

PAZ Y SEGURIDAD

CONVERSACIONES CIUDADANAS SOBRE REFORMA POLICIAL

Catalina Gil Pinzón

Julio de 2022



Los Twitter Spaces sobre reforma policial son una iniciativa ciudadana para discutir esta cuestión. Este documento compila los principales puntos de discusión con la intención de promover el debate público al respecto.



Las conclusiones resaltan la participación de diversos sectores, incluyendo voces críticas y de expertos; la necesidad de examinar cuestiones como ruralidad, género, experiencias internacionales, entre otras; la importancia de la participación y monitoreo de la sociedad civil; y la reforma policial como un proceso constante que debe ser parte de la discusión de la reforma al sector de seguridad.

CONTENIDO

1	CONTEXTO	4
2	ANUNCIOS DEL PRESIDENTE IVÁN DUQUE Y DE LA POLICÍA	5
3	REFORMA A LA POLICÍA Y LUCHA CONTRA EL NARCOTRÁFICO	9
4	OPINIONES CIUDADANAS SOBRE LA POLICÍA	12
5	REFORMA A LA POLICÍA Y JUSTICIA	15
6	REFORMA A LA POLICÍA Y ESMAD	21
7	REFORMA A LA POLICÍA Y GÉNERO	27
8	REFORMA A LA POLICÍA Y RURALIDAD	31
9	EXPERIENCIAS INTERNACIONALES	35
10	REFLEXIONES FINALES	42

1

CONTEXTO

Los *Spaces* sobre reforma a la policía nacen con el objetivo de democratizar y abrir un diálogo sobre la cuestión usando las redes sociales, al considerar que la mayoría de las discusiones se llevan a cabo en espacios cerrados o con un perfil muy académico y técnico. Al hacer estas conversaciones en Twitter Spaces, cualquier usuario de la red social (especializado o no) puede participar escuchando, opinando, preguntando o reflexionando, los asistentes pueden ser muchos más que en un evento presencial y permite flexibilidad en el acceso desde diversos lugares (vivienda, oficina).

Otro propósito era incluir en la conversación voces diversas y nuevas, más allá de las de los expertos que, por el sesgo habitual en cuestiones de seguridad, tienden a ser en su mayoría hombres. Una conversación sobre reforma a la policía debe ir más allá de la institución y la academia. En consecuencia, en estas discusiones se escuchó la opinión de académicos, funcionarios, líderes

juveniles, periodistas, personal médico, analistas, miembros de organizaciones de la sociedad civil, abogados y personas conocedoras de esta cuestión de otros países de la región.

Al unirse la Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (Fescol) a esta iniciativa, planteó también la idea de producir dos documentos, alimentados por los *Spaces*, para nutrir la discusión pública sobre el asunto de la reforma policial. En este primero se recogen las discusiones que tuvieron lugar durante cada uno de los *Spaces*. Más adelante se presentará otro con las reflexiones y conclusiones finales de todo el proceso. Esperamos que estos documentos sean útiles para avanzar en un debate clave en el momento que vive el país.

A lo largo de los nueve *Spaces* tuvimos 42 personas invitadas, que se mencionan en cada capítulo, y un total de 1.034 oyentes.

2

ANUNCIOS DEL PRESIDENTE IVÁN DUQUE Y DE LA POLICÍA¹

2.1 DESCRIPCIÓN

A comienzos de junio de 2021, el presidente Iván Duque (2018-2022) y el general Jorge Luis Vargas, director general de la Policía Nacional, anunciaron desde sus cuentas de Twitter que el 20 de julio el gobierno nacional presentaría ante el Congreso un proyecto de reforma integral de la policía. Algunos de los cambios anunciados incluían la creación del Viceministerio de Políticas de Defensa y Seguridad Ciudadana, certificaciones, cambio de uniforme, cámaras, enfoque de género y derechos humanos, un nuevo sistema de quejas y reclamos, entre otros.

El objetivo principal de este *Space* fue discutir y analizar con diferentes voces expertas estos anuncios. Semanas antes se sostuvieron conversaciones con la Policía Nacional para que participara en la conversación. Sin embargo, a pesar de aceptar la invitación, la institución canceló su participación.

- ◆ Personas invitadas*:
 - Diana Guzmán, subdirectora de Dejusticia.
 - Juan Albarracín, director del Programa de Ciencia Política de la Universidad ICESI.
 - Catalina Miranda, asesora de la Policía Nacional y de la Dirección de Justicia, Seguridad y Defensa del Departamento Nacional de Planeación (DNP).

¹ Máximo de oyentes: 53.

