, la autoridad local en Chapinero lleva a cabo una serie de iniciativas en materias de seguridad, mano a mano con la Policía. El lanzamiento de varias estrategias y planes que comparten el objetivo de mejorar la situación de seguridad en la localidad, busca fomentar la participación y colaboración de los ciudadanos y el sector privado, dos actores que tienen corresponsabilidad en seguridad, ya que sin su involucramiento, es restringido lo que pueden hacer la Administración local y la Policía. Dichas iniciativas forman parte del plan de gobierno *Chapinero para tod@s* del alcalde local Mauricio Jaramillo y coincide con los objetivos y estrategias puestos en marcha por el plan bandera de la Policía, el Plan Cuadrantes.

Un aspecto que desempeña un papel principal en las estrategias de seguridad es fomentar la denuncia ciudadana mediante la campaña *Chapinero 24 horas*. Chapinero se ha vuelto la primera localidad en Bogotá donde la Administración local está abierta 24 horas al día para atender y brindar servicios a las necesidades ciudadanas. Con respecto a la seguridad, se ha creado un puesto de policía en el edificio de la Alcaldía local atendida constantemente por dos policías. Ello ha influido en el incremento de denuncias, ya que es más accesible que cuando los ciudadanos tenían que ir a la Estación II, alejada del centro de la localidad. Ha habido casos en los que ciudadanos se han desanimado de denunciar algún delito por el simple hecho de que no tenían tiempo de ir hasta la estación de policía. Esta iniciativa de la Administración local ha recibido el respaldo por parte de la Policía. Con la llegada del comandante Raúl Vera, la Policía estimula la denuncia ciudadana con un nuevo método proactivo. Ahora la Policía da prioridad y presta atención y contacta proactivamente a los ciudadanos que quieren denunciar, para extraer más información sobre el acto delictivo, quién fue el agresor, dónde y cómo ocurrió para la geo referenciación del crimen. Al parecer, esta atención tiene un impacto positivo ya que motiva a

las víctimas a colaborar con la autoridad policial.⁶¹ Esto constata el miembro de policía de la Estación II.⁶²

Otra iniciativa que involucra un trabajo articulado entre la Administración local y la Policía son los operativos de control en establecimientos comerciales, especialmente en la zona de rumba llamada la Zona Rosa. Los controles realizados por la autoridad buscan clausurar a los bares, clubes y discotecas que infraccionan el horario de funcionamiento y de venta de bebidas embriagantes, a aquellos que operan ilegalmente, los que tienen insuficiencia de rutas de evacuación, o dedicados a la venta de droga, entre otras. En este último caso, por ejemplo, en abril del 2014 se encontró un bar que fabricaba y comercializaba drogas ofreciéndolas en su carta de menú.⁶³ El alcalde Jaramillo comentó a la prensa que “seguimos en esta ofensiva contra clubes ilegales y amanecereros, porque estos establecimientos afectan la convivencia y generan factores de riesgo para la seguridad de los ciudadanos”.⁶⁴

El proyecto *Cercos Digitales, Seguridad para Tod@s* es parte de la estrategia de seguridad lanzada por la Alcaldía local como una medida para combatir el hurto a personas en áreas estratégicas con mucha circulación de ciudadanos y actividad comercial. El cerco digital es un sistema de cámaras de video para monitorear una zona determinada, que disuade el acto delictivo y provee pruebas para el proceso de judicialización cuando se comete un delito en la zona monitoreada. El apoyo financiero y operativo de estos sistemas proviene del sector privado y de ciudadanos. En el 2014 fue lanzada la campaña *Chapinero, con toda seguridad*, para mejorar las estrategias preventivas de seguridad y fomentar la denuncia ciudadana mediante el proyecto *Vive y muévete seguro en mi Chapinero* y se da continuidad al operativo contra el hurto junto a una ofensiva informativa del Plan Cuadrantes.

El involucramiento de los ciudadanos ha sido articulado mediante iniciativas de la Administración local en cooperación con la policía. Junto a ellas, la convocatoria a talleres, juntas, jornadas y consejos de seguridad

⁶¹ Como se mencionó, el reto más urgente de este modelo es la (des)continuidad de la estrategia, ya que depende totalmente del comandante de policía y la política y prioridades que éste tiene para la localidad. La alta frecuencia de rotación de personal dentro de la Institución policial es desfavorable en este aspecto.

⁶² Entrevista, Bogotá, el 28 de marzo de 2014.

⁶³ Artículo noticioso publicado el 2 de abril de 2014 en la página web informativa de Caracol Radio (www.caracol.com.co). La página web fue consultada en la misma fecha cuando se lo publicó.

⁶⁴ Artículo publicado el 3 de marzo de 2014 en la página web informativa de la Alcaldía Local de Chapinero (www.chapinero.gov.co). Fuente consultada dos días después de ser publicada, el 5 de marzo.

crean el espacio para que las autoridades locales, es decir la Alcaldía local y la Policía, entre otras agencias públicas y privadas, interactúen y discutan las problemáticas de inseguridad que existen en los barrios y espacios públicos. Esta interacción, tanto horizontal como vertical, es crucial para el fortalecimiento de legitimidad en la autoridad y, además, permite a las autoridades conseguir la información ciudadana que necesita para tomar las medidas adecuadas. Este espacio de interacción tiene una naturaleza recíproca, ya que el ciudadano se siente escuchado y tomado en cuenta en situaciones donde conjuntamente analizan y diseñan estrategias para resolver sus problemas. Una de estas reuniones fue iniciada el 4 de julio de 2013, cuando la Alcaldía local y la Estación II de policía invitaron a residentes, comerciantes y organizaciones sociales a tomar parte de las Juntas Zonales de Seguridad y Convivencia Ciudadana en Chapinero.⁶⁵

Estas reuniones son espacios de acercamiento entre las autoridades locales y los ciudadanos, en las que se brinda información sobre las problemáticas de inseguridad y cómo solucionarlas. Las reuniones deben ser encabezadas por el alcalde local y cuentan, además, con la presencia de otras instancias públicas, como la Secretaría Distrital de Gobierno, la Subsecretaría de Convivencia y Seguridad, la Junta Administradora Local de Chapinero (JAL) y el Centro Local de Movilidad, entre otras. Durante esta jornada participaron aproximadamente 100 personas. El alcalde local dijo que “con estas juntas zonales de seguridad, lo que queremos es escucharlos y construir juntos estrategias para disminuir la inseguridad”, y agregó que “a pesar de las limitaciones presupuestales y de personal, hemos adelantado junto a la policía local una serie de estrategias que han dado resultados positivos en materia de seguridad. Nos falta todavía mucho por mejorar y para ello necesitamos la colaboración de la comunidad.”⁶⁶

4.2.2.3 Talleres de seguridad en Chapinero: observación personal

El autor tuvo la oportunidad de observar la interacción descrita en el periodo marzo-abril de 2014, participando en dos reuniones de seguridad con empresarios de la Zona Rosa (un área comercial). El alcalde de la localidad había convocado a una reunión para elaborar, de manera conjunta,

⁶⁵ La página web oficial de la Alcaldía Mayor de Bogotá, 1 julio 2013: (www.bogota.gov.co). Fuente consultada el 5 de abril de 2014.

⁶⁶ Artículo publicado en la página web informativo de la Alcaldía Mayor de Bogotá (www.bogota.gov.co) el 8 de julio de 2013.

un plan de seguridad contra el crimen. La idea era, como contó el alcalde local Jaramillo durante el primer encuentro, que los participantes apoyaran desde un principio el plan y que evitar así que vengan después con críticas. Los encuentros fueron liderados por el experto en materias de seguridad en Bogotá, el consultor en criminología y seguridad ciudadana y profesor titular de Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia, Jairo Libreros. El alcalde local había pedido sus servicios de consultor para este fin. Estas reuniones permitieron una interacción dinámica de participación; cada participante contribuyó con sus propias experiencias sobre el crimen.

El objetivo de las dos primeras reuniones (a las que asistí) fue elaborar un diagnóstico de seguridad en la zona, como base para desarrollar un plan integral de seguridad. Este encuentro produjo discusiones de variada índole, siendo notable la diferencia de experiencias y de opiniones sobre los asuntos de seguridad. Había, sobre todo, una discordancia entre algunos empresarios y los representantes de la policía local, como por ejemplo con el comandante Raúl Vela. Estas discusiones eran necesarias para diseñar un plan, ya que trataban las problemáticas en profundidad, dejando que cada uno contribuyera con su visión para llegar a consensos. Además, el estilo informal de la reunión y del método del taller por parte de Libreros permitió que se interactuara entre ciudadanos, funcionarios públicos y policías sin prejuicios. De esa manera, más de uno criticó el actuar policial en la zona en presencia de la policía. Justamente esto era de mucha importancia, ya que permitió una reflexión por parte de la policía misma y ella pudo defenderse y explicar el por qué las cosas habían salido como salieron. Además, era notable que había cierta información (inteligencia local sobre las dinámicas criminales) que los representantes policiales poseían y que no podían compartir con el resto del taller.

El 2 de abril 2014 también participé como observador en la inauguración del primer Consejo Local de Seguridad para las Mujeres en la Alcaldía Local de Chapinero. En este evento participaron varias organizaciones públicas y locales de mujeres, los funcionarios públicos de la Alcaldía, de la policía local, de la Secretaría de la Mujer, la Delegada de las Organizaciones de las Mujeres y otras personas interesadas. Se discutió y planeó el futuro del Consejo. Se empezó a diagnosticar y construir estrategias para el Plan de Seguridad para las Mujeres de Chapinero. El Consejo debe funcionar como un lugar de encuentro para beneficiar los

derechos de mujer y diseñar planes y estrategias para mejorar su situación en la zona.

Las reuniones, como las mencionadas arriba, dan espacio para que haya participación e interacción entre autoridad y ciudadano. La presencia obligatoria –tanto de agentes de la Alcaldía Local como de la policía– permite fortalecer las redes de gobernanza. Tres aspectos generales pudieron ser identificados: primero, había una satisfacción por parte de los ciudadanos por el simple hecho de exponer sus ideas, opiniones y recomendaciones, cara a cara con los principales responsables en un tema que les concierne y ocupa directamente en su vida diaria, tanto emocional como físicamente (ciertament en caso de haber sido víctima de un acto criminal y/o violento); segundo, se notaba cierta satisfacción en la ciudadanía por participar en el diseño de políticas públicas de seguridad, que paralelamente provocaba satisfacción en la autoridad, ya que con la participación ciudadana se aseguraba un mayor apoyo para la implementación de las políticas y medidas de seguridad diseñadas y; tercero, estas reuniones son una manera eficaz en obtener información, o inteligencia local, determinante para diseñar una política que funcione en el contexto en que es ejecutada; es decir, que sea eficaz y cumpla con su misión. En este sentido, la efectividad de tales reuniones es alta, no solamente porque tienen la capacidad de crear políticas públicas eficaces, sino también por lograr que el ciudadano se sienta valorado y entendido por la autoridad, construyendo lazos verticales de confianza.

4.2.2.4 La Policía en Chapinero

La Policía local interactúa estratégicamente con los ciudadanos durante jornadas como las Juntas Zonales de Seguridad organizadas por la Administración local, o en talleres y consejos de seguridad como los ya descritos. La relación Policía-ciudadanos también se da diariamente en la calle. A partir de la implementación del Plan Cuadrantes, la articulación con el ciudadano se redimensionó. Como indicó un agente de la Estación II de Policía, el plan bandera de la policía incrementó la interacción con el ciudadano en un 70 a 80 por ciento, en comparación con los modelos de vigilancia y policía comunitaria en Bogotá. La relación con las comunidades establece relaciones de confianza con líderes locales. Los comandantes de los Centros de Atención Inmediata (CAI) mantienen contacto y trabajan

muy de cerca con estos líderes para obtener información (inteligencia local) y para que las comunidades reciban asistencia policial ante el crimen y violencia. Esta interacción varía mucho; por ejemplo, en las zonas de estrato 6 no hay interacción, ya que tienen soluciones privadas de seguridad. En estos barrios no hay comunicación entre la Policía y el ciudadano. En los estratos más altos la policía se relaciona con las compañías de seguridad, pero no con el habitante. Con el Plan Cuadrante, el territorio está dividido en 57 cuadrantes; cada uno cuenta con 2 policías (llamados cuadrantes). Estos 114 cuadrantes trabajan en tres turnos de 8 horas diarias, haciendo un total de 342 cuadrantes. En cualquier hora del día hay 114 policías para atender a una población flotante de 1,5 millones. Además, hay equipos de policías (grupos de apoyo) para ocasiones en que se los requiera.⁶⁷

El miembro de policía nota además que la denuncia ciudadana ha aumentado luego de la apertura del punto de denuncia abierto las 24 horas en la Alcaldía Local. Junto a ello, el comandante de la estación Raúl Vera trabaja estructuradamente en la georreferenciación del crimen e implementa el modelo de proactividad, mediante el cual la policía misma contacta a la víctima, con resultados muy positivos. La estrategia consiste en adquirir más información sobre cómo, dónde y quién comete el crimen. Así, se arman registros con fotos de personas criminales, también para que la víctima pueda identificar al agresor. Esta proactividad genera una muy buena impresión en el ciudadano, que se sorprende positivamente al darse cuenta que existe una policía que se responsabiliza y lo toma en serio. Es la primera vez que se lleva a cabo en la estación y depende completamente de la iniciativa del comandante de la estación, según el subcomandante. Esto hace que, al ser reemplazado el comandante –lo que ocurre con mucha frecuencia–, se implementa toda una nueva estrategia contra el crimen y que no haya continuidad de las estrategias. Se empieza nuevamente de cero. Esto no solo se debe al sistema de rotación dentro de la policía, sino también a los reemplazos de personal por otros motivos, como en casos de necesidad y prioridad de la Policía Nacional y de la Policía Metropolitana. No hay permanencia. La libertad del comandante de estación es grande, como explica el miembro de policía en Chapinero, en sentido de que lo único que ya está centralizado desde el comando de la Policía Metropolitana es que los cuadrantes tienen que permanecer por lo menos 2 años en el mismo cuadrante para establecer relaciones de confianza con los habitantes

⁶⁷ Entrevista a miembro de la policía de Chapinero, Bogotá, 28 de marzo de 2014.

de la zona. Los demás aspectos de la estrategia los implementa a su criterio el comandante de estación.

Las estrategias de seguridad implementadas han tenido resultados positivos. El *Informe de Rendición de Cuentas para Chapinero del 2013*, detalla que tras extender el horario de atención al público a 24 horas y la apertura de un puesto de denuncia en la Alcaldía local, el número de denuncias ciudadanas se incrementó en 34 por ciento, desde el 2012 (2.388) a 2013 (3.197 denuncias). Además, durante el mismo lapso, la Alcaldía local aumentó la cantidad de atenciones al público de 9.790 a 11.000. Junto a ello, el 8 de febrero de 2013 se celebró 100 días sin homicidios en Chapinero.⁶⁸ Y a fines de septiembre del mismo año se comunicó a la prensa la captura de 23 personas que formaban parte de una organización delincriminal que se dedicaba al tráfico de estupefacientes en la zona céntrica de la localidad. Esos delincuentes se hacían pasar como vendedores ambulantes en el espacio público, en la cercanía de establecimientos de diversión, para comercializar estupefacientes. El alcalde local Jaramillo expresó satisfacción por el éxito de esta campaña llamada Operación Lourdes, gracias al trabajo coordinado entre la Administración local y la Policía en la lucha contra esta modalidad de delincuencia.⁶⁹ También se puso mayor énfasis en contrarrestar el hurto callejero (delito de alto impacto que genera más inseguridad), frustrar la comercialización de estupefacientes y dismantelar las bandas delincriminales que operan en la zona. El alcalde local destaca que la cooperación interinstitucional es la principal razón de avance en temas de seguridad y de convivencia, junto a estrategias implementadas como parte del Plan Cuadrante de la Policía. Esto transmite el mensaje a los ciudadanos de que pueden trabajar juntos y que esta articulación interinstitucional genera resultados positivos, ya que las autoridades locales se responsabilizan por la seguridad de los ciudadanos.

En Chapinero hay un caso que problematiza bastante la relación de la policía con los ciudadanos y que afecta la imagen pública y confianza. Varias de las personas entrevistadas por el autor confirman que la discapacidad del sistema de justicia es una problemática que pone en mala situación a la policía. Antonio Córdoba, jefe de seguridad del centro comercial Andino que se ubica en Chapinero, confirma que es un problema que delincuentes capturados por la policía al cometer delitos no son

⁶⁸ Según un artículo publicado en la página web de la Alcaldía Mayor de Bogotá (www.bogota.gov.co). Fuente consultada 10 de febrero del 2013.

⁶⁹ Según un artículo publicado en la página web de la Alcaldía Mayor de Bogotá, 30 de Septiembre 2014. Fuente visitada 2 de febrero del 2015.

judicializados por falta de pruebas o por que andan indocumentados, entre otros. Lo que suele suceder es que el ladrón que roba un día y es capturado, se lo encuentra en el mismo lugar cometiendo el mismo delito al día siguiente. Ello produce frustración en los ciudadanos, quienes –al no conocer el sistema de justicia– echan la culpa a la policía, pese a que ella hace su trabajo en capturarlo y mandarlo al Complejo Judicial Paloqueño.⁷⁰ El complejo se encuentra ubicado en el centro de Bogotá. La frustración es también notable en la policía misma. Un agente policial de la estación de policía de la localidad de Usaquén,⁷¹ confirma al autor que la puerta giratoria es un problema que el sistema de justicia no tiene la capacidad de procesar a delincuentes capturados en flagrancia.⁷² Cuando el ciudadano se da cuenta que el que lo hurtó otra vez se encuentra delinquiendo en la calle, culpa a la policía por incapacidad, cuando en rigor el fallo se encuentra en el sistema de justicia.⁷³

4.2.2.5 El caso de control a taxistas

El hurto a personas es identificado como una de los delitos que más afecta al ciudadano en Chapinero. Una modalidad de este delito es la que se realiza mediante el uso de taxis. Existen medidas personales para aumentar la seguridad cuando uno toma el taxi, como llamar a empresas de taxistas y revisar y controlar códigos y placas del carro, entre otras. No es recomendable tomar un taxi en la calle sin que éste haya sido pedido por una llamada telefónica. Además, se recomienda siempre tomar nota de la placa del taxi y pedir este servicio de transporte con más personas, sobre todo en la noche y los fines de semana, cuando uno se encuentra más expuesto a un acto criminal. El famoso paseo millonario, obligando al

⁷⁰ Entrevista, Bogotá, 27 de marzo de 2014.

⁷¹ Conversación con agente de policía, Bogotá, el 30 de marzo 2014.

⁷² No es ningún secreto que el sistema de justicia en Colombia tiene un problema urgente de cuello de botella. Según la ministra de Justicia y del Derecho durante la segunda gestión del Presidente Santos, Ruth Stella Correa Palacio, el sistema de justicia tiene dos principales problemas: la congestión judicial y la alta litigiosidad (Ministerio de Justicia, 31 de julio 2013). Un caso que evidencia la dificultad actual del sistema el fenómeno creciente de ataques con ácido a las mujeres. La impunidad alcanza niveles extremos. Según cifras de la Medicina Legal, se han presentado 927 casos de agresiones con ácido u otros agentes químicos en la última década. De éstos, solamente se conoce de tres condenas (*El Tiempo*, 6 de abril de 2014). La impunidad también se extiende a otros delitos. Durante los primeros tres meses del 2014, por ejemplo, la Policía Nacional, la Fiscalía General de la Nación y el Cuerpo Técnico de Investigación capturaron a 79.695 personas en Colombia; 69.000 en flagrancia. No obstante, solamente el 15 por ciento (9.197 personas) fue encarcelado, mientras que 3.021 recibieron la detención domiciliaria (*Semana*, 26 de abril de 2014).

⁷³ Charla con el autor que tuvo lugar el 30 de marzo de 2014 en Bogotá.

pasajero a sacar plata con las tarjetas de crédito en los cajeros, es realizado frecuentemente con el uso del taxi como medio.⁷⁴

El 20 de junio de 2013, un agente estadounidense de la DEA tomó un taxi en la calle de la principal zona de rumba en Chapinero; fue rodeado y agredido con arma blanca por varias personas. El agente se resistió a entregar sus valores a los atracadores, lo que resultó fatal para el ciudadano norteamericano (*El Tiempo*, 21 de junio de 2013). Siendo la víctima un agente de la DEA, el caso llegó a la prensa. Las autoridades policiales dieron comienzo a una búsqueda para encontrar a los victimarios. Los atracadores fueron ubicados uno por uno, judicializados y extraditados a los Estados Unidos,⁷⁵ donde serán sentenciados (*El Tiempo*, 19 de diciembre de 2014). Las autoridades y la Policía Metropolitana comenzaron una campaña de control de taxis para combatir el hurto a personas. Los controles consisten en una inspección minuciosa del vehículo, del taxista y sus permisos oficiales para que, de esa manera, verificar su legitimidad. De hecho, de este modo se logró reducir la modalidad a casi cero, como lo explica coronel Jairo Torres.⁷⁶

Lamentablemente los controles no duraron mucho y la modalidad reapareció. Sea cual fuera la razón para ello, el caso fue motivo de mucha discusión, notándose la molestia en la gente. Muchos sospecharon que la respuesta pronta y efectiva se explicaba en relación a la presión de Estados Unidos y del presidente Santos, porque la víctima era estadounidense y miembro de la DEA. Ello es lógico dado la relación que existe entre Colombia y el país norteamericano. La exposición que el caso tuvo en los medios de comunicación no alivió mucho esta presión. El caso es un claro ejemplo de la discontinuidad de estrategias y planes que hay en materias de seguridad y que atestigua una realidad que existe tanto en la administración distrital y local como en la policía en Bogotá. Es probablemente el mayor reto para la seguridad en la capital. Como muestra el caso, mientras duraron los controles se logró acabar con el delito. Ello es una indicación de los mecanismos técnicos, humanos e institucionales necesarios para combatir este tipo de problemas.

⁷⁴ Esta información es recopilada como resultado de largas pasantías en Bogotá, donde el autor ha tenido conversaciones informales con personas en las calles, trabajadores en tiendas, cafés y restaurantes, charlas con taxistas, policías, y amigos. Además, el hurto a personas –como el paseo millonario– está muy expuesto en los periódicos locales y nacionales y en canales de televisión locales, entre otros medios.

⁷⁵ Véase la nota de pie 41 de este capítulo.

⁷⁶ Entrevista, Bogotá, el 19 de marzo de 2014.

El caso de la seguridad en Chapinero muestra la importancia de la voluntad política del alcalde local y la calidad de la relación interpersonal que éste mantiene con el comandante de policía. Cuando están articuladas las redes de gobernanza, las autoridades locales logran buenos resultados en la lucha contra la inseguridad. Las entrevistas con funcionarios públicos de la Alcaldía Local y miembros de la policía en Chapinero me dieron la misma impresión; coinciden en que cuando están articuladas las relaciones horizontal y vertical, ello genera eficacia institucional y contribuye a la construcción de legitimidad, ya que los ciudadanos no solamente son atendidos cuando lo necesitan, sino que las autoridades buscan solucionar sus problemáticas. Además, charlas con varios de los ciudadanos que participaron en los consejos de seguridad confirman esta idea.

Esta proactividad tanto del alcalde Chapinero Jaramillo como del comandante de la Estación II de Policía Raúl Vera, fortalece la gobernabilidad de la seguridad. El *Informe de Rendición de Cuentas para Chapinero del 2013* concluye que la limitación principal para abordar las demandas ciudadanas y problemáticas de inseguridad es la falta de presupuesto y de personal en la localidad. En la actualidad, hay 114 fuerzas de pie que atienden las 24 horas del día a 1,5 millones de personas. Según el *Informe*, “no se alcanza a atender a la población flotante.”

La policía y el gobierno municipal constituyen el eje central en la gestión pública y la formulación y ejecución de las políticas públicas de seguridad en Bogotá. Durante las últimas dos décadas se han abierto nuevos canales de participación ciudadana en esta materia. El involucramiento de los ciudadanos evidencia la importancia que las autoridades policiales y municipales ponen en la cooperación del ciudadano, tanto en la obtención de inteligencia local como en la construcción de legitimidad. El acercamiento hacia los ciudadanos ha contribuido a fortalecer la corresponsabilidad en temas de seguridad, al ser ellos quienes denuncian e informan sobre la actividad criminal y violencia, además de participar en el diseño de políticas de seguridad, ejerciendo un derecho y obligación como ciudadanos. El sentirse escuchado y considerado en este proceso genera automáticamente legitimidad y, así, las autoridades cuentan con el apoyo del ciudadano en su actuar y en la realización de planes y estrategias de seguridad. La interacción Alcaldía-policía-ciudadano en la localidad no es la única que actúa. Otras entidades, organizaciones y personas influyen también de diversa manera en esta gestión; como apunta el siguiente análisis sobre tres actores del manejo local de la seguridad pública.

4.3 Otros actores influyentes en la seguridad capitalina

En Bogotá la seguridad pública se ve afectada por una gran cantidad de dinámicas, agentes y órganos que, de una u otra forma, ejercen su influencia. En esta última parte del capítulo se analiza el desempeño de los tres actores con mayor influencia sobre la gestión en la capital. Primero se estudia el papel que juegan los medios de comunicación y su manera sensacionalista de transmitir noticias; una función que, últimamente, ha aumentado en importancia gracias a la innovación tecnológica. Esta sección analiza el desempeño que los medios de comunicación tienen sobre la imagen de la policía en la percepción ciudadana y las problemáticas que ello podría causar. En la segunda sección, el sector privado de seguridad es puesto bajo la lupa para examinar si la fuerte expansión del mismo ha tenido últimamente es benéfico para la seguridad pública, y cómo su presencia impacta en el trabajo de las autoridades municipales y policiales. En la última sección se estudia la posición del Gobierno Nacional y del presidente de la República frente a Bogotá en materias de seguridad. El objetivo de esta parte es analizar cómo influye su involucramiento en los asuntos locales de seguridad y en la administración del alcalde mayor.

4.3.1 Los medios de comunicación y la seguridad pública: un desafío para la policía

El avance mediático de las nuevas tecnologías de comunicación impacta cada vez más a la sociedad. Las nuevas tecnologías han creado plataformas que permiten que los ciudadanos participen e interactúen con sus comentarios y opiniones y que haya mayor transparencia, algo que no sucedía con los medios de comunicación tradicionales. ¿Cómo han impactado estos cambios sobre la policía y su relación con los ciudadanos? Desde el punto de vista democrático, la mayor transparencia y la participación ciudadana son elementos positivos y constituyen valores fundamentales en una democracia liberal. No obstante, la cantidad de información y la falta de profesionalismo en analizarla y difundirla traen consigo desafíos importantes. Por un lado, es positivo poder comunicarse más fácilmente que antes y que la información le llegue a uno muy rápidamente. Es una oportunidad que también debe ser aprovechada por las instituciones policiales en campañas de información y en momentos de

emergencia, para mandar rápidamente información urgente a los ciudadanos. También podría tener un rol importante en la investigación criminal, provisión de pruebas de un hecho delictivo y en la búsqueda de personas, entre más. Por otro lado, se corre el riesgo de incrementar la tensión existente en la relación Policía-ciudadano. Como explican Cooke y Sturges (2009: 408-409), “si los medios de comunicación desempeñan un papel en promover una cierta imagen pública de la policía, el impacto que estos medios tienen sobre las percepción ciudadana de los niveles de crimen y el miedo al crimen es probablemente más fuerte aún.”

La difusión incorrecta o incompleta de algún hecho que involucra a la policía –por ejemplo, en casos de presuntos abusos de poder– genera mucha frustración en la policía y crea una imagen pública incorrecta e inmerecida. Ello podría tener serias repercusiones en el grado de confianza en la institución policial. Lawrence (2000) analiza, por ejemplo, cómo la problemática de brutalidad policial es tratada por los medios de comunicación en el caso de Estados Unidos. Destaca que lo que los medios califican como un problema puede no tener que ver con la realidad, sino que más bien es una construcción de los medios donde en una sociedad y en un momento determinado este problema se refiere más bien a una percepción que tienen los ciudadanos. En sus palabras, “lo que llega a ser percibido como un problema –una condición de la sociedad que la gente percibe como inaceptable y que debería ser atendida con políticas públicas nuevas y vigorosas– puede depender de las perspectivas sobre las condiciones de la sociedad que los medios de comunicación manifiestan” (p. 4).

Los medios de comunicación, también caracterizados como el ‘cuarto poder’ en la democracia liberal, son una red de actores, de prensa escrita y de los nuevos medios de comunicación donde la noticia sobre crimen, violencia y policía tienen un espacio privilegiado, por ser temas de alta popularidad. Ello no quiere decir que solamente se publican noticias negativas que involucran a la policía. La institución civil armada tiene sus propias campañas públicas y maneras de mejorar su imagen institucional a ojos del público, mediante canales como revistas, folletos, televisión, radio y cuentas en redes sociales; también mantiene lazos con los medios de comunicación y viceversa. Esto último es importante ya que, sin recibir información de la policía, se restringe la capacidad de los periodistas de obtener la información adecuada para la elaboración de noticias; en tanto que la policía necesita utilizar los medios de comunicación para difundir su

información en beneficio de su imagen institucional, o cuando busca la ayuda del público para solucionar algún delito. Es pues de mucha importancia –tanto para los medios de comunicación como para la policía– tener una relación mutua, como lo describe Silverman (2008).

Martel (2006: 1023-1028) opina que la relación entre la policía y los medios de comunicación es determinante para la convivencia segura y la gobernabilidad democrática. Como lo dice Silverman, la relación entre policía y medios es caracterizada por su ambivalencia y una tensión insoluble que, en momentos de construir legitimidad institucional, se concuerdan. Dicho de otra manera, los medios de comunicación sirven como instrumentos de difusión en la construcción de legitimidad de la policía, ya que la proyección del actuar policial en los medios evidencia la eficacia institucional policíaca contra el crimen. En este sentido, juegan un papel fundamental en la relación policía-ciudadano. D'Adamo y García Beaudoux (2007: 19) piensan que no son las experiencias personales directas que amplían el interés de las personas en los asuntos públicos sino los medios de comunicación, ya que estos funcionan como la fuente primaria de información para los ciudadanos.

Es, sobre todo, en lo que concierne a la percepción ciudadana sobre la policía que parece, hasta cierta medida, estar dirigida por los medios de comunicación. En este sentido, es la forma y la manera de cómo transmitir una noticia sobre un hecho donde la policía está involucrada lo que tiende a impactar la confianza en la policía. En estas situaciones hay una tendencia latinoamericana de poner a la policía en mala luz. Pese a que el abuso de poder sucede casi diariamente en la región y que la conducta coercitiva del Estado está fuertemente presente a lo largo de su historia, la policía no siempre merece esta crítica, ya que en muchos casos no toda la verdad de un acontecimiento es difundida en un reportaje o noticiero. En la región, se ven a menudo las imágenes de policías antidisturbios que chocan con manifestantes y ciudadanos que se oponen a un arresto. Sin embargo, es muy poca la difusión del por qué la policía implementa medidas represivas en situaciones específicas. Esta tendencia tiende a intensificarse con el aumento de los nuevos medios comunicacionales, como por ejemplo, mediante el uso de redes sociales. Campos Freire (2008: 287-293) observa que la profesionalidad de la información divulgada es menor que con los medios de comunicación tradicionales, que primariamente mantiene un énfasis en el entretenimiento ya que tiene menor posibilidad de fortalecer la responsabilidad y la calidad de la información.

Parte del fenómeno sensacionalista de los medios de comunicación en América Latina, tanto en los tradicionales como en los nuevos –como Caldeira (2000: 19) llama *talk of crime*⁷⁷, es que hay una preferencia por transmitir la violencia ya que es una estrategia de venta que tiene la siguiente lógica: entre más violencia más televidentes del noticiero y lectores de periódicos.⁷⁸ Como las fuerzas policiales se encargan de contrarrestar la violencia y el crimen, entonces no es raro que aparezcan frecuentemente en los medios de comunicación. Es cuando se corre el riesgo de generar una imagen equivocada; lo mismo tiende a acontecer con las series y películas televisivas y cinematográficas sobre la policía, como las series norteamericanas; *NYPD Blue*, *Criminal Minds*, *True Detective*, *Sherlock*, *Dexter*, *Bones*, *NCIS*, *CSI*, *Law & Order*, entre otras.

La popularidad de noticias sobre violencia y policía en la región latinoamericana aumenta por lo que Sohr Biss (2005: 4-5)⁷⁹ caracteriza como “la policialización de la agenda”; es decir, que la noticia policial tiene un impacto positivo sobre la publicidad ya que “tiene grandes virtudes mediáticas”. El autor menciona seis puntos para explicar estas virtudes de la noticia policial; 1) tiene un sentido de urgencia e inmediatez, donde se comunica la noticia en el lugar de los hechos muy pronto después de ocurrido, 2) relata hechos próximos y de interés ciudadano; es decir, son hechos que ocurren o podrían ocurrir en la proximidad del hogar, 3) el acto criminal tiene un alto grado de espectacularidad, 4) son noticias sencillas y directas que todo el mundo entiende, 5) tiene un efecto acumulativo; es decir, la frecuencia de informar sobre la temática facilita su seguimiento y, 6) los espacios establecidos en los medios de comunicación obliga a periodistas a ser especialistas en la temática, desarrollando un estilo de periodismo con propio lenguaje y narración. La fascinación por la crueldad criminal en los medios de comunicación en Latinoamérica es solamente superada por la noticia deportiva, dice Sohr Biss. El autor menciona, además, que donde la mayoría de las empresas mediáticas pertenecen a intereses conservadores –hasta el 80 por ciento en el caso de Chile, por

⁷⁷ Según esta autora, *talk of crime* se refiere a “*everyday conversations, commentaries, discussions, narratives, and jokes that have crime and fear as their subject*”, un fenómeno que es altamente contagioso; es decir, que fácilmente se difunde entre los ciudadanos.

⁷⁸ Fonseca Vindas y Sandoval García (2006) muestran en su estudio sobre medios de comunicación e inseguridad en Costa Rica cómo la prioridad de la noticia sobre el crimen no es una tendencia novedosa, ya que captaba los titulares en la prensa de masa desde inicios del siglo 19, por lo menos. Pese a ello, la diferencia, desde una década atrás, es una intensificación no antes vista en el espacio mediático.

⁷⁹ Documento presentado durante la conferencia *Police Accountability and the Quality of Oversight: Global Trends in National Context*, celebrada en La Haya, Holanda entre el 19 y 21 de octubre de 2005.

ejemplo—, los temas de seguridad, miedo y policía constituyen parte importante en la estrategia mediática de estos intereses políticos. Según este autor, “indiscutiblemente los medios de comunicación han jugado un papel protagónico en crear la percepción de inseguridad ciudadana. Las pautas informativas de todos los medios están volcadas a la crónica roja que bajo todo concepto es desmedida en relación a su importancia objetiva. Por eso es lo que las audiencias piden. Y a la respuesta espontánea del público se suma el interés político de la elite conservadora en fijar, a través de los medios, aquello que conviene a su agenda política” (2005: 7).

De manera similar, Cerbina (2007: 86-88) observa que el desempeño de los medios de comunicación busca reforzar la necesidad del “imperativo de la seguridad” en una situación donde todo es entendido como una potencial amenaza contra el *statu quo* del orden establecido. Este autor dice que el discurso de la inseguridad es montado y reproducido para reforzar el poder y existencia de las instituciones políticas. Para tal objetivo, los medios de comunicación constituyen el espacio perfecto para influir en la sensación de inseguridad.

El impacto de los medios de comunicación sobre la seguridad pública influye sobre todo en la percepción de inseguridad ciudadana. El fenómeno sensacionalista se torna tan impactante ya que es una exageración para asustar mediante el uso de imágenes visibles e invisibles, como música dramática, videos e imágenes chocantes, sonidos fuertes y atemorizantes. La percepción subjetiva de seguridad es un componente básico del concepto seguridad ciudadana y así es parte integral del debate académico sobre la temática. Del Olmo (2000: 74-86), por ejemplo, insiste en que los medios de comunicación constituyen la fuente de información que más impacta en la subjetividad y “cuya responsabilidad es capital en la creación del pánico urbano y en el incremento de los miedos e inseguridades presentes en el imaginario colectivo”. Tal es el impacto del debate sobre la inseguridad ciudadana, que corre el riesgo de reducir la calidad de vida y el bienestar social del ciudadano. En un análisis sobre la influencia de los medios en la percepción del riesgo, Briceño y Salazar (2009) observan cómo el drama y el uso de imágenes violentas y agresivas de la noticia contribuye a aumentar el miedo, que tiende a generalizarse entre los ciudadanos quienes, a su vez, pierden la confianza en las autoridades en tanto que las instituciones se deslegitiman. Así, los que poseen suficientes recursos económicos, optan por servicios privados de seguridad para protegerse de la tensión social que tiende a incrementarse mientras se empeora la inseguridad.

La percepción subjetiva de inseguridad tiene múltiples fuentes, y puede tener orígenes tan diversos como la edad, el lugar donde uno vive, las experiencias personales, la situación familiar y la comunicación interpersonal, entre otros. Es decir, que cada persona percibe de diferente manera, siendo unas más susceptibles que otras. Los medios de comunicación no son los únicos que influyen en la percepción subjetiva. Sin embargo, es importante subrayar que sí desempeñan un rol muy significativo ya que “nuestra cultura ciudadana, con sus avances y limitaciones, hoy en día se encuentra permeada por los medios de comunicación”, como lo indica Trejo Delarbre (1994: 23) en su análisis sobre los medios y la democracia. En el fondo, se trata del grado de atención y del tratamiento que los medios de comunicación prestan a temas de crimen y de violencia.

Otro aspecto para considerar en este contexto es que las nuevas tecnologías permiten al Estado un mayor seguimiento de los ciudadanos; por ejemplo, gracias a las huellas digitales que dejan tras de su conducta por el internet y mediante el uso de su celular inteligente. Cuantas más personas utilizan estas nuevas tecnologías para comunicarse, mayor es la posibilidad de informar y organizar a personas para protestas callejeras. Incluso, la autoridad tiene también la posibilidad de comunicarse de otras maneras, como el caso del actual alcalde mayor de Bogotá Gustavo Petro en el caso de protestas callejeras contra el sistema de transporte público Transmilenio en Bogotá del año 2012. En aquella ocasión, se comunicó con los ciudadanos dónde se estaban reuniendo en un consejo de seguridad extraordinario, manejando la protesta. Mediante su cuenta personal en el servicio de microblogueo *Twitter*, su actividad tuvo un efecto contrario ya que alimentó aún más el vandalismo que estaban llevando a cabo los manifestantes en la calle.

4.3.1.1 Medios de comunicación y su rol en la relación policía-ciudadano en Bogotá

La seguridad y su contrapuesta inseguridad es la temática que domina la agenda pública, política y mediática en Colombia y en Bogotá. Los medios de comunicación informan diariamente sobre la temática y –en comparación con otros países regionales– las condiciones internas de inseguridad por su conflicto armado y el crimen organizado como el narcotráfico, la cuestión se vive con mayor intensidad y es de máxima

importancia. En Bogotá, los periódicos y los canales de televisión informan frecuentemente sobre la inseguridad que, según estas fuentes, influyen en la cotidianeidad capitalina. La noticia policial tiene un espacio privilegiado en estos medios. La seguridad es de mucho interés para los bogotanos, como confirman varios de los entrevistados para este análisis, como el alcalde local de Chapinero Mauricio Jaramillo y el experto en seguridad Jairo Libreros. Esto incentiva a que el ciudadano se involucre a nivel barrial.

Tabla 4.5 La frecuencia del uso de los términos ‘crimen’, ‘violencia’, ‘seguridad’ y ‘inseguridad’ en el periódico El Tiempo, 1990-2014

Término	Cantidad de noticias
Crimen	447.359
Violencia	1.147.759
Seguridad	1.631.775
Inseguridad	537.416

Fuente: Elaboración propia en base a datos de eltiempo.com (consultada el 29 de octubre de 2014).

El estilo sensacionalista está muy presente en los medios colombianos; muchas veces, la noticia policial se difunde con imágenes sangrientas y música dramatizada. Esta técnica se aplica también en otros países como Brasil, Venezuela, México, entre más. Es el caso de la cobertura del atentado terrorista contra el ex ministro de defensa Fernando Londoño el 15 de mayo de 2012 en Bogotá. Las noticias televisivas que salieron sobre el evento son accesibles en el servicio de alojamiento de videos *Youtube*. Se puede observar el exagerado uso de imágenes sangrientas de las víctimas en vivo, identificando claramente guardaespaldas con pistolas en la mano, y la infraestructura destruida. Estas imágenes se repiten incesantemente acompañadas por sonidos y música dramatizados.⁸⁰ Asimismo, los términos ‘crimen’, ‘violencia’, ‘seguridad’, e ‘inseguridad’ en el archivo digital de uno de los periódicos más dominantes en Colombia –*El Tiempo*– son cuantitativamente impactantes, como se muestra en el gráfico 4.5. El

⁸⁰ Para ver cómo fue la cobertura mediática de este evento, consulte los siguientes links:
<http://www.youtube.com/watch?v=iB0vdkJC4vo>
<http://www.youtube.com/watch?v=Fh1wpNEOCHY>

archivo cubre el periodo entre 1990 hasta la actualidad y evidencia un altísimo uso de los términos en noticias.

La tensión entre los medios de comunicación y la policía parece estar muy presente en Colombia, menciona Martel (2006) en su análisis sobre la tensión ambivalente ente los medios y la policía; como parece ser el caso en Bogotá, por ejemplo. En una entrevista con el coronel teniente Torres, se detectó un malestar sobre cómo la Policía Metropolitana es perfilada en los medios de comunicación. Ella procura –con los recursos de los que dispone para realizar campañas mediáticas– reforzar su imagen mediante la distribución de folletos, la presencia en la calle para informar a la gente, reuniones con niños y adolescentes, visitas a colegios, campañas en los medios de comunicación, entre otros. Se detecta una cierta frustración en la policía, ya que las visitas a colegios para dar clases y hacer campañas informativas sobre la policía y los riesgos de delinquir, consumir droga y alcohol, entre otros, nunca son noticias. De esa manera, pocas veces se da a conocer esta función de la Institución.⁸¹ Junto a ello, un policía perteneciente a la Estación de Policía de la localidad de Usaquén en Bogotá menciona al autor que los casos de corrupción son difíciles para la institución que intenta sacar, disciplinar y destituir a estas manzanas podridas. Esto contribuye a empeorar la imagen del cuerpo, ya que los medios de comunicación tienden a mostrar partes de operativos policiales sin narrar el contexto intencionalmente. Ello contribuye a desacreditar a la policía frente a los ciudadanos.⁸²

No obstante, hay una función de extrema importancia que deberían cumplir los medios de comunicación, la de vigilar la conducta del Estado, sus instituciones y agentes en casos de corrupción, abuso de poder y conducta violenta. El trabajo de López de la Roche (2005: 73-100) sobre los medios de comunicación en Bogotá destaca justamente ello, diciendo que “en nuestras sociedades como las latinoamericanas, con instituciones corruptas, envilecidas o con altos niveles de ilegitimidad, al periodismo le corresponde –o debería corresponder– jugar un papel importante contribuyendo a la depuración y reconstrucción democrática de esas instituciones públicas desvirtuadas” (2005: 82). En este sentido, los medios sirven como un protector de la sociedad y aumentan la transparencia del actuar estatal. Ya se ha mencionado cómo la policía frecuentemente es

⁸¹ Entrevista al Coronel Teniente Jairo Torres, Bogotá, 19 de marzo del 2014.

⁸² Conversación con agente de policía, Bogotá, el 30 de marzo 2014. El nombre no aparece por razones de privacidad.

puesta en mala luz y que esto genera frustración en las filas de la institución. Sin embargo, la única forma de que salga a la luz pública hechos de mal comportamiento por parte de miembros de la policía o casos de corrupción, es gracias a los medios de comunicación que informan a los ciudadanos.