* Los cargos de las personas participantes en este *Space* corresponden a los que tenían en el momento de su participación.

2.2 PRINCIPALES PUNTOS DE LA DISCUSIÓN

2.2.1 Creación del Viceministerio de Políticas de Defensa y Seguridad Ciudadana

La Policía Nacional de Colombia es de las únicas en el mundo que aún pertenece y está inmersa dentro de un Ministerio de Defensa y de las pocas instituciones de este tipo que aún es centralizada (no federada). Lo anterior ha incidido en la militarización de la doctrina institucional, inclusive desde la estructura misma, restándole importancia a los asuntos de convivencia y seguridad ciudadana.

Un aspecto positivo de que la Policía Nacional pertenezca al Ministerio de Defensa es que mejora la interagencialidad, como las operaciones conjuntas y coordinadas entre esta institución y las Fuerzas Armadas. En el contexto colombiano de orden público y de amenazas de inestabilidad a la nación, lo anterior contribuye a mejorar el accionar de estas entidades y a que haya una planeación misional conjunta que permite afrontar amenazas que no son comunes a todos los países.

La propuesta de crear el Viceministerio de Políticas de Defensa y Seguridad Ciudadana significaría un “espaldarazo” desde la institucionalidad a la Policía Nacional. También es un reconocimiento a la manera problemática como la policía se relaciona con la ciudadanía y, de esta forma, daría mayor relevancia a los asuntos de convivencia y seguridad ciudadana en el Ministerio de Defensa. Es una oportunidad para que se empiecen a conceptualizar y desarrollar políticas públicas con enfoque en seguridad ciudadana y, en consecuencia, con enfoque en prevención más que en la defensa. Además, puede pensarse en la creación de nuevas direcciones dentro de

la Policía, dirigidas a la capacitación en seguridad ciudadana y derechos humanos.

Sin embargo, para que la propuesta de este Viceministerio tenga un verdadero impacto es necesario cambiar las lógicas que privilegian la defensa y las narrativas “guerreristas” de la Policía como un cuerpo militar. Así la Policía hiciera parte de otro Ministerio, su lógica de militarización no cambiará inmediatamente porque se ve a sí misma como una fuerza que se defiende en lugar de una institución que protege. Por esto, es necesario que las prácticas y los incentivos también cambien (“el diablo está en los detalles”).

2.2.2 Certificación y validación anual de competencias en el uso de la fuerza y derechos humanos y cursos mandatorios para fortalecer el uso legítimo de la fuerza y las armas

La sentencia STC7-641-2020 de la Corte Suprema de Justicia del 22 de septiembre de 2020 reconoce que hay un problema con los protocolos y el uso excesivo de la fuerza por parte de la Policía, especialmente del Escuadrón Móvil Antidisturbios (Esmad) en cuanto al manejo de protestas, que es uno de los problemas centrales en la actualidad. Lo anterior es resultado también de los bajos estándares de vinculación: una persona entra a prestar vigilancia, la ascienden rápidamente y llega a ser parte del Esmad sin tener la preparación adecuada.

En este sentido, fortalecer la educación y capacitación en la Policía es un cambio imprescindible, así como cuestionar las metas de la institución y los incentivos perversos que generan. Se debe pensar en procesos de educación e incorporación más sustanciales que respondan no solo a las presiones para cumplir las metas. Es pertinente que se incorporen temas fundamentales en los contenidos (por ejemplo, derechos humanos, perspectiva de género, desescalamiento y control de las emociones, salud y bienestar mental) y que haya una coherencia entre estos y las prácticas.

No obstante, es preciso considerar que los cursos por sí mismos no van a cambiar mucho el panorama. Por eso, es primordial conocer de qué manera se van a insertar esos conocimientos en la dinámica de la institución, cuál es el compromiso frente a los derechos humanos y

de qué manera se garantizarán espacios de diálogo con la ciudadanía. También influye bastante la opinión y el compromiso de los superiores sobre estos cursos.

Por último, las capacitaciones deben acompañarse de procesos de evaluación que permitan definir su efectividad. Los miembros de la Policía han sido capacitados en materias relacionadas con derechos humanos, pero no existen evaluaciones sobre su utilidad.

2.2.3 Cambio de uniforme

El cambio de uniforme de la policía en Colombia responde al interés por mejorar el servicio de vigilancia y, con ello, lograr la estandarización internacional con otros cuerpos de policía. Es una propuesta que viene de años atrás (no en el marco de las protestas). De acuerdo con la experiencia de cuerpos de policía en otros países, el azul incide en la forma en la que la ciudadanía establece confianza en relación con la policía: es un color que inspira confianza.