Durante las últimas dos décadas, varios han sido los casos de abuso de fuerza por parte de la policía en Bogotá. Llámese manzanas podridas o no, el número de los miembros de la Policía Metropolitana que no han seguido los procedimientos de la institución en el interactuar con ciudadanos, sobre todo en casos de arrestos, evidencian un excesivo uso de la coerción. El exceso de la fuerza genera actos reprochables. Los casos de abuso policial en Bogotá son muchos. Búsquedas por los archivos digitales de los periódicos *El Tiempo* y *El Espectador*, en los archivos de noticias de las páginas web de las canales de información noticiera de la capital *Citytv* y *RCN*, junto a una búsqueda en la página web de la revista noticiera de actualidad *Semana* dan pruebas de ello. Tres episodios que han ocurrido en años recientes merecen destacarse:

Operativo contra discoteca bogotana

En la madrugada del 15 de septiembre 2013, miembros de la Policía Metropolitana realizaron un operativo para controlar la discoteca *Night Club* que se ubica en el sur de Bogotá. Al arribar al lugar de los hechos la policía intentó entrar tras la puerta principal. Los golpes en la puerta no hicieron que se abriera la puerta. Uno de los policías decidió arrojar gas lacrimógeno bajo la puerta para obligar que se abriera. Mientras tanto, adentro de la discoteca se produjo el pánico y todos se lanzaron para abandonar el lugar una escalera angosta, la cual era la única otra salida. Pronto se produjo una estampida por la situación desesperada que hubo. Un total de seis personas murieron en medio del pánico que hubo (*El Tiempo*, 18 de septiembre 2013).

Un año después, tras la investigación realizado por el Cuerpo Técnico de Investigación (CTI) de la Fiscalía General de la Nación, esta última había identificado a cinco personas presuntamente responsables por el hecho lamentables. La dueña del establecimiento y el portero que estuvo presente esa noche también fueron imputados por el delito de homicidio culposo por parte del juez. Según el fiscal, la discoteca operaba de tal manera que dejaba entrar y salir las personas con el fin de evitar que se atraería la atención de las autoridades, y hacer todo lo posible para que no entrara la policía. En varias ocasiones, la dueña del *Night Club* había recibido órdenes para cerrar su negocio por parte de las autoridades, caso que no había acatado. Además había intentado evitar las normas de seguridad para este tipo de establecimientos diciendo que la discoteca operaba como un club social y no como un bar, para escaparse de la ley. Ante el mismo juez, tres miembros de la Policía Metropolitana fueron imputados por el delito de homicidio culposo también. Según el fiscal, la única tarea que los policías tenían que hacer consistía en controlar si el *Night Club* cumplía con las normativas establecidas o no. La policía no hizo este chequeo, sino aplicó la fuerza (*Caracol Radio*, 16 de septiembre 2014). Este caso

fue sujeto a mucha atención por los medios de comunicación, tanto local como internacional. En la gran mayoría de estos informes, el actuar de la policía era criticado por ser desproporcionado. La reacción del comandante de la Policía Metropolitana, general Luis Eduardo Martínez, inmediatamente después del hecho fue suspender a dos de sus miembros y ofrecer su cooperación a la investigación del CTI y de la Fiscalía para facilitar su labor, junto a ofrecer sus condolencias a los familiares de las víctimas. Desde el despacho de la Alcaldía Mayor, el alcalde Petro criticó públicamente a la policía a través de su cuenta de Twitter, cuestionando el método del operativo (*El Espectador*, 15 de septiembre 2013).

Destitución de policías ebrios

El 18 de octubre del 2011 fue destituido un integrante de la Policía Metropolitana por haber causado un choque con la infraestructura de una estación de buses en Bogotá. El patrullero condujo ebrio. El control de alcoholemia mostró que tuvo grado dos de embriaguez cuando sucedió. Meses antes, en abril del mismo año fue suspendida por nueve meses un coronel al volcar su vehículo en el norte de Bogotá. En ese mismo mes se suicidó un suboficial de la policía luego de haber sido pillado por conducir en estado de embriaguez (*El Tiempo*, 19 de octubre 2011).

Persecución de uniformados a indigentes

En 2011 se desató una polémica en Bogotá al ser publicado por el internet un video que muestra un grupo de policías que, pasando por las calles de la capital en camión, hacen subir al vehículo a varios habitantes de calle mientras les dan golpizas, les molestan y se burlan de ellos. El video fue grabado por uno de los participantes. El acontecimiento había pasado cuatro años antes. La Policía Metropolitana confirmó que los partícipes en este acto fueron auxiliares que habían cumplido con sus servicios y que desde hace más de dos años no formaban parte de la policía. Además la institución aseguró que son prohibidas y desapruaban este tipo de prácticas (*El Tiempo*, 9 y 10 de mayo 2011).

En estos hechos muestran diferentes componentes que influyen en el actuar tanto por parte de la policía como por parte del ciudadano. Por un lado, estas escenas se tornan violentas ya que el ciudadano no considera como legítima la acción de la policía y resiste la detención. En estos casos, la policía tiene la facultad de implementar medidas coercitivas para cumplir con su tarea. Es pues evidente que recurrir al actuar violento –justificado o no– tiene el riesgo de generar reacciones de los ciudadanos. Los casos son

numerosos, como evidencian los mencionados arriba.⁸³ Los bajos niveles de legitimidad solo tienden a incrementar esta tensión. El resultado puede ser que personas que observan estas escenas reaccionen protestando o involucrándose físicamente para ayudar al ciudadano que es detenido para “salvarlo” de la policía, percibida como injusta y violenta; es decir, como el enemigo. Es un claro ejemplo de la dificultad que la policía tiene en Bogotá, ya que parece haber un reducido grado de legitimidad hacia la institución. Ello se agrava en situaciones donde el conocimiento ciudadano sobre la institución policial es limitado, determinando que éste no entienda ni acepte el accionar de la policía. Al mismo tiempo, las situaciones que ocurren son peligrosas para los miembros de policía que se sienten amenazados por los ciudadanos a los que quiere proteger. En estas situaciones, el riesgo de que termine en una confrontación violenta está muy presente.

Hechos reprochables atentan duramente contra la legitimidad y la imagen institucional de la Policía. La recuperación de confianza hacia la institución y de su imagen es un proceso de largo plazo y debe ser prioridad dentro de la organización policial. Pese a que se trata de casos aislados de miembros que son suspendidos y sujetos a procesos penales, como siempre confirma la autoridad policial, no quita el hecho de que son actos que dañan seriamente la confianza en la policía, por el simple hecho de que los que cometen la agresión representan a la institución entera.

El punto clave para las autoridades policiales es prevenir el abuso de la fuerza por parte de sus miembros y tomar acción punitiva contra los miembros que no sigan el protocolo y los procedimientos policiales. Es además muy importante mostrar públicamente que se toman estas medidas. En este contexto, los medios de comunicación desempeñan un papel importante de control civil a instancias públicas de seguridad. Además, los medios desempeñan un papel estratégico en la recuperación, o no, de la imagen institucional tras un hecho violento de la policía. Todo depende de la forma en que se transmite el mensaje hacia el público. En tales situaciones, los medios de comunicación deben asumir su responsabilidad de informar objetivamente; en tanto que la policía debe hacer lo propio con sus comunicados de prensa. Los casos que han sido mencionados arriba tienen en común que el comandante de la Policía Metropolitana siempre ha salido muy rápidamente a la prensa para disculpar a los miembros que

⁸³ En artículos de prensa como en *El Tiempo* y *El Espectador*, en páginas web de medios de comunicación como la televisora colombiana *CityTr* (www.citytv.com.co) se encuentran muchos videos de este tipo de incidentes entre miembros de la policía y ciudadanos en la capital, evidenciando ataques de ciudadanos a policías y abuso policial en contra de ciudadanos.

cometieron la agresión o defender a sus miembros en casos donde el actuar fue necesario y llevado a cabo legítimamente.

Los medios de comunicación desempeñan un papel muy influyente en materias de seguridad. La Policía es muy vulnerable frente a los medios de comunicación. El énfasis que los dirigentes políticos ponen en asuntos de seguridad y la agenda mediática que ha hecho de la seguridad su tema número uno, ponen en evidencia que la percepción ciudadana se encuentra fuertemente influenciada por lo que es transmitido por los medios de comunicación. Simultáneamente, los medios son un espacio que la Policía misma utiliza para mejorar su imagen y tiene, además, una función en el trabajo policial y en la investigación criminal, de captar la atención y la colaboración de los ciudadanos en casos de búsqueda de algún sospechoso y/o de pedir información sobre algún hecho delictivo. Es además un espacio que la policía usa para sus campañas institucionales, para difundir recomendaciones de seguridad y promover la participación ciudadana.

Cuando miembros de la policía cometen errores, ello merece atención pública. Sin embargo, parece que la falta de noticias o de no transmitir todas las facetas de un suceso, deteriora la imagen de la policía. Además, el énfasis en el crimen y la violencia genera una percepción de inseguridad ciudadana errónea que atenta contra la confianza en la policía y en las autoridades, ya que se construye un imaginario colectivo de que el Estado no es capaz de proteger a los ciudadanos.

Ése es precisamente el espacio de opinión, divulgación y transmisión de información que últimamente han ocupado los ciudadanos con acceso a las nuevas tecnologías de comunicación, en un campo que, tradicionalmente, ha sido dominado por la prensa escrita. La centralidad de la posición de los medios en la sociedad es determinante en la percepción ciudadana sobre la inseguridad en América Latina. La cultura sensacionalista de los medios de comunicación en la región es un fuerte componente en la formación de opiniones y de percepción del ciudadano, frente a los riesgos de inseguridad que no siempre reflejan la realidad y son más producto imaginario subjetivo que representación de la realidad. La consecuencia de ello es que el ciudadano puede sentir miedo al moverse en determinados sectores del espacio público, pese a que en la realidad no hay el por qué sentirse inseguro. El miedo es, además, la razón por la cual desde hace años se está gestando un *boom* de los servicios de seguridad privada en la región y una segregación y privatización del espacio público. Ello es temática de análisis en las siguientes páginas de este capítulo.

4.3.2 El sector privado: ¿Beneficioso o dañino para la seguridad pública local?

Nunca antes en la historia de la región latinoamericana ha crecido tan rápida y extensivamente la seguridad privada como durante la última década.⁸⁴ Este *booming business*, como lo caracterizan numerosas fuentes (*Small Arms Survey*,⁸⁵ 2011: 101; Müller, 2010: 134; *Huffington Post*, 14 de febrero 2013) es imposible de ignorar por el Estado latinoamericano ya que ocupa espacio creciente en materia de seguridad. La inseguridad generalizada en el área parece ser el combustible que acelera su expansión e incrementa el interés de los ciudadanos que buscan protegerse contra la inseguridad en conjuntos cerrados, gastar su tiempo libre paseando en los centros comerciales y moverse por el espacio público en sus carros. El abandono del espacio público y su privatización son evidentes. Las soluciones privadas de seguridad favorecen la segregación, donde los grupos socioeconómicos más prósperos económicamente se alejan de los menos favorecidos. Esta tendencia hace que ciudadanos de estratos más altos terminen dependiendo del servicio de la empresa que provee seguridad privada, mientras que los de estratos más bajos se ven obligados a interactuar mucho más con la policía y con la comunidad, tomando otro tipo de medidas de seguridad contra el crimen como –por ejemplo– organizarse en frentes de seguridad.

El crecimiento de la oferta privada de seguridad tiene lugar en medio de la inseguridad y de la globalización. Es una tendencia global que, en la región latinoamericana, ha encontrado un terreno fértil, siendo la inseguridad una condición necesaria para su prosperidad. En este sentido, las empresas e individuos que ofrecen soluciones privadas de seguridad siguen la lógica del mercado, como lo señalan Caonero *et al.* (2011: 179), “a mayor inseguridad, más demanda por estos servicios. Asimismo, cuando la percepción de inseguridad aumenta, la demanda de seguridad privada también lo hace.” Por un lado, la seguridad privada puede justamente apoyar a las autoridades municipales y policiales en la temática de seguridad; como dice Del Olmo (2000: 83) “los gobiernos estimulan la privatización de la seguridad personal por su falta de atención adecuada al problema y por la

⁸⁴ Según UNODC (2014: 1-3), el crecimiento de empresas de seguridad privada no es solamente un fenómeno latinoamericano, sino más bien mundial. Similares procesos pasan en países como el Reino Unido, los Estados Unidos, India, Israel, entre muchos más.

⁸⁵ *Small Arms Survey* es un proyecto de investigación perteneciente al Instituto Superior de Estudios Internacionales y de Desarrollo de Ginebra. El proyecto fue establecido en 1999 y es una publicación primaria internacional sobre las armas pequeñas y la violencia armada en el mundo, según su página web www.smallarmssurvey.org.

situación de ingobernabilidad en las ciudades y la desconfianza social”. Por el otro lado, y como lo explica el experto en seguridad y ex subsecretario de seguridad y convivencia ciudadana de Bogotá, Hugo Acero,⁸⁶ la empresa privada tiene un fin económico, así que presta sus servicios a los individuos y organizaciones particulares que pagan para estos. En este sentido, hay el riesgo de que –como lo que argumenta Del Olmo (2000: 84)– “el control social se ha desplazado de sector público al sector privado, de los gobiernos a las corporaciones y de los grupos sociales a los individuos. Y en última instancia, la aparición de la seguridad privada se explica por el proceso de degradación de las relaciones de confianza entre el ciudadano y la policía pública.” Tomando notas de la constatación de esta autora, se torna crucial una relación coordinada entre la autoridad municipal y la policía, por un lado; y las empresas de seguridad privada, por otro.

En América Latina, las empresas de seguridad privada ofrecen un cúmulo de servicios de seguridad, como por ejemplo vigilancia de edificios, de los centros comerciales y conjuntos cerrados; seguridad de los edificios de empresas privadas y organizaciones públicas; protección personal (guardaespaldas); servicio de transporte de material monetario y de valores; protección de información; investigación privada (detective), entre otros. El aspecto que interesa a esta investigación es el referido a las compañías de seguridad privada que están presentes en el espacio público. Así, en centros comerciales es necesario mantener una interacción con la policía y contribuir a la seguridad pública de una u otra forma. Hasta 2003, se estima que la seguridad privada había alcanzado un valor de US\$ 4.000 millones en la región. Además, se considera que en este sector privado trabajan aproximadamente 4 millones de personas (Betancourt 2007: 19). Según el informe anual *Small Arms Survey* de 2011,⁸⁷ Latinoamérica se destaca por tener el sector de seguridad privado más fuertemente armado del mundo. Uno de los análisis más lúcidos sobre la industria privada de la seguridad en la región, el de Arias (2009), afirma que su crecimiento ha sido causado primariamente por la ineptitud del Estado latinoamericano en contrarrestar satisfactoriamente el crimen, por un lado; y por el alto grado de desconfianza en la policía, por otro. Por lo general, la seguridad privada tiene sus propios reglamentos, leyes y normas. El control ejercido por el

⁸⁶ Entrevista, Bogotá, 30 de abril 2012.

⁸⁷ *Small Arms Survey* es un proyecto de investigación perteneciente al Instituto Superior de Estudios Internacionales y de Desarrollo de Ginebra. El proyecto fue establecido en 1999 y es una publicación primaria internacional sobre las armas pequeñas y la violencia armada en el mundo, según su página web www.smallarmssurvey.org. Esta fuente fue consultado 30 de octubre de 2014.

Estado es mediante las instituciones policiales o por ministerios encargados de materias de seguridad pública, como es el caso de Colombia, donde la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada (Superintendencia) se encarga de tal función.⁸⁸ Este órgano es adscrito al Ministerio de Defensa Nacional.

La industria de seguridad privada provee los servicios descritos líneas arriba, que no son prioridad para las fuerzas policiales y que tienen un carácter preventivo, pese a que la principal razón por la cual existe una alta demanda por esta oferta es el alto grado de crimen y violencia. En la región, por lo general, quienes trabajan en este sector son ex miembros de la policía y de las fuerzas militares, o que prestan servicios en el sector como miembros activos de la fuerza pública. Junto a ello existe una oferta significativa de empresas ilegales e, incluso, hay una alta cantidad de actores privados que ofrecen servicios informales de seguridad privada en el área y que, en algunos países, supera en número a los agentes legales (Arias 2009: 23-27).⁸⁹

Gómez del Prado (2010: 47-97) clasifica la distinción entre la seguridad pública y la seguridad privada como cada vez más borrosa en el mundo y en América Latina, donde compañías privadas asumen cada vez más funciones que en el pasado eran estrictamente responsabilidad del aparato de seguridad del Estado; sobre todo, de las fuerzas policiales. En otras palabras, tiene lugar una privatización del uso legítimo de la fuerza. Entre las funciones de los intereses privados se cuentan la vigilancia y patrullaje en zonas urbanas, protección de establecimientos comerciales e industriales, protección de residencias, recopilación de inteligencia; hasta, incluso, investigaciones criminales.⁹⁰ Hay empresas militares y de seguridad privadas en países de conflicto armado y de posconflicto que desempeñan funciones que deberían ser la responsabilidad del Estado, como las operaciones realizadas por compañías privadas estadounidenses que operaban en Iraq después de la invasión estadounidense en marzo del

⁸⁸ La página web oficial de esta entidad es: www.supervigilancia.gov.co.

⁸⁹ Es importante entender que la seguridad privada es una medida preventiva y, simultáneamente, disuasiva contra el crimen; ya que la presencia de medidas de seguridad, como alarmas, rejas, perros y vigilantes, desanima al delincuente por el riesgo de ser descubierto y/o detenido.

⁹⁰ Como un ejemplo, en la página web colombiana de la compañía de origen sueca Securitas AB, una de las empresas de seguridad privada internacionales más grandes del mundo, se ofrecen servicios de seguridad física, innovación y tecnología, escoltas, y estudios e investigaciones de seguridad mediante su subsidiario colombiano Securitas Colombia S.A. (www.securitas.com/co/es-co). Fuente consultada el 10 de noviembre de 2014.

2003,⁹¹ y como las que han operado y están presentes en Colombia.⁹² Como en otros sectores que anteriormente eran exclusivos del Estado, en muchos casos *outsourcing* se ha vuelto una generalidad, ya que existe la noción de que empresas privadas hacen un mejor trabajo que el Estado mismo. En muchos casos ello es cierto y, en otros, puede resultar ser la mejor opción. No obstante, como concluye Gómez del Prado en su análisis, hay una confusión extrema sobre el tipo de seguridad que los vigilantes privados deberían garantizar, cuáles son precisamente sus funciones, sus estados y cuál poder ejercen.

En América Latina, donde se estima que la gran mayoría de los empleados en la seguridad privada son o han sido policías y militares, es lógico considerar que la distinción entre lo privado y lo público en materias de seguridad no siempre sea clara. Cabe una diferenciación entre las zonas rurales y la protección de instalaciones de empresas privadas y el territorio urbano, donde en la mayoría de los casos se trata de áreas densamente pobladas. Como se ha mencionado arriba, en las ciudades la seguridad privada opera generalmente brindando protección a la propiedad privada, como en los barrios o en el espacio semipúblico (centros comerciales, establecimientos de diversión, parques), y brindando controles en las instalaciones de empresas privadas e instancias públicas. En Bogotá esto último tiende a ser el caso, aunque el contraste entre las localidades de la capital es alto en la caracterización de seguridad.

4.3.2.1 La seguridad privada en Bogotá: ¿qué significa esta industria?

Bogotá es la ciudad colombiana con el mayor número de servicios de vigilancia y de seguridad privada. Según un informe, este sector empleaba alrededor de 110.000 vigilantes en 2012 (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2012). Este estudio indica que el sector privado de la seguridad se divide entre los servicios de autoprotección para fortalecer la protección de los ciudadanos y las empresas, como los departamentos de seguridad y servicios

⁹¹ Una de estas empresas privadas de seguridad es Blackwater, que hoy opera bajo el nombre Xe Services. Esta compañía ha estado involucrada en controversias tanto en Afganistán como en Iraq. En Afganistán, el gobierno nacional decidió echarla del país en 2010 junto a siete otras empresas privadas de seguridad extranjeras. Tres años antes, empleados de Blackwater estuvieron involucrados en la matanza de 17 ciudadanos iraquíes inocentes (*The Australian*, 5 de octubre de 2010).

⁹² La implementación de Plan Colombia incrementó la presencia de personal militar y civil estadounidense que opera bajo contrato en la seguridad privada y pública. Para más detalle sobre actores privados del extranjero que operan en el territorio colombiano, consulte el segundo capítulo de esta tesis.

comunitarios y; los de vigilancia privada, que ofrecen servicios de seguridad y vigilancia con un lucro comercial, como asesoría, investigación, departamentos de capacitación, entre más. Estos servicios formales son demandados como medidas de seguridad para los establecimientos comerciales e industriales y para el uso residencial habitacional.

El sector privado de seguridad y vigilancia en Colombia se formó desde hace más de cuatro décadas atrás gracias a la llegada de compañías extranjeras, y ha ido expandiéndose con el crecimiento demográfico de las zonas urbanas del país y la demanda de estos servicios. No obstante, es recién desde 1994 que el sector se encuentra regulado por ley y protocolos, y supervisado por la Superintendencia, órgano estatal que fue establecido durante ese mismo año como producto de la Constitución Política de 1991.⁹³ Las compañías son generalmente constituidas por personal con un pasado militar o policial. Según la Superintendencia (2014), hay un total de 244.499 personas que son el personal operativo del sector privado en el país.

De acuerdo a un estudio de la revista Semana (2015), es uno de los sectores con mayor crecimiento anual; contribuye con 7,4 billones de pesos a la economía nacional y aporta casi con el 2 por ciento al Producto Interno Bruto nacional. Actualmente operan 866 empresas de vigilancia en el sector. El crecimiento anual de esta industria en Colombia llega a alrededor de 13 por ciento y se estima que ello se debe al conflicto armado interno, que demanda soluciones privadas de seguridad; lo que ha llevado a que este sector se consolide y profesionalice, exportando el *expertise* a otros países latinoamericanos.

Entre el *expertise* del que se dispone en Colombia, se encuentra por ejemplo el servicio de escoltas que es regulado por empresas de seguridad privada, mientras que para lo público se hace cargo la Unidad Nacional de Protección. En casos especiales, tanto la Policía Nacional como el Ejército ofrecen este tipo de servicios. El número oficial de personas que trabajan como escoltas en Colombia es de 17.487. La seguridad en los vehículos contra ataques violentos y contra el crimen como el hurto, es otro servicio que se mueve en el sector. La seguridad de los vehículos y uso de blindados generan más de 248 mil millones de pesos al año en el país. Luego, la seguridad en la aviación comercial es otro área privada que se ha

⁹³ Véase Artículo 34 de la Ley 62 de 1993 y Decreto 356 de 1994, este último es reconocido como el Estatuto de Vigilancia y Seguridad, que administra las actividades relacionadas al servicio privado de seguridad.

incrementado en un 400 por ciento durante los últimos 4 años, sobre todo en la inversión de tecnología e infraestructura para mejorar la seguridad de los vuelos. Adicionalmente, otro servicio donde Colombia se destaca internacionalmente es la manufacturación de ropa blindada, no solamente el chaleco antibalas, sino más bien todo tipo de prenda con *kevlar* y; más recientemente, fibras de polietileno, elaboradas con nanotecnología. A ello se añade la industria de la videovigilancia, de cámaras para el monitoreo y vigilancia digital, como la tecnología biométrica y nuevos sistemas para producir documentos de identidad, con el objetivo de dificultar que se los falsifiquen. El sector financiero es demandante de estos servicios, invirtiendo aproximadamente 120 millones de pesos anuales en medios electrónicos que den seguridad a la transacción bancaria, alarmas, transporte de valores, entre otros.

El informe de la Superintendencia (2014), como se mencionó arriba, revela además que –paralelamente al sector privado formal– hay un alto número de actores informales, que ofrecen vigilancia y protección comunitaria, servicios que se escapan de la supervisión y monitoreo estatal. Se estima que la cantidad de los servicios de seguridad y vigilancia informales constituye aproximadamente un 50 por ciento de la oferta. La tipología de los vigilantes que operan informalmente se caracteriza de la siguiente manera; vigilante de cuadra, que vigila una o más cuadras; el portero, que brinda servicios de seguridad en edificios o en conjuntos cerrados; el rondero, que vigila una zona limitada de cuadras trasladándose a pie o en bicicleta y; el vigilante en espacio público, que vigila los carros estacionados en los parqueaderos y las vías públicas. Por ser trabajo informal, trae consigo riesgos adicionales como inseguridad salarial y escaso seguro social, siendo mayor la explotación laboral. Es el caso de largas jornadas laborales (que exceden las ocho horas que establece la ley), pocos días libres y limitados beneficios adicionales. Adicionalmente, el vigilante informal trabaja por propia cuenta y, por lo general, tiene contrato verbal y no escrito. La mayoría de los vigilantes no es contratada por empresas sino por personas naturales. Es también por ello que, frecuentemente, el acceso a este tipo de trabajo se hace por recomendaciones y/o por oferta personal y, lógicamente, es más económico contratar este servicio por la vía informal que por la vía formal, como lo señala el informe.

La relación entre el sector privado y la policía en Bogotá se ha articulado junto al crecimiento del sector. Hay contacto recurrente entre estos dos actores y ello ha crecido considerablemente durante los últimos

años, no solamente con la parte formal, sino también con la parte informal. La cooperación entre la Policía Metropolitana y los vigilantes en Bogotá se consolidó mediante el Decreto 3222 de 2002 del gobierno del expresidente Álvaro Uribe, cuando comenzaron a formarse las Redes de Apoyo y Solidaridad Ciudadana, fomentadas y controladas por la Superintendencia y la Policía Nacional. El objetivo de estas redes es establecer y mantener una comunicación constante y eficaz entre las empresas de seguridad privada y la Policía Nacional, para alcanzar una comunicación rápida que alerte de sucesos delictivos a la policía local. Esta comunicación ocurre a través de un radio-operador de la empresa privada, quien comunica la información del vigilante a la Central de la Policía (CAD), una entidad que manda las patrullas policiales para atender el caso denunciado. Las CAD se encuentran a lo largo de Colombia en los comandos de las entidades metropolitanas y departamentos de policía. Un aspecto fundamental es la suministración recíproca de información, beneficiando a las empresas, ya que también la policía envía información para la prevención de los delitos por parte de los vigilantes. De esta manera, se establece comunicación constante de datos entre ambos actores (Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada 2008).⁹⁴

Desde 2010, estas acciones forman parte del Plan Cuadrantes de la Policía Nacional. El fortalecimiento de redes de apoyo enfatiza la importancia de establecer buenas relaciones entre los vigilantes y los cuadrantes (policías designados a uno o más cuadrantes) en las jurisdicciones donde trabajan para intercambiar información. El coronel Iván Toro,⁹⁵ entonces comandante de la estación de policía de la localidad de Kennedy, destacó que la seguridad privada tiene una función importante y que la policía mantiene contacto con este sector mediante redes de apoyo, un aspecto que se está acelerando mediante el Plan Cuadrante. El vínculo público-privado en temas de seguridad importa también mucho a la Cámara de Comercio de Bogotá (CCB). En una reunión con el encargado de la Dirección Seguridad Ciudadana de esta entidad, Jairo García,⁹⁶ explicó que la CCB apoya implementando proyectos de cooperación para fortalecer la

⁹⁴ Las redes de apoyo se ha extendido desde que fueran establecidas por Decreto en 2002. Según el informe *Caracterización de los servicios de vigilancia y seguridad privada en Bogotá* (Cámara de Comercio, 2008), una encuesta a 165 gerentes de empresas de seguridad privada, el 98 por ciento contestó que estaba vinculados a las redes de apoyo.

⁹⁵ Entrevista, Bogotá, el 15 de mayo de 2012.

⁹⁶ Entrevista, Bogotá, el 17 de mayo de 2012.

interacción entre ambos campos.⁹⁷ Durante los últimos años se ha discutido sobre la manera en que la seguridad privada podría intervenir y funcionar de manera beneficiosa junto a los actores públicos. Entre la CCB y la administración distrital se han hecho varios pactos de seguridad, aunque todavía faltan por concretizarse planes integrales de seguridad, mejor conciencia y protocolos.

Chapinero es una de las localidades que más presencia de seguridad privada tiene. El sector privado de seguridad es un actor importante en dos aspectos centrales. El primero tiene que ver con el aspecto económico. Pese a que, por lo general, las empresas privadas de seguridad brindan servicios a intereses privados y no al público, contribuciones de recursos económicos para la adquisición de cámaras de vigilancia, mejoría de la iluminación y de pavimento (como la recolección de basura) puede tener una función pública para mejorar el espacio público y para la disuasión contra el crimen, gracias al sistemas de monitoreo con las cámaras de video. El segundo tiene que ver con la observación de vigilantes que deben mantener comunicación con la policía local. Esta relación es mutuamente beneficiosa ya que información que el vigilante observa en su “territorio” –como en la propiedad del centro comercial o en un barrio donde este está designado a vigilar– puede ser útil para la policía que debe ser contactada cuando ocurre algún acto delictivo, mientras que la policía puede (y debe, dependiendo de la situación) advertir a los vigilantes sobre las circunstancias locales; por ejemplo, si hay una banda de criminales operando en el área o, específicamente, en el centro comercial del vigilante.

Estos vigilantes operan en un territorio que se considera como un espacio semipúblico, como un centro comercial que, por lo general, es abierto para todo el público durante horas fijas. Obviamente, cuando está cerrado, el centro comercial no es considerado un espacio público ya que pertenece a dueños particulares y, si está abierto, puede negar el ingreso a ciertos individuos. Antonio Córdoba,⁹⁸ jefe de seguridad del Centro

⁹⁷ En el tercer y el cuarto capítulo de esta investigación se ha mencionado el rol que tiene la Cámara de Comercio de Bogotá en materias de seguridad, sobre todo en lo que concierne a su involucramiento coordinativo entre la Policía Metropolitana y las comunidades en la capital. Otro rol es la contribución analítica y estadística mensual sobre victimización y percepción de inseguridad, datos importantes para la gobernabilidad de la seguridad. La Cámara de Comercio tiene una función pública en su desempeño de seguridad en Bogotá. Como se lo ha mencionado con antelación en este trabajo escrito, esta sección se enfoca en el impacto de los servicios de las compañías de seguridad privada en la capital y en el manejo de la seguridad local.

⁹⁸ Entrevista, Bogotá, el 27 de marzo de 2014.

Comercial Andino en Chapinero,⁹⁹ confirma que “la seguridad privada opera única y exclusivamente en la propiedad designada. No puede funcionar como una rueda suelta; es decir, no puede funcionar fuera de su jurisdicción. Además, el riesgo de cometer un delito o matar a alguien hace que la guardia no interactúe fuera de su espacio. Asimismo, la judicialización en Colombia es tan mala que nadie se atreve intervenir en casos de hurto, por ejemplo”. Córdoba explica que “las empresas de seguridad privada contribuyen esporádicamente a la seguridad pública, en casos de necesidad de asociaciones o instalación de cámaras, entre más. Hay una cierta ayuda.” El jefe de seguridad confirma que “la relación con la policía es buena y generan información mutuamente ya que hay un contacto permanente.” Como su equipo de seguridad que forma parte de las redes de apoyo ya tiene “establecidos canales de comunicación con las instancias policiales y que se hace es observar e informar, no operar.” El centro comercial tiene problemas; como dice Córdoba, “un problema grave con los criminales que operan en y alrededor del centro comercial es que siempre andan indocumentados. De esa manera, son dejados libres ya que la judicialización en Colombia es difícil. No tiene la capacidad de sacarlos de la calle.” Con relación a la policía, agrega que “la fuerza de pie no alcanza. Los policías tienen mucha comprensión pero la problemática es que faltan recursos”.

Así la presencia del sector privado de seguridad y vigilancia en Bogotá ha incrementado; en comparación con el número de los miembros de la Policía Metropolitana de Bogotá, de casi 20 mil uniformados,¹⁰⁰ el número de vigilantes en Bogotá, llega a 110.000. Esto significa que hay un policía por cada 5,5 vigilantes del sector privado en la capital. El rol de los actores privados se torna muy influyente para la policía y para la seguridad general en la ciudad. Las redes de apoyo son una contribución importante. Resulta vital para las autoridades civiles establecer espacios de interacción entre el sector privado, la administración distrital y la Policía Metropolitana, junto a las alcaldías locales y las estaciones de policía. En localidades como Chapinero, la concentración de los servicios de seguridad y de vigilancia está entre las más altas. Con base en estos números, el número de policías

⁹⁹ El Centro Comercial Andino abrió sus puertas en 1993; se ubica en el barrio El Retiro, una de las principales zonas comerciales de Chapinero. Es uno de los centros comerciales más grandes de Bogotá, como se detalla en su página web: www.centroandino.com.co. Fuente consultada el 10 de noviembre 2014.

¹⁰⁰ Este número fue anunciado en un comunicado de prensa del 3 marzo de 2014 y fue publicado por la página web oficial de la Presidencia de la República; www.presidencia.gov.co.

resulta bajo. La demanda por los servicios privados de seguridad es una indicación de que este servicio privado se torna totalmente necesario. Dado que la confianza en la policía se encuentra en un nivel bajo y la percepción de inseguridad ciudadana se mantiene en un alto grado, es de esperar que el sector privado de seguridad y vigilancia crecerá en el futuro.

Ello significa que la seguridad privada y de vigilancia continuará jugando un papel importante en el esquema local de seguridad y que la cooperación entre dicho sector y las autoridades civiles y policiales seguirá siendo valiosa para la seguridad pública local mientras haya un buen manejo y control gubernamental por parte de la Superintendencia. Los protocolos y leyes establecidos deben ejercerse de manera impecable y la informalidad del sector debe ser solucionada mediante la inclusión a la formalidad y mejores condiciones laborales y sociales para los que trabajan fuera del esquema formal. Simultáneamente, las autoridades deben ser más juiciosas al controlar y sacar del sector a los actores informales poco serios, que no cuentan con permisos oficiales válidos y/o que pueden tener intenciones ilegales y criminales.¹⁰¹

El impacto que la seguridad privada tiene sobre la legitimidad de la policía tiene que ver con el nivel de cooperación entre la policía y estas empresas, como con el nivel de involucramiento que tengan los ciudadanos en materias locales de seguridad, además del desempeño de la alcaldía local. Las reuniones de seguridad a las asistí en Chapinero mostraron la necesidad de reunirse para discutir, diagnosticar y diseñar medidas de seguridad, también para lograr una permanente cooperación con los actores privados de seguridad. Ello no sólo en términos de eficiencia gubernamental —donde se logra canalizar recursos privados y públicos con destino a suministrar el bien público de la seguridad física—, sino también es determinante para la policía; ya que, al dedicarse a las redes de gobernanza local, la institución policial transmite el mensaje de estar asumiendo una responsabilidad

¹⁰¹ Un ejemplo que muestra la necesidad de ejercer control y monitoreo sobre el sector privado se hizo evidente a fines de enero 2015, cuando la Fiscalía General de la Nación (Fiscalía) imputó a ocho empresas privadas de vigilancia y seguridad privada por el delito de haber hecho acuerdos restrictivos de la competencia, mediante acuerdos para asegurar que de ellas ganara contratos en licitación. Se presume que el denominado “Cartel de la seguridad privada” (Guardianes Compañía líder de seguridad LTDA., Cooperativa de Vigilantes Starcoop CTA., Cobasec LTDA., Centinel de seguridad LTDA., Expertos seguridad LTDA., Compañía interamericana de seguridad y vigilancia privada Insvig LTDA., Cooperativa de trabajo asociado Sejarpi CTA., y Security Management Group) se presentó a un total de cien procesos de licitación, consiguiendo 25 contratos por valor de 63.000 millones de pesos. El delito hace que las 16 personas naturales imputadas podrían ser sentenciadas a encarcelamiento de entre 6 y 12 años. Además, el encargado de investigar este caso, el superintendente de Industria y Comercio Pablo Felipe Robledo, denunció que había sido amenazado por investigar el caso. La Fiscalía anunció una investigación para revelar quienes eran los responsables de las amenazas (*Semana*, 28 de enero de 2015).

principal en combatir la inseguridad y que hace todo el esfuerzo de cooperar tanto con los actores privados como con los actores públicos.

Es justamente durante las reuniones y los consejos de seguridad donde se muestra públicamente dicha intención institucional. Estas dinámicas locales son pues fundamentales para profundizar la participación ciudadana, la gobernanza, la legitimidad y la eficacia del manejo local. Es solamente mediante esta interacción que la Policía Metropolitana puede lograr resultados positivos en la lucha contra el crimen y la violencia. Sin legitimidad policial, resulta pues muy difícil recopilar inteligencia local para realizar su función institucional.

4.3.3 La interferencia del Gobierno Nacional en los asuntos de seguridad capitalinos

La relación entre el Gobierno Nacional y la Alcaldía Mayor de Bogotá es compleja. Siendo el Presidente de la República el Jefe de Estado, es en realidad el jefe del alcalde mayor de la capital. La mayoría de los recursos económicos que recibe la ciudad provienen del Gobierno Nacional. La función de burgomaestre de Bogotá es comúnmente caracterizada por ser el segundo puesto más importante del país y es habitual que el alcalde mayor aspire a convertirse en presidente.¹⁰² Hay pues la probabilidad de que el alcalde tenga intereses políticos y personales que van en contra del presidente.¹⁰³ Es habitual que el alcalde mayor se pronuncie sobre la gestión y tenga opiniones políticas sobre el Jefe de Estado. El resultado podría tomar forma de roces o comentarios imprudentes en la prensa y otros medios de comunicación y en las redes sociales como *Twitter*.

Esa relación no siempre ha sido caracterizada como buena. En varios sentidos se podría ver a la capital como a una isla aparte con vida propia; sobre todo, en el terreno político. Por lo general, la mayoría de los bogotanos no comparten las opiniones políticas de los ciudadanos del resto del país, como evidencian los resultados de las elecciones nacionales presidenciales y locales del burgomaestre en Bogotá. Luis Eduardo Garzón,

¹⁰² No obstante, ello ha ocurrido solamente dos veces en la historia moderna de Colombia, cuando Andrés Pastrana fue elegido presidente en 1998 (El exmandatario ocupó la Alcaldía Mayor de Bogotá entre 1988 y 1990), y Virgilio Barco, quien gobernó el país entre 1986 y 1990 (fue alcalde de Bogotá entre 1966 y 1969).

¹⁰³ De hecho, todos los ex alcaldes de Bogotá a partir de 1995 hasta el presente (Antanas Mockus, Enrique Peñalosa, Samuel Moreno e incluso el actual Gustavo Petro), han aspirado a convertirse en el primer mandatario del país.

del partido de izquierda Polo Democrático, ganó las elecciones locales del 2003 en Bogotá en 2003 y se convirtió en alcalde mayor en 2004; el candidato de derecha, Álvaro Uribe, dos años antes había salido elegido presidente de la República. En 2006, Uribe fue reelecto y en 2010 ganó Juan Manuel Santos, reelecto el 2014.

Estas orientaciones opuestas entre las ideologías y visiones políticas entre el gobierno nacional y el gobierno distrital (capitalino) se reflejan también en las políticas públicas; sobre todo, en lo que concierne a la seguridad. En este caso, la disputa tradicional se expresa en que la derecha prioriza más policías en la calle y un mejor presupuesto policial; mientras que la izquierda, por lo general, argumenta que la solución a la inseguridad es el combate a la pobreza y la desigualdad y no acciones represivas. En este aspecto, la policía tiende a escoger la primera opción por razones obvias. Ya se observa esta disparidad también en la relación interinstitucional entre la administración distrital y la policía en Bogotá desde 2004 con la llegada de Garzón, como se analiza en el tercer capítulo de este trabajo. En el fondo, ello tiene que ver con visiones diferentes sobre cómo pensar y hacer seguridad.

Para entender mejor la relación entre el gobierno nacional y la capital es necesario analizar brevemente la tendencia y las dinámicas entre la izquierda y la derecha en las últimas décadas. El conflicto armado interno ha dado continuación a la política de derecha que sospecha de la izquierda (una doctrina heredada desde la Guerra Fría), asociándolas con los grupos guerrilleros que cultivaban el Marxismo-Leninismo y el Socialismo como en el caso de las guerrillas más fuertes hoy en día, las FARC y el ELN. Los grupos que se oponen al Estado son tratados con sospecha extrema (Matthews, 2014: 16). La decisiva influencia de Estados Unidos en la seguridad interna en Colombia ha fortalecido aún más la posición de la derecha y la política de seguridad tradicional. La caída de la Unión Soviética y la finalización de la Guerra Fría desanimaron las ideas de insurrección armada en gran parte de Latinoamérica, pero tuvieron poco o ningún impacto en Colombia.

No obstante, la emergencia del partido Polo Democrático Alternativo (Polo) a principios de la década 2000 juntó a las principales fuerzas de la izquierda en una amalgama de organizaciones no gubernamentales, sindicales y de movimientos sociales, conllevó a que por primera vez en mucho tiempo hubiera una alternativa política contra la derecha neoliberal. La emergencia del Polo permitió que la izquierda

colombiana tuviera una posición significativa en la esfera nacional, luego de un largo dominio de la derecha y después de haber sufrido más de medio siglo de violencia sistemática de grupos de extrema derecha, como los paramilitares.¹⁰⁴ Esta violencia continúa. Como lo dice Avilés (2012: 5), los líderes de los movimientos sociales e integrantes de los partidos políticos y de los sindicatos son blancos de amenazas de muerte y siguen siendo asesinados.

No obstante ese proceso de consolidación de la nueva izquierda, sus resultados han sido limitados ya que no ha podido ganar la mayoría en el Congreso Nacional ni ha sido capaz de conquistar la presidencia.

La Constitución del 1991 modificó la hegemonía de los partidos Liberal y Conservador, abriendo camino a nuevos actores políticos en forma de individuos políticos, ya que como partidos o movimientos tuvieron un tiempo muy corto, además de falta de una disciplina y cultura partidaria que los unieran. Así se tornó más fácil de ser electos al Congreso, donde se requería mucho menos votos que en el caso de partidos. También los votantes se distanciaron de los partidos tradicionales para apoyar a candidatos independientes. El movimiento *Uribista* que se formó para apoyar a Álvaro Uribe para las elecciones presidenciales en 2002, luego de haberse distanciado del Partido Liberal, es un ejemplo de ello. Aunque el sistema partidario tradicional colombiano llegó a su fin en 1991, la izquierda no se ha beneficiado mucho, pese a que actores de izquierda participaron en el diseño de la Constitución misma. Después de la caída del sistema, se formaron tres bloques políticos; la derecha llegó a ser ocupada por Álvaro Uribe, su movimiento *Uribismo* y el Partido Conservador, en el centro se encuentra el Partido Liberal, y en la izquierda llegó a dominar el Polo y otros representantes de la izquierda (Rodríguez-Garavito, 2008: 133-135).

El resultado de la reconfiguración del paisaje político, sin embargo, es el dominio del liderazgo político conservador dedicado a las políticas neoliberales, sometido a la agenda antidroga estadounidense y a un fuerte apoyo a la contención de todo que cuestionara la ruta política, económica y

¹⁰⁴ Uno de los casos más conocidos es la historia del partido político Unión Patriótica (UP). Este partido fue formado por las FARC y el Partido Comunista en 1986 para participar en las elecciones presidenciales de aquel año. Fue la primera vez que las FARC gozaban de una representación política legal en Colombia. Sin embargo, desde la creación de UP han resultado asesinados más de 3,000 mil de sus miembros. Durante los últimos años, otros representantes de izquierda han sido asesinados, como líderes de sindicatos y otros candidatos presidenciales. La fricción entre la derecha y la izquierda en Colombia data desde que Colombia nace como nación, pero es sin duda el asesinato de Jorge Eliécer Gaitán en Bogotá el 9 de abril del 1948 que marca la historia moderna del país, pues muchos consideran que el conflicto interno armado comenzó a causa de dicho atentado contra la izquierda colombiana. Para más información sobre este hecho, consultar el segundo capítulo de esta investigación.

social del Estado (Avilés, 2012: 5). Como lo describe Hylton (2014: 89-93), durante la posguerra fría, tanto al nivel regional como nacional, Colombia ha sido dirigida por propietarios de tierra, poderosos empresarios, oficiales retirados del Ejército y de la Policía Nacional, ciertos políticos locales y regionales, abogados provenientes de la clase media, miembros de la clase trabajadora, junto a las elites neocoloniales. Estos grupos formaron la coalición encabezada por Álvaro Uribe y gozaron de mucho respaldo del electorado y del gobierno estadounidense, con el objetivo principal de exterminar a los grupos guerrilleros. La clara división electoral entre los bogotanos y el resto del país, muestra que el respaldo ciudadano del Polo procedía principalmente de Bogotá. Incluso en la capital, el partido ha sufrido inconsistencias internas; así, Gustavo Petro decidió formar su propio Movimiento Progresistas. Durante los últimos años, estas divisiones internas han debilitado considerablemente a la izquierda colombiana.

Estas dinámicas políticas han tenido mucho impacto en la relación entre el Gobierno Nacional y la Alcaldía Mayor de Bogotá, tornando la relación muy complicada. Dicha complejidad no solamente tiene influencia sobre el manejo de la seguridad, sino que influye en varios aspectos de la administración de la capital en la capacidad de implementar políticas públicas.

El involucramiento en los asuntos capitalinos por parte del Gobierno Nacional no ha sido visto como algo positivo por el liderazgo político de la capital. Un caso que evidencia lo dicho ha tomado lugar recientemente durante los primeros años de Gustavo Petro como regidor de Bogotá. Al llevar un poco más de medio año dirigiendo la ciudad, en 2012, se produjo un hecho que tuvo lugar en la intervención del Ejecutivo en los asuntos locales capitalinos.¹⁰⁵ Al intentar favorecer a una empresa pública de aseo controlar esta actividad, se desata la crisis puesto que tal acción violaría la ley 142 de 1994 de libre competencia en la prestación de este servicio. El Gobierno Nacional se involucró en el asunto, mediante la Superintendencia de Industria y Comercio, para inspeccionar las dependencias de la Empresa de Acueducto y Alcantarilla de Bogotá. Petro, quien movilizó un grupo de organizaciones obreras, de derechos humanos y recicladores de basura para defender a las empresas públicas de la capital, atacó al Gobierno Nacional en su cuenta personal de la red social *Twitter* expresando que “creo que hay un enorme irrespeto a la decisión popular en las elecciones del 30 de octubre del 2011”. Y agregó que “creo que el

¹⁰⁵ Este caso es también mencionado en el tercer capítulo de esta tesis.

presidente sinceramente quiere una agenda de relaciones sanas con Bogotá, pero otras agendas políticas se atraviesan”. Y además “mientras más esfuerzos, más se deterioran las relaciones. Más intentos de detener programas y deteriorar la imagen del Distrito aparecen.”¹⁰⁶

Otra fuente de la prensa citó al alcalde diciendo que “los funcionarios vinieron a construir pruebas sobre una supuesta competencia desleal que estaría haciendo el Acueducto.” “He pedido hablar con el presidente Santos sin obtener resultados.” “Supongo que los actos acaecidos en las últimas horas en esta empresa del Distrito fueron con su voluntad.”¹⁰⁷ El alcalde también acusó al Gobierno Nacional de intervenirle el teléfono (“chuzar”) y de favorecer a las bandas criminales de extrema derecha,¹⁰⁸ culpando a funcionarios del Gobierno Nacional de intentar romper la relación con el gobierno distrital. Con estas pronunciaciones se desató una crisis política entre el Gobierno de Santos y la Administración Petro. La frustración de Petro había comenzado antes, cuando el Gobierno intervino mediante la Superdependencia de Puertos y Transporte el Transmilenio con el objetivo de dar una solución al transporte público de la ciudad. La intervención por el asunto del aseo fue la gota que hizo rebalsar el vaso.

A principios de diciembre del 2013, el procurador general Alejandro Ordóñez decidió destituir a Petro como alcalde de Bogotá e inhabilitarlo para toda función pública por 15 años, debido a las irregularidades que –según la Procuraduría General de la Nación– había cometido cuando llevó a cabo el cambio en el servicio de recolección de basura. Petro demandó al Estado ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, por persecución política emprendida por el procurador Ordóñez contra su persona. A mediados de marzo del 2014 la instancia jurídica regional sentenció inválida la destitución de Petro y ordenó que se suspendiera la sentencia. No obstante, el presidente Santos decidió no acatar el veredicto, posesionando el 20 de marzo al entonces ministro de trabajo Rafael Pardo como alcalde interino de la capital.¹⁰⁹

¹⁰⁶ *El Tiempo*, 22 de octubre de 2012.

¹⁰⁷ Artículo publicado en la página web de RCN la Radio, (www.rcnradio.com) 22 noviembre de 2012. Fuente consultada el 12 de noviembre 2014.

¹⁰⁸ Artículo publicado en la página web de la revista *Semana*, (www.semana.com) 21 de noviembre de 2012. Fuente consultada el 12 de noviembre de 2014.

¹⁰⁹ Hay que aclarar que, cuando se destituye alcalde mayor de la capital antes de terminar su cuatrienio por razones de desacatamiento o de infringir la ley, es responsabilidad del Presidente nombrar un alcalde interino para que ocupe el cargo hasta que se presenten nuevas elecciones de burgomaestre. Como también se analiza en el tercer capítulo de esta tesis, la destitución del alcalde mayor ocurrió en dos ocasiones desde 1995 y 2015 (Samuel Moreno en 2011 y Gustavo Petro en 2013). En ambas situaciones

Con Pardo en este cargo, el presidente Santos lanzó su Plan de Choque para Bogotá, al que lo consideraba necesario para combatir la crisis que vivía la capital. Cuán grave estuvo esta llamada crisis es difícil de determinar, ya que los argumentos no eran respaldados estadísticamente. Pero la retórica del presidente funcionó bastante bien. Yo estuve en Bogotá durante esos días de marzo y principios de abril del 2014 y se podía percibir al seguir atentamente los medios de comunicación que había cierta inseguridad. Pero —a mi propio juicio— no era notorio ningún impacto. Además, cuando conversaba con ciudadanos comunes y funcionarios públicos, no se notaba que estuviera pasando una situación de crisis en la capital. También tuve el privilegio de acompañar al equipo de seguridad de la localidad de Usaquén el día que hicieron controles extraordinarios en los puntos más peligrosos de la ciudad, entre miembros de la Policía Metropolitana y funcionarios públicos de la Alcaldía Mayor. Esta campaña formaba parte del plan que el presidente Santos y el interino Pardo habían puesto en marcha para ‘recuperar’ la ciudad, como lo formularon. Varios medios de comunicación cubrieron esta iniciativa y mostraron al público que se estaba tomando medidas. Es de presumir que la crisis a la cual se referían Santos y Pardo era la inhabilitación del alcalde y la ruptura entre la Alcaldía Mayor y la Policía Metropolitana al nivel distrital. Contrariamente, al nivel local y operacional, esta crisis pareció influir mucho menos, ya que los trabajos diarios prosiguieron y se cumplieron las medidas ordenadas por el presidente y el alcalde interino.

El plan de Santos consistía en recuperar la situación en cuatro sectores claves; la movilidad, la vivienda, la salud y la seguridad. En lo que corresponde a los tres primeros, se consignaron recursos económicos para obras de infraestructura para solucionar las principales problemáticas de tránsito; se reactivó una obra de construcción de 10 mil viviendas, que se encontraba paralizada y; se destinaron recursos económicos para el saneamiento de la economía de hospitales y para mejorar su infraestructura. En lo que concierne a la seguridad, se aplicaron cinco medidas: 1) el restablecimiento de la relación entre la Alcaldía Mayor y la Policía

de ingobernabilidad, el presidente intervino y nombró como alcaldesas interinas a María Fernanda Campo (permaneció en el cargo entre mayo y junio del 2011) y Clara López Obregón (permaneció en el cargo de junio a diciembre de 2011), y el ex ministro de defensa Rafael Pardo (ocupó el cargo entre marzo y abril del 2014). En las dos ocasiones, estas autoridades interinas se vieron obligadas a tomar medidas de seguridad radicales, ya que la capital parecía encontrarse en una crisis de gobernabilidad y muy afectada por la inseguridad. Por lo menos eso era la percepción generalizada que produjo la crisis política. En el caso de Rafael Pardo, el Gobierno Nacional intervino fuertemente en los asuntos de seguridad en la ciudad.

Metropolitana, una relación que se encontraba en plena crisis, 2) la provisión de 800 policías para la ciudad y 300 más destinados a fortalecer la seguridad en la red de transporte público TransMilenio,¹¹⁰ 3) la creación de cuadrantes móviles de policías destinados a operar en los 75 barrios más inseguros de la ciudad, 4) la instalación de cámaras de seguridad y mejoría de las existentes que se encontraban fuera de uso y, 5) la búsqueda de maneras para combatir el problema de la puerta giratoria; es decir, evitar que criminales fueran dejados en libertad demasiado pronto (*El Tiempo*, 25 de marzo 2014).

Pardo permaneció pocos días encargado de la ciudad, hasta 21 de abril, el día en que Santos ordenó restituir a Petro como alcalde mayor de Bogotá al decidir cumplir con el fallo de tutela en favor de Petro del Tribunal Superior de Bogotá y que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos había pronunciado un mes antes. No obstante, la Superintendencia de Industria y Comercio decidió sancionar y multar a Petro y otros involucrados por violar las leyes que protegen a la libre competencia en el asunto de la recolección de basura en la ciudad.¹¹¹ En los meses subsecuentes Petro buscó recuperar la buena relación con el Gobierno Nacional, reuniéndose con varios ministros del gabinete para conversar sobre una nueva agenda de compromiso.¹¹²

Parece que la inhabilitación de Petro y la intervención del Gobierno Nacional en la ciudad fue más bien un asunto político y no porque la ciudad se encontrara en un estado de crisis de seguridad. Esta constatación no se ve solamente fortalecida por el hecho de que no existen datos concretos que evidencien lo contrario, sino también debido a que todos los esfuerzos que –según el presidente– necesitaba la ciudad, fueron abandonados luego de ser restituido Petro en su posición como burgomaestre. Además, una evaluación realizada por la Fundación Ideas para la Paz y la Cámara de Comercio de Bogotá (2015) sobre las políticas y programas de seguridad ciudadana en la capital entre 2008 y 2014, no señala en ninguna parte que la capital estuvo en crisis al referirse a materias de seguridad. Sí muestra que los resultados del gobierno de Petro no fueron satisfactorios, ya que el combate al crimen de alto riesgo social, solamente cumplió la meta de reducir el homicidio en 13 por ciento. De hecho, se logró reducir la cifra en

¹¹⁰ Se llegó a un total de 4.500 policías que hasta entonces se había entregado a Bogotá durante el gobierno de Santos (*Presidencia de la República*, 3 marzo de 2014).

¹¹¹ *La Silla Vacía*, 23 de abril de 2014.

¹¹² *El Tiempo*, 10 de Septiembre de 2014.

21 por ciento, mientras que las metas referidas a hurto a residencias, lesiones personales y hurto a personas no fueron cumplidas (p. 26).

De todas maneras, parece haber sido una exageración a la situación una crisis de inseguridad, a menos que hubiera sido una estrategia mediática. Por otro lado, el presidente tuvo que actuar cuando Petro se vio forzado a abandonar su posición. En ese momento, el mandatario mostró claramente al público que tenía la capacidad de ‘salvar los bogotanos’ en el momento de ‘crisis’. Que Pardo como alcalde interino se puso a circular en helicóptero sobre la ciudad cada madrugada esos días para evaluar el tráfico y la movilidad con la Policía de Tránsito en las principales vías en Bogotá, también tuvo impacto ya que los capitalinos se despertaban al sonido de la aeronave que pasaba muy cerca de los techos.¹¹³ Al final, se mostraron como buenos gerentes para Bogotá. En contraste, el experto en seguridad ciudadana Jairo Libreros afirma que a Petro “nunca se interesó por el tema de seguridad.”¹¹⁴

Los sucesos que ocurrieron en Bogotá con Petro han impactado fuertemente en la imagen del gobierno distrital y su manera de administrar la ciudad. Sobre todo, con el nombramiento de Pardo como interino y las medidas contundentes de seguridad realizadas mediante el Plan de Choque, se genera una percepción de que la ciudad bajo Petro se encontraba fuera de control, en una situación de ingobernabilidad. Las medidas de aumentar el pie de fuerza, patrullar las calles y las instalaciones de Transmilenio, reestablecer la seguridad en los puntos más críticos de la ciudad, monitorear e investigar el problema de la movilidad (circulando la ciudad en helicóptero por la madrugada durante varios días) y organizar discursos televisivos del presidente, son medidas que transmitieron el mensaje de que se está haciendo ‘algo’ para recuperar el orden de la ciudad. Este algo es pues clave, ya que no solamente mejora la situación existente, sino que también tiene un impacto positivo en reducir la percepción de inseguridad ciudadana. En mi opinión, la intervención del Gobierno Nacional hizo tranquilizar a los capitalinos frente a una percepción generalizada de desorden gubernamental causada por el estilo agresivo, sensacionalista y polarizador de Petro, y por su destitución temporal como dirigente de la capital. Petro utilizaba cualquier movida e intervención del Gobierno Nacional para armar un

¹¹³ Página web de *Caracol Radio* (www.caracol.com.co), del 26 de marzo de 2014.

¹¹⁴ Este comentario fue transmitido por Caracol Radio el 27 de febrero de 2015.

escándalo,¹¹⁵ asumiendo un rol de víctima, como bien lo analiza la periodista Laura Ardilla Arrieta.¹¹⁶

En otro artículo periodístico sobre el mismo asunto, el ex alcalde de Bogotá, Jaime Castro y la concejala María Victoria Vargas, sostienen que el juego político que llevaba a cabo Petro, formaba parte de su estrategia personal para convertirse en mandatario del país en las próximas elecciones presidenciales que tendrán lugar en 2018. Según Jaime Castro: “hay más campaña presidencial que alcaldía: Petro utiliza un lenguaje de confrontación, convirtió los problemas de Bogotá en temas nacionales.” Castro indica que, en realidad, el alcalde mayor actual no gestiona bien la ciudad sino más bien se dedica a la retórica.¹¹⁷

Es pues importante también contemplar la posición de Santos. Desde el 4 de septiembre de 2012, el gobierno de Santos está en pleno proceso de paz con las FARC; es decir que la seguridad en el país se encuentra como el primer tema de importancia en la agenda nacional, ya que se espera que se firme un acuerdo de paz y que, dentro de poco, Colombia entre en un estado de posconflicto. Siendo así las cosas, es de mucha importancia mantener un alto nivel de seguridad en la capital, no solamente por el bienestar de los bogotanos mismos, sino por su valor político mientras dure el diálogo de paz. Un gobierno nacional que no cuenta con la capacidad de garantizar la seguridad en su principal centro político, refleja una muy mala imagen frente a la opinión pública, ya que arriesga así reducir la legitimidad política. Es justamente por ello que tiene un impacto muy fuerte tomar medidas de seguridad drásticas en la capital en momentos de crisis, como bien lo mostró el Gobierno Nacional y Pardo entre marzo y abril de 2014.

La intervención y hacer algo frente a la situación de crisis generó una señal de actuar, de control y de poder para recuperar el orden en la capital. Ello mejora indudablemente la percepción ciudadana de seguridad, ya que se transmite un mensaje de que se recompone la gobernabilidad, que todo se encuentra bajo control y que hay el liderazgo fuerte para gobernar. Indudablemente, ello ha sido un factor crucial para recomponer la relación entre la Alcaldía Mayor y la Policía Metropolitana, ya que se prestó mucha

¹¹⁵ El estilo beligerante de Petro es además un liderazgo que parece producir discordancia entre la Alcaldía Mayor y la Policía en Bogotá, como lo concluye el tercer capítulo de esta tesis.

¹¹⁶ Artículo periodístico que fue publicado por la web de la Silla Vacía (www.lasillavacia.com) 22 de noviembre de 2012. Fuente consultada el 12 de noviembre de 2014.

¹¹⁷ Artículo publicado en la página web del periódico colombiano *La Opinión* (www.laopinion.com.co) 3 de enero de 2013. Fuente consultada el 12 de noviembre de 2014.

atención en el Plan de Choque a recuperar el diálogo en una relación que había sufrido “un cortocircuito”, como lo caracterizó el mismo presidente. Sin embargo, la intervención del nivel nacional en asuntos locales y la toma de la principal responsabilidad del alcalde mayor en la capital, sin duda alguna, desacredita la imagen pública del alcalde mayor y su gobierno. Ello hace que se deslegitime el desempeño y capacidad del alcalde frente a los capitalinos, al transmitir un mensaje de incapacidad de gobernar la ciudad. Sea justo o no lo que se transmite por los medios de comunicación, el efecto es impactante y negativo para el alcalde mayor, mermando su capacidad no solamente como gobernador, sino como político y funcionario público. En otras palabras, se deslegitima como figura pública.

Es distinto el caso de la policía; ella no es reemplazable como el alcalde mayor, por ser la principal institución del Estado que se encarga de vigilar el orden público y proteger la integridad física de los ciudadanos. Es verdad que, en Colombia, el Ejército desempeña un papel mucho más destacado en materia de seguridad pública que en muchos de los otros países latinoamericanos. Pero en los territorios urbanos, donde el conflicto armado es menos pronunciado que en las zonas rurales, esta zona gris donde operan las dos instituciones que forman parte de la fuerza pública es más ordenada en las ciudades donde la Policía Nacional tiene un rol principal, y donde la presencia del Ejército toma lugar en circunstancias de inseguridad extrema. En otras palabras, la Policía Nacional forma parte integral del Estado y es conocimiento común que no se la puede reemplazar por otra institución u órgano. En este sentido, la presencia y accionar de la policía no se puede comparar con un gobierno municipal, ya que tanto el alcalde mayor y su gobierno solamente permanecen en la misma posición durante cierto tiempo, normalmente cuatro años si no son reelectos. Dada esta naturaleza y que el presidente es el primer jefe de Estado y también de la Policía, no es extraño que una institución como la policía siga primero el orden de su máximo jefe.

En dichas circunstancias el alcalde mayor se encuentra en una situación débil, sin facultad de ejercer mucha influencia para contrarrestar una intervención del presidente y del gobierno nacional. El modelo de descentralización parece no ofrecer mucho apoyo legal en este sentido. Ello fue lo que pasó en Bogotá durante los meses de marzo y abril del 2014, cuando Rafael Pardo fue nombrado alcalde interino y el presidente Juan Manuel Santos implementó el Plan de Choque, en un intento de recuperar la seguridad en la ciudad. La experiencia de la capital desde 2004 con los

alcaldes mayores de izquierda tampoco contribuyó positivamente en estas circunstancias de inseguridad: primero, porque tradicionalmente la seguridad “pertenece” a la derecha; segundo, porque la izquierda no tiene bien formulada una alternativa viable a la política de seguridad tradicional en Colombia; tercero, porque los lazos entre la Policía Metropolitana y los gobiernos locales de izquierda en Bogotá han sufrido varios contratiempos desde 2004 y; cuarto, porque las situaciones de ingobernabilidad que se han producido, con el encarcelamiento de Samuel Moreno y la destitución temporal de Gustavo Petro, han dificultado considerablemente la recuperación de la imagen pública y la capacidad de la izquierda para gobernar en Bogotá. La reelección de Enrique Peñalosa como alcalde mayor de la capital desde enero de 2016 es una clara indicación del descontento capitalino hacia la capacidad gubernamental de los alcaldes mayores de izquierda.

Las situaciones de ingobernabilidad que se produjeron entre 2004 y 2015, los modelos alternativos a la seguridad que se intentaron implementar, las visiones de seguridad y la inconsistencia tanto del manejo público como de la política, no contribuyeron a mejorar la relación entre la Policía Metropolitana y la Alcaldía Mayor. Esta falta de claridad contribuyó a la ruptura entre las dos entidades. En una discusión con el autor en Bogotá en un día de abril del 2014, un miembro de la Policía Metropolitana lo formuló de la siguiente manera: “la única política de seguridad clara que hemos tenido fue con la Seguridad Democrática del expresidente Álvaro Uribe.”

Como se menciona en el tercer capítulo de esta tesis, el problema de Petro durante su cuatrienio fue más bien político. Su agenda de un cambio radical en la capital (mejorar las condiciones de vida para los grupos socioeconómicos más bajos, reducir beneficios de los intereses privados y exigir una mayor contribución de los grupos más afortunados) fue rechazada por los actores políticos y económicos tradicionales en la capital. La hostilidad que mostraron representantes de la derecha como Álvaro Uribe y los ataques del Procurador General Alejandro Ordóñez, quien intentó poner fin al gobierno de Petro e inhabilitarle su carrera política, junto con la preocupación del gobierno nacional de Juan Manuel Santos, quien temía que una gestión exitosa de Petro en la capital se tradujera en un mayor apoyo del electorado en las futuras elecciones nacionales, fueron factores que obstaculizaron el manejo diario del alcalde y que tuvieron un abrupto fin la política de izquierda en la administración de Bogotá en

noviembre del 2015, cuando los bogotanos eligieron nuevamente a Enrique Peñalosa como el nuevo dirigente capitalino.

El periodo de la izquierda en el poder en Bogotá se caracteriza por un intento de cambio radical para los grupos socioeconómicos más bajos. También representa la implementación de otras maneras de administrar y de pensar la gobernación de la ciudad. Pero, como ha sido tradición en la historia moderna de Colombia, la política de izquierda en ningún momento ha logrado un cambio radical en el país y en distintos momentos ha desaparecido violentamente o ha sido paralizada políticamente por los intereses políticos y económicos tradicionales del país. Bogotá, una ciudad que por mucho tiempo ha tenido una simpatía por candidatos de izquierda, también se asume a la tendencia nacional. Los logros que Garzón, Moreno y Petro han realizado son pocos y prontamente han sido puesto en la sombra por las campañas políticas y mediáticas en su contra. Sin desmerecer sus méritos, no se puede ocultar que los intereses de la derecha y las fuerzas económicas tradicionales han contribuido de manera significativa a su abrupto final.

Sea quienes fueran las personas o los intereses que dificultaron el manejo de las administraciones en la capital desde 2004, tanto la seguridad como otras políticas públicas han sido afectadas por tales dinámicas políticas. Es por ello que la propuesta de despolitizar el manejo de la seguridad capitalina no debe pasar inadvertida. Una de las pocas veces que el gobierno nacional y el presidente del país asumieron el manejo de la seguridad local en Bogotá fue durante los meses de marzo y abril del 2013, mientras Petro estuvo destituido temporalmente. El gobierno nacional afecta de manera indirecta el manejo de la seguridad: gran parte del presupuesto para Bogotá proviene del gobierno nacional; el presidente es el jefe de Estado como también el primer jefe de la Policía Nacional; y las fuerzas políticas y económicas tradicionales disponen de cuantiosos recursos. La posición del alcalde mayor de Bogotá es frágil, más aún cuando se opta por ir contra el modelo político y económico. Esto es sobre todo notorio en el sector de la seguridad, donde el conflicto armado interno hace que la preferencia tradicional por parte de los dirigentes del país se incline por la continuidad de un modelo de seguridad nacional con rasgos muy similares al modelo de seguridad vigente en el país durante la Guerra Fría.

Es justamente por estas características que difícilmente se acepta un modelo alternativo de la izquierda, ya que falta la legitimidad política y el músculo político para hacerlo. Mientras no se despolitice el manejo de la

seguridad local, y mientras no se dé más autonomía a los gobiernos municipales frente a los actores políticos e intereses económicos nacionales, el manejo local de la seguridad en Bogotá continuará siendo afectado por actores externos, como el gobierno nacional. En este sentido, en cualquier análisis sobre *security management* en Colombia es importante involucrar el desempeño del gobierno nacional.

4.4 Conclusión

El manejo de la seguridad pública local depende del respaldo de los ciudadanos. Dicho de otra manera, el grado de legitimidad que haya hacia las autoridades que operan al nivel municipal tiene un impacto significativo en la gobernabilidad de la seguridad. Desde 1995, por lo menos, la cuestión de la seguridad en Bogotá se complica por el simple hecho que se requiere de nuevos espacios institucionales y privados donde interactuar. Estos espacios dan campo para que se articulen nuevas redes de gobernanza entre las instituciones, los intereses privados y los ciudadanos. Este capítulo ha buscado proveer un mejor entendimiento de estas nuevas dinámicas y estudiar cómo esta multitud de actores influye en el manejo de la seguridad. No ha sido la intención medir el grado de legitimidad, sino más bien analizar los factores que –de distintas formas– influyen en la gestión de la seguridad y atribuyen mayor o menor grado de legitimidad.

Es evidente que la legitimidad desempeña un papel determinante en la labor de la policía. La policía necesita que los ciudadanos le brinden asistencia mediante la denuncia de actos de violencia y de crimen, que informen sobre las condiciones locales y de prácticas ilegales, que les confíen la resolución de problemas de inseguridad, entre otros. De este modo, la forma directa de recopilar inteligencia local y combatir el crimen y la violencia, junto a una cabal percepción de inseguridad, es mediante el interactuar con los ciudadanos. La relación Policía-ciudadano en Bogotá y en Colombia es muy compleja. Las condiciones generadas por el conflicto armado interno, el narcotráfico y los actores armados ilegales forman parte de la complejidad de una sociedad inequitativa, de estructuras y visiones tradicionales del sector de seguridad pública, la zona gris donde opera la fuerza pública y, el dominio de los grupos políticos y económicos conservadores. En estas circunstancias, la interacción entre los miembros de la policía y los ciudadanos no es tarea fácil. Las dinámicas internas de la

Policía Nacional, los momentos difíciles que ha vivido la institución por actos de corrupción, el exceso de coerción implementado en confrontaciones con los ciudadanos y su rol en el conflicto armado, han contribuido a que se preste menos atención a la relación con los ciudadanos. La cultura policial solamente ha intensificado estas dinámicas; así, la implementación de programas –como la policía comunitaria– no ha recibido el respaldo institucional adecuado.

Desde 2010 se viene implementando el programa Plan Cuadrantes en Bogotá. Esta iniciativa contribuyó a extender la presencia callejera de la policía en la mayor parte del territorio de la capital y representa una mejoría del servicio policial en comparación con las estrategias de policía comunitaria. Ello se debe a que el Plan Cuadrantes no solamente se volvió el nuevo proyecto bandera al nivel nacional para la Policía, sino que también brinda más atención a un servicio más extensivo al ciudadano, un programa que requiere que los agentes conozcan la zona que controlan y asuman un rol mucho más acentuado en la sociedad para mejorar la interacción con los ciudadanos y la confianza ciudadana hacia la institución civil armada. Las primeras evaluaciones de dicho programa evidencian que Plan Cuadrantes tiene un impacto positivo en disminuir el crimen y la violencia, gracias al respaldo institucional que recibe desde el nivel más alto de la jerarquía nacional de la Policía. No obstante, el impacto en la relación interinstitucional con el gobierno municipal ha sido escaso, o ninguno.

Son muchos los factores que influyen en la relación Policía-ciudadano y en la gestión de seguridad. Este capítulo ha intentado prestar atención a los más relevantes en el caso tratado en esta tesis. En este sentido, se destacan seis dinámicas que ayudan a explicar la relación. En primer lugar, existen dificultades institucionales que se presentan al nivel local en Bogotá; muy similar a lo que es el caso al nivel distrital en la coordinación de la seguridad, la relación interpersonal es de mayor importancia para una buena gestión pública. Lo que se observa es que el manejo de la seguridad depende de la calidad de la relación que se logra establecer entre el alcalde local y el comandante de la estación de policía. En el caso de la localidad de Chapinero, se muestra claramente que el nivel de gobernabilidad de la seguridad local está determinado por la articulación interpersonal, necesaria para establecer una relación interinstitucional entre la alcaldía local y la estación de policía. A mi juicio, el manejo de la seguridad es frágil, ya que la relación entre el alcalde local y el comandante de estación enfrenta una serie de obstáculos. El estudio identifica factores

como a) la alta frecuencia de rotación de comandantes de policía, lo que obliga al alcalde local a establecer nuevas relaciones de manera frecuente; b) casos de corrupción que involucran a miembros de la policía y que tienen la potencia de afectar seriamente la relación con el alcalde local y su administración y la imagen pública de la policía; c) la voluntad política del alcalde local para dedicarse a materias de seguridad; d) la voluntad política del comandante de policía para cooperar con la alcaldía local y aceptar la visión y la manera de gestionar la seguridad de esta administración; e) el alto grado de autonomía que tiene el comandante de policía, quien básicamente tiene la tarea de implementar su propio plan de seguridad en la localidad y que atenta contra la continuidad de políticas públicas y la construcción de un régimen de seguridad a largo plazo y; f) el grado de voluntariedad, sabiduría y carácter personal del alcalde local para interactuar con la policía y su cultura institucional.

En segundo lugar, las problemáticas que enfrentan los miembros de la policía tienen un impacto significativo en la manera de interactuar con los ciudadanos. Lo que parece formar la base para la interacción, es que hay una alta aceptación de la ilegalidad en la sociedad colombiana, caracterizada por una permanente negociación de la legalidad. En este sentido, la policía es un representante de la ley, pero como la ley no tiene un valor muy fuerte, hay una tensión entre el ciudadano y el policía que –muchas veces– termina en roces o conflictos. Es tan alta la aceptación de la ilegalidad, que cualquier intención de mejorar las condiciones no es permitida por la misma sociedad colombiana. Hay miembros de la policía que carecen de vocación, quienes ni siquiera tienen la conciencia del trabajo que hacen, porque se hicieron policías sólo para tener una vida mejor. Además, es lógico pensar que las condiciones laborales, cuanto más difíciles y malas son, hacen a los miembros de la policía más propensos a las prácticas ilícitas. Un fenómeno que ocasionalmente se ha visto Bogotá es la corrupción. Estas dinámicas son muy difíciles de controlar. Pero un antídoto contra esta práctica es la mejoría del salario, el seguro social y médico, y las jornadas laborales. El tema de la seguridad para el agente es más difícil. En un país como Colombia, donde la inseguridad es mucho más intensa que en la mayoría de los otros países latinoamericanos, los miembros de la fuerza pública tienen que operar en condiciones de extrema inseguridad. Por ello, la recompensa debe corresponder al nivel de riesgo al que se expone. En la actualidad, ello no ocurre. Las situaciones de inseguridad, el bajo grado de aceptación por parte de los ciudadanos y demás inseguridades, provocan una alta tensión

social que fácilmente explota peligrosamente en encuentros con ciudadanos. La alta frecuencia del abuso verbal, la burla de la autoridad, el desacatamiento de la autoridad policial, y la mala imagen que los ciudadanos de altos estratos socioeconómicos tienen de los miembros de policía, son limitaciones para la seguridad ciudadana y la convivencia. Por un lado, los ciudadanos que se oponen a arrestos y órdenes de la policía, induce muchas veces al uso coercitivo por parte de la policía. Asimismo, hay agentes que abusan de sus facultades como policía y actúan de manera excesiva y brutal. El resultado es una alta tensión en la relación Policía-ciudadano, de alto peligro y que, a menudo, termina afectando a ciudadanos inocentes.

En tercer lugar, la imagen –muchas veces construida por los medios de comunicación– contribuye en múltiples formas a deteriorar la ya tensa relación entre la policía y los ciudadanos. Tal fenómeno ocurre por la transmisión de noticias sobre el crimen, la violencia y el actuar de la policía. El caso del abuso policial es un ejemplo muy claro de ello. La frecuencia con que se transmite sobre tales prácticas ilegítimas, las imágenes y sonidos que se utilizan, el estilo sensacionalista y los debates públicos que se generan, en muchos casos atentan contra la imagen de la policía, influyen en la percepción de inseguridad y en la confianza que se tiene en la policía. Esto no quiere decir que no se deba informar al público sobre los abusos que son cometidos por miembros de la institución policial, sino que se trata de la forma en que muchas veces se lo hace, induciendo a imaginarios que no siempre reflejan la objetividad. En cualquier análisis de la relación Policía-ciudadano debe tomarse en cuenta el desempeño que tienen los medios de comunicación.

En cuarto lugar, el sector privado de seguridad ejerce una posición dual en la seguridad local. Por un lado, las empresas de seguridad privada prestan servicios a clientes que las pagan. Dichas empresas solamente operan dentro de áreas muy específicas, en áreas privadas y semiprivadas. Frecuentemente se critica a este tipo de actores por no preocuparse más que de los clientes que los contratan. Esto en la mayoría de los casos es así. Sin embargo, lo que se ha observado en el caso de estudio sobre el manejo de la seguridad en la localidad de Chapinero en Bogotá, es que; a) son una fuente de recursos económicos que puede servir para combatir la inseguridad ciudadana; b) son observadores que, en muchos casos, mantienen contacto directo con la policía local y suministran información y asistencia a la policía y; c) disponen de soluciones tecnológicas como cámaras de vigilancia, equipamiento de comunicación y de expertos en

materias de seguridad, que pueden mejorar la gestión de la seguridad, como en el caso de Chapinero. La condición para involucrar al sector de seguridad privada en la seguridad pública local es la coordinación y participación con la alcaldía local y la policía. Como he observado personalmente, los consejos de seguridad organizados por el alcalde local y su administración son completamente necesarios para crear un espacio de interacción formal, donde no solamente se establezca un diálogo entre los intereses privados con las autoridades públicas locales, sino que también se interactúe con los ciudadanos cuyas sugerencias y requerimientos contribuyen a mejorar las condiciones locales de seguridad y, por ende, las condiciones de vida.

La quinta y última dinámica es el rol que juega el gobierno nacional. El burgomaestre de Bogotá, quien constitucionalmente es el principal responsable de garantizar el orden público y jefe de policía en el territorio correspondiente, se encuentra en una posición frágil en materias de seguridad. Esto se debe a que la Policía Nacional es una entidad nacional; el comandante de la Policía Metropolitana de Bogotá, de hecho, tiene dos jefes: el alcalde mayor y el director de la Policía Nacional y, por último, el presidente del país. Esta estructura hace que la Policía Metropolitana siempre priorice las órdenes de la Institución y del gobierno nacional por encima de las del alcalde mayor de la capital. Ello tampoco es algo fuera de lo común, sólo que reduce el desempeño que el burgomaestre ejerce en materias de seguridad en su propia ciudad. Por si esto fuese poco, una gran parte del presupuesto anual para Bogotá proviene del gobierno nacional y depende de la política del jefe de Estado. En un país que aún vive un conflicto interno armado y donde la fuerza pública y los órganos estatales nacionales tienen abundantes facultades en materias de seguridad, en realidad el alcalde mayor de Bogotá tiene que estar dispuesto a consensuar su política local de seguridad. Es más, la gestión de seguridad es también afectada en circunstancias donde el alcalde mayor no tiene la capacidad para gobernar la ciudad o en momentos de crisis. La credibilidad del burgomaestre como líder es muy importante. En momentos cuando se cuestiona esta credibilidad, se afecta su desempeño en cada uno de los sectores públicos, inclusive el de la seguridad pública local, ya que las relaciones interinstitucional tienden a enfriarse, como ha sido el caso entre la Alcaldía Mayor y la Policía Metropolitana.

Conclusión

Este trabajo ha analizado un fenómeno poco estudiado en América Latina, la relación entre el gobierno municipal y la institución policial. La investigación examina el actuar de la policía y su relación tanto con las entidades y líderes políticos municipales como con los ciudadanos. El caso de estudio de la investigación ha sido Bogotá, abarcando el período 1995 – 2015. Fue durante este período que dicha relación atravesó un proceso de institucionalización; a partir de 1995 –por primera vez– la capital colombiana cuenta con planes serios de seguridad por parte de la administración distrital.

El caso de estudio presentado debe ser ubicado en un contexto regional. Todos los países de la región latinoamericana enfrentan problemáticas muy serias de crimen, violencia y de inseguridad, con fuertes repercusiones socioeconómicas, políticas, culturales y de salud. Ante esta problemática, los estados latinoamericanos han tendido a favorecer una respuesta represiva. El alto número de manifestaciones callejeras, la alta tasa del homicidio, el agravamiento del comportamiento delictivo y el desacatamiento de la ley, han mostrado la incapacidad estatal de proteger la integridad física de los ciudadanos. Junto a ellos, el frecuente exceso de poder ejercido por las fuerzas policiales, han repercutido en el nivel de legitimidad del Estado como de sus instituciones (la policía y las autoridades locales).

La falta de eficacia estatal en el sector de seguridad pública es uno de los principales factores que explica que en la actualidad los estados latinoamericanos se encuentran en una situación crítica en términos de gobernabilidad. Más de dos décadas de reformas económicas y de procesos de democratización, la inclusión al mercado financiero internacional y el incremento de bienes y personas por la globalización, son elementos trascendentales que han dejado en evidencia la reducida capacidad que poseen las autoridades nacionales y locales, en varios ámbitos, así también en el ámbito de la seguridad pública. Ello ha dado origen a una percepción académica y pública de que el Estado se encuentra en una crisis de legitimidad en la región. Los debates son múltiples y las maneras de medir la capacidad y la legitimidad del Estado son igualmente numerosas y altamente discutidas.

En este estudio se ha entendido la legitimidad como un componente básico de la gobernabilidad, junto a la eficacia y la estabilidad política. Por ende, un bajo grado de legitimidad, eficacia y/o estabilidad política conllevan inevitablemente a un bajo nivel de gobernabilidad. El debate en torno al concepto de gobernabilidad forma parte del debate más amplio sobre la (re)democratización en la región, pero sólo toma fuerza a partir de los años '80. Desde entonces, el funcionamiento y la capacidad del Estado han recibido creciente atención académica. Sin embargo, característicamente las discusiones sobre gobernabilidad en este sentido se han concentrado predominantemente en el nivel nacional.

En la temática de seguridad, el concepto de gobernabilidad y los debates sobre la democratización han venido cuestionando la tendencia represiva del Estado, en particular en la lucha contra la violencia y el crimen. De tal modo, a partir de los años '90 se puede observar la introducción de conceptos de seguridad pública. Desde inicios de los '90, nuevos conceptos como 'seguridad ciudadana' y 'seguridad humana' han puesto énfasis en los derechos civiles y humanos, en circunstancias donde la seguridad del Estado ha sido reemplazada por la integridad física del individuo como principal sujeto a proteger. Dichos conceptos han puesto un mayor énfasis en el involucramiento de otros actores que el Estado, sobre todo la ciudadanía, y en un esquema *local* de seguridad pública. Este ha generado nuevas interacciones con actores locales, principalmente entre la policía y los ciudadanos, pero también con el sector privado. En este contexto se han puesto en marcha reformas policiales y de fortalecimiento de instituciones públicas locales, dando lugar a una gestión local en materias de seguridad. Se han formado así lo que podría llamarse 'redes de gobernanza' en la gestión local de seguridad que han presentado nuevos desafíos para los gobiernos locales y la policía. En ello se destaca la nueva responsabilidad del gobierno local de gestionar la seguridad pública.

El caso de Bogotá en Colombia, es uno de los pocos en donde esta nueva responsabilidad ha sido asumida y en gran medida implementada por parte del gobierno municipal. En Latinoamérica, la gestión municipal ha sido predominantemente débil. En el caso de la seguridad pública, la ausencia del gobierno municipal se debe a que ésta se ha encontrado generalmente en manos de las fuerzas policiales y/o de los militares. Esto debe entenderse en relación a una larga tradición de aparatos represivos de seguridad interna, alimentados por lógicas de 'seguridad nacional' derivadas de las doctrinas de la Guerra Fría y de regímenes autoritarios, que han

obstaculizado una desmilitarización del sector de seguridad pública. Estos cambios han generado una multiplicidad de obstáculos como la falta de expertos civiles en temas de seguridad; escasos recursos materiales y económicos; la ausencia de continuidad política; los lentos avances en modernización y profesionalización de las instituciones policiales y; la preferencia tanto política como policial por las estrategias de mano dura.

Al contrario, en Bogotá a partir de 1995, en base a las reformas constitucionales, se inicia un proceso de desmilitarización como resultado de la designación del alcalde mayor como primer responsable en temas de seguridad y orden público local, con una experiencia relativamente positiva. El cambio más significativo en este sentido ha sido que la gestión de seguridad, al transferirse al escenario local, obliga la colaboración entre el alcalde mayor y el comandante de la policía. De tal modo es necesario establecerse una relación interinstitucional entre la Alcaldía Mayor y la Policía Metropolitana. Este estudio ha estudiado dicha dinámica interinstitucional, complementando el análisis con el efecto de la misma en la interacción con los ciudadanos.

El involucramiento relativamente exitoso de autoridades civiles en la gestión de seguridad puede entenderse como una ruptura con el pasado. La revisión del contexto histórico colombiano y de la ciudad de Bogotá, efectuado en el capítulo dos, permite destacar tres aspectos importantes que justifican hablar de una ruptura. En primer lugar, el alto grado de violencia ha determinado un monopolio del manejo de la seguridad por las fuerzas militares. Entre 1953 y 1991, Colombia vivió casi un permanente estado de excepción, por la violencia del conflicto armado interno y el narcotráfico. La función de la Policía Nacional fue sustituida por la fuerza militar durante este periodo y sólo empezó a ser retomada a partir de los '70, cuando el narcotráfico comenzó a penetrar el conflicto interno. En aquella época se fortalecieron lazos entre militares, grupos paramilitares y policía en la lucha contra el enemigo interno, que principalmente era la guerrilla. Así como en otras experiencias latinoamericanas durante este periodo, el aparato de seguridad interna se encontraba bajo el dominio de la lucha contra el comunismo de los Estados Unidos. Así, se ha dado una fuerte tradición de un manejo militar de la seguridad interna. En relación, un segundo aspecto refiere a una tradicional ausencia de no uniformados en la gestión de seguridad. Así, el capítulo dos analizó la preferencia elitista por delegar la responsabilidad de seguridad a los militares y la policía, instituciones respaldadas militar y económicamente por los Estados Unidos. Esta

tendencia no ha permitido la emergencia y formación de expertos civiles en materias de seguridad. El tercer aspecto es que esto no ha permitido un acercamiento entre el Estado y los ciudadanos. Tanto la ineficacia del Estado en combatir la violencia como su tradicional respuesta represiva, ha resultado en bajos niveles de legitimidad en los ojos de la ciudadanía.

La década '90 abrió una etapa de reformas y democratización en Colombia. La nueva Constitución de 1991 impulsó la profundización del proyecto democrático en el país, ya que procuró reactivar el Estado de Derecho que había dejado de funcionar por la violencia narcoterrorista, promovió la participación política y transformó la gestión pública mediante una acelerada reforma de descentralización administrativa, fiscal y financiera. La Policía Nacional fue reconocida como una institución civil armada y autónoma, mientras que, a nivel municipal, el alcalde mayor asumió la responsabilidad del orden público y la jefatura de la policía. El programa contra la violencia del entonces presidente César Gaviria (1990-1994) puso en marcha una reforma de la Policía Nacional, basadas en las nuevas nociones y valores promovidos por la Constitución. Estos hechos marcaron una ruptura con el pasado en materias de seguridad. Este cambio fue complementado por el nombramiento del primer ministro de defensa no-militar en Colombia, Rafael Pardo.

Este proceso de “civilizar” la seguridad pública —es decir, desmilitarizarla— abrió el espacio necesario para transformar la seguridad nacional en seguridad interna que enfatizaba la importancia de la protección y el bienestar del ciudadano. Es a partir de ese momento que se puede hablar de seguridad pública en el país. A la par de la violencia del conflicto armado y del narcotráfico, aparecieron programas de seguridad ciudadana (*public safety*) en las principales ciudades del país y, sobre todo, en Bogotá, desde 1995. En ese año comienza una segunda reforma de la Policía Nacional. Esta reforma de transformación cultural abrió un proceso de modernización y profesionalización de la institución. La seguridad ciudadana apareció como una noción central en los programas de policiamiento. En la capital, la Policía Metropolitana inició estrategias de acercamiento hacia los ciudadanos y de programas educativos. A la vez, se estableció una cooperación con las autoridades municipales.

A nivel nacional, el proceso de ‘desmilitarización’ del manejo de la seguridad sufrió un retroceso a partir de 1998. Con el lanzamiento del Plan Colombia, que contaba con la ayuda militar y financiera del gobierno estadounidense, se puso en marcha una fuerte re-militarización del aparato

estatal de seguridad. Plan Colombia entró en una nueva fase después de 11 de septiembre 2001. Bajo el contradictorio término del programa de Álvaro Uribe, *Seguridad Democrática*, Colombia se hizo parte de la lucha internacional contra el terrorismo. Con este desarrollo la Policía Nacional es delegada un papel más central en la lucha contra el narcotráfico y los grupos armados ilegales, acentuando nuevamente su carácter militar. De esa manera, la atención y recursos de la fuerza policial son dirigidos al ámbito nacional, reduciendo considerablemente su capacidad para atender la gestión local de seguridad y obstaculizando la colaboración con los gobiernos municipales. Junto a ello, por el lado la gobernación local, la falta de recursos humanos, económicos y administrativos limitó su acción. Así, en 2012 se estimaba que menos del dos por ciento de los gobiernos municipales en Colombia habían asumido su responsabilidad en la gestión local de la seguridad pública. El reconocimiento legal de la Corte Constitucional de la “zona gris” donde operaban los militares y la policía, señala claramente que el conflicto armado interno y la presión de Estados Unidos sobre las autoridades colombianas para combatir el narcotráfico resultaron un contragolpe para la gestión local de la seguridad pública. Así este trabajo concluye que a nivel nacional, desde comienzos de los ‘50, la situación interna de inseguridad continua inalterada obstaculizando hoy en día, la desmilitarización de la institución policial y del manejo local de la seguridad.