Más allá de cuestionar el cambio de color, hay dos preguntas fundamentales: ¿es necesario hacer este cambio de uniforme en plena crisis económica? Y, ¿qué otros cambios de fondo y más trascendentales se deben hacer para que no se perciba solo como un cambio cosmético?

El nuevo uniforme también contemplaría una placa más grande que permitiría identificar mejor el nombre y al uniformado. Además, incluiría el uso de cámaras como elemento probatorio en los procedimientos. Sobre la efectividad de esto último hay evidencia mixta. Algunos estudios han demostrado que es útil para grabar dichos procedimientos, proteger al ciudadano, reducir el uso de la violencia, agilizar cierto tipo de procedimientos judiciales y reducir el mal comportamiento del uniformado. En un estudio en Brasil, por ejemplo, se observó que en los grupos de comando de la policía se redujo la violencia debido al uso de la cámara. Este hecho se comparó con el número de balas utilizadas por los agentes y hubo diferencias entre los que tenían la cámara prendida (dispararon menos) y los que no.

Otros estudios demuestran la falta de claridad sobre si el uso de la cámara reduce la violencia policial, aun

cuando sí ha funcionado para que no aumente. Al igual concluyen que el uso de la cámara puede disminuir la capacidad de respuesta de los uniformados y desincentivar la proactividad, porque puede generarles conflictos con la comunidad. También, que uno de los problemas con esta medida es que la policía no prende la cámara cuando debe hacerlo.

Considerando lo anterior, surge la pregunta de qué se debe hacer para el uso debido y efectivo de la cámara por miembros de la policía. Una medida que podría funcionar es la creación de protocolos que definan quiénes las usan, cómo lo hacen y cómo regular su utilización frente a los ciudadanos (por ejemplo, el derecho a la intimidad). Es necesario asimismo que se hagan evaluaciones para determinar si esta acción funciona, y hacer ajustes. Otro asunto por considerar es la financiación disponible para implementar este mecanismo. De acuerdo con otras experiencias, como la vigilancia electrónica para reducir la población carcelaria, la falta de recursos impidió la sostenibilidad de la medida. Poner en marcha un mecanismo que no va a contar con los recursos suficientes y adecuados puede ser riesgoso e irresponsable.

2.2.4 Enfoque de género dentro de la reforma

El enfoque de género no puede limitarse a las mujeres (no es exclusivo de ellas) y debe contemplar la diversidad de identidades sexuales. Es necesario que dentro de la institución las mujeres y personas LGBT+ asuman más roles y mandos estratégicos (por ejemplo, generales). Lo anterior puede ser útil para que la transversalización del enfoque de género se refleje en políticas y prácticas no solo en el interior de la institución, sino también de cara a la ciudadanía, y no solo en los asuntos relacionados con violencia basada en género.

La experiencia internacional demuestra que incorporar mujeres o crear espacios liderados por mujeres policía (por ejemplo, estaciones de policía) tiene un efecto muy positivo en la percepción de confianza y legitimidad, sobre todo entre mujeres. Esto podría cambiar la forma en la que se percibe la violencia basada en género, incluso desde los mecanismos de recepción de este tipo de denuncias.

También se mencionó que la Policía Nacional debe aprender a comunicar oportuna y asertivamente sus políticas con enfoque de género, pues son muchas las acciones que adelanta (por ejemplo, atención a la mujer y a la familia en violencias basadas en género), pero se desconocen.

2.2.5 Nuevo sistema para recibir quejas y reclamos sobre procedimientos policiales

Esta cuestión va más allá de la justicia penal militar y contempla que el sistema judicial civil pueda sancionar estos comportamientos. Uno de los inconvenientes es que desde la Constitución de 1991 hay errores en relación con la fuerza pública: la Policía tiene fuero militar y esto genera unas ambigüedades enormes y muchas complejidades frente a cómo se investigan las situaciones de impunidad, las tipologías de delitos, la responsabilidad penal individual y de la Policía como institución.

La experiencia internacional demuestra que no solo se trata de crear instituciones nuevas sino de la capacidad que tengan para responder a la ciudadanía, atender de manera efectiva quejas y reclamos y de los procesos y mecanismos sancionatorios utilizados para que no haya impunidad.

Las propuestas al respecto deben formularse con el acompañamiento de las instituciones responsables de justicia o de personas con conocimiento académico profundo sobre estos asuntos. Además, se requieren mayor información y comprensión de parte de la academia, que permitan saber qué implicaciones tendría para la Policía ciertos procesos sancionatorios, de qué manera se pueden tratar asuntos como el uso de armas letales y no letales sin que las operaciones de vigilancia de la institución se vean afectadas o cómo se investigan y juzgan los actos desde la academia que puedan constituir delitos.