Como ha demostrado esta investigación, Bogotá presenta un caso distinto ya que no ha seguido la tendencia nacional ni regional de mantener un modelo represivo y militarizado del manejo de seguridad. Al contrario de otras experiencias colombianas, en Bogotá la designación del Alcalde Mayor como responsable de la seguridad local ha tenido un efecto positivo, que se deben en particular al liderazgo civil y a la disposición de recursos económicos e institucionales. Conceptualmente se han identificado dos ejes de análisis, uno *horizontal* (la interacción entre la alcaldía y la policía), y uno *vertical* (la interacción entre la policía y el gobierno local, y la ciudadanía) que resultan útiles para explicar la experiencia bogotana.

Las herramientas y facultades legales que fueron brindadas a los gobiernos municipales en Colombia dieron comienzo a que se entablara una relación directa entre la Alcaldía Mayor y la Policía Metropolitana en Bogotá desde mitades de los ‘90. El tercer capítulo examina esta nueva relación *horizontal* entre la Alcaldía Mayor y la Policía Metropolitana en Bogotá en el periodo 1995-2015. En este periodo, el manejo de la seguridad en la capital fue institucionalizado y profesionalizado, creando un espacio de

colaboración institucional entre la Alcaldía y la policía. Este estudio sostiene que este se debió principalmente al liderazgo civil, en particular a las gestiones de los alcaldes Antanas Mockus (1995-1997, 2001-2003) y Enrique Peñalosa (1998-2000). Así, pueden observarse tres factores en su liderazgo que fueron claves para el establecimiento de una relación interinstitucional en la gestión de seguridad: el conocimiento, el estilo y la orientación ideológica del alcalde. En primer lugar, tanto Mockus como Peñalosa mostraron mucho conocimiento técnico para gobernar una ciudad tan grande y compleja como es Bogotá, ejemplificado en la implementación de una estrategia de cultura ciudadana y de espacio público. Estos líderes comprendieron claramente que el problema de seguridad era uno desacatamiento de normas y reglas, y por otro, y un dejamiento del espacio público. En sus gestiones invirtieron en la educación de ciudadanos y en la mejoría de la infraestructura urbana, como estrategias de mejora de la convivencia ciudadana.

Mockus dio un primer paso en la institucionalización del manejo local de la seguridad con la creación de una subsecretaría de seguridad y convivencia ciudadana, un centro de análisis y estudio en materias de seguridad, y a reactivación del Consejo Distrital de Seguridad (una reunión de interacción mensual entre las autoridades civiles y policiales). Bajo la gestión de ambos alcaldes, hubo un aumento radical de los recursos económicos para seguridad, que la policía capitalina invirtió en capacitación (cursos de derechos humanos, policiamiento urbano y comunitario, entre otros) y en infraestructura (estaciones de policía, motocicletas, tecnología de comunicación y de recopilación de información, armamento, entre otros). La simultánea mejoría institucional de la policía contribuyó a aumentar la voluntad de la cúpula policial para cooperar con el gobierno municipal. La Policía Nacional, sujeta a una reforma institucional, se modernizó y profesionalizó, educando y capacitando a sus miembros. Esta transformación cultural de la institución facilitó el establecimiento de una relación interinstitucional con el gobierno municipal en Bogotá y el lanzamiento de programas de policiamiento para aproximarse a los ciudadanos.

Asimismo, la importancia del conocimiento no sólo se observa en la gestión, sino también en el relacionamiento interpersonal con la autoridad policial. La policía representa una entidad con una fuerte cultura institucional en materias de seguridad, el liderazgo político-civil necesita efectuar una aproximación de respeto, aceptación y entendimiento sobre las

particularidades de la policía para construir una dinámica interinstitucional, como se hizo evidente en la interacción entre las administraciones de Mockus y Peñalosa. Estos alcaldes hicieron un esfuerzo real por comprender la cultura y los códigos policiales. En este espacio de interacción interinstitucional, es el gobierno municipal el que necesita hacer el mayor esfuerzo para acercarse a la policía, no a la inversa. El burgomaestre se encuentra en una posición en la que necesita mayor grado de consenso en la interacción con la policía que el comandante de esa institución. Ello tiene también que ver con el hecho de que la policía es experta en temas de seguridad, mientras que por lo general el conocimiento de la temática del burgomaestre es limitado. Es por ello que la policía siempre tiene mejores cartas en la mano que el burgomaestre, y por qué este último debe estar dispuesto a entregar más que su homólogo policial.

La falta de conocimiento constituye un problema para la relación interinstitucional, como lo demuestra el caso de los sucesores de Mockus y Peñalosa. Entre 2004 y 2015 la capital cuenta con los tres alcaldes Luis Eduardo Garzón (2004-2007), Samuel Moreno (2008-2010) y Gustavo Petro (2011-2014). Estas personas demostraron una falta seria de conocimiento en materias de seguridad, con lo que hubo un cambio drástico en la política, ya que entendían que la inseguridad debía ser combatida a través de la reducción de la pobreza y la desigualdad. Esto produjo casi inmediatamente fricciones con la policía, sobre todo porque los hasta entonces planes vigentes de manejo de seguridad fueron relegados a un segundo plano. En estos casos, la policía muestra una tendencia a retirarse del espacio interagencial para seguir realizando su tarea diaria, mientras que el gobierno municipal es puesto fuera de juego por su falta de conocimiento sobre el tema. Dicha deficiencia se expresaba también en la incapacidad de gobernar la ciudad, como lo evidencian los acontecimientos a partir del 2011. El encarcelamiento del alcalde Moreno por supuestas irregularidades y corrupción en el manejo de las principales obras públicas y la suspensión de Petro debido al mal manejo del sistema de recolección de basura en la ciudad.

En segundo lugar, el estilo de liderazgo se muestra determinante para la relación interinstitucional. Mockus y Peñalosa eran muy carismáticos y tenían una fuerte capacidad de comunicar sus iniciativas y mejoras para la capital a los funcionarios públicos y al electorado, facilitando también la comunicación con la policía. Al contrario, Petro, reconocido públicamente por ser “beligerante”, “confrontacional” y exageradamente extrovertido en

su estilo de liderar, no pudo entablar una relación articulada con el jefe de la policía, produciendo choques continuos en los consejos de seguridad como también en la prensa. En varias ocasiones, durante su cuatrienio, tomó medidas caprichosas, como medidas de seguridad sin base en investigación y análisis, sino más bien orientadas a resguardar su imagen pública. Este comportamiento generó tensión con los respectivos comandantes, que se oponían a implementar medidas que no iban a solucionar los problemas. De tal modo, el manejo interinstitucional de la seguridad se vio afectado negativamente. Esto concuerda con la argumentación de Isenberg en el primer capítulo, quien opina que la relación entre el burgomaestre y el jefe de policía depende de la *situational leadership*, es decir interacción entre el grado de guía y dirección que brinda el líder político, el grado de apoyo socioemocional que brinda el líder político, y el grado de preparación y disponibilidad que exhiben los seguidores del líder político en la realización de una tarea, función u objetivo.

En tercer lugar, y muy vinculado al estilo de liderazgo, se ha identificado la orientación ideológica. Mockus y Peñalosa experimentaron como ventaja que su dependencia de partidos políticos era baja, permitiendo una gestión más tecnocrática. En materia de seguridad, esto los acercaba a la ideología policial, facilitando el consensuar la gestión pública y acelerar estrategias de seguridad. Así se logró trabajar en equipo. Al contrario, a partir del 2004 los tres alcaldes mayores tenían una clara orientación izquierdista, produciendo un giro político abrupto, influyendo también en la gestión de seguridad. En consecuencia la relación interinstitucional sufrió un deterioro. La particularidad de la cultura policial y el hecho de que, por naturaleza, la policía es conservadora, son características que atentan contra el razonamiento de la izquierda y funciona como barrera a la cooperación con el gobierno municipal liderado por alcaldes mayores de izquierda. Ello se condice con lo que postula Prenzler en el primer capítulo quien opina que políticamente las opiniones de derecha y de extrema derecha forman parte de la cultura policial.

Sin embargo, este estudio demuestra que hay excepciones a esa regla. Un ejemplo de alcaldes de izquierda que consiguieron una buena relación con la policía es la interina Clara López, quien reemplazó a Moreno como alcalde de Bogotá. Ella mostró tener mucho conocimiento sobre la seguridad y, junto a su alta capacidad de gestionar la ciudad en un momento crítico, pudo interactuar de manera muy articulada con la policía. Este caso permite concluir que, si bien la orientación política es un factor que puede

tener mucha influencia, no es determinante, y que puede ser compensado por el primer factor que se ha identificado, a saber el conocimiento y *expertise* en materias de seguridad.

Estos tres factores se encuentran interrelacionados y pueden entenderse desde la tesis de Isenberg del primer capítulo, que postula que un número de factores influyen en la relación entre el alcalde y jefe de policía, a saber: la voluntad y dedicación que brinda tanto el alcalde como el jefe de policía en su gestión, el grado de semejanza en visiones y estrategias, la longitud de la gestión, experiencia como líder, tipo de transparencia y recurrencia de comunicación, estilo de liderazgo, capacidad de consensuar, conocimiento técnico sobre temas policiales y jurídicos, elaboración de un plan y normas de trabajar en equipo, el grado de reconocimiento público y atención mediática que reciben de políticas públicas exitosas, capacidad de gestionar, y su relación con los medios de comunicación y la manera de expresarse públicamente.

Por otro lado pueden identificarse otros factores que influyen en la relación interinstitucional y que no dependen directamente del líder. Así, debe reconocerse el hecho de que el fuerte incremento presupuestario a la policía por parte de la Alcaldía Mayor funcionó como aceite de la dinámica interinstitucional, ya que mantenía contenta a la policía al cumplir con sus demandas. Estos recursos económicos hicieron posible la transformación del manejo local de la seguridad. Adicionalmente, la Policía Metropolitana es una institución que construye dinámicas institucionales complicadas por su sistema de rotación de personal, el cual se convierte en un obstáculo. El sistema de rotación de la policía tiene su razón lógica, ya que es una medida para combatir prácticas de corrupción y sirve para distribuir su personal donde se presenta la necesidad. Además, las dinámicas del conflicto armado y las complejidades que produce la situación de inseguridad, contribuye a este sistema de rotación, ya que los oficiales policiales muchas veces necesitan atender asuntos fuera de Bogotá. La alta frecuencia de cambios de comandantes en el cuerpo policial en ambos niveles del distrito atenta contra la continuidad de la relación interpersonal, ya que el alcalde debe construir una relación con una nueva persona, una persona que tiene sus propias ideas, visiones y maneras de realizar su tarea. Cada comandante puede presentar su propio plan de seguridad. Es pues evidente que la agenda de seguridad nacional se impone sobre la gobernabilidad, como frecuentemente ha sido y sigue siendo la tendencia en Colombia y en América Latina. Asimismo, las prácticas de corrupción al interior del cuerpo

policial, agregan una problemática más, que atenta contra la legitimidad de esta institución. La corrupción policial en Bogotá no solamente genera molestia y deslegitima la institución en los ojos del ciudadano, sino que también genera roces entre la Policía Metropolitana, y la Alcaldía Mayor y las alcaldías locales.

En conclusión, si bien existe un conjunto de factores que inciden sobre ella, sobre la base de este estudio puede sostenerse que la relación interinstitucional (*horizontal*) es altamente dependiente de la química interpersonal entre el alcalde mayor y el comandante de policía. Esto quiere decir que bajo el nuevo marco constitucional que designa un manejo local de la seguridad dicha gestión puede ser caracterizada como vulnerable. Esto se queda aún más claro cuando se contempla el efecto de la relación policía y el gobierno local por un lado, y el ciudadano por el otro (*vertical*).

En el cuarto capítulo se analizó dos aspectos centrales a nivel de localidad en Bogotá. El primer aspecto fue la relación policía-ciudadano, y el segundo aspecto fue el desempeño de las alcaldías locales y la policía y cómo esta relación *horizontal* se caracteriza e influye en la relación *vertical*. En el aspecto *vertical*, la relación Policía-ciudadano en Bogotá siempre ha sido complicada y, ocasionalmente, bastante violenta. La baja aceptación de la institución policial en la capital dificulta el cumplimiento de sus objetivos institucionales y de su labor cotidiana. Por lo general, esta relación es percibida mediante los choques que se producen continuamente entre manifestantes callejeros y el Escuadrón Móvil Antidisturbios (ESMAD). Sin embargo, desde 1995 dicha relación ha cambiado gracias a la puesta en marcha de programas de aproximación, como la policía comunitaria y el Plan Nacional de Cuadrantes. Mano a mano con la reforma policial de *Transformación Cultural* lanzada desde 1995, se ha logrado establecer lazos con ciudadanos, lo que, por un lado, ha fortalecido la confianza de los ciudadanos y; por otro, ha mejorado la eficacia en contrarrestar el crimen y la violencia gracias a mejores posibilidades de recopilación de inteligencia local.

La relación Policía-ciudadano es conflictiva y llena de tensiones. Una parte de estas tensiones tiene explicaciones históricas, cuando la Policía Nacional formaba parte de la cruzada contra el enemigo interno bajo lineamientos de la Doctrina de Seguridad Nacional de la Guerra Fría. Otro factor que genera fricciones en la relación con los ciudadanos es el uso excesivo de poder, que durante los últimos años ha tomado lugar en múltiples encuentros entre policías y ciudadanos. El uso excesivo de la

violencia se agrava con la falta de confianza y legitimidad en la policía, ya que los ciudadanos no respetan a la policía, se oponen físicamente a detenciones, no aceptan multas u otras interacciones. Esto obstruye considerablemente la función de la policía y el acatamiento de la ley y las normas. La mala reputación de la Policía Nacional no siempre es merecida, pero sí es un factor negativo en estas circunstancias. La falta de respeto es un problema sociocultural que urgentemente necesita atención tanto en la capital como en el resto del país. En este sentido es necesario reconocer el papel que juegan los medios de comunicación, que en sus reportajes se refieren a los policías con frecuencia de manera negativa, promoviendo una mala imagen en los ojos de la clase alta. El efecto de ellos puede ser observado en una nueva generación de jóvenes que repetidamente se burlan e insultan de los policías en el espacio público y que no guardan ningún respeto por esta institución.

Lo que en el fondo define la relación entre el ciudadano y la policía es en realidad la relación Estado-ciudadano. El Estado colombiano posee un bajo nivel de legitimidad que tiene dos explicaciones. Una primera explicación, de carácter histórico, señala una tradición institucional en la cual el bienestar y la convivencia ciudadana no han tenido ninguna importancia. La segunda explicación se relaciona a la crisis de gobernabilidad por la que atraviesa el Estado colombiano al no ser capaz de combatir la inseguridad, el crimen y la violencia. La crisis de legitimidad del Estado en los ojos de la ciudadanía, se traduce así en una baja credibilidad en la policía.

El rol del ciudadano es determinante para que la lucha contra el crimen y la violencia sea exitosa. Su función se podría entender en dos aspectos primarios. En primera instancia, el ciudadano es la principal fuente de información para la policía, por medio de la provisión de inteligencia local sobre las dinámicas criminales y por medio de la denuncia y queja. En segunda instancia, se ha comprobado que la participación de los ciudadanos en programas de seguridad a nivel barrial en coordinación con la policía es clave para brindar un nivel satisfactorio de seguridad. En Bogotá hemos visto cómo los frentes locales de seguridad y las escuelas de seguridad ciudadana han tenido cierto avance. Los programas de policía comunitaria son decisivos para la construcción y mantención de una relación de confianza y proactiva con el ciudadano. Sólo de esa manera es posible estimular el aspecto preventivo del policiamiento como principal mecanismo de mejora de la legitimidad de la institución policial.

También hay otros asuntos que generan fricción interinstitucional. El exceso de poder que aplica la policía en el encuentro con los ciudadanos es uno de ellos. En varias ocasiones, la policía es criticada públicamente por los ciudadanos, que también expresan su descontento con el alcalde mayor y su administración. Estas reacciones son transmitidas por los medios de comunicación y generan molestia en el cuerpo policial.

Asimismo, la institución policial se caracteriza por tener una cultura muy fuerte que la distingue del resto de la sociedad. Esto se entiende como un factor necesario para que la policía realice su misión y labor diaria. Al mismo tiempo, crea una distancia con el ciudadano ya que la vocación del policía lo pone como un protector y vigilante de los ciudadanos contra el peligro y el maleante. De esta cultura forman parte aspectos como machismo y conservadurismo. Además, cuanto más violenta es la sociedad donde opera la policía, más pronunciada tiende a ser la cultura policial, ya que cada policía se identifica y se refugia en ella buscando apoyo y consuelo frente a una cotidianeidad repleta de peligros. Ello hace que la cultura institucional se torne importante psicológicamente para los miembros. Indudablemente esto contribuye a distanciar a la policía de los ciudadanos.

En el aspecto *horizontal*, es notable como la relación Policía-ciudadano ha sido facilitada en gran medida por el involucramiento de la Alcaldía Mayor en materias de seguridad a nivel local. Un caso que evidencia claramente esta tendencia es la localidad de Chapinero. La gestión de la seguridad en esta localidad ha sido particularmente interesante como caso de estudio, ya que muestra un alto grado de interacción interinstitucional. Se trata de una zona de la capital que presenta múltiples desafíos de seguridad, por ser un importante centro económico, la principal zona de diversión nocturna (discotecas, clubes, bares, restaurantes, prostíbulos, zona de la población LGTB, entre más), el hogar de varias universidades y donde hay más de dos millones de población transitoria al día. Los hallazgos de este estudio de caso manifiestan que la relación entre la Alcaldía Local y la Estación de Policía es caracterizada por particularidades muy similares a las que caracterizan la relación interinstitucional a nivel distrital. El manejo local de la seguridad depende de la relación interpersonal que hay entre el alcalde local y el comandante de policía. Ello indica que la vulnerabilidad del manejo local es alta y que la consecuencia de una ruptura interinstitucional es grave, ya que paralizaría la gestión local y servicios de seguridad. Esta tendencia concuerda con la tesis de Prats en el primer capítulo quien argumenta que la gobernabilidad es

profundamente dependiente de la estructura institucional formal e informal existente, y además dependiente de las capacidades o competencias de las autoridades, ya que sin gobernabilidad no hay desarrollo.

El cuarto capítulo identificó otros tres actores que influyen de distinto grado en el manejo de la seguridad en la capital. El primer actor es el sector privado. La proliferación de compañías que ofrecen soluciones privadas de seguridad y vigilancia en Bogotá es una clara indicación de una alta percepción de inseguridad e entre los capitalinos. Ello implica una desigualdad en la protección al ciudadano, contribuyendo así a una mayor segregación socioeconómica. Esto perjudica la imagen de la policía, ya que el quebrantamiento social da lugar a un mayor número de percepciones y prejuicios obre la fuerza policial. La contribución del sector privado a la seguridad pública local es restringida. Este estudio muestra que se limita a informar sobre actos delictivos y violentos que observa desde su espacio privado o semiprivado, como centros comerciales. En este sentido, las empresas de seguridad que forman parte de la red de contactos de la policía y del municipio mantienen contacto con ella y rápidamente informan sobre un acto violento o criminal. Pero no intervienen. Esto se debe a que las normas laborales de las empresas son estrictas y reducen su accionar a su espacio privado.

El segundo actor son los medios de comunicación. Es sobre todo en la relación Policía-ciudadano que los medios tienden a desempeñar un papel determinante, por su manera de transmitir noticias y perfilar a la institución policial. La tendencia general es mostrar una imagen negativa. Durante los últimos años, avances tecnológicos al alcance de cualquier persona y de los mismos medios de comunicación han permitido captar imágenes de abuso policial, que son transmitidas por el internet y/o medios televisivos. Ello ha dificultado el trabajo de la policía, tiende a reducir la confianza ciudadana en la institución y, pone de relieve que la policía misma debe dar mucho más atención a su accionar que en el pasado. Una problemática que enfrenta la policía es que la noticia transmitida no siempre muestra toda la verdad, dando la imagen de una institución abusiva. Independientemente de su cabalidad, dichas imágenes forman la opinión ciudadana y tienden a agravar aún más la alta desconfianza en la policía. El interés del público y el *hype* que se ha formado alrededor de las noticias de crimen, la violencia y las noticias policiales no parecen contribuir positivamente en mejorar la percepción de seguridad ciudadana ni en mejorar la imagen de la policía. La manera más eficaz de contrarrestar esta

tendencia por parte de la policía es aumentar el conocimiento ciudadano sobre la institución y fortalecer su relación con los ciudadanos.

El tercer actor que tiene el poder de influir en la relación *vertical* en Bogotá es el Gobierno Nacional. La intervención del Presidente no es negativa en sí, ya que como jefe de estado tiene esa facultad en momentos de crisis. No obstante, esta intervención corre el riesgo de perjudicar la imagen pública del gobierno municipal –sobre todo para el alcalde mayor– ya que expresa una falta de confianza por parte del nivel nacional en el gobierno de la ciudad, lo cual repercute también en la imagen del gobierno local en la ciudadanía.. Además, la Policía Metropolitana en la capital tiene en efecto dos jefes (el alcalde mayor y el Presidente), y la Policía Nacional siempre cumple la orden del Presidente de la República, un presidente que por lo general no procede de la izquierda.

Como este estudio ha demostrado, la relación interinstitucional ha permitido una acelerada interacción entre las alcaldías locales, los miembros de la estación local de policía y los ciudadanos; además de una parte del sector privado. Estas nuevas redes de gobernanza están beneficiando de manera contundente el manejo local de la seguridad; allí se diseñan planes y estrategias locales de seguridad y se fortalecen los lazos tanto horizontales (la dinámica interinstitucional) como verticales (la dinámica ente las instituciones públicas y los ciudadanos). Así también lo manifiesta Frühling en el primer capítulo, al decir que la participación de las comunidades tiene una ventaja estratégica ya que estimula el diálogo y la cooperación entre la policía y los ciudadanos, además de ejercer y monitorear el actuar policial. De forma similar, estas nuevas dinámicas son lo que autores como Kjær caracterizan como interacciones de gobernanza. Como se muestra en el primer capítulo, esta autora entiende que la nueva gobernanza no se restringe a las instituciones del Estado, sino que el enfoque incluye también a otros actores que toman parte de un proceso orientado a conseguir objetivos comunes. No obstante, la consolidación de estas nuevas dinámicas en el manejo de la seguridad local, es la dirigencia gubernamental y la interacción con los ciudadanos que forman las dos principales articulaciones que constituyen la gestión pública en la ciudad. Ello concuerda con la observación de Carrillo Flórez (capítulo primero) que es al nivel local donde el Estado debe de mejorar la gobernabilidad municipal. Otros actores, como el sector privado y entidades públicas, se involucran de forma secundaria por su *expertise* o necesidad en situaciones determinadas.

La emergencia de estas redes de gobernanza y la principal responsabilidad en manos del gobierno municipal, señalan la participación de la ciudadanía y otros actores en la gestión de seguridad. De este modo, puede verse una reversión de la tendencia militarizada y represiva del sector seguridad. El involucramiento del gobierno municipal facilita el distanciamiento de la influencia militar en la gestión pública; siendo el gobierno municipal el representante del ciudadano, la participación de éste puede garantizarse mediante la autoridad civil local. Esto muestra así que la designación del Alcalde Mayor como responsable de la seguridad local puede ser un instrumento efectivo para contrarrestar la llamada “resistencia burocrática al cambio” identificada por Boeninger (1994: 88) en el capítulo 1, donde tanto factores institucionales, sociopolíticos, culturales políticos e históricos impiden reformar el Estado.

Los costos que genera la problemática de inseguridad son altísimos y requieren de soluciones sostenibles urgentemente. ¿Dónde y cómo se debería enfrentar estas problemáticas? El combate al crimen es un esfuerzo continuo. Las autoridades locales necesitan ejercer presión sobre la actividad y redes delictivas constantemente, de manera cooperativa y con estrategias integrales para reprimir. Brindar seguridad a los ciudadanos requiere de planes de seguridad que involucren tanto medidas preventivas como represivas; así, el éxito institucional está en la integralidad del esfuerzo. Qué particularidades nos enseña este estudio sobre el manejo de la seguridad en Bogotá entre 1995 y 2015? De manera concluyente, se sostiene que la experiencia de la gestión pública que ha vivido la capital colombiana a lo largo de las dos últimas décadas es muy valiosa, ya que muestra la importancia de atacar las problemáticas de inseguridad al nivel local. Ello no quiere decir que todo lo que se ha realizado en Bogotá haya sido positivo. Sin embargo, los resultados de este estudio ponen en relieve las complejidades institucionales que se vive en el día a día entre la Alcaldía Mayor y la Policía Metropolitana en Bogotá, como también la multiplicidad de desafíos que enfrentan las Alcaldías locales y las estaciones de policía. La cooperación interinstitucional no es fácil y requiere de condiciones particulares. Su dinámica es frágil y corre el riesgo de desequilibrarse. Al obstaculizarse la dinámica interinstitucional, se pone en riesgo toda la política pública de seguridad; así, la comunicación e interacción con el ciudadano son desarticuladas o, simplemente, cesan de existir cuando se presentan situaciones de crisis de gobernabilidad. Es al nivel local, o municipal, donde el Estado busca dar respuestas para combatir el crimen.

Así, este estudio permite concluir que las interacciones horizontales y verticales entre el gobierno municipal, la fuerza policial y los ciudadanos, pueden aumentar la eficacia institucional en la lucha contra el crimen al mismo tiempo de construir legitimidad para las autoridades locales. La suma de estas interacciones positivas resultaría en una gestión de seguridad más eficiente y un mayor grado de gobernabilidad.

En ese sentido, el presente estudio contribuye al debate académico, comprendiendo que el concepto de gobernabilidad no sólo refiere al funcionamiento del Estado y sus instituciones, sino que también incluye a la sociedad como sujeto de análisis. Ello se evidencia en las temáticas estudiadas en esta tesis: la relación interinstitucional entre el gobierno municipal y la policía (horizontal) y, segundo, la policía y su relación con los ciudadanos (vertical), que ponen en la sombra estudios “técnicos” de administración pública en temáticas de seguridad. De cierto modo rompe así con tendencia en la academia latinoamericana de seguir corrientes provenientes de Europa, en las que temas como la gestión local de seguridad y la relación entre la policía y los gobiernos locales no captan un interés marcado. Asimismo complementa los numerosos estudios sobre los efectos socioeconómicos y culturales de la violencia, el crimen y la inseguridad, al presentar un análisis sobre el manejo de seguridad en un contexto local interinstitucional.

Muchas han sido las iniciativas y estrategias de seguridad que se han llevado a cabo en Bogotá entre 1995 y 2015. El cambio político que se produjo en 2004 marcó un giro importante en este aspecto. Entre los periodos 1995-2003 y 2004-2015 hay claras diferencias con factores que influyen en la intensidad de la cooperación interinstitucional. Siendo esta relación determinante para una gestión local eficaz de la seguridad, debe ser prioridad en las políticas públicas locales. La eficacia tiene efecto directo en la legitimidad y es notable en Bogotá. Desde 1995, la responsabilidad que el gobierno municipal está tomando en materias de seguridad; la mejoría institucional que la administración distrital y la policía han tenido en infraestructura, capacitación y profesionalización, da como resultado un avance trascendental en el contexto latinoamericano. Se trata de un proyecto para mejorar la gobernabilidad de la seguridad pública local mediante la mejora de la eficacia institucional y la construcción de legitimidad para el Estado y sus instituciones. De esa manera se dan espacios para que junto con la eficacia y la legitimidad, se consolide la

estabilidad política, los tres componentes básicos para la gobernabilidad, como lo dice Camou en el primer capítulo.

El análisis de los periodos 1995-2003 y 2004-2015 señala claramente la importancia en efectivizar la gestión pública (mediante la institucionalización y mejoría del actuar por parte de las autoridades policiales y municipales) y legitimar la existencia y el actuar de las autoridades locales. Solamente de esa manera se construye estabilidad política. En estas circunstancias, el caso de estudio también muestra como la capacidad que tiene el burgomaestre y su imagen pública influye en el nivel de gobernabilidad, no sólo en la gestión de seguridad en la relación entre el gobierno municipal y la policía, sino también a un nivel más general de gestión de la ciudad. Las observaciones que se ha hecho en este estudio de la relación horizontal entre el gobierno municipal y la policía muestran que los momentos de crisis de gobernabilidad que vivió Bogotá en las administraciones de Moreno y Petro son claras indicaciones de ello. Esto corresponde a la tesis de Blanco quien, como vimos en el primer capítulo, argumenta que la supervivencia de la gobernabilidad en los sistemas democráticos depende de la confianza ciudadana hacia el Estado y el liderazgo político.

Se puede concluir así también, que la experiencia de Bogotá en materias de seguridad pública corresponde a la tesis de Saín en el primer capítulo, la cual señala que toda política de seguridad pública consta de dos elementos fundamentales: a) el “diagnóstico situacional”, consistente en una operación constante de colección, análisis y monitoreo de la situación de la violencia y del delito. Esta producción persistente suministra información específica y actualizada sobre la situación para que luego facilite el diseño e implementación de estrategias de prevención y conjuración y; b) el “diagnóstico institucional”, que involucra tanto la producción del estado de la situación normativa, organizativa y funcional del sistema institucional de seguridad pública, como de las estrategias y políticas que deben ser llevadas a cabo. Desde 1995, estos dos elementos están presentes en las políticas públicas de seguridad. Como se observa, el diagnóstico institucional, corresponde a la modernización e institucionalización de la Alcaldía Mayor y de la Policía Metropolitana, del diseño y ejecución de políticas públicas, y el funcionamiento diario del manejo local de la seguridad. Mientras que el diagnóstico situacional corresponde al sistema municipal y policial de ejercer un monitoreo, análisis y un diagnóstico constante de la situación de la violencia, del delito y de la inseguridad. Como ha demostrado la presente

investigación, el principal desafío no es la realización diaria de estas estrategias sino más bien la coordinación interinstitucional, donde se trata de compartir opiniones, resultados analíticos, estadísticas, entre más, para que de manera conjunta se logre diseñar y ejecutar políticas públicas de seguridad para guardar el orden público en las calles capitalinas. Sólo mediante el estudio al nivel micro se puede analizar estas particularidades.

Sobre los resultados de esta investigación, puede sostenerse que la relación interinstitucional no resulta de una reforma institucional, sino que depende de esfuerzo personal de los actores involucrados. De tal modo constituye una relación vulnerable que requiere de un cuidado y mantenimiento constantes, u que está sujeta a altibajos. Como hemos observado, el proyecto de transformar la gestión pública local en Bogotá en 1995 y 2003 tuvo un efecto muy positivo en la eficacia de la Administración Distrital y permitió que se institucionalizara la seguridad pública local, donde el establecimiento de la relación interinstitucional se tornó el eje central para diseñar y ejecutar políticas públicas de seguridad. La modernización del sector correspondiente contribuyó a que se efectivizara la gestión pública y produjo legitimidad mediante la mejora de las condiciones locales de seguridad y de convivencia. El nivel de voluntad política y calidad de liderazgo político que brindaron los burgomaestres fueron aspectos que contribuyeron a la estabilidad del liderazgo político durante ese periodo, resultando en altos niveles de gobernabilidad. El periodo 2004-2015 forma un contraste, ya que se dejó caer el modelo de seguridad que se había consolidado entre el gobierno municipal y la Policía Metropolitana. La relación interinstitucional que se desarrolló en este periodo estuvo caracterizada por ser volátil, tensa, sujeta a roces interpersonales y contratiempos institucionales que influyeron negativamente en la gestión de la seguridad local ya que ocasionalmente resultaron en desarticulación interinstitucional e inmovilización de las políticas públicas locales. Aun así, en relación al periodo anterior, la gestión de seguridad entre 1995-2015 ha constituido un avance digno de ser reconocido.

La aplicación de una perspectiva centrada en el actor ha permitido analizar muy detalladamente la relación entre la policía y el gobierno municipal, ya que se ha podido acceder a las experiencias personales de varios de los principales individuos y protagonistas que fueron sus responsables. Ello ha contribuido a obtener una mayor comprensión sobre la relación interinstitucional y ha aportado al debate sobre el nivel micro de

la gobernabilidad en materias de seguridad. La cooperación entre la Alcaldía Mayor y la Policía Metropolitana es multifacética. Los factores que de una u otra manera influyen en su dinámica son muchos; en particular, se destaca la relación interpersonal entre el alcalde mayor y el comandante de la policía. En el fondo, todo manejo depende de esta interacción. No obstante la institucionalización del sector seguridad pública local, la calidad del manejo es frágil por la dependencia de la relación interpersonal entre el alcalde mayor y el comandante de la policía, lo que también fácilmente puede repetirse al nivel de las localidades, entre el alcalde local y el comandante de la estación de policía. Una ruptura en la articulación interinstitucional, que fácilmente puede originarse en una querrela interpersonal, tiene mayor impacto al nivel local por ser el espacio donde se ejecuta la mayoría de las políticas públicas y donde se nutren las relaciones cotidianas con los ciudadanos. Sin cooperación entre la autoridad municipal y la policía, difícilmente habrá beneficio para los ciudadanos.

Bibliografía

- Acedo-Carmona y Gomila (2014) 'Personal trust increases cooperation beyond general trust'. *PloS one*, 9(8), s.n.
- Acero, H. (s.f) Casos Exitosos de Seguridad en Gobiernos Locales. Departamento de Seguridad Pública de la Organización de Estados Americanos (OAS). Washington, DC.
- Acero, H. (2006) 'Departamentos y Municipios Seguros (DMS): Responsabilidad local de la convivencia y la seguridad ciudadana' en Carballido, A., (ed.) *Aportes para la convivencia y la seguridad ciudadana: Vol. 2*, pp. 79-97. San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Acero, H. (2007) Instrumentos para la Gestión de la Convivencia y la Seguridad Ciudadana en América Latina. Consultado a través de www.convivenciayseguridadciudadana.com, el 10 de abril 2014.
- Acero, H. (2003) 'La Seguridad Ciudadana en Entornos Urbanos Complejos' en Llorente, M.V. y M. Rubio. eds. *Elementos para una criminología local: políticas de prevención del crimen y de la violencia en ámbitos urbanos*, pp. 215-256. Bogotá: Secretaría de Gobierno de Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de economía/Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE): Ediciones Uniandes.
- Acero, H. (2005) 'La seguridad ciudadana una responsabilidad de los gobiernos locales en Colombia', en Dammert, L. y G. Paulsen (eds.) *Ciudad y Seguridad en América Latina*, pp. 133-149. Santiago de Chile: FLACSO.
- Acero, H. (2005) 'Los gobiernos locales y la seguridad ciudadana' en Casas Dupuy, P. et al. *Seguridad urbana y policía en Colombia*, pp. 167-234. Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia.
- Acero, H. (2002) 'Reducción de la violencia y la delincuencia en Bogotá, Colombia, 1994-2002'. *Biomédica*, 22, pp. 362-372.
- Acero, H. ed. (2003) *Violencia y delincuencia en contextos urbanos: la experiencia de Bogotá en la reducción de la criminalidad 1994-2002*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Acero H. y A. Mockus (2005) 'Criminalidad y violencia en América Latina: la experiencia exitosa de Bogotá'. Seguridad Sostenible: Gobernanza y Seguridad Sostenible IIG. Consultado a través de www.iigov.org, 12 de junio 2013.
- Achard, D. y M. Flores (1997) *Gobernabilidad: Un reportaje de América Latina*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Adelman, J. (2006) 'Unfinished States: historical perspectives on the Andes', en Drake, P.W. y E. Hershberg (eds.) *State and Society in Conflict. Comparative Perspectives on Andean Crises*, pp. 41-73. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

- Aguilar, L.F. (2010) *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar*. México: Friedrich Naumann Stiftung.
- Ahmad, N. *et al.* (2011) La Confianza en la Policía Nacional. *Perspectivas desde el Barómetro de las Américas*, 59, pp. 1-11.
- Ahrensdoerf, P.J. (2000) 'The fear of death and the longing for immorality: Hobbes and Thucydides on human nature and the problem of anarchy'. *The American Political Science Review*, 94(3), pp. 579-593.
- Ahumada, C. (2002) *Cuatro años a bordo de sí mismo: la herencia económica, social y política del gobierno de Andrés Pastrana*, pp. 271-299. Bogotá: El Áncora.
- Alape, A. (1989) 'El 9 de abril, asesinato de una esperanza', en Tirado Mejía, A. (ed.) *Nueva historia de Colombia tomo II*, pp. 33-56. Bogotá: Editorial Planeta.
- Alcaldía Mayor de Bogotá (1997) *Seguridad y Convivencia. Dos años y tres meses de desarrollo de una política integral*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Alcaldía Mayor de Bogotá (2010) *Guía del buen gobierno para la seguridad ciudadana*. Bogotá: Centro de Estudios y Análisis en Convivencia y Seguridad Ciudadana (CEACSC).
- Alcántara Sáez, M. (1994) 'De la gobernabilidad'. *América Latina Hoy*, 8, pp. 7-13.
- Alcántara Sáez, M. (2009) 'Los retos políticos de la gobernabilidad democrática en América Latina'. *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*, 8(1), s.n.
- Alesina, A.F. ed. (2005) *Institutional reforms: the case of Colombia*. Cambridge: MIT Press.
- Alfonso, Ó. (2005) 'El lamentable estado de la política urbana en Colombia'. *Revista de Economía Institucional*, 7(12), pp. 291-298.
- Alvarado, A. y M. Serrano eds. (2012) *Seguridad Nacional y Seguridad Interior*. México: El Colegio de México.
- Amaya, E.A. (2006) 'Security Policies in El Salvador, 1992-2002', en Bailey, J. y Dammert, L. (eds.) *Public security and police reform in the Americas*, pp. 132-147. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Andersen, M. (2002) *La policía: pasado, presente y propuestas para el futuro*. Buenos Aires: Ed. Sudamericana.
- Andersson, K. y F. van Laerhoven (2007) 'From Local Strongman to Facilitator: Institutional Incentives for Participatory Municipal Governance in Latin America'. *Comparative Political Studies*, 40(9), pp. 1085-1111.
- Andreas, P. R., y K.E. Sharpe (1992) 'Cocaine politics in the Andes'. *Current History*, 91(562), pp.74-79.
- Andrew, C. y M. Goldsmith (1998) 'From Local Government to Local Governance – and Beyond?'. *International Political Science Review*, 19(2), pp. 101-117.
- Angarita Sarmiento, C.E. ed. (2009) *Continuidad o desmembrado?: la seguridad democrática insiste y la esperanza resiste: siete años de gobierno de Alvaro Uribe Vélez*.

- Bogotá: Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo.
- Ansaldi, W. *et al.* (2007) *La democracia en América Latina, un barco a la deriva*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Arias, E.D. (2006) *Drugs & democracy in Rio de Janeiro: trafficking, social networks, & public security*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Arias, E.D y D.M. Goldstein, eds. (2010) *Violent Democracies in Latin America*. Durham: Duke University Press.
- Arias, E.D. y M. Ungar (2009) 'Community Policing and Latin America's Citizen Security Crisis'. *Comparative Politics*, 41(4), pp. 409-429.
- Arias, P. (2009) *Seguridad privada en América Latina: el lucro y los dilemas de una regulación deficitaria*. Santiago de Chile: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Arias, P. *et al.* (2012) *Reformas Policiales en América Latina: Principios y lineamientos progresistas*. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung.
- Arias, P. y L. Zúñiga (2003) *Control, disciplina y responsabilidad policial: desafíos doctrinarios e institucionales en América Latina*. Santiago: FLACSO.
- Arias, P. y L. Zúñiga (2008) *Control, disciplina y responsabilidad policial: desafíos doctrinarios e institucionales en América Latina*. Santiago de Chile: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Arias, P., Rosada-Granados, H. y M. Saín (2012) *Reformas policiales en América Latina. Principios y lineamientos progresistas*. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung.
- Arias Trujillo, R. (2011) *Historia de Colombia contemporánea (1920-2010)*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Aranson, C. ed. (2005) *The peace process in Colombia with the Autodefensas Unidas de Colombia-AUC*. Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Arriagada, I. y L. Godoy (1999) *Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: diagnóstico y políticas en los años noventa*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Arteaga Hernández, M. y J. Jaime Arteaga Carvajal (1993) *Historia política de Colombia*. Bogotá: Intermedio Editores.
- Atehortúa Cruz, A. (2007) *Las banderas del presidente Uribe: estado comunitario, seguridad democrática, revolución educativa*. Bogotá: La Carreta Editores E.U.
- Atehortúa, Cruz, A. y H. Vélez (1994) *Estado y fuerzas armadas en Colombia (1886-1953)*. Bogotá: T/M Editores.
- Auyero, J., Bourgois, P. y N. Scheper-Hughes. eds. (2015) *Violence at the urban margins*. Nueva York: Oxford University Press.
- Auyero, J. y K. Kilanski (2015) 'Managing in the Midst of Social Disaster: Poor People's Responses to Urban Violence', en Auyero, J., Bourgois, P. y N. Scheper-Hughes. (eds.) *Violence at the urban margins*, pp. 189-211. Nueva York: Oxford University Press.

- Ávila, A. et al. (2014) *Violencia Urbana. Radiografía de una región*. Bogotá: Distribuidora y Editora Aguilar/Friedrich Ebert Stiftung.
- Ávila, A. y B. Pérez (2011) *Mercados de criminalidad en Bogotá*. Bogotá: Taller Edición Rocca.
- Avilés, W. (2012) 'Colombia's Left: Its power, influence, and challenges'. *Latin American Perspectives*, 39(1), pp. 5-9.
- Avilés, W. (2006) *Global Capitalism, Democracy, and Civil-Military Relations in Colombia*. New York: State University of New York Press, pp. 123-139.
- Avilés, W. (2006) 'Paramilitarism and Colombia's low-intensity democracy'. *Journal of Latin American Studies*, 38(2), pp. 379-408.
- Axworthy, L. (2001) 'Human security and global governance: Putting people first'. *Global governance*, 7, pp. 19-23.
- Ayoob, M. (1984) 'Security in the Third World: The Worm about to Turn?'. *International Affairs*, 60(1), pp. 41-51.
- Ayoob, M. (1991) 'The Security Problematic of the Third World'. *World Politics*, 43(2), pp. 257-283.
- Azaola, E. (2009) 'The Weaknesses of Public Security Forces in Mexico City', en Bergman, M. y Whitehead, L. (eds.) *Criminality, public security and the challenge to democracy in Latin America*, pp. 147-172. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Bagley, B. (2001) 'El tráfico de drogas y la política de los Estados Unidos en Colombia'. *ICONOS, Revista de Ciencias Sociales*, 10, pp. 87-98.
- Bagley, B. (1990) 'Narcotráfico: Colombia asediada', en Leal Buitrago, F. y Zamosc (eds.) *Al filo del caos: crisis política en la Colombia de los años 80*, pp. 445-474. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Bailey, J. (2006) 'From law and order to homeland security in the United States', en Bailey, J. y L. Dammert (eds.) *Public security and police reform in the Americas*, pp. 205-224. Estados Unidos: University of Pittsburgh Press.
- Bailey, J. (2009) "'Security traps" and democratic governability in Latin America: dynamics of crime, violence, corruption, regime, and state', en Bergman, M. y L. Whitehead (eds.) *Criminality, public security, and the challenge to democracy in Latin America.*, pp. 251-276. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Bailey, J. ed. (2003) *Public security in the Americas: new challenges in the South-North dialogue*. Georgetown: Center for Latin American Studies. Documento de Trabajo.
- Bailey, J. y L. Dammert. eds. (2006) *Public security and police reform in the Americas*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Baldwin, D. (1997) 'The concept of security'. *Review of International Studies*, 23, pp. 5-26.
- Ballén, R. (2010) *La pequeña política de Uribe y sus simulaciones*. Bogotá: Temis. Quinta edición.

- Banks, C.M. y J.A. Sokolowski (2009) 'From War on Drugs to War against Terrorism: Modeling the Evolution of Colombia's counter-insurgency'. *Social Science Research*, 38, pp. 146-154.
- Baracaldo Méndez, E. (2004) 'Educación para la convivencia y la seguridad ciudadana. Una experiencia de la administración civil de Bogotá con la Policía Metropolitana'. *Nueva Sociedad*, 191, pp. 132-146.
- Barco, V. (1990) *En defensa de la democracia: la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo. Informe del Presidente de la República, Tomo V*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Barker, R. (1990) *Political legitimacy and the state*. Oxford: Clarendon Press.
- Barreto Rozo, A. (2011) *La Generación del Estado de Sitio: el juicio a la anormalidad institucional en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Basset, Y. (2008) 'La izquierda colombiana en tiempos de Uribe'. *Nueva sociedad*, 214, pp. 4-13.
- Bayley, D. (2006) *Changing the guard*. New York: Oxford University Press.
- Bayley, D. (1971) 'The police and political change in comparative perspective'. *Law & Society Review*, 6(1), pp. 91-112.
- Bayley, D. ed. (1977) *Police and society*, pp. 219-236. Beverly Hills: Sage Publications.
- Bayley, D. y C. Shearing (1996) 'The future of policing'. *Law & Society Review*, 30 (3), pp. 585-606.
- Bazdresch Parada, M. (2003) 'Cambio municipal y participación social', en Cabrero, E. (ed.) *Políticas públicas municipales: una agenda en construcción*, pp. 49-85. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)/Miguel Ángel Porrúa.
- Bebchuk, L., Cohen, A. y A. Ferrell (2009) 'What matters in corporate governance?'. *Review of Financial studies*, 22(2), pp. 783-827.
- Beck, U. (2007) *Risk Society: Towards a New Modernity*. Londres: Sage Publications.
- Beetham, D. (1992) *The Legitimation of Power*. Hong Kong: Macmillan Press.
- Bejarano, A.M. (2001) 'The Constitution of 1991: an institutional evaluation seven years later', en Berquist, C., R. Peñaranda, y G. Sánchez (eds.) *Violence in Colombia, 1990-2000: Waging war and negotiating peace*, pp. 53-74. Wilmington: SR Books.
- Bejarano, A.M. (1990) 'Estrategias de paz y apertura democrática: un balance de las administraciones Betancur y Barco', en Leal Buitrago, F. y L. Zamosc (eds.) *Al filo del caos: crisis política en la Colombia de los años 80*, pp. 57-214. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Bejarano, A.M. y D. Levy-Pinto (2010) 'La región andina y el contexto hemisférico, o de cómo construir región en tiempos turbulentos', en Tanaka, M. y F. Jácome. (eds.) *Desafíos de la gobernabilidad democrática: reformas*

- político-institucionales y movimientos sociales en la región andina*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Belalcázar, D.M. y L.F. Tobar (2013) 'Determinantes sociales de la alimentación en familias de estratos 4, 5 y 6 de la localidad de Chapinero de Bogotá D.C.'. *Revista Facultad Nacional de Salud Pública*, 31(1), pp. 40-47.
- Beliz, G. (2012) *Gobernar la Seguridad Ciudadana en América Latina y el Caribe: Amenazas, desafíos y nudos estratégicos de gestión*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bello-Montes, C. (2012) 'Nuevos desafíos de los cuerpos policiales en un mundo globalizado'. *Revista Criminología*, 54(2), pp. 133-147.
- Bello-Montes, C. (2004) 'Programas locales de prevención del delito: la experiencia de la policía comunitaria en Bogotá'. *Revista Criminalidad*, 47, pp. 60-73.
- Bergman, M. y H. Flom (2012) 'Determinantes de la confianza en la policía: una comparación entre Argentina y México'. *Perfiles Latinoamericanos*, 40, pp. 97-122.
- Bergman, M. y L. Whitehead eds. (2009) *Criminality, public security, and the challenge to democracy in Latin America*, pp. 1-23. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Bergquist, C. (2001) 'Waging War and Negotiating Peace. The Contemporary Crisis in Historical Perspective', en Bergquist, C., Peñaranda, R. y G. Gonzalo Sánchez (eds.) *Violence in Colombia, 1990-2000: Waging War and Negotiating Peace*, pp. 195-212. Wilmington: SR Books.
- Bergquist, C., Peñaranda, R. y G. Gonzalo Sánchez (eds.) (2001) *Violence in Colombia, 1990-2000: Waging War and Negotiating Peace*, pp. 53-74. Wilmington: Scholarly Resources Books.
- Bergquist, C., Peñaranda, R. y G. Gonzalo Sánchez. eds. (1992) *Violence in Colombia: the contemporary crisis in historical perspective*. Wilmington: SR Books.
- Bermúdez, Rossi, G. (1982) *El poder militar en Colombia. De la colonia al Frente nacional*. Bogotá: Editorial América Latina.
- Betancourt, A. (2007) 'La seguridad privada en América Latina: un mercado en crecimiento (Internacional)'. *Ciudad Segura*, 19, p. 3.
- Bevir, M., Rhodes, R. A., y P. Weller (2003) 'Traditions of governance: interpreting the changing role of the public sector'. *Public Administration*, 81, pp. 1-17.
- Biglaiser, G. y D.S Brown (2003) 'The Determinants of Privatization in Latin America'. *Political Research Quarterly*, 56(1), pp. 77-89.
- Birkbeck, C. y L. Gabaldón (2002) 'La disposición de agentes policiales a usar fuerza contra el ciudadano', en Briceño-León, R. (eds.) *Violencia, sociedad y justicia en América Latina*, pp. 229-243. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

- Bislev, S. (2004) 'Globalization, State Transformation, and Public Security'. *International Political Science Review*, 25(3), pp. 281-296.
- Blair, H. (2000) 'Participation and accountability at the periphery: democratic local governance in six countries'. *World development*, 28(1), pp. 21-39.
- Blanco, C. (2006) 'Reform of the State: An Alternative for Change in Latin America'. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 606, pp. 231-243.
- Bobeá Castellanos, L. F. (2011). 'Violencia y seguridad democrática en República Dominicana'. Tesis de doctorado. Universidad de Utrecht.
- Bobeá, L. (2010) 'Organized Violence, Disorganized State', en Arias, E.D y D.M. Goldstein (eds.) *Violent Democracies in Latin America*, pp. 141-200. Durham: Duke University Press.
- Bobeá, L. (2012) 'The emergence of the democratic citizen security policy in the Dominican Republic'. *Policing and Society: An International Journal of Research and Policy*, 22(1), pp. 57-75.
- Bobeá, L. ed. (2003) *Entre el crimen y el castigo: seguridad ciudadana y control democrático en América Latina y el Caribe*, pp. 9-29. Caracas: Nueva Sociedad.
- Bodemer, K. ed. (2003) *Políticas públicas, inclusión social y Ciudadanía*. Caracas: Red de Cooperación Eurolatinoamericana (Recal).
- Bodemer, K. y F. Carrillo Flórez eds. (2007) *Gobernabilidad y reforma política en América Latina y Europa*. La Paz: Plural Editores.
- Bodemer, K. y F. Rojas Aravena eds. (2005) *La seguridad en las Américas: nuevos y viejos desafíos*. Madrid: Iberoamericana; Frankfurt am Main: Vervuert.
- Boeninger, E. (1994) 'La gobernabilidad. Un concepto multidimensional'. *Revista Estudios Internacionales*, 105, pp. 79-94. Santiago: Universidad de Chile.
- Bonilla, A. (2004) 'Percepciones de la amenaza a la seguridad nacional de los países andinos: regionalización del conflicto colombiano y narcotráfico', en Gómez, J.M. (eds.) *América Latina y el (des)orden global neoliberal: hegemonía, contrahegemonía, perspectivas*, pp. 151-172. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Bonilla-Ovallos, M.E. (2013) 'La participación comunitaria en asuntos de seguridad ciudadana en Bucaramanga y su Área Metropolitana'. *Revista Criminalidad*, 55(2), pp. 147-166.
- Bonner, M. D. (2009) 'State discourses, police violence and democratisation in Argentina'. *Bulletin of Latin American Research*, 28(2), pp. 227-245.
- Booth, J. (1974) *Rural violence in Colombia, 1948-1963*. Austin: University of Texas.
- Booth, J.A. y M.A. Seligson (2009) *The Legitimacy Puzzle in Latin America. Political Support and Democracy in Eight Nations*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Booth, K. (1991) 'Security and emancipation'. *Review of International Studies*, 17, pp. 313-326.

- Borja, J. (1997) 'Las ciudades como actores políticos'. *América Latina Hoy*, 15, pp. 15-19.
- Borja, J. (2008) 'Miedos, segregación y mercado en la ciudad globalizada'. *Nueva Sociedad*, 213, pp. 25-34.
- Borrero, A. (2006) 'Los militares: los dolores del crecimiento', en Leal Buitrago, F. ed. (2006) *En la encrucijada: Colombia en el siglo XXI.*, pp. 113-146. Bogotá: Editorial Norma.
- Botello, N. A. (2005) 'Seguridad privada y populismo punitivo en México'. *Quivera*, 7(1), pp. 340-356.
- Botero, F. (2007) 'Colombia:¿ democracia, paracracia o simplemente desgracia?'. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 27(Esp), pp. 97-111.
- Botero, M.H. y C. Suárez Espinosa (2010) *Bogotá y la descentralización interterritorial: crónica de una historia inconclusa.* Bogotá: Editorial Universidad del Rosario. Documento de investigación número 37.
- Botero Montoya, M. (1986) *La herencia del Frente Nacional, 1948-1986.* Bogotá: Tercer Mundo.
- Botero, R. (2003) *Terrorismo y seguridad.* Bogotá: Planeta Colombiana.
- Boukalas, C. (2014) *Homeland Security, Its Law and Its State: A Design of Power for the 21st Century.* Abingdon: Routledge.
- Bouley JR, E.E. y M.S. Vaughn (1995) 'Violent crime and modernization in Colombia'. *Crime, Law & Social Change*, 23, pp. 17-40.
- Bouvier, V.M. (2009) *Colombia: building peace in a time of war.* Washington: United States Institute of Peace.
- Bowen, J. D. (2011) 'The Right in "New Left" Latin America. Journal of Politics in Latin America', 3(1), pp. 99-124.
- Bowman, K.S. (1996) 'Taming the tiger: militarization and democracy in Latin America'. *Journal of Peace Research*, 33(3), pp. 289-308.
- Bowden, M. (2007) *Killing Pablo. The hunt for the richest, most powerful criminal in history.* Londres: Atlantic Books.
- Brewer, R., y P. Grabosky (2014) 'The Unraveling of Public Security in the United States: The Dark Side of Police-Community Co-Production'. *American Journal of Criminal Justice*, 39(1), pp. 139-154.
- Briceño-León, R. (2002) 'La nueva violencia urbana de América Latina'. *Sociologías*, 4(8), pp. 34-51.
- Briceño-León, R. ed. (2002) *Violencia, sociedad y justicia en América Latina.* Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Briceño-León, R. y L. Salazar (2009) *La influencia de los medios en la percepción del riesgo.* San José: Universidad de Costa Rica.
- Briceño-León, R. (2015) 'Caracas: From Heaven's Branch to Urban Hell', en Koonings, C.G. y D. Kruijt (eds.) *Violence and resilience in Latin American cities*, pp. 53-72. Londres: Zed Books.

- Brinks, D.M. (2008) *The judicial response to police killings in Latin America: inequality and the rule of law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bromberg, P. y P. Medellín (2001) Descentralización y gobierno: la gobernabilidad de la ciudad en cuestión. *Revista de Estudios Sociales*, 10, pp. 91-95.
- Bruneau, T.C. (2009) 'Democracia y efectividad: desafíos para adaptar la inteligencia en la lucha contra el terrorismo', en: Dammert, L. (ed.) *Crimen e Inseguridad. Políticas, temas y problemas en las Américas*, pp. 255-270. Santiago de Chile: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Bucheli, M. (2004) 'Enforcing Business Contracts in South America: The United Fruit Company and Colombian Banana Planters in the Twentieth Century'. *The Business History Review*, 78(2), pp. 181-212.
- Burke, M. (1992.) 'Cop culture and homosexuality'. *The Police Journal*, 65(1), pp. 30-39.
- Buzan, B. (1991) 'New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century'. *International Affairs*, 67(3), pp. 431-451.
- Buzan, B. (1997) 'Rethinking Security after the Cold War'. *Cooperation and Conflict*, 32(1), pp. 5-28.
- Cabrero Mendoza, E. (2003) 'La agenda de políticas públicas en el ámbito municipal: una visión introductoria', en Cabrero Mendoza, E. (ed.) *Políticas públicas municipales: una agenda en construcción*, pp. 13-47. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Caldeira, T. P. (2000) *City of walls: crime, segregation, and citizenship in São Paulo*. Berkeley: University of California Press.
- Call, C.T. (2002) 'War Transitions and the New Civilian Security in Latin America'. *Comparative Politics*, 35(1), pp. 1-20.
- Call, C. T. y W. Stanley (2001) 'Protecting the People: Public security choices after civil wars'. *Global Governance*, 7(2), pp. 151-172.
- Calvo Ospina, H. (2008) *Colombia, laboratorio de embrujos: democracia y terrorismo de Estado*. Tres Cantos: Foca.
- Calzado, M. (2014) 'Violencia urbana y subjetividades victimizantes: sentidos y experiencias organizativas de las víctimas de la inseguridad en Argentina'. *Papeles de CEIC, International Journal on Collective Identity Research*, 2, pp. 1-30.
- Camacho, A. (1995) 'Seguridad: ¿Para la gente o para el Estado?'. *Análisis Político*, 21, pp. 70-81.
- Camacho Guizado, A. (1994) 'La reforma de la policía Colombiana. ¿Esperanzas o frustraciones?' *Nueva Sociedad*, 129, pp. 27-40.
- Camacho Guizado, A. (1993) 'La reforma de la policía: realidades inmediatas y objetivos estratégicos'. *Análisis Político*, 19, pp. 50-62.
- Camacho Guizado, A. (1994) Seguridad: ¿Para la gente o para el Estado? *Análisis Político*, 21, pp.70-81.

- Camacho Guizado, A. y F. Leal Buitrago eds. (2000) *Armar la paz es desarmar la guerra: herramientas para lograr la paz*. Bogotá: Centro de Estudios de la Realidad Colombiana (CEREC).
- Cámara de Comercio de Bogotá (2014) Encuesta de Percepción y Victimización: Bogotá y localidades. Bogotá.
- Cámara de Comercio de Bogotá (2014) *Observatorio de Seguridad en Bogotá. Balance del año 2013*. Bogotá: Cámara de Comercio de Bogotá. www.ccb.org.co.
- Cámara de Comercio de Bogotá (2008) Caracterización de los servicios de vigilancia y seguridad privada en Bogotá. Bogotá: Cámara de Comercio de Bogotá.
- Camou, A. (2013) *Gobernabilidad y Democracia*. México: Instituto Federal Electoral.
- Camou, A. (1993) 'Gobernabilidad y democracia en México. Avatares de una transición incierta'. *Nueva Sociedad*, 128, pp. 102-119.
- Camou, A. (2000) 'La múltiple (in) gobernabilidad: elementos para un análisis conceptual'. *Revista Mexicana de Sociología*, 62(4), pp. 159-188.
- Camou, A. (2001) *Los Desafíos de la Gobernabilidad*, pp. 15-58. México: Plaza y Valdés Editores.
- Camp, R.A. ed. (2001) *Citizen views of democracy in Latin America*, pp. 3-23. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Campesi, G. (2010) 'Policing, urban poverty and insecurity in Latin America: The case of Mexico City and Buenos Aires'. *Theoretical Criminology*, 14(4), pp. 447-471.
- Campos Freire, F. (2008) 'Las redes sociales trastocan los modelos de los medios de comunicación tradicionales'. *Revista latina de Comunicación Social*, 63, pp. 287-293.
- Canseco, J. D. (2009) *Situación de la discapacidad en la región andina (legislación y políticas de Estado)*. Organismo Andino de Salud–Convenio Hipólito Unanue (ORASCONHU). Consultado a través de <http://www.orasconhu.org/documentos/Discapacidad%20en%20la%20Subregion%20Andina%20-%20consultoria.pdf>, el 15 de julio 2015.
- Cao, L. y J.S. Zhao (2005) 'Confidence in the police in Latin America'. *Journal of Criminal Justice*, 33(5), pp. 403-412.
- Carranza, E. (2004) 'Políticas públicas en materia de seguridad de los habitantes ante el delito en América Latina'. *Revista Nueva Sociedad*, 191: 52-64.
- Carreras, M. (2013) *Latin American Research Review*, 48(3), pp. 85-107.
- Carrigan, A. (1993) *The Palace of Justice: a Colombian tragedy*. Nueva York/Londres: Four Walls Eight Windows.
- Carrillo, E. (2011) 'La Evolución de los Estudios de Administración Pública: la cuestión del objeto', en Pardo, M. (ed.) *De la Administración Pública a la Gobernanza*, pp. 21-60. Ciudad de México: El Colegio de México.

- Carrillo Flórez, F. (2000) 'Estado, gobernabilidad y lucha contra la violencia en América Latina', en Sapoznikow, J. (ed.) *Convivencia y Seguridad: un reto a la gobernabilidad*, pp. 17-26. Nueva York: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Carrillo Flórez, F. (2007) 'Seguridad ciudadana en América Latina: Un bien público cada vez más escaso'. *Pensamiento iberoamericano*, pp. 181-198.
- Carrión, F. (2003) 'De la violencia urbana a la convivencia ciudadana', en Bobeá, L. (ed.) *Entre el crimen y el castigo: seguridad ciudadana y control democrático en América Latina y el Caribe*, pp. 51-84. Caracas: Nueva Sociedad.
- Carrión, F. (2014) *La ciudad y su gobierno en América Latina*. Salamanca: Instituto de Iberoamérica. Documento de trabajo.
- Carrión, F. (2012) 'El desafío político de gobernar una ciudad-región'. *Revista del Instituto de la Ciudad*, 1(1), pp. 127-138.
- Carrión, F. (2004) 'La inseguridad ciudadana en la comunidad andina', en Rhi-Sausi, J.L. (ed.) *El desarrollo local en América Latina: logros y desafíos para la cooperación europea*, pp. 149-162. Caracas: Recal-CeSPI/Nueva Sociedad.
- Carrión, F. (2002) *Seguridad ciudadana, ¿espejismo o realidad?* Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Carrión, F. (2007) 'Percepción inseguridad ciudadana'. *Ciudad Segura*, 15, p. 1.
- Carrión, F. (2008) 'Violencia urbana: un asunto de ciudad'. *Revista latinoamericana de estudios urbanos regionales*, 34(103), pp. 111-130.
- Carrión, F. ed. (2003) *Procesos de descentralización en la Comunidad Andina*, pp. 15-46. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Carroll, L.A. (2011) *Violent democratization: social movements, elites, and politics in Colombia's rural war zones, 1984-2008*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Casas Dupuy, P. et al. (2005) *Seguridad urbana y policía en Colombia*. Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia.
- Castaño, J. H. H., Albarracín, G. P., y J. G. Mendoza (2013) 'Innovación en un modelo de gestión gerencial: caso Policía Nacional de Colombia'. *Gestión & Sociedad*, 6(1), pp. 49-66.
- Castaño Tierno, P. (2014) '¿Otra política penal es posible? Un estudio sobre la viabilidad de una política criminal alternativa al populismo punitivo'. *Estudios Penales y Criminológicos*, 34, pp. 561-638.
- Castillo, J. C., et al. (2014) 'BACRIM in Colombia'. *Small Wars Journal*. Consultado a través de <http://smallwarsjournal.com>, 17 de enero 2015.
- CEACSC (2012) *Vigilancia privada. Caracterización de la seguridad privada formal e informal en Bogotá D.C.* Bogotá: Centro de Estudio y Análisis en Convivencia y Seguridad Ciudadana (CEACSC).
- CELS (2004) *Políticas de seguridad ciudadana y justicia penal*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores Argentina.
- CELS (2004) *Temas para pensar la crisis. Políticas de seguridad ciudadana y justicia penal*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores Argentina.

- Centeno, M.A. (2009) 'Los retos de América Latina en un mundo en cambio'. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 85-86, pp. 11-31.
- Cerbina, M. (2007) 'El (en)cubrimiento de la inseguridad o el «estado de hecho» mediático'. *Nueva Sociedad*, 208, 86-102.
- Cerbino, M. ed. (2005) *La violencia en los medios de comunicación, generación noticiosa y percepción ciudadana*. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Cerrillo i Martínez, A. ed. (2005) *La Gobernanza Hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Chanley, V.A., T.J Rudolph y W.M. Rahn (2000) 'The origins and consequences of public trust in government: a time series analysis'. *The Public Opinion Quarterly*, 64(3), pp. 239-256.
- Cheresky, I. ed. (2011) *Ciudadanía y legitimidad democrática en América Latina*. Buenos Aires: Prometeo Libros/El Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Chermak, S., y A. Weiss (2005) 'Maintaining legitimacy using external communication strategies: An analysis of police-media relations'. *Journal of criminal justice*, 33(5), pp. 501-512.
- Chevigny, P. (1996) 'Changing control of police violence in Rio de Janeiro and São Paulo, Brazil', en Marenin, O. (ed.) *Policing change, changing police: International perspectives*, pp. 23-26. Nueva York, Garland Publishing.
- Choque y Mamani (2001) 'Reconstitución del ayllu y derechos de los pueblos indígenas: El movimiento indio en los Andes de Bolivia'. *Journal of Latin American Anthropology*, 6, pp. 202-224.
- Christie, G., Petrie, S., y P. Timmins (1996) 'The effect of police education, training and socialisation on conservative attitudes'. *Australian & New Zealand Journal of Criminology*, 29(3), pp. 299-314.
- Coleman, B.L. (2008) *Colombia and the United States: the making of an Inter-American alliance, 1939-1960*. Kent: Kent State University Press.
- Concha Eastman, A., F. Carrión y G. Cobo. eds. (1994) *Ciudad y violencias en América Latina*. Quito: Programa de Gestión Urbana.
- Contraloría de Bogotá (2005) '18 meses de la administración de Luis Eduardo Garzón. Seguimiento a la ejecución del plan de desarrollo económico, social y de obras públicas. Bogotá 2004-2008'. Consultado a través de www.contraloriabogota.gov.co, 11 de octubre 2013.
- Contraloría General de la República (1998) *Informe de auditoría organizacional y de gestión. Policía Nacional: construyendo confianza*. Bogotá: Policía Nacional de Colombia.
- Cooke, L. y P. Sturges (2009) 'Police and media relations in an era of freedom of information'. *Policing & Society*, 19(4), pp. 406-424.
- Coppedge, M. (1994) 'Perspectivas de la gobernabilidad democrática en Venezuela'. *América Latina Hoy*, 2(8), pp. 63-72.

- Córdova Macías, R. y G. Maihold. eds. (2014) *Violencia, delincuencia y seguridad pública en América Latina*. Ciudad de México: Cátedra Humboldt/Grupo Editorial Cenzontle.
- Corporación Acción Colombia (2002) *La cara oculta del enemigo: estrategia subversiva para la toma del poder en Colombia*. Bogotá: Corporación Acción Colombia.
- Corporación Observatorio para la Paz (2009) *Guerras inútiles: una historia de las FARC*. Bogotá: Intermedio Editores.
- Costa, G. (2007) *La Ventana Rota y otras formas de luchar contra el crimen*. Lima: Instituto de Defensa Legal.
- Crandall, R. (2008) *Driven by Drugs: US Policy Toward Colombia*. Boulder: Lynne Rienner Publishers. Segunda edición.
- Crawford, A. (1999) *The local governance of crime: Appeals to community and partnerships*. Oxford: Oxford University Press.
- Crespo Martínez, I. y A. Martínez Rodríguez eds. (2005) *Política y gobierno en América Latina*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Cruz, C. y R. Diamint (1998) 'The New military Autonomy in Latin America'. *Journal of Democracy* 9(4), pp. 115-127.
- Cruz, J. (2009) 'Police abuse in Latin America', *AmericasBarometer Insight*, 11, pp. 1-8.
- Cruz, J. (2006) 'Violence, Citizen Insecurity, and Elite Maneuvering in El Salvador', en Bailey, J. y L. Dammert (eds.) *Public security and police reform in the Americas*, pp. 148-168. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Cruz, J. (2000) 'Violencia, democracia y cultura política'. *Nueva Sociedad*, 167: 132-146.
- Cruz, J.M. (1999) 'La victimización por violencia urbana: niveles y factores asociados en ciudades de América Latina y España'. *Revista Panamericana de Salud Pública*, 5(4-5), pp. 259-267.
- Cubides, F. (2005) *Burocracias armadas: el problema de la organización en el entramado de las violencias colombianas*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- Cubides, F. (2001) 'From Private to Public violence', en Bergquist, C. *et al.* (2001) *Violence in Colombia, 1990-2000: Waging War and Negotiating Peace*, pp. 127-149. Wilmington: Scholarly Resources Books.
- Cubides, F. (2005) 'Narcotráfico y paramilitarismo: ¿Matrimonio indisoluble?', en Rangel, A. (ed.) *El poder paramilitar*, pp. 205-253. Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia/Planeta.
- Curbet, J. (2006) *La Glocalización de la (in)seguridad*. Bolivia: Plural Editores.
- Cypher, J. M. y Delgado, R.W. (2010) *Mexico's economic dilemma: the developmental failure of neoliberalism: a contemporary case study of the globalization process*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Daalder, I.H. (2007) *Beyond preemption: force and legitimacy in a changing world*. Washington, DC: Brookings Institution Press.

- D'Adamo, O. y V. García Beaudoux (2007) 'Medios de comunicación de masas y percepción social de la inseguridad'. *Boletín de Psicología*, 90, pp. 19-32.
- Dammert, L. (2008) 'El desafío del liderazgo civil en seguridad pública'. *Pensamiento iberoamericano*, 2, pp. 187-203.
- Dammert, L. (2009) 'Políticas públicas de seguridad ciudadana: innovaciones y desafío', en Kessler, G. (ed.) *Seguridad y ciudadanía: nuevos paradigmas y políticas públicas*, pp. 119-142. Buenos Aires: Edhasa.
- Dammert, L. (2007) 'Seguridad pública en América Latina: ¿qué pueden hacer los gobiernos locales?' *Nueva Sociedad*, 212, pp. 67-81.
- Dammert, L. (2010) 'Violencias, crimen e inseguridad en América Latina. Desafíos para la democracia'. Santiago: Catalonia Editorial.
- Dammert, L. (2010) *La encrucijada del temor: redefiniendo la relación entre estado y ciudadanía en Chile*. Tesis de doctorado, Universidad de Leiden.
- Dammert, L. (2006) 'From Public Security to Citizen Security in Chile', en Bailey, J. y L. Dammert (eds.) *Public security and police reform in the Americas*, pp. 58-74. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Dammert, L. (2006) Informe Nacional Colombia. Santiago de Chile: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Dammert, L. ed. (2007) *Reporte del Sector Seguridad de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Alfabetas Artes Gráficas.
- Dammert, L. ed. (2009) *Crimen e Inseguridad. Políticas, temas y problemas en las Américas*. Santiago de Chile: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Dammert, L. ed. (2012) *Fear and crime in Latin America: redefining state-society relations*, pp. 93-121. Nueva York: Routledge.
- Dammert, L. (2005) 'Reforma policial y participación militar en el combate a la delincuencia. Análisis y desafíos para América Latina'. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, 19(1), pp. 133-152.
- Dammert, L. y A. Gamboa Rivas (2005) La caída del crimen en Bogotá: una década de políticas de seguridad ciudadana. Washington: Banco Mundial. Consultado através de www.cca.org.mx/funcionarios/cursos/ap092/modulo1/bogota.pdf, 17 de enero 2016.
- Dammert, L. y M.F.T. Malone (2006) 'Does it Take a Village? Policing Strategies and Fear of Crime in Latin America'. *Latin American Politics and Society*, 48(4), pp. 27-51.
- Dammert, L. (2002) 'Inseguridad y temor en la Argentina: el impacto de la confianza en la policía y la corrupción sobre la percepción ciudadana del crimen'. *Desarrollo Económico*, 42(166), pp. 285-301.
- Dammert, L. y Bailey, J. (2007) '¿Militarización de la seguridad pública en América Latina? Problemas y desafíos', en Dammert, L. (ed.) *Perspectivas y*

- dilemas de la seguridad ciudadana en América Latina*, pp. 119-129. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Dammert, L. y D. Veloso (2008) 'Fuerzas Armadas en seguridad pública. ¿Solución o problema?'. *Revista Nueva Sociedad*, 42, pp. 70-86.
- Dávila, A. (2000) 'Gobernabilidad democrática en Colombia: excesos y déficit desde el Frente Nacional', en Martín del Campo, J.L., Camou, A. y N.L. Ponce (eds.) *Transición Democrática y Gobernabilidad: México y América Latina*, pp. 259-282. México D.F.: Plaza y Valdés Editores.
- Dávila, J., y A. Gilbert (2001) 'Los alcaldes Mayores y la gestión de Bogotá, 1961–2000'. *Territorios: Revista de Estudios Regionales y Urbanos*, 5, pp. 14-34.
- Davis, D.E. (2009) 'Los orígenes estructurales de la Violencia y la Inseguridad en América Latina. El Caso de México', en Dammert, L. (ed.) *Crimen e Inseguridad. Políticas, temas y problemas en las Américas*, pp. 225-254. Santiago de Chile: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Davis, J. S. (1994) 'US National Drug Control Strategy & the Andean Initiative Roots of Failure'. Tesis de doctorado. Naval Postgraduate School, Monterey, California.
- De Francisco Z, G. (2006) 'Armed conflict and public security in Colombia', en Bailey, J. y L. Dammert (eds.) *Public Security and Police Reform in the Americas*, pp. 94-110. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- De Lint, W. y S. Virta (2004) 'Security in ambiguity: towards a radical security politics'. *Theoretical Criminology*, 8(4), pp. 465-489.
- Della Porta, D. y O. Fillieule (2004) 'Policing social protest', en Snow, D.A., Soule, S.A. y H. Kriesi (eds.) *The Blackwell companion to social movements*, pp. 217-241. Oxford: Blackwell.
- De la Roche, F. L. (2005) 'Periodismo, medios y percepciones de seguridad en escenarios urbanos. Reflexiones en el marco de la renovación urbanística y cultural de Bogotá en la última década', en Cerbino, M. (ed.) *La violencia en los medios de comunicación, generación noticiosa y percepción ciudadana*, pp. 73-100. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Del Olmo, R. (2000) 'Ciudades duras y violencia urbana'. *Nueva Sociedad*, 167, pp. 74-86.
- De Mesquita Neto, P. (2006) 'Public-Private Partnerships for Police Reform in Brazil', en Bailey, J. y Dammert, L., (eds.) *Public Security and Police Reform in the Americas*, pp. 44-57. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Denters, B., y L.E. Rose (2004) *Comparing local governance—trends and developments*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Devroe, E. (2013) 'Local political leadership and the governance of urban security in Belgium and the Netherlands'. *European Journal of Criminology*, 10(3), pp. 314-325.
- Diamint, R. (2002) *Democracia y Seguridad en América Latina*. Buenos Aires: Nuevohacer/Grupo Ed. Latinoamericano/Universidad Torcuato di Tella.

- Diamint, R. (2004) 'Security Challenges in Latin America'. *Bulletin of Latin American Research* 23(1), pp. 43-62.
- DiGaetano, A., y E. Strom (2003) 'Comparative urban governance an integrated approach'. *Urban affairs review* 38(3), pp. 356-395.
- Di Palma, G. (2014) 'El Estado en Latinoamérica y los desafíos del posneoliberalismo'. *Reflexión política*, 16(31), pp. 3-13.
- Dowler, K. (2002) 'Media influence on citizen attitudes toward police effectiveness'. *Policing and Society*, 12(3), pp. 227-238.
- Drake, P.W. y E. Hershberg. eds. (2006) *State and Society in Conflict. Comparative Perspectives on Andean Crises*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Drake, P.W. y E. Hershberg (2006) 'The Crisis of State-Society Relations in the Post-1980 Andes', en Drake, P.W. y E. Hershberg (eds.) *State and Society in Conflict. Comparative Perspectives on Andean Crises*, pp. 1-40. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Dupont, B., Grabosky, P., y C. Shearing (2003) 'The governance of security in weak and failing states'. *Criminal Justice*, 3(4), pp. 331-349.
- Dussan, C.P. y Castañeda, H.J. (2003) 'El Estado y la realidad de la política pública en discapacidad', en Londoño Toro, B. (ed.) *Estado de Crisis o Crisis del Estado*, pp. 351-371. Bogotá: Centro Editorial Universidad del Rosario.
- Eaton, K. (2010) 'Paradojas de la reforma policial. Federalismo, partidos y sociedad civil en la crisis de la seguridad pública en Argentina', en Dammert, L. (ed.) *Crímen e Inseguridad: Políticas, Temas y Problemas en las Américas*, pp. 271-298. Santiago: FLACSO/Catalonia Editorial.
- Eaton, K. (2008) 'Paradoxes of Police Reform: Federalism, Parties, and Civil Society in Argentina's Public Security Crisis'. *Latin American Research Review*, 43(3), pp. 5-32.
- Echandía Castilla, C. (2006) *Dos décadas de escalamiento del conflicto armado en Colombia (1986-2006)*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales (CIPE)/Línea de Negociación y Manejo de Conflictos.
- Echavarría, J.A. (2010) *In/security in Colombia: writing political identities in the democratic security policy*. Manchester: Manchester University Press.
- Eijkman, Q. (2007) *We are here to serve you!: public security, police reform and human rights implementation in Costa Rica*. Groningen: Intersentia.
- Elías Caro, J. E. (2011) 'La masacre obrera de 1928 en la zona bananera del Magdalena-Colombia. Una historia inconclusa'. *Andes*, 22, s.n.
- Enríquez, L. (2013) 'The paradoxes of Latin America's 'Pink Tide': Venezuela and the project of agrarian reform. *Journal of Peasant Studies*, 40(4), pp. 611-638.
- Eshuis, J. y A. Edwards (2013) 'Branding the City: The Democratic Legitimacy of a New Mode of Governance'. *Urban Studies* 50(5), pp. 1066-1082.

- Espín, J. (2010) 'La Seguridad Ciudadana y los Procesos de Gobernabilidad y Convivencia Democrática en los Países de la región Andina'. *Temas*, 64, pp. 11-18.
- Estévez, E.E. (2000) 'Reforma de sistemas de seguridad pública e investigaciones judiciales: tres experiencias en la Argentina'. *Colección*, 10(2000), pp. 139-182.
- Estévez, E.E. (2003) 'Public and Citizen Security in South America: Trends, Controversies and Proposals', en Bailey, J. (ed.) *Security in the Americas: New Challenges in the South-North Dialog*, pp. 1-32. Washington, DC: Center for Latin American Studies, Georgetown University.
- Estrada Álvarez, J. (2001) *Plan Colombia: ensayos críticos*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de derecho, Ciencias Políticas y Sociales.
- Estrada Álvarez, J. (2002) 'Plan Colombia: debates, tendencias recientes, perspectivas', en Estrada Álvarez, J. (ed.) *El Plan Colombia y la intensificación de la guerra: aspectos globales y locales*, pp. 31-47. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia/Facultad de Derecho/Ciencias Políticas y Sociales.
- Evans, P. (2001) 'El Estado como Problema y como Solución', en Camou, A. *Los Desafíos de la Gobernabilidad*, pp. 131-176. Ciudad de México: Plaza y Valdés Editores.
- Evans, P. (1995) *Embedded autonomy: states and industrial transformation*. Princeton: Princeton University Press.
- Evans, R. (1973) *Developing policies for public security and criminal justice*. Ottawa: Information Canada.
- Fagen, P. (1992) 'Repression and State Security', en Corradi, J.E., Weiss Fagen, P. y and M. A. Garretón (eds.) *Fear at the Edge. State Terror and Resistance in Latin America*. Berkeley: University of California Press.
- Fals Borda, O. (1969) *Subversion and social change in Colombia*. Nueva York: Columbia University Press.
- Fehr, E. y K.M. Schmidt (1999) 'A Theory of Fairness, Competition, and Cooperation'. *The Quarterly Journal of Economics*, 114(3), pp. 817-868.
- Fernandes, S. (2007) 'Pink Tide in Latin America'. *Economic and Political Weekly*, 8-9, s.n.
- Ferro, J. G. y G. Uribe Ramón (2002) *El orden de la guerra: las FARC-EP entre la organización y la política*. Bogotá: Centro Editorial Javeriano, CEJA.
- Figueredo D. S. (2006) *Democratización y tensiones de gobernabilidad en América Latina*. México: Gernika.
- Filmus, D. (2005) 'Gobernabilidad democrática: conceptualización'. *Revista Aportes Andinos*, 13, pp. 1-4.
- Finkelstein, L. S. (1995) 'What is global governance?'. *Global governance*, 1(3), pp. 367-372.

- FLACSO Chile (2007) 'Reporte del Sector Seguridad en América Latina y el Caribe'. Santiago de Chile: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Flinders, M. (2002) 'Governance in Whitehall'. *Public Administration*, 80(1), pp. 51-75.
- Fluharty, V. L. (1957) *Dance of the Millions*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Fonseca Vindas, K. y C. Sandoval García (2006) *Medios de Comunicación e (in)seguridad ciudadana en Costa Rica*. San José: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Franco, C. (1993) 'Visión de la democracia y crisis del régimen'. *Nueva Sociedad*, 128, pp. 50-61.
- Frazer, P. (1909) 'Identification of Human Beings by the System of Alphonse Bertillon'. *The Journal of the Franklin Institute*, 167(5), pp. 321-358.
- Friedman, B. (2005) 'Homeland security'. *Foreign Policy*, 149, pp. 22-29.
- Frühling, H. (2009) 'Public opinion and the police in Chile', en Bergman, M. y L. Whitehead (eds.) *Criminality, public security and the challenge to democracy in Latin America*, pp. 119-146. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Frühling, H. (2009) 'Recent Police Reform in Latin America', en Uildriks, N. (ed.) *Policing insecurity: police reform, security, and human rights in Latin America*, pp. 1-20. Lanham: Lexington Books.
- Frühling, H. (2009) 'Research on Latin American police: where do we go from here?'. *Police Practice and Research: An International Journal*, 10(5-6), pp. 465-481.
- Frühling, H. (2007) 'The Impact of International Models of Policing in Latin America: The Case of Community Policing'. *Police Practice and Research: An International Journal*, 8 (2), pp. 125-144.
- Frühling, H. (2009) *Violencia y policía en América Latina*. Quito: FLACSO-Ecuador.
- Frühling, H. ed. (2004) *Calles más Seguras. Estudios de policía comunitaria en América Latina*. Nueva York: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Frühling, H. y R. Gallardo (2012) 'Programas de seguridad dirigidos a barrios en la experiencia chilena reciente'. *Revista invi*, 27, pp. 149-185.
- Frühling, H. y J.S. Tulchin eds. (2003) *Crime and violence in Latin America: citizen security, democracy, and the state*. Washington: Woodrow Wilson Center Press.
- Fuentes, C. (2001) *Denuncias por actos de violencia policial*. Santiago de Chile: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Fuentes, C. (2004) 'La inevitable "mano dura": sociedad civil y violencia policial en Argentina y Chile'. *Revista de Ciencia Política*, 24(2), pp. 3-28. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Fuentes, C. (2002) 'Resisting change: security-sector reform in Chile'. *Conflict, Security & Development*, 2(1), pp. 121-131.

- Fuentes, C. y D. Álvarez (2005) '¿América Latina en la encrucijada? Factores de riesgo e inseguridad'. *Nueva Sociedad*, 198, pp. 74-88.
- Fundación Ideas para la Paz (2012) *Evaluación de impacto del Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes*. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.
- Fundación Ideas para la paz (2012) *Evaluación de impacto del Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes*. Serie Informes No. 18. Consultado a través de www.ideaspaz.org, el 12 de septiembre 2014.
- Fundación Ideas para la Paz y Cámara de Comercio de Bogotá (2015) *Políticas y programas de seguridad ciudadana en Bogotá 2008-2014*. Cuadernos de Seguridad Ciudadana. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz y Cámara de Comercio de Bogotá.
- Fukuyama, F. (2004) 'The imperative of State-Building'. *Journal of Democracy*, 15(2), pp. 17-31.
- Gabaldón, L. G. (2001) 'Desarrollo de la criminalidad violenta en América latina: un panorama', en Bodemer, K., Kurtenbach, S. y K. Meschkat (eds.) *Violencia y regulación de conflictos en América Latina*, pp. 139-149. Caracas: Nueva Sociedad.
- Gabaldón, L. G. (2002) 'Tendencias y respuestas hacia la violencia delictiva en Latinoamérica', en Briceño-León, R. (ed.) *Violencia, sociedad y justicia en América Latina*, pp. 245-258. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Gabaldón, L. G. (1993) 'Policía, incertidumbre y violencia en América Latina: una alternativa al modelo del Estado autoritario'. *Derecho Penal y Criminología*, 15(51), pp. 193-210.
- Gallup (2015) *Global Law and Order Report 2015*. Washington: Gallup Inc. Consultado a través de www.gallup.com, el 10 de mayo 2016.
- Galvis, S. y A. Donadio (2002) *El Jefe Supremo. Rojas Pinilla en la violencia y en el poder*. Medellín: Hombre Nuevo Editores.
- García Guadilla, M. P. (1997) 'Crisis, Descentralización y Gobernabilidad Urbana en el Área Metropolitana de Caracas'. *América Latina Hoy*, 15, pp. 43-48.
- Garzón, J.C. (2005) 'La complejidad paramilitar: una aproximación estratégica', en Rangel, A. (ed.) *El poder paramilitar*, pp. 47-135. Bogotá, Fundación Seguridad y Democracia/Planeta.
- Gau, J.M. et al. (2012) 'Examining macro-level impacts on procedural justice and police legitimacy'. *Journal of Criminal Justice*, 40(4), pp. 333-343.
- Gavilanes, R. V. (2003) *Bogotá: políticas públicas de gobierno local*. Bogotá: Centro Editorial Javeriana (CEJA).
- Germán Guzmán Campos, G. et al. (1977) *La violencia en Colombia: estudio de un proceso social*. Bogotá: Punta de Lanza. Octava edición.
- Guerrero, J. (1999) 'La sobrepolitización del narcotráfico en Colombia en los años ochenta y sus interferencias en los procesos de paz', en Peñaranda, R.

- y J. Guerrero (eds.) *De las armas a la política*, pp. 219-295. Bogotá: T/M Editores.
- Gessner, A. M. (1992) *US Drug Control Strategy and Latin America*. Washington, DC: National War College.
- Giavedoni, J. G. (2012) 'Del Estado en crisis a la crítica del Estado: Diálogo en torno a la perspectiva del Estado y la gubernamentalidad en el análisis de la nueva cuestión social en América Latina'. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 57(214), pp. 89-109.
- Giddens, A. (1987) *The nation-state and violence*. Berkeley: University of California Press.
- Gilbert, A. (2006) 'Good urban governance: evidence from a model city?'. *Bulletin of Latin American Research*, 25(3), pp. 392-419.
- Gilley, B. (2009) *The right to rule: how states win and lose legitimacy*. New York: Columbia University Press.
- Giddens, A. (1987) *The nation-state and violence*. Berkeley: University of California Press.
- Gilbert, A. (2015) 'Urban governance in the South: how did Bogotá lose its shine?'. *Urban Studies*, 52(4), pp. 665-684.
- Gilbert, A. (1990) 'The provision of public services and the debt crisis in Latin America: the case of Bogotá'. *Economic Geography*, 66(4), pp. 349-361.
- Gilley, B. (2006) 'The determinants of state legitimacy: results for 72 countries'. *International Political Science Review*, 27(1), pp. 47-71.
- Gilley, B. (2009) *The Right to Rule. How States Win and Lose Legitimacy*. Nueva York: Columbia University Press.
- Goldstein, D. M. (2003) "'In our own hands": Lynching, justice, and the law in Bolivia'. *American Ethnologist*, 30(1), pp. 22-43.
- Goldstein, H. (1963) 'Police Discretion: The Ideal versus the Real'. *Public Administration Review*, 23(3), pp. 140-148.
- Gómez del Prado, J.L. (2010) 'The elusive distinction between public/private security', en Perret, A. (ed.) *Mercenarios y compañías militares y de seguridad privadas: dinámicas y retos para América Latina*, pp. 47-97. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Gómez Isa, F. y M.E. Salamanca (2008) *Colombia en su laberinto: una mirada al conflicto*. Madrid: Catarata.
- Gómez Rojas, C.P. (2008) 'Elementos para la construcción de políticas públicas de seguridad ciudadana', en Rivera Vélez, F. (ed.) *Seguridad multidimensional en América*, pp. 369-394. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Gómez Rojas, C.P. (2008) *Militarización de la Policía Nacional y Policamiento del Ejército Nacional en Colombia*. Bogotá: The National Defense University, pp. 1-20.