2.2.6 ¿Cómo construir confianza entre la ciudadanía y la Policía?

Lo principal es conocer cuáles son las razones de la desconfianza en la Policía. Para hacerlo hay que tener en cuenta aspectos diferenciales de grupo étnico, estrato

social y territorio/región, debido a que la percepción de una persona de raza blanca puede ser diferente a la de una afrodescendiente o el tratamiento de las denuncias cambia de acuerdo con la región del país.

Sin embargo, es preciso considerar que la construcción o fortalecimiento de esa relación de confianza entre Policía y ciudadanía es un proceso que va a tomar mucho tiempo. Un buen paso inicial sería que la Policía reconociera cuál ha sido su rol en el contexto de las protestas (desde 2006 pero sobre todo durante 2019 y 2021), lo que ha ocurrido en relación con las violaciones a los derechos humanos, y su responsabilidad y compromiso para llevar a cabo una transformación profunda en la institución. Lo anterior sería un mensaje claro y contundente de rechazo a los hechos violentos ocurridos y podría permitir que quienes se movilizan o apoyan las movilizaciones y quienes han visto y sufrido los abusos policiales puedan apostarle a un proceso de construcción de confianza auténtica y real.

Esta construcción de confianza también requiere sentar unas bases académicas, políticas y éticas e involucrar a la ciudadanía, especialmente a aquellos grupos que han tenido una relación más difícil con la Policía. Sería interesante también que la ciudadanía se pusiera “en los zapatos” de la Policía, para entender mejor las dificultades existentes para cumplir con su función.

Además, es fundamental que la Policía abra espacios de participación y diálogo con otras instituciones o sectores, como la academia, para producir conocimiento y evidencia a fin de entender su quehacer e identificar políticas públicas que fortalezcan el proceso de construcción de confianza. La academia debe contribuir mucho más en este proceso. La Policía debe abrirse a la academia, y viceversa.

2.3 REFLEXIONES FINALES

- ♦ Aun cuando la discusión sobre la reforma a la policía no da espera, el país debe comenzar también la discusión, aplazada, sobre seguridad (concepto que debe ir más allá de fuerza y orden). Esta discusión trasciende la dinámica institucional y lleva a replantear asuntos como qué se entiende por seguridad, cuál es el rol de la Policía en la sociedad, qué defiende la institución: el orden social o nos defiende de los enemigos.
- ♦ Los cambios necesarios para que haya transformaciones de fondo y duraderas requieren tiempo. No van a ocurrir de inmediato ni mágicamente, pues las prácticas que han llevado a la Policía a su militarización son muchas, desde lo estructural, organizacional, doctrinal, administrativo, etcétera.
- ♦ Sin embargo, esto no debe convertirse en una barrera o excusa para no llevar a cabo estos cambios ni para incorporar mecanismos de monitoreo y de rendición de cuentas. La Policía Nacional y otros sectores como la academia y la sociedad civil deben identificar puntos de partida, hitos y estrategias de comunicación eficientes para compartir los cambios obtenidos hasta el momento, para que la ciudadanía observe que sí hay voluntad de transformación.
- ♦ Pocas veces se menciona la importancia de abordar la salud mental, el bienestar de los uniformados y la necesidad de trabajar el desescalamiento de sus emociones. Muchos de ellos están expuestos a la presión de cumplir con metas internas, a muchos años de un entrenamiento militar y a malas condiciones laborales.
- ♦ Es ideal que los cambios propuestos tengan en cuenta las experiencias de otros países e incluyan financiación para implementar sistemas de monitoreo y evaluación (internos y externos) para entender mejor el impacto de los cambios anunciados, el compromiso institucional y oportunidades de mejora.
- ♦ La Policía debe crear canales de comunicación y espacios de diálogo con los diferentes sectores de la sociedad, teniendo en cuenta que es una institución pública al servicio de la ciudadanía en lugar de una empresa privada que no debe rendir cuentas. Seguir participando solo en espacios que dominan o donde se sienten cómodos aplazará más el objetivo de fortalecer la confianza con la ciudadanía.

3

REFORMA A LA POLICÍA Y LUCHA CONTRA EL NARCOTRÁFICO²

3.1 DESCRIPCIÓN

La lucha contra el narcotráfico ha influido significativamente en cómo opera la policía en varios países de la región (por ejemplo, Colombia, Brasil, México), determinando incluso sus agendas de seguridad. En consecuencia, el objetivo de este *Space* fue discutir la relación entre la Policía Nacional y la lucha contra el narcotráfico en Colombia, México y Chile, sus repercusiones, y las reformas necesarias en esta cuestión.