- Gómez Rojas, C.P. y E. M. Baracaldo (2007) 'La corresponsabilidad: una estrategia para la convivencia y la seguridad ciudadana en la Policía Nacional de Colombia'. *Urvio, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, 2, pp. 99-111.
- Gómez Tagle, S. (2006) 'México: los riesgos de la consolidación democrática'. *Nueva Sociedad*, Edición especial.
- González Pacheco, C.A. (2009) *Seguridad ciudadana. El modelo Bogotá*. Bogotá: Eko Marketing Puntoaparte Editores.
- Goldsmith, A. (2002) 'Policing Weak States: Citizen Safety and State Responsibility'. *Policing and Society: An International Journal of Research and Policy*, 13(1), pp. 3-21.
- Goldstein, D.M. (2010) 'Toward a Critical Anthropology of Security'. *Current Anthropology*, 51(4), pp. 487-517.
- González, F.E. y R. Arias (2006) 'Búsqueda de la paz y Defensa del "Orden Cristiano": el Episcopado ante los Grandes Debates de Colombia (1998-2005)', en Leal Buitrago, F. (ed.) *En la encrucijada: Colombia en el siglo XXI*, pp. 173-205. Bogotá: Editorial Norma.
- Grez, A. (2010) *Industria de Seguridad Privada en perspectiva comparada. Desempeño económico y gobernabilidad como factores clave en el crecimiento del sector*. Santiago de Chile: Fundación Paz Ciudadana/Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Grugel, J. y P. Piggirozzi (2012) 'Post-neoliberalism in Latin America: rebuilding and reclaiming the state after crisis'. *Development and Change*, 43(1), pp. 1-21.
- Grynspan, R. (2011) 'Retomar el debate sobre el desarrollo', en Kliksberg, B. (ed.) *América Latina frente a la crisis*, pp. 51-58. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Guadalupe Ruiz Giménez, G. (1996) 'Desafíos emergentes de la gobernabilidad'. *Estudios Internacionales*, 29(116), pp. 519-526.
- Guáqueta, A. y P. Peña (2005) '¿Qué pasa en la región andina?. Dilemas y restos de seguridad'. *Nueva Sociedad*, 198, pp. 145-157.
- Guerrero Barón, J. y D. Mond (2001) 'Is the War Ending? Premises and Hypotheses with Which to View the Conflict in Colombia'. *Latin American Perspectives*, 28(1), pp. 12-30.
- Guzmán Campos, G., Fals Borda, O. y E. Umaña Luna (2005) *La violencia en Colombia*. Bogotá: Taurus Historia. Tomo II.
- Haftendorn, H. (1991) 'The Security Puzzle: theory-Building and Discipline-Building in International Security'. *International Studies Quarterly*, 35(1), pp. 3-17.
- Hakim, P. y Martínez, T. (1999) 'Is Latin America doomed to failure?'. *Foreign Policy*, 117, pp. 104-119.
- Hassell, K. D., Zhao, J., y E.R. Maguire (2003) 'Structural arrangements in large municipal police organizations: revisiting Wilson's theory of local political

- culture'. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 26(2), pp. 231-250.
- Hawdon, J. *et al.* (2003) Policing tactics and perception of police legitimacy'. *Police Quarterly*, 6(4), pp. 469-491.
- Healey, P. (2004) 'Creativity and urban governance'. *Policy studies*, 25(2), pp. 87-102.
- Heineken, L. (2013) 'Outsourcing public security: The unforeseen consequences for the military profession'. *Armed Forces & Society*, 40(4), pp. 625-646.
- Henderson, J. (1988) *Conservative thought in twentieth century Latin America: the ideas of Laureano Gómez*. Athens, Estados Unidos: Ohio University Center for International Studies.
- Henderson, J. (1985) *When Colombia bled: a history of the Violence in Tolima*. Tuscaloosa: University of Alabama Press.
- Herbert, S. (2006) 'Tangled up in blue: Conflicting paths too police legitimacy'. *Theoretical Criminology*, 10(4), pp. 481-504.
- Hernández, A. (2010) 'Citizens' participation in Bogotá, 1990-2010: discourse, trajectories, expectations and limitations'. *Colombia Internacional*, 71, pp. 85-107.
- Hernández Cortéz, N. (2014) 'Procesos políticos de América Latina: Una lectura crítica del neoliberalismo'. *CONfines de relaciones internacionales y ciencia política*, 10(20), pp. 151-156.
- Hernández, T. (2002) 'Des-cubriendo la violencia', en Briceño-León, R. (ed.) *Violencia, sociedad y justicia en América Latina*, pp. 57-75. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Hersey P. (1985) *The Situational Leader. The Other 59 Minutes*. Nueva York: Warner Books.
- Hersey, P. y K.H. Blanchard, K.H. (1969). *Management of organizational behavior*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall.
- Hewitt, W.E. (2004) 'Improving citizen participation in local government in Latin America through international cooperation: a case study'. *Development in Practice*, 14 (5), pp. 619-632.
- Hillman, R.S. ed. (2001) *Understanding contemporary Latin America*, pp. 154-175. Boulder: Lynne Rienner Press. Segunda edición.
- Hinds, L. (2009) 'Youth, police legitimacy and informal contact'. *Journal of Police and Criminal Psychology*, 24(1), pp. 10-21.
- Hinton, M. (2005) 'A distant reality: democratic policing in Argentina and Brazil'. *Criminal Justice*, 5(1), pp. 75-100.
- Hinton, M. (2008) *Policing developing democracies*. Londres: Routledge.
- Hinton, M. (2006) *The State on the Streets: police and politics in Argentina and Brazil*. Boulder: Lynne Rienner.
- Hobbes, T. (2014) *Leviathan*. Hertfordshire: Wordsworth Editions Limited.

- Hoelscher, K. y P.M. Norheim-Martinsen (2014) 'Urban violence and the militarisation of security: Brazilian 'peacekeeping' in Rio de Janeiro and Port-au-Prince'. *Small Wars & Insurgencies*, 25(5-6), pp. 957-975.
- Holmes, J.S., Gutiérrez de Piñeres, S.A. y and K.M. Curtin (2008) *Guns, drugs, and development in Colombia*. Austin: University of Texas Press.
- Holmes, J.S. y S.A. Gutiérrez de Piñeres (2014) 'Violence and the state: Lessons from Colombia'. *Small Wars & Insurgencies*, 25(2), pp. 372-403.
- Hood, C. (1998) *The Art of the State: Culture, Rhetoric, and Public Management*. Oxford: Clarendon Press.
- Hopkins, D. J., y K.T. McCabe (2012) 'After It's Too Late Estimating the Policy Impacts of Black Mayoralities in US Cities'. *American Politics Research*, 40(4), pp. 665-700.
- Hough, P.A. (2011) 'Guerrilla insurgency as organized crime: explain the so-called "political involution" of the revolutionary armed forces of Colombia'. *Politics & Society*, 39, pp. 37-413.
- Howard, T. (2014) *Failed States and the Origins of Violence: A Comparative Analysis of State Failure as a Root Cause of Terrorism and Political Violence*. Farnham: Ashgate Publishing.
- Howell, S. E., Perry, H. L., y M. Vile (2004) 'Black cities/white cities: Evaluating the police'. *Political Behavior*, 26(1), pp. 45-68.
- Howell, S.E. y W.P. McLean (2001) 'Performance and race in evaluating minority mayors'. *The Public Opinion Quarterly*, 65(3), pp. 321-343.
- Hristov, J. (2009) *Blood and capital: the paramilitarization of Colombia*. Athens, Estados Unidos: Ohio University Press.
- Hudson, B. et al. (1999) 'In pursuit of inter-agency collaboration in the public sector'. *Public Management: An International Journal of Research and Theory*, 1(2), pp. 235-260.
- Huggins, M. (1998) *Political Policing. The United States and Latin America*, pp. 1-24. Durham: Duke University Press.
- Hunt, S.L. (2012) 'Everyday engagement in spectacular situations: popular participation in Colombian security provision'. *Third World Quarterly*, 33(7), pp. 1305-1321.
- Hurrell, A. (1998) 'Security in Latin America'. *International Affairs*, 74(3), pp. 529-546.
- Hurtado, M. (2006) 'Proceso de reforma constitucional y resolución de conflictos en Colombia: el Frente Nacional de 1957 y la Constituyente de 1991'. *Revista de Estudios Sociales*, 23, pp. 97-104.
- Hylton, F. (2006) *Evil hour in Colombia*, pp. 39-66. Londres: Verso.
- Hylton, F. (2014) 'The Experience of Defeat: the Colombian left and the Cold War that never ended'. *Historical Materialism*, 22(1), pp. 67-104.
- IISS (2000) 'US anti-narcotics strategy'. *Strategic Comments* 6(2), pp. 1-2.

- Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal (2009) *¿Cómo participa la localidad de Chapinero?* Bogotá: Gente Nueva Editorial.
- Institute for Economics and Peace (2015) Global Peace Index 2015. Sidney: Institute for Economics and Peace.
- Irazábal, C. (2005) City making and urban governance in the Americas: Curitiba and Portland. Aldershot: Ashgate Publishing.
- Isenberg, J. B. (2008) *Police Leadership in a Democracy... a Conversation with America's Police Chiefs*. Tesis de doctorado. Universidad de California.
- Jackson, G. (2010) 'Actors and Institutions', en Morgan, G., Campbell, J., Crouch, C., Pedersen, O.K. y R. Whitley (eds.) *The Oxford Handbook of Comparative Institutional Analysis*, pp. 63-86. Oxford: Oxford University Press.
- Jackson, J. *et al.* (2012) 'Why do people comply with the law? Legitimacy and the influence of legal institutions'. *British Journal Of Criminology*, 52(6), pp. 1051-1071.
- Jackson, J., Bradford, B., Hough, M., y K. H. Murray (2010) 'Compliance with the law and policing by consent: notes on police and legal legitimacy', en Crawford, A. y A. Hucklesby (eds.) *Legitimacy and Compliance in Criminal Justice*, pp. 29-49. Londres: Routledge.
- Jaitman, L. ed. (2015) *Los costos del crimen y la violencia en el bienestar en América Latina y el Caribe*. Nueva York: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Jaramillo, J. (2012) 'El holocausto desde adentro. Una mirada al caso del Palacio de Justicia'. *Trans-pasando Fronteras*, 2, pp. 140-147.
- Jaramillo, S. (2010) 'Introducción: Bogotá, cambio de rumbo y nuevos alcaldes', en Jaramillo, S. (ed.) *Bogotá en el cambio de siglo: promesas y realidades*, pp. 9-31. Quito: Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos (OLACCHI).
- Jean-François, J. (2005) 'Gobernabilidad territorial y Descentralización en Colombia: ¿Regir el territorio o gobernar los territorios? A propósito de la política pública de descentralización en Colombia entre 1982 y 2002'. *Papel Político*, 18, pp. 137-154.
- Karns, M., y K. Mingst. (2004). *The Politics and Processes of Global Governance*. Colorado: Lynne Rienner Publishers. Segunda edición.
- Kay, C. (1980) *El sistema señorial europeo y la hacienda latinoamericana*. México: Era.
- Kearns, A., y R. Paddison (2000) 'New challenges for urban governance'. *Urban Studies*, 37(5-6), pp. 845-50.
- Kessler, G. ed. (2009) Seguridad y Ciudadanía: nuevos paradigmas y políticas públicas. Buenos Aires: Edhasa.
- Kettl, D. (2004) System under Stress: Homeland Security and American Politics. Washington: CQ Press.
- Kjær, A.M. (2004) *Governance*. Cambridge: Polity.

- Kline, H. (2007) *Chronicle of a failure foretold. The peace process of Colombian president Andrés Pastrana*. Tuscaloosa: The University of Alabama Press.
- Klein, H. (1999) *State Building and Conflict Resolution in Colombia, 1986-1994*. Tuscaloosa: The University Press of Alabama.
- Kochel, T.R. *et al.* (2013) 'Examining Police Effectiveness as a Precursor to Legitimacy and Cooperation with Police'. *Justice Quarterly*, 30(5), pp. 895-925.
- Kochel, T.R. (2012) 'Can police legitimacy promote collective efficacy?'. *Justice Quarterly*, 29(3), pp. 384-419.
- Kohler-Koch, B., y R. Eising. eds. (1999) *The transformation of governance in the European Union*. Londres: Routledge/ECPR Studies in European Political Science.
- Kooiman, J. (1999) 'Social-political governance: overview, reflections and design'. *Public Management*, 1(1), pp. 67-92.
- Kooiman, J. (2008) 'Exploring the Concept of Governability'. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 10(2), pp. 171-190.
- Kooiman, J. (2003) *Governing as Governance*, pp. 3-22. Londres: Sage Publications.
- Kooiman, J. *et al.* (2008) 'Interactive governance and governability: an introduction. Journal of Transdisciplinary environmental studies', 7(1), pp. 1-11.
- Koonings, C.G. y Kruijt, D. (2015) 'Urban fragility and resilience in Latin America: conceptual approaches and contemporary patterns', en Koonings, C.G. y D. Kruijt (eds.) *Violence and resilience in Latin American cities*, pp. 1-29. Londres: Zed Books.
- Koonings, K. y D. Kruijt (2007) *Fractured cities: social exclusion, urban violence and contested spaces in Latin America*. Londres: Zed Books.
- Koonings, K. y D. Kruijt (1999) *Societies of fear: the legacy of civil war, violence and terror in Latin America*. Londres: Zed Books.
- Krahmann, E. (2003) 'Conceptualizing Security Governance'. *Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association*, 38(1), pp. 5-26.
- Kramer, R.M. y T.R. Tyler (1996) *Trust in organizations: frontiers of theory and research*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Kruijt, D. (2004). 'Exclusión social y violencia urbana en América Latina'. *Foro Internacional*, 44(4), pp. 746-764.
- Kruijt, D. (1994) *Informal economy and informal society: poverty and social change in Latin America*. La Haya: Development Cooperation Information Department del Ministerio de Asuntos Exteriores.
- Kruijt, D. y C.G. Koonings. eds. (2004) *Armed Actors. Organised Violence and State Failure in Latin America*. Londres: Zed Books.
- Kucera, D. (2004) 'Labor standards and informal employment in Latin America'. *World Development*, 32 (5), pp. 809-828.

- Kurtenbach, S. (2003) 'Seguridad en América Latina a principios del siglo XXI: continuidades y rupturas', en Bodemer, K. (ed.) *El nuevo escenario de (in)seguridad en América Latina: ¿amenaza para la democracia?*, pp. 11-36. Caracas: Nueva Sociedad.
- Kurtenbach, S. (2001) 'Tendencias de las políticas de seguridad en América latina al principio del siglo XXI'. *Fasoc*, 16(2), pp. 3-14.
- Martín del Campo, J.L., Camou, A. y N.L. Ponce. eds. (2000) *Transición Democrática y gobernabilidad. México y América Latina*. Ciudad de México: Plaza y Valdés Editores.
- La Calle, H. (2004) *Contra todas las apuestas: historia íntima de la constituyente de 1991*. Bogotá: Planeta.
- Lagos, M. (2001) 'Between stability and crisis in Latin America'. *Journal of Democracy*, 12(1), pp. 137-145.
- Lagos, M. y L. Dammert (2012) 'La Seguridad Ciudadana: El problema principal de América Latina'. Corporación Latinobarómetro. Consultado a través de http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_La_seguridad_ciudadana.pdf, el 5 de marzo 2013.
- Lall, S.V., Nancy Lozano-Gracia, N. y T. Yepes (2012) 'Amplifying the Gains from Urbanization', en Samad, T., Lozano-Gracia, N. y A. Panman (eds.) *Colombia Urbanization Review. Amplifying the Gains from the Urban Transition*, pp. 21-58. Washington: The World Bank.
- Lane, C. y R. Bachmann (1998) *Trust within and between organizations: conceptual issues and empirical applications*. Oxford: Oxford University Press.
- Langan, P.A. y Durose, M.R. (2004) 'The Remarkable Drop in Crime in New York City'. Consultado a través de <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/summary?doi=10.1.1.691.4096>, el 10 de enero del 2014.
- Lappi-Seppälä, T., y M. Tonry (2011) 'Crime, criminal justice, and criminology in the Nordic countries'. *Crime and Justice*, 40(1), pp. 1-32.
- Larraín, J. (2000) *Identity and modernity in Latin America*. Cambridge: Polity.
- Latinobarómetro (2015) *La confianza en América Latina 1995-2015. 20 años de opinión pública latinoamericana*. Santiago: Latinobarómetro.
- Lattes, A. (2001) 'Población urbana y urbanización en América Latina', en Carrión, F. (ed.) *La ciudad construida: urbanismo en América Latina*, pp. 49-76. Quito: FLACSO.
- Laurell, A.C. (2000) 'Structural adjustment and the globalization of social policy in Latin America'. *International Sociology*, 15(2) pp. 306-325.
- Lawrence, R.G. (2000) *The Politics of Force: Media and the Construction of Police Brutality*. Estados Unidos: University of California Press.
- Leal Buitrago, F. (2006) *La inseguridad de la seguridad: Colombia 1958-2005*. Bogotá: Editorial Planeta Colombiana.
- Leal Buitrago, F. (1970) 'Política e intervención militar en Colombia'. *Revista Mexicana de Sociología*, 32(3), pp. 491-538.

- Leal Buitrago, F. ed. (1995), *En busca de la estabilidad perdida: Actores políticos y sociales en los años noventa*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Leal Buitrago, F. ed. (2006) *En la encrucijada: Colombia en el siglo XXI*. Bogotá: Editorial Norma.
- Leander, A. (2005) 'The market for force and public security: the destabilizing consequences of private military companies'. *Journal of Peace Research*, 42(5), pp. 605-622.
- Lechner, N. (1977) *La crisis del Estado en América Latina*. Caracas: El Cid.
- Leeds, E. (2007) 'Serving States and serving citizens: halting steps toward police reform in Brazil and implications for donor intervention'. *An International Journal of Research and Policy*, 17(1), pp. 21-37.
- Leeuwis, C. *et al.* (1990) 'Equivocations on Knowledge Systems Theory: An Actor-Oriented Critique'. *The International Journal of Knowledge Transfer*, 3(3), pp. 19-27.
- Legrand, T. y S. Bronitt (2012) 'Policing to a different beat: measuring police performance', en Prenzler, T. (ed.) *Policing and security in practice: challenges and achievements*, pp. 1-19. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Leyva Botero, S. (2012) 'Las relaciones intergubernamentales en Colombia (2002-2010): un análisis de los consejos comunales de gobierno'. *Análisis Político*, 76, pp. 119-138.
- Libreros, J. (2005) Política de seguridad ciudadana en Bogotá. Documento de Trabajo. Consultado a través de www.atmosferapolitica.com, el 10 de abril 2014.
- Liendo, N. (2011) 'El crecimiento económico y la confianza en las instituciones de gobierno: Un análisis comparado de la evaluación en las percepciones de las élites y los ciudadanos en América Latina'. *Boletín PNUD*, 6, pp. 1-13.
- Locarno, M. ed. (2008) *Seguridades en construcción en América Latina. Tomo 2 Seguridad integral. Seguridades en construcción en América Latina*. Centro de Estudios Políticos e Internacionales (CEPI). Bogotá: Universidad del Rosario.
- Loftus, B. (2010) 'Police occupational culture: classic themes, altered times'. *Policing & society*, 20(1), pp. 1-20.
- Long, N. (2001) *Development sociology: actor perspectives*. Londres: Routledge.
- Long, N. (2007) Sociología del desarrollo: una perspectiva centrada en el actor. México D.F.: El Colegio de San Luis.
- Long, N. y M. Villarreal (1994) 'The interweaving of knowledge and power in development interfaces', en Scoones, I. y J. Thompson (eds.) *Beyond farmer first: rural people's knowledge, agricultural research and extension practice*, pp. 41-52. Londres: IT Publications.
- López Riaño, Y. M. (2007) 'Modelo de vigilancia comunitaria en Colombia', en Caruso, H., Muniz, J. y A.C. Carballo Blanco (eds.) *Policía, Estado y Sociedad*:

- práticas y saberes latinoamericanos*, pp. 494-506. Rio de Janeiro: Publité Soluções Editoras.
- Luckham, R. (2007) 'The Discordant Voices of "Security"'. *Development in Practice*, 17(4/5), pp. 682-690.
- Lustgarten, L. (1986) *The governance of police*. Londres: Sweet & Maxwell.
- Llorente, M.V. (2005) 'Demilitarization in Times of War? Police Reform in Colombia', en Bailey, J. y L. Dammert (eds.) *Public security and police reform in the Americas*, pp. 180-212. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Llorente, M. V. (2001) Programa de policía comunitaria desarrollado en la ciudad de Bogotá: contexto y balance de esta iniciativa. Documento de trabajo del CEDE Nro, 21. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Llorente, M. V. (1997) *Perfil de la policía Colombiana*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Llorente, M.V. y M. Rubio. eds. (2003) *Elementos para una criminología local: políticas de prevención del crimen y de la violencia en ámbitos urbanos*. Bogotá: Secretaría de Gobierno de Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Llorente, M.V. y R. Escobedo (2000) *Investigación "Caracterización de la Violencia Homicida en Bogotá"*. Bogotá: Paz Pública/Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE)/Universidad de los Andes.
- Llorente, M.V. et al. (2001) *Violencia homicida en Bogotá: más que intolerancia*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Llorenti, S. (2009) *Bolivia 1982-2005. La democracia traicionada. Derechos humanos, crímenes de lesa humanidad e impunidad*. La Paz: Grupo Editorial Cervantes.
- Macaulay, F. (2007) 'Knowledge production, Framing and Criminal Justice Reform in Latin America'. *Journal of Latin American Studies*, 39(3), pp. 627-651.
- MacSherry, P.J. (2005) *Predatory states: Operation Condor and covert war in Latin America*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Magnette, P. (2003) 'European governance and civic participation: beyond elitist citizenship?'. *Political studies*, 51(1), pp. 144-160.
- Maguire, E. R., y C.D. Uchida (2000) 'Measurement and explanation in the comparative study of American police organizations'. *Criminal justice*, 4, pp. 491-557.
- Mainwaring, S. and T. R. Scully. eds. (2010) *Democratic Governance in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.
- Mainwaring, S. et al. (2010) 'Measuring Success in Democratic Governance', en Mainwaring, S. y Scully, T.R. (eds.) *Democratic governance in Latin America*, pp. 11-51. California: Stanford University Press.
- Mainwaring, S. y T.R. Scully (2008) 'Latin America: Eight Lessons for Governance'. *Journal of Democracy*, 19(3), pp. 113-127.

- Mansilla Borrero, A. (2006) 'Los militares: los dolores del crecimiento', en Leal Buitrago, F. (ed.) *En la encrucijada: Colombia en el siglo XXI*, pp. 113-146. Bogotá: Editorial Norma.
- Mansilla, H. C. F. (2003) *La Policía Boliviana. Entre los códigos informales y los intentos de modernización*. Bolivia: Plural Editores, Friedrich Ebert Stiftung/ILDIS.
- Marenin, O. ed. (1996) *Policing change, changing police: International perspectives*, pp. 3-21. Nueva York, Garland Publishing.
- Martel, R. (2006) 'Medios de comunicación y trabajo policial una tensión ambivalente'. *ECA: Estudios centroamericanos*, 696, pp. 1023-1028.
- Martin, G. y M. Ceballos (2004) *Bogotá: anatomía de una transformación: políticas de seguridad ciudadana 1995-2003*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Martin, G. y M. Ceballos (2001) *Participación y fortalecimiento institucional a nivel local en Colombia*. Bogotá: Centro Editorial Javeriano.
- Marulanda, J.J. (2007) *Terrorismo en Colombia: ¿un delito inútil?* Bogotá: José Gregorio Hernández Galindo.
- Mason, A. (2003) 'Colombia's democratic security agenda: public order in the security tripod'. *Security Dialogue*, 34(4), pp. 391-409.
- Mason, A. y A. Tickner (2006) 'A Transregional Security Cartography of the Andes', en Drake, P.W. y E. Hershberg (eds.) *State and Society in Conflict. Comparative Perspectives on Andean Crises*, pp. 74-98. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Massolo, A. (2006) 'Género y seguridad ciudadana: el papel y el reto de los gobiernos locales' Carballido, A., (eds.) *Aportes para la convivencia y la seguridad ciudadana: Vol. 2*, pp. 7-58. San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Mateo Balmelli, C. (1998) *Gobernabilidad democrática*. Asunción: Fundación Konrad Adenauer.
- Matta Aldana, L. A. comp. (1999) *Colombia y las FARC-EP: origen de la lucha guerrillera*. Navarra: Editorial Txalaparta.
- Matthews, H. (2014) 'Colombia: Violence against left reveals nature of system', *Green Left Weekly*, 1006, p. 16.
- Mawby, R.I. (1979) *Policing the city*. Farnborough: Saxon House.
- Mayntz, R. (2003) 'New challenges to governance theory', en Bang, H.P. (ed.) *Governance as Social and Political Communication*, pp. 27-40. Manchester: Manchester University Press.
- Mayorga, S. y M. Adriana (2006) 'Los juegos de poder detrás de la modernización capitalina: Bogotá, 1946-1948'. *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, 33, pp. 111-142.
- Mayorga, F. y E. Córdova (2007) 'Gobernabilidad y gobernanza en América Latina', working paper NCCR Norte-Sur IP8, Ginebra. No publicado.

- Mazerolle, L. *et al.* (2013) 'Shaping citizen perceptions of police legitimacy: a randomized field trial of procedural justice'. *Criminology*, 51(1), pp. 33-64.
- McDonald, M. (2008) 'Securitization and the construction of security'. *European Journal of International Relations*, 14(4), pp. 563-587.
- McGarvey, N. (2012) 'Inter-Municipal Cooperation: The United Kingdom Case'. *Istituzioni del Federalismo. Rivista di studi giuridici e politici*, 3, pp. 523-548.
- McKenna, P. F. (2012) 'Policing, public safety and security/Les forces de l'ordre et la sécurité publique'. *Canadian Public Administration*, 55(3), pp. 331-342.
- McSherry, J.P. (1992) 'Military Power, Impunity and State-Society Change in Latin America'. *Canadian Journal of Political Science*, 25(3), pp. 463-488.
- Medina Aldana, H. (1996) 'La Policía en Colombia: Su iniciación', en Arnau, F. (1996) *Historia de la Policía*, pp. 29-82. Barcelona: Luis Caralt Editor.
- Medina Gallego, C. (2011) *FARC-EP, flujos y reflujos: la guerra en las regiones*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Mendoza Alvarado, C.A. (2008) 'Linchamientos en México y Guatemala: reflexiones para su análisis comparado'. *El Cotidiano*, 152, pp. 43-51.
- Menjívar, C. y N. Rodríguez Eds. (2005) *When states kill: Latin America, the U.S., and technologies of terror*, pp. 3-27. Austin: University of Texas Press.
- Melo, M.A y G. Baiocchi (2006) 'Deliberative Democracy and Local Governance: Towards a New Agenda'. *International Journal of Urban and Regional Research*, 30(3), pp. 587-600.
- Merrien, F. (1998) 'Governance and modern welfare states'. *International Social Science Journal*, 50, pp. 57-67.
- Mesquita, L. F., y S.G. Lazzarini (2008) 'Horizontal and vertical relationships in developing economies: Implications for SMEs' access to global markets'. *Academy of Management Journal*, 51(2), pp. 359-380.
- Micucci, A. J., y I. M. Gomme (2005) 'American police and subcultural support for the use of excessive force'. *Journal of Criminal Justice*, 33(5), pp. 487-500.
- Miller, B. (2001) 'The Concept of Security: Should it be Redefined?'. *Journal of Strategic Studies*, 24(2), pp. 13-42.
- Miller, L. (2004) 'Good cop—Bad cop: Problem officers, law enforcement culture, and strategies for success'. *Journal of Police and Criminal Psychology*, 19(2), pp. 30-48.
- Mockus, A. y J. Corzo (2003) *Cumplir para Convivir. Factores de convivencia y su relación con normas y acuerdos*. Bogotá: Universidad Nacional. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (Lepri).
- Mockus, A. *et al.* (1997) *Descentralización y orden público*. Bogotá: Fundación Friedrich Ebert Stiftung/ Centro de Pensamiento Político.
- Nogueira Dobarro, A. (2011) *Colombia: memoria y significación política de la violencia*. Rubí: Anthropos Editorial.
- Molano Aponte, D.A. y J.P. Franco (2006) 'La coordinación interagencial: el arma secreta de la seguridad democrática'. *Desafíos*, 14, pp. 318-337.

- Mollericona, J. Y., Tinini, N. y Paredes, A. (2007) *La seguridad ciudadana en la ciudad de El Alto: fronteras entre el miedo y la acción vecinal*. La Paz: Programa de Investigación Estratégica en Bolivia (PIEB).
- Moloeznik, G. y M.E. Suárez de Garay (2012) 'El proceso de militarización de la seguridad (2006-2012)'. *Frontera Norte*, 24(48), pp. 121-144.
- Moloeznik, G. y P. Marcos (2007) 'Balance de la gestión a cargo de Vicente Fox Quesada: reflexiones sobre alternancia política y cultura de la legalidad, justicia penal y derechos humanos en México'. *Letras jurídicas: revista electrónica de derecho*, 5, pp. S.n.
- Moncayo, H. S. (2002) 'El Plan Colombia y la política de Estados Unidos', en Estrada Álvarez, J. (ed.) *El Plan Colombia y la intensificación de la guerra: aspectos globales y locales*, pp. 146-164. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Moncayo, V.M.C. (1995) 'La nueva administración de justicia', en Leal Buitrado, F. (ed.) *En busca de la estabilidad perdida: actores políticos y sociales en los años noventa*, pp. 135-157. Bogotá: Tercer Mundo.
- Monsalve Solórzano, A. (2004) *Legitimidad y soberanía en Colombia 1958-2003*. Medellín: Instituto de Filosofía/Universidad de Antioquia/Escuela de Derecho y Ciencias Políticas/Universidad Pontificia Bolivariana.
- Monsalve Solórzano, A. (2003) *Soberanía, legitimidad y legitimación en Colombia desde la década de los 90*. Medellín: Consejo Municipal de Medellín/Universidad Pontificia Bolivariana.
- Montúfar, C. (2004) *Gobernabilidad y participación: seis ensayos y un epílogo para la reflexión y la crítica*. Quito: Fondo Editoriales Letras.
- Montúfar, C. (2013) 'Crisis, inequidad y el espectro predatorio del Estado ecuatoriano'. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, 10, pp. 8-17.
- Moosmann, C. P. (1992) *The role of security assistance in the Andean initiative*. Kansas: U.S. Army Command and General Staff College.
- Moreno, A. (2001) 'Democracy and Mass Belief Systems in Latin America', en Camp, R.A. (ed.) *Citizen views of democracy in Latin America*, pp. 27-50. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Moreno, M.A. ed. (2004) *Gobernabilidad, instituciones y desarrollo. América latina y Honduras*. Tegucigalpa: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social/Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Murillo, M.A. (2004) *Colombia and the United States: war, unrest, and destabilization*. Nueva York: Seven Stories.
- Morrison, A. (2003) 'La Prevención de la Violencia y el Crimen: La Experiencia del BID' en Llorente, M.V. y M. Rubio (eds.) *Elementos para una criminología local: políticas de prevención del crimen y de la violencia en ámbitos urbanos*, pp. 257-268. Bogotá: Secretaría de Gobierno de Bogotá/Universidad de los Andes/Ediciones Uniandes.
- Muller, B. J. (2010) *Security, risk and the biometric state: governing borders and bodies*. Nueva York: Routledge.

- Müller, M. (2010) 'Private Security and the State in Latin America: The Case of Mexico City'. *Brazilian Political Science Review*, 4(1), pp. 131-154.
- Muñoz Gonzáles, A. (2009) 'Seguridad ciudadana y su presupuesto en el Perú', en Carrión, F. y M.G. Dammert (eds.) *Economía política de la seguridad ciudadana*, pp. 81-109. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Murphy, K., Hinds, L. y J. Flemming (2008) 'Encouraging public cooperation and support for police'. *Policing & Society*, 18(2), pp. 136-155.
- Natera Peral, A. P. (2004) *La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid, Área de Ciencia Política y de la Administración. Colección: Documentos de trabajo política y gestión.
- Navia, P. y Walker, I. (2010) 'Political institutions, populism, and democracy in Latin America', en Mainwaring, S. y Scully, T.R. (eds.) *Democratic governance in Latin America*, pp. 245-265. California: Stanford University Press.
- Neild, R. (1999) *From National Security to Citizen Security: civil society and the evolution of public order debates*. Montreal: International Center for Human Rights and Democratic Development.
- Nooteboom, B., Berger J., y N.G. Noorderhaven (1997) 'Effects of trust and governance on relational risk'. *Academy of Management Journal*, 40(2), pp. 308-338.
- Nussio, E. (2011) 'Learning from shortcomings: The demobilisation of paramilitaries in Colombia'. *Journal of Peacebuilding & Development*, 6(2), pp. 88-92.
- O'Donnell, G. A. (2004) 'Why the rule of law matters'. *Journal of Democracy*, 15(4), pp. 32-46.
- O'Donnell, G. (1993) 'Estado, Democratización y Ciudadanía'. *Nueva Sociedad*, 128, pp. 62-87.
- OEA (2008) *La Seguridad Pública en las Américas: retos y oportunidades*. Washington D.C.: OAS Official Records Series.
- O'Neill, M. E., Marks, M., y A. Singh. eds. (2007) *Police occupational culture: New debates and directions*. Amsterdam: Elsevier JAI Press.
- Orjuela Escobar, L.J. (1998) 'El Estado Colombiano en los Noventa: Entre la Legitimidad y la Eficiencia'. *Revista de Estudios Sociales*, 1, pp. 56-60.
- Orlando Melo, J. (1990) 'Los Paramilitares y su impacto sobre la política', en Leal Buitrago, F. y L. Zamosc (eds.) *Al filo del caos: crisis política en la Colombia de los años 80*, pp. 475-514. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Orlando Melo, J. Bermúdez, J. (1994) 'La lucha contra el narcotráfico: éxitos y limitaciones', en Deas, M. y C. Ossa (eds.) *El gobierno Barco: política, economía y desarrollo social, 1986-1990*. Bogotá: Fedesarrollo/Fondo Cultura Cafetero.

- Ortiz, A. L. (2004). *Los habitantes de la calle en Bogotá. Sector de Chapinero. Una propuesta lúcida, recreativa*. CONFENALCO. VIII Congreso Nacional de Recreación. Vicepresidencia de la República/COLDEPORTES/FINLIBRE. Bogotá.
- Ortiz, C. (2008) 'Compañías militares privadas: hacia la transformación del estado y la nueva gerencia pública de la seguridad'. *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, 9, pp. 1-19.
- Ortiz, R. D. (2006) 'La Guerrilla Mutante', en Leal Buitrago, F. (ed.) *En la encrucijada: Colombia en el siglo XXI*, pp. 323-356. Bogotá: Editorial Norma.
- Osterling, J.P. (1989) *Democracy in Colombia: clientelist politics and guerrilla warfare*. New Brunswick: Transaction.
- Oquist, P. (1980) *Violencia, conflicto y política en Colombia*. Nueva York: Academic Press.
- Oquist, P. (1978) *Violencia, conflicto y política en Colombia*. Bogotá: Instituto de estudios colombianos (IEC).
- Oviedo, E. (2002) 'Democracia y seguridad ciudadana en Chile', en Briceño-León, R. (ed.) *Violencia, sociedad y justicia en América Latina*, pp. 313-338. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Oxhorn, P.D. et al. (2004) *Decentralization, democratic governance, and civil society in comparative perspective: Africa, Asia, and Latin America*. Washington: Woodrow Wilson Center Press.
- Page, S. (2003) 'Entrepreneurial strategies for managing interagency collaboration'. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(3), pp. 311-340.
- Palacios, M. (2006) *Between legitimacy and violence: a history of Colombia, 1875-2002*. Durham: Duke University Press.
- Palacios, M. (1995) *Entre la legitimidad y la violencia: Colombia 1875-1994*. Bogotá: Norma.
- Palacios, M. y F. Safford (2002) *Colombia: país fragmentado, sociedad dividida*. Bogotá: Editorial Norma.
- Palma, H. (2002) 'Paz, seguridad humana y prevención de conflictos en América Latina', en Rojas Aravena, F. y M. Goucha (2002) *Seguridad humana, prevención de conflictos y paz en América Latina y el Caribe*, pp. 111-121. Santiago: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)/UNESCO.
- Pansters, W.G. (2012) 'Zones of State-Making: violence, coercion, and hegemony in Twentieth-Century Mexico', en Pansters, W.G. (ed.) *Violence, coercion and State-Making in Twentieth-Century Mexico*, pp. 3-39. Stanford: Stanford University Press.
- Paramio, L. (2002) 'Democracia y ciudadanía en el tiempo de los medios audiovisuales'. *Desarrollo Económico*, 42(167), pp. 455-468.

- Pardo, M. ed. (2011) *De la administración pública a la gobernanza*. Ciudad de México: El Colegio de México/Centro de Estudios Internacionales.
- Pardo, M.F. (2007) *Territorialidades cívicas: espacio público y cultura urbana en Bogotá, Colombia*. Tesis de doctorado, Universidad de Leiden.
- Paredes, A. (2004) 'La Operación Cóndor y la guerra fría'. *Revista Universum*, 1(19), pp. 122-137.
- Paredes Hernández, N. ed. (2003) *El embrujo autoritario: primer año de gobierno de Álvaro Uribe Vélez*. Bogotá: Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo.
- Paoline, E.A. (2003) 'Taking stock: toward a richer understanding of police culture'. *Journal of Criminal Justice*, 31(3), pp. 199-214.
- Parra, N. (2003) *Entre la democracia y la barbarie: Colombia, dos siglos en busca de gobernabilidad*. Bogotá: Ed. Aire Libre.
- Pastrana, A. (2005) *La palabra bajo fuego*. Bogotá: Planeta.
- Payne, J.L. (1968) *Patterns of conflict in Colombia*. New Haven: Yale University Press.
- Pearce, J. (1990) *Colombia: Inside the Labyrinth*. Londres: Latin America Bureau.
- Pécaut, D. (2012) *Orden y violencia: Colombia, 1930-1953*. Medellín: Fondo Editorial Universidad EAFIT. Cuarta edición.
- Pécaut, D. (2006) *Crónica de cuatro décadas de política colombiana*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- Pécaut, D. (1992) 'Guerrillas and violence', en Bergquist, C., Peñaranda, R. y G. Gonzalo Sánchez (eds.) *Violence in Colombia: the contemporary crisis in historical perspective*, pp. 217-239. Wilmington: SR Books.
- Pécaut, D. (2008) *Las FARC: ¿una guerrilla sin fin o sin fines?*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- Pécaut, D. (2003) *Midiendo fuerzas: balance del primer año del gobierno de Álvaro Uribe Vélez*. Bogotá: Planeta.
- Pécaut, D. (1989) *Crónica de dos décadas de política colombiana, 1968-1988*. Bogotá: Siglo Veintiuno Editores.
- Pécaut, D. (1987) *Orden y violencia: Colombia 1930-1953*. Bogotá: Siglo Veintiuno de Colombia.
- Peceny, M. y M. Durnan (2006) 'The FARC's best friend: U.S. antidrug policies and the deepening of Colombia's civil war in the 1990s'. *Latin American Politics and Society*, 48(2), pp. 95-116.
- Peetz, P. y S. Huhn (2008) 'Violencia, seguridad y el Estado', en Rivera Vélez, F. (ed.) *Seguridad multidimensional en América*, pp. 351-368. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Pegoraro, J. (2000) 'Violencia delictiva, inseguridad urbana. La construcción social de la inseguridad ciudadana'. *Nueva Sociedad*, 167: 114-131.
- Pegoraro, J. (2002) 'Las políticas de seguridad y la participación comunitaria en el marco de la violencia social', en Briceño-León, R. (ed.) *Violencia, sociedad y*

- justicia en América Latina*, pp. 29-55. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Rabarison, K., Ingram, R.C. y J.W. Holsinger (2013) 'Application of Situational Leadership to the National Voluntary Public Health Accreditation Process'. *Front Public Health*, 1(26), pp. s.n.
- Reidy, D.A. y W.J. Riker. eds. (2008) *Coercion and the state*. Países Bajos: Springer Verlag.
- Pelissero, J. P., Holian, D. B., y L.A. Tomaka (2000) 'Does political incorporation matter? The impact of minority mayors over time'. *Urban Affairs Review*, 36(1), pp. 84-92.
- Pepinsky, H.E. (1984) 'Better living through police discretion'. *Law & Contemporary Problems*, 47(4), pp. 249-267.
- Perdomo, M.P. (2012) 'La militarización de la justicia: una respuesta estatal a la protesta social (1949-1974)'. *Análisis Político*, 76, pp. 83-102.
- Pérez Múnera, C.A. (2007) 'La democracia delegativa'. *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 37(106), pp. 263-289.
- Pérez, O.J. (2003) 'Democratic Legitimacy and Public Insecurity: Crime and Democracy in El Salvador and Guatemala'. *Political Science Quarterly*, 118(4), pp. 627-644.
- Perea Restrepo, C.M. (2013) 'Resituar la Ciudad: conflicto violento y paz'. *Análisis Político*, 77, pp. 3-38.
- Pérez, B., y C. Montoya, C. (2013). *Las bacrim después de 2013:¿ Pronóstico reservado?.* Bogotá: Fundación Paz y Reconciliación.
- Peters, B. G. y J. Pierre, J. (2005) 'Swings and roundabouts? Multilevel governance as a source of and constraint on policy capacity', en Painter, M. y J. Pierre (eds.) *Challenges to state policy capacity: global trends and comparative perspectives*, pp. 38-51. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Peters, B. G. y J. Pierre (1998) 'Governance without government? Rethinking public administration?'. *Journal of public administration research and theory*, 8(2), pp. 223-243.
- Pétras, J. y Veltmeyer, H. (2011) *Social Movements in Latin America: Neoliberalism and Popular Resistance*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Petrella, L. y F. Vanderschueren (2003) 'Seguridad y Violencia. Seguridad y Ciudad', en Balbo, M., Jordan, R. y D. Simioni (eds.) (2003) *La ciudad inclusiva*, pp. 215-235. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Piccoli, G. (2008) *El sistema del pájaro: Colombia, paramilitarismo y conflicto social*, pp. 31-41. Bogotá: Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos. Segunda edición.
- Pierre, J. (1999) 'Models of urban governance. The institutional dimension of urban politics'. *Urban affairs review*, 34(3), pp. 372-396.

- Pizarro Leongómez, E. (1995) 'La Reforma Militar en un Contexto de Democratización Política', en Leal Buitrago, F. (ed.) *En busca de la estabilidad perdida: Actores políticos y sociales en los años noventa*, pp. 159-208. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Pizarro Leongómez, E. (2011) *Las FARC, 1949-2011: de guerrilla campesina a máquina de guerra*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- Pizarro Leongómez, E. (1990) 'La insurgencia armada: raíces y perspectivas, en Leal Buitrago, F. y L. Zamosc (eds.) *Al filo del caos: crisis política en la Colombia de los años 80*, pp. 430-435. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- PNUD (2013) *Regional Human Development Report 2013-2014. Citizen security with a human face: evidence and proposals for Latin America*. Panamá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- PNUD (2008) *Bogotá, una apuesta por Colombia. Informe de Desarrollo Humano 2008*. Bogotá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- PNUD (1994) 'Human Development Report 1994'. Oxford University Press, Nueva York.
- Ponce, N. L. (2000) 'Construyendo confianza: gobernabilidad y democracia en una transición incierta', en Martín del Campo, J.L., Camou, A. y N.L. Ponce (eds.) *Transición Democrática y Gobernabilidad: México y América Latina*, pp. 41-84. México D.F.: Plaza y Valdés Editores.
- Policía Nacional de Colombia (2008) *Poder, función y actividad de policía*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia. Segunda edición.
- Policía Nacional de Colombia (2008) Policía de vigilancia "primera autoridad respondiente en el sistema penal acusatorio". Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia. Segunda edición.
- Portantiero, J. C. (1989) 'La múltiple transformación del Estado latinoamericano'. *Nueva sociedad*, 104, pp. 88-94.
- Prats, J. (2003) El concepto y análisis de la gobernabilidad'. *Revista Instituciones y Desarrollo*, 14-15, pp. 239-269.
- Prats, J. (1996) 'Gobernabilidad democrática en la América Latina finisecular. Instituciones, gobiernos y liderazgos'. *Estudios Internacionales*, 29(116), pp. 447-492.
- Prats, J. (2001) 'Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico'. *Revista Instituciones y Desarrollo*, 10, pp. 103-148.
- Prenzler, T. (1997) 'Is there a police culture?'. *Australian Journal of Public Administration*, 56(4), pp. 47-56.
- Prenzler, T. (2012) *Policing and security in practice: challenges and achievements*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Presidencia de la República – Consejería Presidencial para la Defensa y la Seguridad Nacional (1994) *La nueva policía para Colombia*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

- Prieto, C. A. (2013) *Las Bacrim y el crimen organizado en Colombia*. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung.
- Programa Departamentos y Municipios Seguros (2005) *Instrumentos para el manejo y la gestión local de la seguridad ciudadana y el orden público*. Bogotá: Policía Nacional de Colombia.
- Quijano, A. (2006) 'El "movimiento indígena" y las cuestiones pendientes en América Latina'. *Argumentos: Estudios Críticos de la Sociedad*, 19(50), pp. 51-77.
- Quintana, J.R. ed. (2003) *Policía y democracia en Bolivia: una política institucional pendiente*. La Paz: Programa de Investigación Estratégica en Bolivia (PIEB).
- Ramírez, S. (2004) *Intervención en conflictos internos: el caso colombiano, 1994-2003*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI).
- Ranade, W. y B. Hudson (2003) 'Conceptual issues in inter-agency collaboration'. *Local Government Studies*, 29(3), pp. 32-50.
- Randall, S. (1992) *Colombia and the United States: hegemony and interdependence*. Athens: University of Georgia Press.
- Rangel, A. ed. (2005) *El poder paramilitar*, pp. 11-23. Bogotá, Fundación Seguridad y Democracia/Planeta.
- Rangel, A. y P. Medellín Torres (2010) *Política de seguridad democrática*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- Reidy, D.A. y W.J. Riker. eds. (2008) *Coercion and the state*. The Netherlands: Springer Verlag.
- Reina, M. (2001) 'Drug Trafficking and the National Economy', en Bergquist, C., Peñaranda, R. y G. Gonzalo Sánchez (eds.) *Violence in Colombia, 1990-2000: Waging War and Negotiating Peace*, pp. 75-94. Wilmington: SR Books.
- Bergquist, C., Peñaranda, R. y G. Gonzalo Sánchez. eds. (2001) *Violence in Colombia, 1990-2000: Waging War and Negotiating Peace*, pp. 75-94. Wilmington: SR Books.
- Reiner, R. (2000) *The Politics of the Police*. Nueva York: Oxford University Press. Tercera edición.
- Reiss, A.J. (1984) 'Consequences of compliance and deterrence models of law enforcement for the exercise of police discretion', *Law & Contemporary Problems*, 47(4), pp. 83-122.
- Reiss, A.J. (1971) *The police and the public*. New Haven: Yale university press.
- Remmer, K. L. (2012) 'The Rise of Leftist–Populist Governance in Latin America. The Roots of Electoral Change'. *Comparative Political Studies*, 45(8), pp. 947-972.
- Restrepo, E.M. (2009) 'The pursuit of efficiency and the Colombian criminal justice system', en Bergman, M. y L. Whitehead (eds.) *Criminality, public*

- security and the challenge to democracy in Latin America*, pp. 171-202. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Restrepo, E. M. (2003) *The Colombian criminal justice in crisis: fear and distrust*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Restrepo, E.M. y A.J. Moreno (2007) 'Bogotá: ¿más crimen?, ¿más miedo?', *Desarrollo y Sociedad*, 59, pp. 165-214.
- Restrepo, L.A. (2001) 'The Equivocal Dimensions of Human Rights in Colombia', en Bergquist, C., Peñaranda, R. y G. Gonzalo Sánchez (2001) *Violence in Colombia, 1990-2000: Waging War and Negotiating Peace*, pp. 95-126. Wilmington: SR Books.
- Restrepo, L. A. (2004) 'La difícil recomposición de Colombia'. *Nueva sociedad*, 192, pp. 46-58.
- Revez, B. (2005) 'Gobernabilidad democrática, descentralización y desarrollo territorial local y regional'. *Nueva ruralidad y competitividad territorial*, s.p.
- Revista Semana (2015) *Bajo Llave. Un panorama del sector de la seguridad, su papel en la economía nacional y en la protección de los colombianos*. Bogotá: Publicaciones Semana S.A.
- Rey, J. (2015) *Entre la revocatoria y la destitución. Análisis del frustrado intento de revocar al alcalde de Bogotá*. Zúrich: Centre for Research on Direct Democracy/Universidad de Zurich.
- Rhodes, R. A. (2007) 'Understanding governance: Ten years on'. *Organization studies*, 28(8), pp. 1243-1264.
- Riaño, Y. (2011) 'Addressing Urban Fear and Violence in Bogotá through the Culture of Citizenship: Scope and Challenges of a Unique Approach', en Butler, M., Gurr, J.M. y O. Kaltmeier (eds.) *Ethnic Cities: Metropolitan Cultures and Ethnic Identities in the Americas*, pp. 209-226. Arizona: Bilingual Review Press/ Wissenschaftlicher Verlag Trier (WVT).
- Rico, J. (2003) 'La seguridad ciudadana en América Latina: marco teórico y conceptual', en Bobea, L. (ed.) *Entre el crimen y el castigo: seguridad ciudadana y control democrático en América Latina y el Caribe*, pp. 33-49. Caracas: Nueva Sociedad.
- Rico, J. M. y L. Chinchilla (2006) *Las reformas policiales en América Latina: situación, problemas y perspectivas*. Lima: Instituto de Defensa Legal (IDL).
- Rico, J. M. y L. Chinchilla (2002). *Seguridad ciudadana en América Latina*. México: Siglo Veintiuno Editores.
- R. K. Harper y A.G. Cuzán (2001) 'Economies of Latin America', en Hillman, R.S. (ed.) *Understanding contemporary Latin America*, pp. 135-168. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Richani, N. (2007) 'Caudillos and the crisis of the Colombian State: fragmented sovereignty, the war system and the privatization of counterinsurgency in Colombia'. *Third World Quarterly*, 28(2), pp. 403-417.

- Riggs, F.W. (1997) 'Presidentialism versus parliamentarism: implications for representativeness and legitimacy'. *International Political Science Review*, 18(3), pp. 253-278.
- Riley, P. (1982) *Will and Political Legitimacy. A critical Exposition of Social Contract Theory in Hobbes, Locke, Rousseau, Kant, and Hegel*. Nueva York: Harvard University Press.
- Rinehart Kochel, T., Parks, R. y S.D. Mastrofski (2013) 'Examining Police Effectiveness as a Precursor to Legitimacy and Cooperation with Police'. *Justice Quarterly*, 30(5), pp. 895-925.
- Rivas Gamboa, A. (2005) 'Una década de políticas de seguridad ciudadana en Colombia', en Casas Dupuy, P. (ed.) *Seguridad urbana y policía en Colombia*, pp. 81-166. Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia.
- Rivas Nieto, P. y P. Rey García (2008) 'Las autodefensas y el paramilitarismo en Colombia (1964-2006)'. *CONfines de relaciones internacionales y ciencia política*, 4(7), pp. 43-52.
- Rivera Vélez, F. ed. (2008) *Seguridad multidimensional en América*. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)/Ministerio de Cultura.
- Rochlin, J. (2011) 'Plan Colombia and the revolution in military affairs: the demise of the FARC'. *Review of International Studies*, 37(2), pp. 715-740.
- Rodríguez, A. y F. Velázquez. eds. (1994) *Municipio y servicios públicos: gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina*. Santiago: Ediciones SUR.
- Rodríguez-Garavito, C. (2008) 'Colombia. The new left: origins, trajectory and prospects', en Barrett, P.S., Chavez, D. y C. A. Rodríguez Garavito (eds.) *The New Latin American Left. Utopia Reborn*, pp. 129-157. Londres: Pluto Press.
- Rodríguez Guillén, R. (2002) 'Los linchamientos en México: crisis de autoridad y violencia'. *El Cotidiano*, 18(111), pp. 18-27.
- Rodríguez Guillén, R. y J. M. Heredia (2005) 'Los linchamientos en México: entre el Estado de Derecho y los usos y costumbres'. *El Cotidiano*, 20(129), pp. 56-67.
- Rodríguez Hernández, S.M. (2006) *La influencia de Estados Unidos en el ejército colombiano 1951-1959*. Bogotá: La Carreta Editores.
- Rodríguez, M. Á. (2008) 'LA PARAPOLÍTICA: La infiltración paramilitar en la clase política colombiana'. *Ánfora*, 15(24), pp. 1-14.
- Rodríguez Moreno, A. et al. (1998) *Diseño de un sistema de administración del talento humano para la policía metropolitana Santafé de Bogotá*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Rodríguez Quiñones, C. L. (2010) *El frente amplio y el Polo Democrático Alternativo: una comparación*. Bogotá: Uniciencia.
- Rojas Aravena, F. (2005) 'Ingobernabilidad: estados colapsados, una amenaza en ciernes'. *Nueva Sociedad*, 198, pp. 56-73.

- Rojas Aravena, F. (2000) 'Repensando la seguridad en América Latina: nuevas demandas conceptuales'. *Fasoc*, 15(2), pp. 3-13.
- Rojas Aravena, F. (2004) *Seguridad en las Américas, los desafíos Post Conferencia: Operacionalizar los consensos y articular los conceptos*. Fredrich Ebert Stiftung.
- Rojas Aravena, F. y C. Fuentes Saavedra. eds. (2004) *Gobernabilidad en América Latina. Informe Regional: 2004*. Santiago de Chile: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Rojas Aravena, F. y M. Goucha. eds. (2002) Seguridad humana, prevención de conflictos y paz en América Latina y el Caribe. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Roll Vélez, D. (2001) *Un siglo de ambigüedad: para entender cien años de crisis y reforma políticas en Colombia*. Santa Fe de Bogotá: Cerec, IEPRI.
- Romero, M. (2006) 'Paramilitares, Narcotráfico y Contrainsurgencia: una experiencia para no repetir', en Leal Buitrago, F. (ed.) *En la encrucijada: Colombia en el siglo XXI*, pp. 357-386. Bogotá: Editorial Norma.
- Romero, M. (2003) *Paramilitares y autodefensas, 1982-2003*. Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales/Universidad Nacional de Colombia/Editorial Planeta Colombiana.
- Rothbard, M.N. (2006) *For a New Liberty. The Libertarian Manifesto*. Auburn, Alabama. Segunda edición.
- Rothschild, E. (1995) 'What is Security?'. *The Quest for World Order*, 124: 3. pp. 53-98.
- Rouse, S. M. y M. Arce (2006) 'The Drug-Laden Balloon: US Military Assistance and Coca Production in the Central Andes*'. *Social Science Quarterly*, 87(3), pp. 540-557.
- Rowe, M. (2008) *Introduction to policing*. Los Angeles: Sage Publishing.
- Rowland, A. M. (2003) 'La seguridad pública local en México: una agenda sin rumbo', en Cabrero Mendoza, E. (ed.) *Políticas públicas municipales: una agenda en construcción*, pp. 339-371. México: Miguel Ángel Porrúa, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Rowland, A. M. (2003) 'Local responses to public insecurity in Mexico', en Bailey, J. y Dammert, L. (eds.) *Public security and police reform in the Americas*, pp. 187-204. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Ruiz Vásquez, J. C. (2009) 'Dos décadas de prevención en Bogotá: una lectura crítica'. *Urvio, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, 7, pp. 101-109.
- Ruiz Vásquez, J. C. (2005) 'La seguridad ciudadana y las dinámicas locales'. *Papel Político*, 18, pp. 155-187.
- Ruiz Vásquez, J. C. (2011) 'Política pública de seguridad ciudadana para Colombia: el Estado de la cuestión'. *Mundo Nuevo*, 5, pp. 205-219.
- Ruiz Vásquez, J. C. (2012) 'Community police in Colombia: an idle process'. *Policing and Society: An International Journal of Research and Policy*, 22(1), pp. 43-56.

- Ruiz Velásquez, J.C., Illera Correal, O. y V. Manrique Zuluaga. eds. (2006) *La tenue línea de la tranquilidad. Estudio comparado sobre seguridad ciudadana y policía*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- Ruiz Vásquez, J. C. y M. Romero (2006) *Los mitos acerca de la seguridad local y la policía comunitaria*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- Runhovde, S.R. ed. (2010) *Tillit til Politiet*. Oslo: PHS Forskning.
- Sader, E. (2008) *Posneoliberalismo en América Latina*. Buenos Aires: Instituto de Estudios y Formación de la CTA/CTA Ediciones/Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Saín, M. (2010) *La reforma policial en América Latina: una mirada crítica desde el progresismo*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Saín, M. (2008) *El Leviatán Azul. Policía y política en la Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina S. A.
- Saín, M. (2002) *Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Salazar, F. (2007) 'La Prevención Situacional del Delito en Espacios Públicos Urbanos: rol del gobierno local', en Dammert, L. y L. Zúñiga (eds.) *Seguridad y Violencia: desafíos para la ciudadanía*, pp. 189-212. Santiago de Chile: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Salgado Ruiz, H. (2002) 'Plan Colombia, respuesta militar a una problemática social', en Estrada Álvarez, J. (ed.) *El Plan Colombia y la intensificación de la guerra: aspectos globales y locales*, pp. 477-497. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Sánchez, F. y María del Mar Palau (2006) *Conflict, decentralization and local governance in Colombia, 1974-2004*. Bogotá: Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE).
- Sánchez, G. (1992) 'The violence: an interpretative synthesis', en Bergquist, Penaranda, R. y G. Gonzalo Sánchez (eds.) *Violence in Colombia: the contemporary crisis in historical perspective*, pp. 75-124. Wilmington: SR Books.
- Sánchez, G. ed. (1987) *Colombia: violencia y democracia. Comisión de estudios sobre la violencia*. Bogotá: Empresa Editorial Universidad Nacional. Primera edición.
- Sánchez, G. et al. (2000) *Grandes potencias, el 9 de abril y la violencia*. Bogotá: Planeta.
- Sánchez, G. y D. Meertens (2001) *Bandits, peasants, and politics: the case of "La Violencia" in Colombia*. Austin: University of Texas Press/Institute of Latin American Studies.
- Sánchez García, A. y E. Krauze (2008) *La izquierda real y la nueva izquierda en América Latina*. Caracas: Libros de El Nacional.
- Sánchez, M.R. (2006) 'Insecurity and Violence as a New Power Relation in Latin America'. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 606, pp. 178-195.
- Sánchez Gómez, G. y R. Peñaranda. eds. (1991) *Pasado y presente de la violencia en Colombia*. Bogotá: Fondo Editorial CEREC. Segunda edición.

- Sansó-Rubert Pascual, D. (2013) 'La seguridad ciudadana y las Fuerzas Armadas: ¿despropósito o último recurso frente a la delincuencia organizada?'. *Revista Criminalidad*, 55(2), pp. 119-133.
- Santamaría, R. y Silva, G. (1984) *Proceso político en Colombia: del frente nacional a la apertura democrática*. Bogotá: Fondo Editorial CEREC.
- Sarabia Better, A. (2003) *Reformas políticas en Colombia. Del Plebiscito de 1957 al Referendo de 2003*, pp. 301-331. Bogotá: Editorial Norma.
- Sargeant, E. *et al.* (2012) 'Legitimacy and Policing', en Prenzler, T. (ed.) *Policing and security in practice: challenges and achievements*, pp. 20-36. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Sarmiento Anzola, L. (2001) 'Conflicto, intervención y economía política de la guerra', en Estrada Álvarez, J. (ed.) *Plan Colombia: ensayos críticos*, pp. 63-91. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Scholte, J. A. (2002) 'Civil society and democracy in global governance'. *Global Governance*, 8(3), pp. 281-304.
- Scripture, A. E. (1997) 'The sources of police culture: demographic or environmental variables?'. *Policing and Society: An International Journal*, 7(3), pp. 163-176.
- Secretaría de Gobierno (2007) *El derecho a una ciudad segura respetando las libertades. Sistema integrado de seguridad ciudadana, convivencia y justicia*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Secretaría Distrital de Planeación (2013) *Informe de rendición de cuentas. Localidad de Chapinero. Vigencia 2013*. Bogotá: Dirección de Planes de Desarrollo y Fortalecimiento Local.
- Secretaría Distrital de Planeación (2011) *Balance de Gestión. Gobierno, seguridad y convivencia*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Segovia Mora, G. (1994) *La violencia en Santafé de Bogotá*. Bogotá: Ecoe. Segunda edición.
- Seligson, M.A. y J.A. Booth (1976) 'Political participation in Latin America: an agenda for research'. *Latin American Research Review*, 11(3), pp. 95-119.
- Seri, G. (2012) *Seguridad: crime, police power, and democracy in Argentina*. Nueva York: Continuum.
- Serrano, R.J. (2000) 'La reforma de la Policía en Colombia, en el marco de la convivencia y la seguridad ciudadanas', en Sapoznikow, J. *et al.* *Convivencia y Seguridad: un reto a la gobernabilidad*, pp. 239-253. Nueva York: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Serrano, R. J. (1999) *De cómo la policía le ganó la partida a "el ajedrecista" y a los carteles del narcotráfico*. Bogotá: Editorial Norma.
- Silva Forné, C. (2012) 'Policía y el uso de fuerza: centro de su mandato, información marginal'. *Revista Electrónica métodos*, 2, pp. 6-26.

- Silva Nigrinis, A. E., Pérez Fernández, F., Ruiz Peronard, y Martín Jiménez. eds. (2009) *Bogotá, de la construcción al deterioro, 1995-2007*. Bogotá: Fondo de Promoción de la Cultura.
- Silva, P. (1997) 'Ascenso tecnocrático y democracia en América Latina'. *Nueva Sociedad*, 152, pp. 68-77.
- Silva, P. (2002) *The Good, the Bad and the Ugly*. Leiden: Discurso de instalación como profesor, Universidad de Leiden.
- Silva, P. y H. Cleuren eds. (2009) *Widening Democracy: citizens and participatory schemes in Brazil and Chile*, pp. 1-23. Leiden: Brill.
- Silva, P. y F. Rojas Aravena eds. (2013) *Gobernabilidad y convivencia democrática en América Latina: las dimensiones regionales nacionales y locales*. San José: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Silva García, G. (1998) 'La policía en Colombia: paradojas de un modelo policial en una sociedad conflictiva'. *Revista Catalana de Seguretat Pública*, 2, pp. 137-178.
- Silverman, E.B. (2008) 'La policía, los medios de comunicación y la seguridad pública. El caso de Nueva York'. *Revista catalana de Seguretat Pública*, Abril, pp. 105-127.
- Skogan, W.G. (2006) 'Asymmetry in the impact of encounters with the police'. *Policing and Society*, 16(2), pp. 99-126.
- Small Arms Survey (2011) *Small Arms Survey 2011*. Ginebra: Cambridge University Press.
- Small Arms Survey (2013) *Small Arms Survey 2013*. Ginebra: Cambridge University Press.
- Smith, P.H. (1974) 'Political legitimacy in Spanish America', en Graham, R. y P.H. Smith, (1985) *New approaches to Latin American history*, pp. 153-175. Austin: University of Texas Press.
- Smulovitz, C. (2006) 'Citizen participation and public security in Argentina, Brazil and Chile: Lessons from an initial experience', en Tulchin, J.S. y Ruthenburg, M. (eds.) *Toward a society under law: citizens and their police in Latin America*, pp 206-242. Washington: Woodrow Wilson Press.
- Snodgrass Godoy, A. (2006) *Popular injustice. Violence, community, and law in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.
- Soares Campos, R. y C.S.S. Campos (2014) 'Neoliberalismo e dependência na América Latina'. *Espacio abierto: cuaderno venezolano de sociología*, 1, pp. 45-70.
- Sohr Biss, R. (2005) Policía y prensa: una relación simbiótica. Consultado a través de <http://docplayer.es/155422-Policia-y-prensa-una-relacion-simbiotica-director-del-instituto-de-estudios-estrategicos-y-seguridad-internacional-ideesi-ideesi-ulare.html>, el 3 de mayo 2016.
- Solheim, H. y Storm, E. (2013) 'War and Peace in Colombia', en Hwang, Y and L. Cerna (eds.) *Global Challenges: Peace and War*, pp. 177-193. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.

- Sozzo, M. (2009) 'Populismo punitivo, proyecto normalizador y "prisión-depósito" en Argentina'. *Sistema Penal & Violencia*, 1(1), pp. 33-65.
- Spencer, D.E. ed. (2011) *Colombia's Road to Recovery: Security and Governance 1982-2010*. Washington: Center for Hemispheric Defense Studies, National Defense University.
- Stokes, D. (2005) *America's other war: terrorizing Colombia*, pp. 84-121. New York: Zed Books.
- Stucky, T.D. (2005) *Urban Politics, Crime Rates, and Police Strength*. Nueva York: LFB Scholarly Publishing LLC.
- Suchman, M.C. (1995) 'Managing legitimacy: strategic and institutional approaches'. *Academy of Management Review*, 20(3), pp. 571-610.
- Sunshine, J., y Tyler, T. R. (2003) 'The role of procedural justice and legitimacy in shaping public support for policing'. *Law & society review*, 37(3), pp. 513-548.
- Sunwin Uang, R. (2013) 'campaigning on public security in Latin America: obstacles to success'. *Latin American Politics and Society*, 2013, 55(2), pp. 26-51.
- Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada (2008) *Manual de Redes de Apoyo y Solidaridad Ciudadana*. Bogotá: Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.
- Sweig, J.E. (2002) 'What kind of war for Colombia?'. *Foreign Affairs*, 81(5), pp. 122-141.
- Sydow, J. (1998) 'Understanding the constitution of interorganizational trust', en Lane, C. y R. Bachmann (eds.) *Trust within and between organizations: conceptual issues and empirical applications*, pp. 31-63. Oxford: Oxford University Press.
- Tafur Galvis, A. (1993) *La Constitución de 1991 y la modernización del Estado Colombiano: la participación, la colaboración convencional, las empresas públicas, la privatización*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Tanaka, M. y F. Jácome eds. (2010) *Desafíos de la gobernabilidad democrática: reformas político-institucionales y movimientos sociales en la región andina*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Tanaka, M. y S. Vera (2010) 'Entre la democracia elitista y los personalismos autoritarios: reformas institucionales y gobernabilidad democrática en la región andina', en Tanaka, M. y F. Jácome. (eds.) *Desafíos de la gobernabilidad democrática: reformas político-institucionales y movimientos sociales en la región andina*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Tankebe, J. (2009) 'Public cooperation with the police in Ghana: does procedural fairness matter?'. *Criminology*, 47(4), pp. 1265-1293.
- Tankebe, J. (2013) 'Viewing things differently: the dimensions of public perceptions of police legitimacy'. *Criminology*, 51(1), pp. 103-135.
- Tapia Valdés, J.A. (1980) *El Terrorismo del Estado. La Doctrina de la Seguridad Nacional en el Cono Sur*. Caracas: Nueva Sociedad/Editorial Nueva Imagen.

- Tate, W. (2013) 'Congressional 'drug warriors' and U.S. policy towards Colombia'. *Critique of Anthropology*, 33(2), pp. 214-233.
- Tate, W. (2007) *Counting the dead: the culture and politics of human rights activism in Colombia*. Berkeley: University of California Press.
- Tellería Escobar, L. (2008) *Construyendo una policía comunitaria: la experiencia de tres departamentos de Bolivia*. La Paz: Observatorio de Democracia y Seguridad.
- Téllez, E. (2006) *Pacto en la sombra: los tratos secretos de Estados Unidos con el narcotráfico*. Bogotá: Editorial Planeta Colombiano.
- Termeer, C. J. (2009) 'Barriers to new modes of horizontal governance: A sense-making perspective'. *Public Management Review*, 11(3), pp. 299-316.
- Terrill, W. (2003) 'Police culture and coercion'. *Criminology*, 41(4), pp. 1003-1034.
- Terpstra, J. (2011) 'Two theories on the police – the relevance of Max Weber and Emile Durkheim to the study of the police'. *International Journal of Law, Crime and Justice*, 39(1), pp. 1-11.
- Terpstra, J y D. Schaap (2013) 'Police culture, stress conditions and working styles'. *European Journal of Criminology*, 10(1), pp. 59-73.
- Thies, C.G. (2005) 'War rivalry, and state building in Latin America'. *American Journal of Political Science*, 49(3), pp. 451-465.
- Thompson, J. P. (2005) 'Seeking effective power: Why mayors need community organizations'. *Perspectives on Politics*, 3(2), pp. 301-308.
- Tickner, A. (2003) 'Colombia and the United States: From Counternarcotics to Counterterrorism'. *Current History. A Journal of Contemporary World Affairs*, 102, (661), pp. 72-79.
- Tickner, A. (2004) 'La securitización de la crisis colombiana: bases conceptuales y tendencias generales'. *Colombia Internacional*, 60, pp. 13-35.
- Tokatlian, J.G. (2004) 'Colombia: más inseguridad humana, menos seguridad regional', en Gómez, J.M. (ed.) *América Latina y el (des)orden global neoliberal: hegemonía, contrahegemonía, perspectivas*, pp. 173-199. Buenos Aires: El Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Torres, A. *et al.* (2013) 'Calidad de vida y ciudad: análisis del nivel de desarrollo en Bogotá a través del método de necesidades básicas insatisfechas'. *Estudios Gerenciales*, 29, pp. 231-238.
- Torres-Rivas, E. (1993) 'América Latina. Gobernabilidad y democracia en sociedades en crisis'. *Nueva Sociedad*, 128, pp. 88-101.
- Townshend, C. (1993) *Making the peace: public order and public security in modern Britain*. Oxford: Oxford University Press.
- Treib, O. *et al.* (2007) 'Modes of governance: towards a conceptual clarification'. *Journal of European Public Policy*, 14(1), pp. 1-20.
- Trejo Delarbre, R. (1994) '¿Videopolítica vs. Mediocracia? Los medios y la cultura democrática'. *Revista Mexicana de Sociología*, 56(3), pp. 23-58.
- Trujillo, E.B. (1993) *Las fuerzas armadas: una mirada civil*. Bogotá: CINEP.

- Tulchin, J. S. (2005) 'Creando una comunidad de seguridad en el hemisferio'. *Nueva Sociedad*, 198, pp. 102-115.
- Tulchin, J.S. y Ruthenburg, M. (2006) *Toward a society under law: citizens and their police in Latin America*. Washington: Woodrow Wilson Press.
- Tulchin, J. S. y A. Selee. eds. (2004) *Decentralization and Democratic Governance in Latin America*. Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Tyler, T.R. (2004) 'Enhancing police legitimacy'. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 593, pp. 84-99.
- Tyler, T.R. (2011) 'Trust and legitimacy: Policing in the USA and Europe'. *European Journal of Criminology*, 8(4), pp. 254-266.
- Tyler, T.R. (2006) *Why people obey the law*. New Jersey: Princeton University Press.
- Tyler, T.R. (1990) 'Justice, self-interest, and the legitimacy of legal and political authority', en Mansbridge, J. J. (ed.) *Beyond self-interest*, pp. 171-179. Chicago: University of Chicago Press.
- Tyler, T.R. y C. Wakslak (2004) 'Profiling and police legitimacy: procedural justice, attributions of motive, and acceptance of police authority'. *Criminology*, 42(2), pp. 253-282.
- Uang, R.S. (2013) 'Campaigning on Public Security in Latin America: Obstacles to Success'. *Latin American Politics and Society*, 55(2), pp. 26-51.
- Uildriks, N. (2009) 'Policing insecurity and police reform in Mexico City and beyond', en Uildriks, N. (ed.) *Policing insecurity: police reform, security and human rights in Latin America*, pp. 197-241. Lanham: Lexington Books.
- Uildriks, N. ed. (2009) *Policing insecurity: police reform, security, and human rights in Latin America*, pp. 1-20. Lanham: Lexington Books.
- Ugarte, J. M. (1995) 'Inteligencia y democracia'. *Nueva Sociedad*, 138, pp. 158-171.
- Ullman, R. (1983) 'Redefining Security'. *International Security*, 8(1), pp. 129-153.
- Ungar, M. (2009) 'La Mano Dura: Current dilemmas in Latin American police reform', en Bergman, M. y L. Whitehead (eds.) *Criminality, public security, and the challenge to democracy in Latin America*, pp. 93-118. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Ungar, M. (2009) 'Police reform in Argentina: public security versus human rights', en Uildriks, N. (ed.) *Policing insecurity: police reform, security, and human rights in Latin America*, pp. 169-196. Lanham: Lexington Books.
- Ungar, M. (2011) *Policing democracy: overcoming obstacles to citizen security in Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Ungar, M. y Salomón, L. (2012) 'Community Policing in Honduras: local impacts of a national programme'. *Policing and Society: An International Journal of Research and Policy*, 22(1), pp. 28-42.
- UN-HABITAT (2007) *UN-HABITAT por ciudades más seguras 1996-2007*. Nairobi: UN-HABITAT. Segunda edición.

- UNODC (2013) *Estudio mundial sobre el Homicidio*. Viena: Vienna: United Nations publication.
- UNODC (2011) *Estudio mundial sobre el Homicidio*. Viena: United Nations publication.
- Urbano Castro, C. A. (2006) *Continuidades, rupturas e interpretaciones de la idea de seguridad ciudadana en Bogotá. 1992-2003*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Urrutia, E.G. (2006) *Los desafíos a la seguridad y gobernabilidad de los países andinos*, en Rangel, A. y H. Meyer (eds.) *La nueva seguridad andina: avances y retos*. Colombia: Konrad Adenauer-Stiftung.
- Uruburu, A. E. (1993) *Élites, clientelismo y burocracia estatal: 1960-1990*. Bogotá: Universidad autónoma de Colombia, Sistema universitario de investigaciones.
- Valencia Sarria, L. C. (2006) Neoliberalismo y gobernabilidad democrática en América Latina. *Papel Político*, 11(1), pp. 475-488.
- Valencia Tovar (1989) 'Historia militar contemporánea', en Tirado Mejía, A. (ed.) *Nueva historia de Colombia tomo II*, pp. 295-340. Bogotá: Editorial Planeta.
- Vallespir, A. (2002) *La policía que supimos conseguir*. Buenos Aires: Planeta.
- Van der Toorn, *et al.* (2011) 'More than fair: outcome dependence, system justification, and the perceived legitimacy of authority figures'. *Journal of Experimental Social Psychology*, 47, pp. 127-138.
- Van Reenen, P. (2010) 'From policing the garbage can to garbage can policing'. *Policing and Society: An International Journal of Research and Policy*, 20(4), pp. 459-479.
- Vargas Hernández, J.G. (2004) 'Del Estado-nación al Estado cosmopolita'. *Nueva Sociedad*, 191, pp. 25-37.
- Vargas Hernández, J.G. (2008) 'Descentralización política y administrativa como mecanismos de gobernabilidad'. *Revista Electrónica sobre a reforma do Estado*, 15, pp. 1-18.
- Vargas Velásquez, A. (2008) *El papel de las fuerzas armadas en la política antidrogas colombiana, 1985-2006*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Vargas Velásquez, A. (2002) *Las fuerzas armadas en el conflicto colombiano: antecedentes y perspectivas*. Bogotá: Intermedio.
- Vargas Velásquez, A. (1996) 'Hacia la gobernabilidad democrática en Colombia al final del siglo', en Vargas Velásquez, A. (ed.) *Constitución, gobernabilidad y poder*, pp. 11-46. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Vargas Velásquez, A. y V. García Pinzón (2008) 'Seguridad ciudadana y gasto público: reflexiones sobre el caso colombiano'. *América Latina Hoy*, 50, pp. 37-51.
- Vázquez Carrizosa, A. (1986) *El poder presidencial en Colombia: la crisis permanente del derecho constitucional*. Bogotá: Suramérica. Tercera edición.

- Velásquez, E. y F. Giraldo. eds. (2009) *Hábitat y Seguridad Urbana. Tendencias, prevención y gobernanza de la seguridad*. Bogotá: Fundación Cultural Javeriana de Artes Gráficas.
- Velásquez Gavilanes, R. (2003) *Bogotá: políticas públicas de gobierno local*. Bogotá: Centro Editorial Javeriano.
- Vilas, C.M. (2007) 'Linchamientos y conflicto político en Los Andes'. *Desarrollo Económico*, 47(187), pp. 429-457.
- Villar, O. y D. Cottle (2011) *Cocaine, death squads, and the war on terror: U.S. imperialism and class struggle in Colombia*. Nueva York: Monthly Review Press.
- Von Haldenwang, C. (1997) 'La legitimación de los procesos de ajuste en América Latina'. *Nueva Sociedad*, 147, pp. 34-43.
- Waddington, P. A. (1999) 'Police (canteen) sub-culture. An appreciation'. *British journal of criminology*, 39(2), pp. 287-309.
- Walker Prieto, I. (2013) *Democracy in Latin America: between hope and despair*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Watson, C.A. (2000) 'Civil-military relations in Colombia: a workable relationship or a case for fundamental reform?'. *Third World Quarterly*, 21(3), pp. 529-548.
- Webber, M. et al. (2004) 'The Governance of European Security'. *Review of International Studies*, 30(1), pp. 3-26.
- Weber, M. (2004) *The Vocation Lectures*. Indianapolis: Hackett Publishing Company.
- Weiss Fagen, P. (1992) 'Repression and State Security', en Corradi, J.E., Weiss Fagen, P. y and M. A. Garretón (eds.) *Fear at the Edge. State Terror and Resistance in Latin America*, pp. 39-71. Berkeley: University of California Press.
- Weyland, K. (2003) 'Latin American Neopopulism'. *Third World Quarterly*, 24(6), pp. 1095-1115.
- Whitehead, L. (2009) 'Citizen insecurity and democracy: reflections on a paradoxical configuration', en Bergman, M. y L. Whitehead (eds.) *Criminality, public security and the challenge to democracy in Latin America*, pp. 277-314. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Williamson, O. E. (1988) 'Corporate finance and corporate governance'. *The journal of finance*, 43(3), pp. 567-591.
- Willis, J.J. (2011) 'Enhancing police legitimacy by integrating Compstat and community policing'. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 34(4), pp. 654-673.
- Wills-Otero, L. y C. I. Benito (2012) 'De Uribe a Santos: Cambios y Continuidades de la Política Colombiana en 2011'. *Revista de Ciencia Política*, 32(1), pp. 87-107.

- Wolf, H. (2007) 'Challenging the Weberian concept of state: the future of the monopoly of violence'. *Australian Centre for Peace and Conflict Studies (ACPACS)*, 9, pp. 1-34.
- Wolfers, A. (1952) 'National Security as an Ambiguous Symbol'. *Political Science Quarterly*, 67(4). pp. 481-502.
- Wollmann, H. (2004) 'Local Government reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: Between multi-function and single-purpose organizations'. *Local Government Studies*, 30(4), pp. 639-665.
- Wood, J. (2007) 'Cultural Change in the governance of security?'. *Policing and Society: An International Journal of Research and Policy*, 14(1), pp. 31-48.
- Wæver, O. (1993) *Securitization and desecuritization*. Copenhagen: Center for Freds- og Konfliktforskning.
- Zavaleta Betancourt, J.A. Coord. (2012) *La inseguridad y la seguridad ciudadana en América Latina*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Zaverucha, J. (2008) 'The Militarization of Public Security in Brazil'. *Nueva Sociedad*, 213, pp. 128-146.
- Zedner, L. (2003) 'The concept of security: an agenda for comparative analysis'. *Legal Studies*, 23(1), pp. 153-175.
- Zedner, L. (2003) 'Too much security?'. *International Journal of the Sociology of Law*, 31, pp. 155-184.
- Ziccardi, A. (2001) 'Gobernabilidad de las Grandes Ciudades en América Latina', en Camou, A. *Los Desafíos de la Gobernabilidad*, pp. 295-309. México D.F.: Plaza y Valdés Editores.
- Zucker, L. G. (1986) 'Production of trust: Institutional sources of economic structure, 1840-1920'. *Research in Organizational Behavior*, 8, pp. 53-111.
- Zuleta, E. (1991) *Colombia: violencia, democracia y derechos humanos*. Bogotá: Altamir.
- Zuleta, P. y Human Rights Watch (1994) *Estado de guerra: violencia política y contrainsurgencia en Colombia*. *Americas Watch*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Zuluaga Nieto, J. (2002) 'Guerra prolongada, negociación incierta: Colombia', en Briceno-León, R. (ed.) *Violencia, sociedad y justicia en América Latina*, pp. 339-367. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

Anexo

Entrevistas (en orden cronológico)

- 2012 y 2014 Jorge Linares,¹ general (r) de la Policía Nacional de Colombia, Bogotá.
- 19.04.2012 Paola Isabel Gómez Bolaños, investigadora de la Cámara de Comercio de Bogotá, Bogotá.
- 19.04.2012 Diana Milena Niño Acosta, investigadora de la Cámara de Comercio de Bogotá, Bogotá.
- 19.04.2012 Robinnson Caicedo González, investigador de la Cámara de Comercio de Bogotá, Bogotá.
- 23.04.2012 Tatiana González, Superintendente de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, Bogotá.
- 25.04.2012 Coronel Jiménez, empleado del Fondo de Vigilancia y Seguridad, Bogotá.
- 26.04.2012 Antanas Mockus, ex alcalde de Bogotá, Bogotá.
- 27.04.2012 Claudia Gómez Rojas, asesora de la Policía Nacional de Colombia, Bogotá.
- 27.04.2012 Luis Eduardo Martínez, ex comandante de la Policía Nacional de Colombia, Bogotá.
- 30.04.2012 Hugo Acero Velásquez, consultor independiente y ex subsecretario de seguridad y convivencia ciudadana en Bogotá, Bogotá.
- 30.04.2012 Rubén Darío González, director CEACSC, Bogotá.
- 02.05.2012 Francisco Patiño, general retirado de la Policía Nacional de Colombia, Bogotá.
- 04.05.2012 Juan Carlos Palou, coordinador del área de Construcción de Paz y Postconflicto, de la Fundación Ideas para la Paz, Bogotá.
- 07.05.2012 Alexandra Rodríguez, directora del programa Bogotá cómo Vamos, Bogotá.
- 09.05.2012 Orlando Parada Díaz, ex Concejal de Bogotá, Bogotá.
- 09.05.2012 Francisco José Lloreda, Alto Consejero para la Seguridad Ciudadana para el Gobierno Nacional de Colombia, Bogotá.
- 10.05.2012 Camila Molinos, ex investigadora Ideas para la Paz, Bogotá.
- 10.05.2012 Mónica Wills Silva, ex investigadora Ideas para la Paz, Bogotá.
- 10.05.2012 Jairo Libreros, profesor de la Universidad Externado de Colombia, Bogotá.
- 10.05.2012 Coronel J. Ricaurte integrante de CEASCSC y ex miembro de la Policía Nacional de Colombia, Bogotá.

¹ En varias ocasiones durante las dos investigaciones de campo que fueron realizados en Bogotá como parte de este proyecto.

- 11.05.2012 Javier Perdomo Ramírez, coronel teniente de la Policía Nacional de Colombia, Bogotá.
- 12.05.2012 Jerónimo Castillo Muñoz, experto en temas de seguridad y policía, Bogotá.
- 15.05.2012 Iván Toro, coronel teniente de la Policía Nacional de Colombia, Bogotá.
- 17.05.2012 Jairo García, Director de Seguridad y Convivencia de la Cámara de Comercio de Bogotá, Bogotá.
- 17.05.2012 Juan Carlos Ruiz Vásquez, politólogo de la Universidad del Rosario, Bogotá.
- 20.11.2012 Harry Koops, ex policía e investigador de Fraude Nationale Nederlanden Bank, Amsterdam.
- 24.09.2013 Eduardo Pizarro Leongómez, ex embajador de Colombia en los Países Bajos, La Haya.
- 14.03.2014 Paul Bromberg Zilberstein, profesor de la Universidad Nacional de Colombia y ex alcalde mayor de Bogotá, Bogotá.
- 19.03.2014 Jairo Torres Rondón, teniente coronel de la Policía Nacional de Colombia, Bogotá.
- 24.03.2014 Pablo Romero, miembro del equipo de seguridad de la Alcaldía Local de Chapinero, Bogotá.
- 28.03.2014 Agente policial,² miembro de la policía en Chapinero, Bogotá.
- 30.03.2014 Mónica Oviedo, consultora de seguridad para América Latina y el Caribe para la PNUD, Bogotá.
- 30.03.2014 Miembro de la policía,³ integrante de la estación de policía de Usaquén, Bogotá.
- 27.03.2014 Antonio Córdoba, jefe de seguridad de centro comercial Andino, Bogotá.
- 02.04.2014 Mauricio Jaramillo Cabrera, alcalde local de la localidad de Chapinero, Bogotá.
- 03.04.2014 Blanca Inés Durán, Defensora del Espacio Público del Distrito Capital de Bogotá y ex alcaldesa de la Localidad de Chapinero, Bogotá.
- 03.04.2014 Ex funcionario público,⁴ Alcaldía Local de Chapinero, Bogotá.
- 19.12.2014 H.C.F. Mansilla, profesor emérito, La Paz, Bolivia.
- 24.04.2015 Francisco Rojas Aravena, rector de la Universidad para la Paz de la Organización de las Naciones Unidas, Leiden.
- 28.01.2016 César Mauricio Rodríguez Zárate, Mayor de la Policía Nacional de Colombia y agregado policial de la Embajada de Colombia en La Haya, Leiden.

² Ibid.

³ Ibid.

⁴ No se menciona el nombre por motivos de privacidad.

Samenvatting

Dit proefschrift heeft als onderwerp de openbare veiligheid in Latijns-Amerika, met een focus op het gemeentelijk niveau. De openbare veiligheid is een zeer brede sector waar ontelbare actoren en instituties onder vallen. Alle landen in de Latijns-Amerikaanse regio hebben te kampen met ernstige problemen op het gebied van criminaliteit, geweld en veiligheid. Dit heeft niet alleen sociaaleconomische en politieke gevolgen, maar treft ook cultuur en gezondheid. Ondanks het feit dat niet alle landen te maken hebben met dezelfde omstandigheden noch met hetzelfde niveau van onveiligheid, is de meest gangbare strategie om de criminaliteit en staatsgeweld te bestrijden die van *mano dura* en 'zero tolerance'. Na ruim twee decennia van economische hervormingen en democratiseringsprocessen, is het duidelijk geworden dat de nationale en lokale autoriteiten een verminderde capaciteit hebben om het hoofd te bieden aan de toename in geweld en onveiligheid. Deze geringe effectiviteit, in combinatie met het vaak excessieve geweld dat wordt gebruikt door de politie, hebben bijgedragen aan een vermindering in de legitimiteit van de staat, de wetshandhavinginstanties en de lokale autoriteiten. Hiermee verbonden is de sterke vervreemding tussen de politie (die als culturele institutie een sterke onderlinge verbondenheid kent) en de burgers, welke over het algemeen weinig kennis hebben van de functie van het politieapparaat binnen de samenleving. Dit heeft ertoe geleid dat de publieke opinie en academici het erover eens zijn dat de staat in Latijns-Amerika zich bevindt in een ernstige legitimiteitscrisis.

De openbare veiligheid heeft in Latijns-Amerika weinig weerklank gevonden op lokaal niveau, ondanks decentralisatieprocessen en pogingen tot emancipatie van lokale overheden de afgelopen decennia. Op het gebied van 'veiligheid' overheerst traditioneel gezien een gemilitariseerde cultuur, dezelfde als die van de organen die veiligheid waarborgen op nationaal niveau. Een gevolg van deze traditie is dat er weinig civiele experts zijn op het gebied van veiligheid en dat er amper interinstitutionele interactie (horizontaal, bureaucratisch of professioneel) plaatsvindt tussen ambtenaar en burger. De hoge criminaliteits- en geweldscijfers, de institutionele onbekwaamheid en het lage vertrouwen van de burgerbevolking, gecombineerd met een institutionele cultuur waardoor de politiemacht zich sterk afscheidt van de bevolking en met de traditionele opvattingen met betrekking tot veiligheid, hebben bijgedragen aan een versterking van de *status quo* als het gaat om beleid in openbare veiligheid in Latijns-Amerika.

De afgelopen jaren is er in het academisch debat omtrent veiligheidsthema's een toenemende interesse te zien in een aanpak die zich richt op de burger (*bottom up*), waarbij de nadruk ligt op diens perspectief en wat resulteert in onderzoek naar het 'perceptie van onveiligheid' en hoe de burgers het geweld ervaren. Er is echter een toenemende druk zichtbaar op lokale autoriteiten om criminaliteit op lokaal niveau te bestrijden. Paradoxaal genoeg neigt het academisch debat de interinstitutionele relatie tussen lokale overheden en het politieapparaat te verwaarlozen.

In tegenstelling tot de focus op de nationale schaal die zo overheerst in het debat, biedt Bogotá nu juist de mogelijkheid tot een analyse van veiligheidsbeleid op lokaal niveau. In het kader van de grondwetsherziening uit 1991 en het decentralisatiebeleid werden er vanaf 1995 instrumenten en wettelijke bevoegdheden overgedragen aan de gemeente van Bogotá, met als gevolg een directe relatie tussen de politie en het lokale bestuur. Dit proefschrift onderzoekt deze interinstitutionele relaties en analyseert hoe Bogotá het veiligheidsbeleid heeft ervaren tussen 1995 en 2015. De ervaring van de Colombiaanse hoofdstad met het overheidsbestuur gedurende de afgelopen decennia is heel waardevol, omdat ze de impact aantoont van de aanpak van veiligheidsproblemen op een lokaal niveau, en vanuit een interinstitutionele samenwerking. Dat wil niet zeggen dat alles wat zich heeft voltrokken in Bogotá positief is. Echter, de resultaten van dit onderzoek tonen zowel de institutionele complexiteiten tussen de gemeente (in het vervolg *Alcaldía Mayor*) en de politie van de stad (in het vervolg *Policía Metropolitana*) van Bogotá die men dagelijks ervaart, als de verschillende uitdagingen waar de stadsdeelbestuur (*alcaldías locales*) en de politiebureaus mee te kampen krijgen.

Dit onderzoek gaat uit van de aanname dat de interinstitutionele relatie afhangt van de interactie tussen personen. Die relatie karakteriseert zich door dagelijks contact over het openbare veiligheidsbeleid tussen overheidsmedewerkers en de politie. Vandaar dat, in methodologische termen, deze studie zich richt op analyse op het niveau van de actor, welke hier wordt beschouwd als doorslaggevend voor het functioneren van de institutie. Daarnaast is de focus op de actor voordelig waar het gaat om contexten die door informaliteit en verpersoonlijking van de (inter)institutionele dynamieken gekenmerkt worden, zoals gebeurt in Colombia.

Dit onderzoek analyseert de ervaring van Bogotá met betrekking tot het beleid omtrent veiligheid tussen 1995 en 2015. In deze periode ondergingen zowel de politie als de gemeente institutionele hervormingen. Om deze analyse uit te voeren richt deze tekst zich op de analyse van twee hoofdaspecten; ten eerste de interinstitutionele relatie oftewel de *horizontale* relatie tussen de Alcaldía Mayor en de Policía Metropolitana van Bogotá. En ten tweede de *verticale* ofwel *top-down* relatie tussen politie en burger, daar het juist de periode 1995-2015 was waarin de burgerparticipatie in het veiligheidsbeleid zowel door de gemeente als door de politie werd gestimuleerd. Het is in deze hoedanigheid dat dit proefschrift drie actoren kan definiëren: de Policía Metropolitana, het stadsdeelbestuur en de burgerbevolking. De specifieke articulatie van deze actoren in het veiligheidsbeleid wordt geanalyseerd in het stadsdeel Chapinero in Bogotá.

Deze studie verkent de specifieke manifestaties en politieke omstandigheden die invloed hebben gehad over voornoemde relatie. In de relatie tussen de drie actoren tussen 1995 en 2015 zijn er twee perioden te onderscheiden. De periode 1995-2003 wordt gekarakteriseerd door civiel leiderschap, politieke wil, technocratische kennis en vloeiende relaties tussen de leiders van de twee besproken instituties. De tweede periode laat een abrupte verandering in de politieke agenda zien, waarin het veiligheidsbeleid naar de achtergrond verdwijnt. Dit heeft spanningen tussen de lokale autoriteiten en de politie tot gevolg, hetgeen verergerd werd door enerzijds het notoire gebrek aan kennis van zaken op het gebied van veiligheid, en anderzijds door een politiek van confrontatie die werd geadopteerd door de burgemeesters.

Het eerste hoofdstuk gaat in op de theoretische benadering van het thema en bespreekt concepten als bestuurbaarheid, openbare veiligheid en interinstitutionele relaties. Het concept bestuurbaarheid behelst drie basiselementen waarmee het openbaar bestuur geanalyseerd kan worden: efficiëntie, legitimiteit en politieke stabiliteit. Het concept openbare veiligheid is binnen Latijns-Amerikaanse context minder gehanteerd. Binnen het kader van de Koude Oorlog werd het debat gedomineerd door een discours van 'nationale veiligheid'. Dit zou langzaamaan vervangen worden door een focus op de bescherming van het individu, waardoor een nieuw concept ontstond, dat zich laat vertalen als 'burgerveiligheid'. In lijn met het voornoemde poogt het concept 'openbare veiligheid' het (interinstitutionele) beleidsniveau en de programma's gericht op de bescherming van de burger erbij te trekken. Binnen dit kader rijst de vraag

hoe het beleid met betrekking tot de openbare veiligheid ‘gedemilitariseerd’ zou kunnen worden en welke, meer integrale veiligheidsstrategieën ingelijfd zouden kunnen worden. De laatste sectie van het hoofdstuk bespreekt hoe de *mano dura* politiek en de militaire dominantie de articulatie van de interinstitutionele relatie tussen de gemeentebesturen en het politieapparaat hebben bemoeilijkt.

Hoofdstuk twee analyseert het problematische bestuur met betrekking tot de openbare veiligheid in de periode 1953-2010. De eerste periode (1953-1991) laat de ontwikkeling van de guerrillabewegingen zien, de paramilitaire groepen en de drugshandel, en het antwoord van de staat op dit gewapende conflict binnen de landsgrenzen. Hier wordt duidelijk dat het in deze periode onmogelijk is om te spreken van ‘openbare veiligheid’ als zodanig, omdat de hoeveelheid geweld een haast continue noodtoestand veroorzaakte die gekarakteriseerd werd door onderdrukking. Met de grondwets hervormingen van 1991 begint een periode waarin de staat een andere aanpak kiest, die de verantwoordelijkheid voor gewelds- en criminaliteitsproblematiek worden decentraliseert. Dit luidt een moderniseringsproces in van het beheer van de openbare veiligheidskwestie dat, samen met de bijscholing van de gemeentebesturen, twee hervormingen van het politieapparaat behelst. Dit is waar men een toenadering tussen de staat en de burgergemeenschap voor ogen heeft, binnen een kader van democratische verdieping dat zich vertaalt in decentraliseringsbeleid en de aanmoediging van burgerparticipatie. Op deze manier vindt er inzake de openbare veiligheid een zekere ‘demilitarisering’ plaats in het formuleren van projecten die de interactie tussen de politie, de gemeente en de burgermaatschappij ondersteunen. Een derde periode (1998-2010) laat een achteruitgang zien met betrekking tot deze demilitarisering van het veiligheidsbeleid. De strijd tegen de drugshandel, concreet gemaakt in het *Plan Colombia*, geeft namelijk een nieuwe impuls aan de rol van het leger door diens aandacht terug te verschuiven naar het nationale niveau. Op deze manier vindt er onder het presidentschap van Álvaro Uribe (2002-2010) een remilitarisering plaats in het bewaken van de openbare veiligheid, en wel door de implementatie van het programma ‘Democratische Veiligheid’ (*Seguridad Democrática*).

Het derde hoofdstuk behelst een onderzoek naar de (horizontale) interinstitutionele relatie tussen de Alcaldía Mayor en de Policía Metropolitana van Bogotá tussen 1995 en 2015, waarin twee perioden zijn te herkennen (1995-2003 en 2003-2015). In de eerste periode werd het

veiligheidsbeheer in de hoofdstad geïnstitutionaliseerd en geprofessionaliseerd. Tot dat moment was de veiligheid altijd de verantwoordelijkheid van de politie geweest. De verkiezing van Antanas Mockus (1995-1997 en 2001-2003) als hoofdburgemeester in 1995 luidde een transformatie van de Colombiaanse hoofdstad in. Deze werd voortgezet in het publiek beleid van Enrique Peñalosa (1998-2000). Tot 2004 werd de infrastructuur van de stad vernieuwd, het gemeentebestuur werd gesaneerd, er werden nieuwe instituties geïnstalleerd en onderwijsplannen voor burgers uitgevoerd, als onderdeel van het plan ter versterking van de burgersamenleving. De institutionalisering van het lokale beheer van de veiligheidskwestie gebeurde door een ondersecretariaat van veiligheid en burgersamenleving in het leven te roepen, een onderzoekscentrum dat zich met deze thematiek bezighield, en de oprichting van de Districtsraad van Veiligheid (in het vervolg Consejo Distrital de Seguridad) (een maandelijks overleg tussen civiele autoriteiten en de politie). Het budget voor veiligheid werd aanzienlijk verhoogd, en de politie investeerde dit in scholing en infrastructuur.

De gelijktijdige institutionele verbetering van de politie droeg bij aan een grotere bereidheid van de hoogste leiders van de politie om samen te werken met het gemeentebestuur. De culturele transformatie van de politie maakte de interinstitutionele relatie met het gemeentebestuur van Bogotá mogelijk, alsook de lancering van trainingsprogramma's om de afstand tot de burgerbevolking te verkleinen. Deze wijzigingen zorgden voor een nieuwe structuur met betrekking tot veiligheid in de hoofdstad, waarin niet alleen de politie en de gemeente onderling communiceerden, maar ook burgers en de private sector. Deze nieuwe *modus operandi* was fundamenteel voor de verbetering van het burgersvertrouwen en het opbouwen van institutionele legitimiteit, zowel voor de politie als voor het gemeentebestuur.

Toen Luis Eduardo Garzón hoofdburgemeester werd in 2004 trad een tweede periode in met betrekking tot het bestuur van de stad die duurde tot eind 2015. Garzón was de eerste van drie hoofdburgemeesters die afkomstig waren uit de linkse hoek. Na hem volgden Samuel Rojas Pinilla en, vanaf 2010, Gustavo Petro. Deze politieke omwenteling betekende een nieuwe ideologische basis van waaruit de veiligheid werd gedacht en bedreven. De focus lag nu op armoede- en inkomensongelijkheidsbestrijding, en minder op het veiligheidsbeleid. Ook werden de openbare werken die liepen vanaf 1995 opgegeven. Het wensdenken van dit

beleid was onmiskenbaar en gaf bovendien blijk van een gebrek aan gedegen kennis van veiligheidsthema's bij deze burgemeesters en diens directies. De situatie in Bogotá was anders dan die in 1995, daar ze nu beschikte over een volwaardig politiek orgaan om veiligheid mee te waarborgen en de relatie met de politie te onderhouden. Ondanks deze institutionalisering begon vanaf 2004 echter de frictie tussen de Alcaldía Mayor en de Policía Metropolitana. Deze interinstitutionele afbraak begint bij Garzón en de politiecommandant; het is hen nooit gelukt een goede relatie op te bouwen.

In deze periode maakte Bogotá meerdere politieke crises door, die hoofdzakelijk de gemeente troffen, en zo verslechterde de relatie met de politie. Deze crises lieten de onbekwaamheid van de burgemeesters in het bestuur van de stad duidelijk zien. Naast deze gebeurtenissen waren er andere incidenten van minder gewicht die deze onbekwaamheid onderstreepten, niet alleen met betrekking tot het veiligheidsbeleid en de samenwerking met de politie, maar ook als het ging om het kelderende imago bij het publiek en de politiemacht, welke er andere ideologieën en politieke prioriteiten op nahielden.

De analyse van de periodes 1995-2003 en 2004-2015 laat duidelijk het belang van meer efficiëntie in het openbare bestuur zien (middels de institutionalisering en verbetering in optreden van de politie- en gemeentebesturen) alsook de noodzaak het bestaan en optreden van de lokale autoriteiten te legitimeren. Alleen zo is politieke stabiliteit mogelijk. De case-study laat ook zien hoe de bekwaamheid en het imago van de burgemeester onder deze omstandigheden de graad van bestuurbaarheid beïnvloedt, niet alleen op het niveau van het stadsbestuur maar ook in de relatie tussen het gemeentebestuur en de politie. De observaties in deze case-study met betrekking tot de horizontale relatie tussen het gemeentebestuur en de politie laten zien dat de crisismomenten van bestuurbaarheid die plaats hadden onder het bestuur van Moreno en Petro hier duidelijk een indicatie van zijn.

Het laatste hoofdstuk onderzoekt de relatie tussen de politie en de burgergemeenschap (*verticaal*), met het stadsdeel Chapinero als case-study. In deze analyse wordt de impact van de interinstitutionele relatie (*horizontaal*) –tussen de lokale burgemeester en het politiebureau– op de verticale relatie tussen politie en burger (*verticaal*) meegenomen.

De relatie politie-burger werd in hoge mate bepaald door de mate van betrokkenheid van de Alcaldía Mayor bij veiligheidszaken, vooral op

het niveau van het stadsdeel. We constateren dat deze interactie gekenmerkt wordt door spanningen die het resultaat zijn van drie factoren. Ten eerste de agressie waarmee de politie opereert in combinatie met de gevallen van corruptie die verbonden zijn aan deze institutie, hetgeen een afwijzende houding veroorzaakt bij burgers. Hieruit voortvloeiend zien we het lage vertrouwen in de politie als institutie, hetgeen een belemmering vormt in de relatie politie-burger. Deze spanningen worden verergerd door een derde facto, namelijk de hoge graad van acceptatie van illegaliteit in de maatschappij. Dit vertaalt zich naar minachting bij de burger, wat niet alleen politiewerk in de weg staat maar ook gewelddadige confrontaties tussen burgers en de politie in de hand werkt.

We hebben in hoofdstuk drie echter gezien dat de interinstitutionele relatie een intensere interactie toeliet tussen de lokale burgemeesters en de agenten van het politiebureau, alsook de integratie van de burgers en een deel van de private sector. Het lokale beheer van veiligheidskwesaties profiteert enorm van deze nieuwe bestuursnetwerken. Het lokale veiligheidsbeheer dat in Chapinero plaatshad laat een hoge graad van interinstitutionele interactie zien. Dit stadsdeel is het financieel centrum van de stad, herbergt meerdere universiteiten, is tevens een uitgaansbuurt en kent dagelijks verkeer van twee miljoen personen. De bevindingen van dit onderzoek laten dezelfde tendens zien in de relatie tussen de lokale burgemeester en het politiebureau als die we zagen op het niveau van de stad als geheel (tussen de hoofdburgemeester en de Policía Metropolitana). Dat wil zeggen dat die relatie compleet afhangt van de interpersoonlijke relatie tussen de geüniformeerde en de civiele autoriteit.

Dit vierde hoofdstuk sluit af met een analyse van andere actoren binnen de case-study die zowel de *horizontale* als de *verticale* relatie beïnvloeden. Het gaat hier om de media, de private veiligheidssector en de regering. De enorme hoeveelheid aan informatie die geproduceerd wordt door zowel de traditionele media als door de nieuwe informatietechnologieën bemoeilijkt de functie van de politie in de maatschappij, vanwege de constante blootstelling aan de publieke opinie. De frustratie die het gevolg is van deze kritiek, die niet altijd rechtvaardig is, draagt bij aan een verhoogde spanning tussen de burgers en deze institutie. Daarnaast onderzoeken we hoe de belangen van de private veiligheidssector zich verhouden tot de openbare veiligheid en deze beïnvloeden. We observeren hier dat de private sector een obstakel vormt omdat ze niet samenwerkt met de politiemacht. Echter, op lokaal niveau is er incidenteel sprake van

samenwerking en het samen formuleren van veiligheidsstrategieën, met positieve resultaten. Ten slotte analyseren we de interventie van de regering, vooral op crisismomenten, die soms de lokale autoriteiten overtroeven en daarmee hun legitimiteit ondermijnen.

De uitgebreide analyse van de horizontale en verticale dynamieken zowel op niveau van de stad als geheel als van het stadsdeel op het gebied van het bewaken van de openbare veiligheid in Bogotá vergroten ons begrip van de interinstitutionele relaties en vormen een bijdrage aan het debat over bestuurbaarheid op microniveau met betrekking tot veiligheidszaken. Het is belangrijk de volgende conclusies te onderstrepen.

In de eerste plaats, in de nieuwe context die de grondwets-hervorming biedt blijken de interpersoonlijke relaties tussen autoriteiten de voornaamste factor in de samenwerking tussen de Alcaldía Mayor en de Policía Metropolitana als het gaat om het van veiligheidsbeheer. Vanaf 1995 is het gemeentebestuur verantwoordelijk voor openbare veiligheidszaken en heeft de politiemacht een proces van scholing en modernisering doorgemaakt. Deze nieuwe situatie schrijft een samenwerking voor tussen de civiele en geüniformeerde autoriteiten die essentieel is gebleken voor een belangrijke vooruitgang met betrekking tot veiligheidsthema's, zeker in relatie tot de Latijns-Amerikaanse context.

De proactieve houding en politieke wil van de burgerautoriteiten om het beheer van veiligheidszaken te saneren en meer efficiënt te maken tussen 1995-2003 heeft geleid tot de professionalisering van het lokale veiligheidsbeleid. Beide hoofdburgemeesters, Mockus en Peñalosa, hechtten veel waarde aan een hechte samenwerking met de Policía Metropolitana en hebben veiligheidsstrategieën en –maatregelen ontwikkeld en uitgevoerd. Tegelijkertijd waren de politiecommandanten geïnteresseerd in deze samenwerking. De interinstitutionele relatie was hoofdzakelijk een prestatie van de burgemeester, doordat deze een goede interpersoonlijke relatie wist te onderhouden met de commandant van de Policía Metropolitana.

De samenwerking met de politie werd gefaciliteerd door een aantal kenmerken van deze civiele leiders. Beide burgemeesters beschikten over de technische kennis die nodig is om een grote en complexe stad als Bogotá te besturen, en waren bovendien erg charismatisch. Zo waren zij in staat hun initiatieven en verbeteringen voor de hoofdstad te communiceren aan hun ambtenaren en het electoraat. Dit zorgde ervoor dat de politie de uitnodiging accepteerde en zich welkom voelde aan de maandelijks overlegtafel van het Consejo Distrital de Seguridad. Het was hierin erg

belangrijk dat beide burgemeesters poogden de politie en haar interne gebruiken te begrijpen, alsook de complexiteit van de politiecultuur. Hoe deze burgemeesters veiligheid begrepen en wilde bereiken verschilde niet veel van de politie-ideologie. Daarnaast hielp dit consensus te bereiken in het openbaar bestuur en veiligheidsstrategieën te versnellen. Ook is het belangrijk de grote budgetsverhoging van de politie in acht te nemen, wat opgevat werd als erkenning van het belang van hun functie en wat de interinstitutionele dynamieken omliep, omdat de politie tevreden was hun wensen ingewilligd te zien.

We zien het belang van de besproken kenmerken van het civiel leiderschap bevestigd in de periode 2004-2015, waarin er drie burgemeesters aan de macht komen die erg verschilden van hun voorgangers. De linkse opvattingen die de burgemeesters in deze periode uitten creëerden als obstakel in de samenwerking, vanwege de conservatieve politiecultuur. Deze gemeentebesturen hebben andere prioriteiten en openbare veiligheid verdwijnt naar de achtergrond, wat niet gewaardeerd werd door de politiemacht. In vergelijking: deze burgemeesters hebben zich onbekwaam getoond in het bestuur van de stad. Het gebrek aan kennis inzake veiligheidsthema's en politiecultuur resulteerde in een moeizame communicatie die de interinstitutionele interactie in gevaar bracht.

Zo laat de case-study van Bogotá zien dat het niet zozeer gaat om de politieke oriëntatie maar eerder om de persoonlijke kwaliteiten en de technische kennis van de hoofdburgemeesters die doorslaggevend zijn. Een duidelijk voorbeeld is de interim-burgemeester Clara López die Moreno verving en die in hoofdstuk drie aan de orde komt. Zij liet zien veel kennis te hebben van de veiligheidsproblematiek en, de combinatie hiervan met haar grote bekwaamheid in het besturen van de stad op een kritisch moment, zorgde dat zij in staat was effectief te communiceren met de politie. Wat de relatie tussen de politie en de laatste hoofdburgemeester – Petro – zo bemoeilijkte deze eigenschappen, waarover Clara López wél beschikte: bestuurlijke bekwaamheid en kennis van veiligheidsthema's.

Wat betreft de resultaten van deze studie, onze bevinding is dat in de ruimte van de interinstitutionele interactie, het gemeentebestuur is welke de grootste moeite moet doen om toenadering te zoeken tot de politie. De burgemeester bevindt zich in een positie waarin hij een veel kennis en consensus nodig heeft om met de politie te communiceren. Dit heeft ook te maken met het feit dat de politie expert is op het gebied van veiligheid, terwijl de kennis van het onderwerp van de burgemeester over het algemeen

beperkt is. Daarom heeft de politie altijd een streepje voor op de burgemeester en moet deze bereid zijn zich meer te geven dan zijn tegenspeler. Om een gedegen interinstitutionele dynamiek te kunnen opzetten moet het civiel leiderschap moet dus een toenadering op basis van respect, acceptatie en begrip zien te bereiken met betrekking tot de specifieke eigenschappen van de politie. Als dat niet gebeurt zal de politie zich terugtrekken uit de ruimte van institutioneel overleg en simpelweg haar dagelijkse functie gaan bekleden, waardoor het gemeentebestuur buitenspel wordt gezet – zoals we zagen in de kortsluiting die plaatsvond tussen de politie en burgemeester Petro.

Hieruit voortvloeiend kunnen we concluderen dat de institutionalisering en de kwaliteit van het bestuur van de sector lokale openbare veiligheid kwetsbaar is. De hoge snelheid waarmee functiebekleders elkaar opvolgen –typisch voor het politieapparaat– is een obstakel. De snelle opvolging van politiecommandanten in het politieapparaat, zowel op gemeente- als op stadsniveau vormt een bedreiging voor de continuïteit van de interpersoonlijke relatie: de burgemeester wordt zo gedwongen een relatie aan te gaan met een nieuwe persoon. Deze situatie vraagt om investering van tijd en moeite door beide partijen. De hoge mate van afhankelijkheid van de interpersoonlijke relatie zien we terugkomen op het niveau van het stadsdeel. Een interinstitutionele breuk, die zich gemakkelijk kan voltrekken als gevolg van een interpersoonlijk probleem, heeft echter een grotere impact op lokaal niveau, omdat dit de schaal is waarop het overgrote deel van het publiek beleid wordt uitgevoerd en waar het dagelijks contact met burgers plaatsvindt. Zonder de samenwerking tussen de gemeentelijke autoriteit en de politie zal de burgerbevolking hier niet van kunnen profiteren.

Wat betreft de burgerbevolking heeft dit proefschrift aangetoond dat de interactie politie-burger moeilijk is en gepaard gaat met spanningen. Sommige van die spanningen hebben historische verklaringen, zoals het traditioneel excessieve gebruik van macht, het gebrek aan vertrouwen in de politie en de cultuur van illegaliteit. Daarnaast, hoewel het niet altijd terecht is dat de reputatie van de nationale politie (Policía Nacional) zo slecht is, draagt dit wel bij als negatieve factor in deze situatie. Het gebrek aan respect is een sociaal-cultureel probleem dat urgent de aandacht behoeft, zowel in de hoofdstad als in de rest van het land. Wanneer de media de politie verslaan versterken zij het voornoemde slechte beeld – vooral bij de hogere sociale klassen. Ze tonen een nieuwe generatie jongeren die de politie

uitlachen en beledigen in de openbare ruimte, zonder respect voor deze legitieme institutie.

Wat uiteindelijk de relatie tussen burger en politie definieert is de relatie die de burger heeft met de staat. De lage legitimiteit van de staat heeft twee oorzaken. De eerste is historisch: het welzijn van burgers en hun samenleving werd door de politie vaak onbelangrijk geacht. De tweede oorzaak is gerelateerd aan de bestuurscrisis waar het onvermogen blijkt van de staat om de onveiligheid, criminaliteit en geweld te bestrijden. Het gebrek aan geloofwaardigheid van de politie mondt vaak uit in gewelddadige confrontaties. Daar komt een probleem bij dat nog een derde slag toebrengt aan de legitimiteit van de Policía Nacional: corruptie. De corruptie van de politie in Bogotá veroorzaakt niet alleen onvrede en een afname en legitimiteit in de ogen van burgers, het genereert ook frictie tussen de Policía Metropolitana, de Alcaldía Mayor en de lokale burgemeesters, en het gebrek aan kennis van de burgergemeenschap over het functioneren van de politiemacht verergert dit; wat hun missie is en hun verantwoordelijkheden wordt zo veronachtzaamd.

Er is meer: de politiemacht heeft een sterke cultuur die haar afsnijdt van de maatschappij. Dit is volstrekt noodzakelijk wil de politie haar missie en dagelijks werk kunnen uitvoeren. Tegelijkertijd creëert dit een afstand tot de burger omdat de roeping van de agent hem opwerpt als beschermer en bewaker van de burgers tegen gevaar en misdadigers. Bovendien, hoe gewelddadiger de maatschappij is waar de politie heeft te werken, des te geprononcerder neigt diens politiecultuur te zijn: de agent identificeert zich met en zoekt zijn toevlucht tot deze cultuur, op zoek naar steun en troost tegen de dagelijkse realiteit vol gevaar. Dit maakt de cultuur van de institutie psychologisch gezien belangrijk voor diens leden. Ongetwijfeld draagt dat bij aan de vervreemding tussen de politie en de burgers.

Precies hierom is de betrokkenheid van het gemeentebestuur zo belangrijk. Dit faciliteert de 'demilitarisering' en het waken voor een repressieve manier van veiligheid bewaken. Bovendien bevordert het de invloed van de burger in het beheer van veiligheidskwesties door middel van verkiezingen van burgerautoriteiten en de implementatie van preventieve programma's die de burger betrekken bij besluitvorming. Dit alles stimuleert het burgervertrouwen, creëert legitimiteit en versterkt de effectiviteit, en zo draagt dit bij aan het vergroten van de bestuurbaarheid. De interinstitutionele coördinatie komt uit de bus als de voornaamste

uitdaging, waar men een manier zoekt om samen beleid voor de openbare veiligheid op te zetten en uit te voeren, en controle uit te oefenen om de openbare orde te bewaken in de straten van de hoofdstad. Alleen middels een onderzoek op microniveau werd het mogelijk deze specifieke kenmerken te onderzoeken. Daarom kunnen we nu zeggen dat wanneer de interinstitutionele dynamieken belemmerd worden het hele publieke beleid omtrent veiligheid in het geding komt, hetgeen op zijn beurt de communicatie en interactie met de burger en diens gevolge ook de bestuurbaarheid in gevaar brengt.

Summary

This study tackles the topic of public security in Latin America, mainly emphasising the dynamic at a municipal level. Public security is a very broad sector that includes countless actors and institutions. Every country in Latin America faces extremely serious problems involving crime, violence and insecurity, with serious socio-economic, political, cultural and health-related repercussions. Although the circumstances or the level of insecurity are not the same in every country, the predominant strategy for combatting crime and state violence is mainly hard-line with zero tolerance. More than two decades of economic reforms and democratisation processes have revealed that national and local authorities are ill-equipped to deal with the growing violence and insecurity. This ineffectiveness, together with the excessive force frequently exercised by the police, has led to reduced State, police and local authority legitimacy. Added to all this is the significant rift between the police (with their strong, united institutional culture) and the population who generally have little knowledge of police functions in society. This has contributed to a public and academic perception that the State in Latin America is facing an important legitimacy crisis.

Public security has had very few consequences at a local level in Latin America, despite decentralisation processes and attempts to empower those subjected to local governments during the last few decades. A militarised culture in the hands of state security bodies traditionally predominates in the area of 'security'. This has resulted in few civilian experts on matters of security and very little institutional interaction (horizontal, bureaucratic and/or professional) between uniformed employees and civilians. High levels of crime and violence, institutional disparity and the little faith citizens have, together with the police's extremely autonomous institutional culture and traditional security doctrines, have helped reinforce the status quo regarding how public security in Latin America is dealt with.

In the academic debate on matters of security in the last few years, growing interest can be seen in a citizen-based focus (*bottom-up*), emphasising matters from the citizen perspective through a 'perception of insecurity' and their experiences of violence. However, there is also increasing pressure on local authorities to combat crime, with greater emphasis on security being dealt with locally. Paradoxically, the academic

debate has tended to neglect the institutional relationship between local governments and the police.

As opposed to the national focus that is predominant in academic governability studies in Latin America, the case of Bogotá permits an analysis of how security is dealt with at a local level. From 1995 onwards and in the framework of the 1991 constitutional reform and decentralisation policies, tools and legal faculties were transferred to Bogotá's municipal government, leading to a direct relationship being established regarding security between the police and the local administration.

This research aims to study these inter-institutional relationships, analysing Bogotá's experience dealing with security between 1995 and 2015. It is claimed that the Colombian capital's experience of public management during the last two decades has been very valuable, since it shows the impact of dealing with the problem of insecurity at a local level through collaboration with other institutions. This does not mean to say that everything that has been done in Bogotá has been positive though. However, the results of this study highlight the everyday institutional complexities that are experienced by Bogotá's Municipality and Metropolitan Police, as well as the multiple challenges faced by local mayors and police stations.

The premise of this research is that the relationship between institutions depends on interaction between people. Said relationship is marked by daily contact between public and police employees regarding how security is dealt with by. For this reason, in methodological terms, the study's analysis is orientated towards the actors, identifying people as decisive to institutional performance. Actor-orientated analysis is also particularly beneficial in contexts characterised by the informality and personalisation of (inter) institutional dynamics, as is the case in Colombia.

The study analyses Bogotá's experience of dealing with security between 1995 and 2015. In said period, both the police and the municipal administration underwent institutional reforms. To achieve its aim, this research has focused on analysing two main aspects: firstly, the relationship between institutions or *horizontal* relationship between Bogotá's Municipality and the Metropolitan Police. Secondly, the *top-down* or *vertical* relationship between police and citizens is analysed, given that, from 1995 to 2015, citizen participation in matters of security was encouraged both by the municipal government and the Metropolitan Police. In this way, this

research identifies three actors, namely the Metropolitan Police, the local Municipality and the population. The approach of the same three when dealing with local security is analysed in detail for the area of Chapinero in Bogotá.

The study explores the distinctive features and political circumstances that influenced said relationship. In the inter-agency relationship between 1995 and 2015, two different periods can be identified. 1995-2003 was marked by civil leadership, political willingness, technocratic knowledge and fluid interpersonal relationships between those at the helm of the two institutions. The second period, on the other hand, is characterised by a sudden change in the political agenda, in which the topic of security took a backseat. This led to tension between the local authority and the police, aggravated by a notorious lack of knowledge on the topic and the mayors' confrontational style.

The first chapter presents a theoretical approach, discussing the concepts of governability, public security and the relationship between the institutions. The concept of governability provides three basic elements that analyse public management: efficiency, legitimacy and political stability. Public security is a topic that has received little debate in Latin America. In the framework of the Cold War, the debate was dominated by a 'national security' discourse. This was gradually replaced by a focus on protecting the individual, giving way to the emergence of concepts such as 'citizen security'. Along these lines, the concept of 'public security' attempts to pick up on the level of (inter-institutional) management, together with programs aimed at protecting citizens. Within this framework, the question emerges as to how dealing with public security can be 'demilitarised', as well as which more comprehensive security strategies could be adopted. The last part of the chapter discusses how 'hard-line', predominantly military policies have made the inter-institutional relationship between municipal governments and police forces at a local level more difficult.

The second chapter analyses how problematic dealing with public security was from 1953 to 2010. The first period (1953-1991) shows the development of guerrilla movements and paramilitary and drug-trafficking groups and the State's reaction to a situation of armed internal conflict. In this period, 'public security' as such cannot be talked about, since the high level of violence provoked an almost continuous state of emergency, characterised by repression. With the constitutional reforms of 1991, a period that marked a new focus for the State began, with this body

controlling how violence and crime were dealt with through decentralised strategies. A process modernising how public security was dealt with was put in motion; together with the retraining of municipal administrators, it also included police reforms. It is here where reconciliation between the State and civil society in a framework of democratic consolidation was expected, translating into decentralisation policies and other policies encouraging citizen participation. In terms of security, there is a kind of ‘demilitarisation’ here in how projects supporting interaction between the police, the municipal authority and citizens were created. A third period (1998-2010) is characterised by a setback to security’s demilitarisation, namely the struggle between drug-trafficking. Seen in the Colombia Plan, this gave new impetus to the military’s role, redirecting their attention to the national scenario. Thus, under President Álvaro Uribe (2002-2010), how public security was dealt with was remilitarised through the implementation of the ‘Democratic Security’ programme.

The third chapter examines the (horizontal) inter-institutional relationship between Bogotá’s Municipality and Metropolitan Police from 1995 to 2015, with the identification of two periods (1995-2003 and 2003-2015). In the first period, the way of dealing with security in the capital was institutionalised and made professional. Up until then, security had been exclusively a police matter. When Antanas Mockus (1995-1997 and 2001-2003) was elected mayor in 1995, a transformation of the Colombian capital began, continuing the public policies of Enrique Peñalosa (1998-2000). Up until 2004, the city’s infrastructure was remodelled, district administration streamlined, new institutions set up and plans to educate citizens carried out, all under a model of citizen cohabitation. Institutionalising how security was dealt with was done by creating an Undersecretary of Security and Citizen Cohabitation, as well as a centre for analysing and studying these matters and, most importantly, the creation of the District Security Council (a monthly meeting between civil authorities and the police). There was a radical increase in the amount of economic resources available for security, which police in the capital invested in training and infrastructure.

Simultaneous improvements to the police force helped increase police chiefs’ willingness to cooperate with the municipal government. The institution’s cultural transformation made establishing an inter-institutional relationship with Bogotá’s municipal government and the launch of policing programs bringing the police closer to the general population easier. These modifications generated a new security structure in the capital, in which not

only the police and the municipal government but also citizens and the private sector all interacted. This new *modus operandi* was crucial to improving people's faith and constructing institutional legitimacy, both for the police and for the municipal government.

The arrival of Luis Eduardo Garzón as mayor in 2004 marked a second period in the city's management, until the end of 2015. Garzón was the first of three left-wing mayors. The others were his successor, Samuel Rojas Pinilla and, from 2010, Gustavo Petro. This political turnabout in Bogotá completely changed the ideology on which how security was considered and implemented was based. The Municipality's new focus was on combatting poverty and socio-economic inequity, with less emphasis on dealing with security, thus abandoning the public works that had been put in motion since 1995. The illusion of partisan politics was evident, also showing the mayors' and their administrations' serious lack of knowledge on security matters. Bogotá was in a different situation in 1995 though, since it had a whole public body to deal with security and maintain relations with the police. Nevertheless, the institutionalisation in place since 2004 caused friction between the Municipality and the Metropolitan Police. This inter-institutional deterioration initially occurred between Garzón and the police chief, since they never had a good working relationship.

In this period, Bogotá went through several political crises, which mainly affected the municipal authority and thus damaged their relationship with the police. Said crises had the effect of revealing the mayors' inability to govern the city. Together with these events, other incidents of lesser importance also showed the same, not only in dealing with security and cooperating with the police, but also projecting a negative image to the public and the police, a perception also tied to other ideologies and political priorities.

Analysis of the periods between 1995-2003 and 2004-2015 clearly indicates the importance of making public management more effective (through institutionalisation and improving how the police and municipal authorities acted) and legitimising local authorities' existence and actions, since only in this way can political stability be constructed. In these circumstances, the case study also shows how the mayor's capabilities and public image influences the level of governability, not only when managing the city in general but also in the relationship between the municipal government and the police. The observations made in this study on the *horizontal* relationship between the municipal government and the police

show that the governability crises that Bogotá experiences during Moreno and Petro's terms are clear indications of that.

The last chapter is focused on the (*vertical*) relationship between the police and the people, taking the Chapinero area as a case study. Said analysis is complemented by including the impact of the (*horizontal*) inter-institutional relationship – between the local Municipality and the police station – on the (*vertical*) police-citizen relationship.

The police-citizen relationship has, to a great extent, been made easier by the Municipality's involvement in security matters, above all at a town level. The interaction, marked by tension, which is the result of three factors can be observed. In the first place, the aggression with which the police force operated together with cases of corruption involving the institution's members generated rejection among the people. As a result, a second factor refers to the lack of faith police inspire, which makes a more fluid relationship between the police and citizens more difficult. This tension is made worse by a third factor, namely the fact that illegality in society is widely accepted. This translates into a high degree of citizen contempt that does not only impede the police's job but also leads to violent confrontations between members of the police and citizens.

However, as seen in Chapter 3, the inter-institutional relationship has allowed for accelerated interaction between local municipalities and members of the local police station, together with the integration of citizens and part of the private sector. These new governance networks have overwhelmingly benefitted from security being dealt with locally. Dealing with security locally in this area of the capital shows a high level of inter-institutional interaction. The zone is specifically known for being a centre of business and for its nightlife, as well as being home to several universities and having a daily temporary population of more than two million people. The findings of this case study show the same tendency regarding the Municipality and the police station, observed at a district level (between the mayor and the chief of the Metropolitan Police). That is to say, it is completely dependent of the interpersonal relationship existing between the civil and uniformed authorities.

The fourth chapter concludes with an analysis of the other actors seen in the case study, who have influenced both the *vertical* and the *horizontal* relationship. This involves the media, the private security sector and the national government. As a result of the myriad amount of information produced both by the traditional media and by new

information technology, the police's function in society becomes very complex, since they are constantly in the public eye. Institutional frustration - the result of continuous and not always fair criticism - contributes to the increasing tension between the public and this state institution. The way in which private security interests interact and influence public security is also investigated. At this point, it can be seen that the private sector is an obstacle if it does not cooperate with the police force. However, at a local level, it is observed that there is in fact cooperation and security strategies are created together, with positive results. Finally, the national government's intervention is analysed, especially at times of crisis and, on occasions, going over the head of the local authorities, thus undermining their legitimacy.

The broad analysis of horizontal and vertical dynamics both at a district and a local level when dealing with public security in Bogotá contributes to a greater understanding of the inter-institutional relationship and supports the debate on matters of security at the micro-governability level. The following findings must be highlighted.

In the first place, the interpersonal relationship between authorities emerges as the most decisive factor for cooperation between the Municipality and the Metropolitan Police when dealing with security, in the new context that developed as a result of constitutional reform. From 1995 onwards, the municipal government assumed responsibility for public security matters, at the same time as the police force was the object of a training and modernisation process. This new scenario prescribes collaboration between the civil and the uniformed authorities, which is crucial to making significant process in terms of security, certainly in the Latin American context.

The proactivity and political willingness that the civil leadership showed in order to heal and make city management more effective between 1995 and 2003 led to the local management of security becoming more professional. Both mayors - Mockus and Peñalosa - assigned great importance to a strong collaboration with the Metropolitan Police, designing and carrying out security strategies and measures. At the same time, the police chiefs showed an interest in working with the mayors and their administrations. The inter-institutional relationship was mainly the mayor's achievement, establishing and maintaining a good interpersonal relationship with the chief of the Metropolitan Police.

Cooperation with the police was made easier because of several of the civil leaders' characteristics. Both mayors had the technical knowledge

needed to govern a city as big and complex as Bogotá and were also very charismatic. They thus possessed a clear ability for communicating their initiatives and improvements for the capital to public employees and the electorate. These elements made the police feel accepted and welcome at the District Security Council's monthly meetings. The fact that both mayors made an effort to understand the police force and its internal codes and the complexity of police culture was highly important. The way both Mockus and Peñalosa thought about and wanted to provide security was not so different to police ideology. This point also made reaching an agreement about public management easier and helped accelerate security strategies. The important increase in the police budget approved by the Municipality must also be considered, since it reflected how much their functions were valued and, at the same time, helped oil the inter-institutional dynamic, keeping the police happy by meeting their demands.

The importance of these civil leadership qualities were confirmed from 2004-2015 with the arrival of three very different mayors. Leftist reasoning, the ideology from which the mayors for this period emerged, was a barrier to cooperation, due to the conservative police culture. These governments gave priority to other topics, with public security taking a back seat, which was not well received by the police force. In comparison, these mayors were not particularly capable of running the city. Thus, their lack of knowledge on security matters, together with the police culture, resulted in awkward communication that eventually threatened inter-institutional interaction.

Therefore, the case of Bogotá shows that it is not so much political orientation but rather the personal qualities and technical knowledge of each mayor that is decisive. A clear example of this can be seen with the left-wing interim mayor, Clara López, who replaced Moreno as mayor of Bogotá, presented in Chapter 3. Together with her capacity for running the city at a critical time, she also had a lot of security knowledge and was able to interact in a very effective way with the police. What made the relationship between the police and the last mayor, Petro, more difficult was his lack of what Clara López did have: security knowledge and the capacity for public management.

Regarding the results of this study, it is maintained that, when it comes to inter-institutional interaction, it is the municipal government that needs to make the most effort and approach the police. The mayor is in a position which requires a greater degree of knowledge and agreement on

interaction with the police. This is also related to the fact that the police are experts on matters of security, while the mayor's knowledge of the topic is normally limited. This is why the police always have more cards up their sleeves than the mayor, who must be prepared to do more than his police counterpart. The political-civil leader subsequently needs to try and respect, accept and understand the police's distinctive features in order to build an inter-institutional dynamic. Otherwise, the police withdraw from this inter-agency relationship to carry on with their daily tasks, with the municipal government being left on the outside, as shown by the short circuit that occurred between the police and Mayor Petro.

Consequently, it is understood that the institutionalisation and quality of management of the local public security sector is fragile. The frequent rotation of personnel, unique to the police, is an obstacle. The frequent alternation of police chiefs at both district levels in the capital threatens the continuity of this interpersonal relationship, forcing the mayor to build a new relationship with a different person. This situation requires time and willingness on both parts. The high level of dependency of this interpersonal relationship is also seen in the different areas of the city. However, changes in the inter-institutional approach, which could easily occur as a result of an interpersonal quarrel, have a greater impact at the local level, since this is where the majority of public policies are carried out and where the everyday relationship with the people is nurtured. Without cooperation between the municipal authority and the police, one is hard pressed to find benefits for the population.

As far as the population is concerned, this work shows that police-citizen interaction in Bogotá is full of conflict and tension. Some of this tension has an historical explanation, such as the traditional use of excessive force, a lack of faith in the police and a culture of illegality. In addition, the National Police have a bad reputation that is not always deserved, but which is a negative factor in these circumstances. Lack of respect is a socio-cultural problem that urgently needs attention both in the capital and the rest of the country. The media refer to the police in their reports, giving them a bad image in the eyes of the upper class, particularly aimed at a new generation of young people who repeatedly make fun of and insult the police in public and have no respect for this legitimate institution.

What basically defines the relationship of the people with the police is the relationship of the former with the State. The lack of State legitimacy has two explanations: one is historical, in which citizen wellbeing

and cohabitation has had little importance and the other is that the State is going through a governability crisis because it is unable to combat insecurity, crime and violence. Lack of police credibility sometimes ends in violent confrontations. Another problem that threatens the National Police's legitimacy even more must also be added: corruption. Police corruption in Bogotá not only causes trouble and delegitimises the institution in the eyes of the people but also generates friction between the Metropolitan Police and the Municipality and the local town halls, with an added problem being that the people have little knowledge of how the police function and their mission and responsibilities.

What is more, the police's strong culture distinguishes them from society. This is completely necessary so that they can carry out their mission and everyday work. However, at the same time, it also distances them from the people, since their vocation places them as citizen protectors and watchmen against danger and criminals. Also, the more violent the society in which the police operate, the more pronounced police culture tends to be, since each police officer is identified and takes refuge in this, looking for support and consolation in a routine that is filled with danger. That means that the institutional culture becomes psychologically important for its members, undoubtedly contributing to distancing the police from the population.

It is exactly for this reason that the involvement of the municipal government is extremely important. This makes 'demilitarisation' and moving away from a repressive way of dealing with security easier. It also promotes the people's influence on how security is dealt with, through the election of the civil authority and the implementation of preventative programs in which they are involved. All this encourages people to have faith, as well as constructing legitimacy, strengthening efficiency and contributing to greater levels of governability. Inter-institutional coordination emerges as the main challenge, as the institutions look for ways to design and execute public security policies together and exercise control to maintain public order in the capital's streets. Only a study at a micro level allows for these distinctive features to be analysed. That is why obstructing the inter-institutional dynamic puts all public security policies at risk, jeopardising communication and interaction with the people and, therefore, governability.

Currículum Vitae

Håvar Solheim nació el 14 de abril de 1981 en Kristiansund N., Noruega. Obtuvo su grado de Bachelor en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Bergen, Noruega en 2006. Realizó el programa de Maestría de Investigación en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Leiden, recibiendo su grado de M.Phil en 2008. En el período 2011-2015 realizó su investigación de doctorado en el Instituto de Historia de la Universidad de Leiden y en el Centro de Estudios y Documentación de América Latina (CEDLA) de Amsterdam. Desde 2015 se desempeña como docente en el Departamento de Estudios Latinoamericanos y en el programa de Estudios Internacionales de la Universidad de Leiden.