- ◆ Personas invitadas*:
 - Juan Carlos Garzón Vergara, director de Dinámicas del conflicto y negociaciones de paz de la Fundación Ideas para la Paz.
 - Catalina Pérez Correa, profesora del Centro de Investigación y Docencia Económicas (Cide) de México.
 - Eduardo Vergara Bolbarán, director ejecutivo de la Fundación Chile 21, fundador del Laboratorio de Seguridad y exjefe de Seguridad Pública del Ministerio del Interior y Seguridad de Chile.
 - Andrés Villamizar, analista y exsecretario de Seguridad de Cali.

² Máximo de oyentes: 101.

* Los cargos de las personas participantes en este *Space* corresponden a los que tenían en el momento de su participación.

3.2 PRINCIPALES PUNTOS DE LA DISCUSIÓN

3.2.1 Influencia de la lucha contra el narcotráfico en la policía en Colombia, México y Chile

La influencia de la lucha contra el narcotráfico en la Policía Nacional de Colombia lleva décadas y abarca todo el territorio (ámbito rural y urbano). En el ámbito rural, esa lucha ha permeado las operaciones de la policía porque ha involucrado sustancialmente a la institución en el combate a grupos armados ilegales y en erradicar cultivos declarados ilícitos, como el de coca.

En el ámbito urbano, esta lucha ha promovido que el uso y porte de drogas sean consideradas actividades que afectan la convivencia y la seguridad en las ciudades, lo cual llevó a que en el Código penal y en el de policía se incluyeran funciones para la policía relacionadas con las sustancias psicoactivas.

Además de abarcar todo el territorio nacional, la lucha contra el narcotráfico tiene lugar en los niveles local, nacional e internacional. Localmente, hace referencia al microtráfico o venta a pequeña escala, una actividad que usualmente ocurre en los barrios y en los espacios públicos (por ejemplo, parques) y tiene un peso importante en la percepción de convivencia y seguridad por parte de los habitantes de estos espacios.

En el ámbito nacional ocurren las interacciones entre la lucha contra el narcotráfico, contrainsurgente y contra el terrorismo, que llevan a preguntas sobre cuáles son las doctrinas y aproximaciones frente a la función de la policía.

Por último, en lo internacional, especialmente relacionado con la influencia de y la cooperación con Estados Unidos. No es un hecho nuevo, hace parte de los as-

pectos centrales de la relación bilateral y ha marcado la política de drogas del país y la relación de la policía con ciertos grupos poblacionales (por ejemplo, jóvenes de zonas marginadas).

Que esta lucha lleve muchos años en todo el territorio nacional ha significado una inversión considerable de todo tipo de recursos. Sin embargo, esta inversión en tiempo, dinero, personal y capacitación no ha sido efectiva y desgasta a la policía. Por ejemplo, en varias regiones de Colombia donde se llevan a cabo operativos de erradicación forzada, con la participación de miembros de la policía, se ha demostrado que eso no afecta los niveles de producción. Todo lo contrario, la producción se incrementa y se agudiza la desconfianza de las comunidades cocaleras en la fuerza pública.

Con el consumo de drogas ocurre algo similar. Quienes las consumen están dispuestos a pagar cualquier precio. Por tanto, cuando hay una demanda tan establecida cualquier intento por reducir la oferta genera ganancias muy altas, las cuales llevan a que numerosas personas quieran participar en ese mercado. Esto puede originar nuevos grupos criminales o intensificar la lucha entre los ya establecidos para apoderarse del mercado.

En México, la militarización de la policía ocurrió como parte de la lucha contra el narcotráfico, influyendo en la manera de operar de la institución. Por ejemplo, el delito de posesión simple de drogas es una excusa para la persecución policial debido a que es la manera más fácil de capturar a personas que han cometido otros delitos. También, las fuerzas armadas son las que desarrollan labores de erradicación de cultivos de amapola, decomisos y bloqueos durante el tráfico, adquiriendo cada vez más facultades de intervención en materia de seguridad pública.

En Chile, la idea de reformar la policía [Carabineros] se consolidó durante el reciente estallido social. No obstante, la realidad es bastante diferente a la de México y Colombia. La lucha contra el narcotráfico no moldea el actuar de los Carabineros, a pesar de que en los últimos años la actividad violenta relacionada con las drogas ha aumentado, afectando principalmente a los sectores más marginados. Por ejemplo, las cárceles de mujeres siguen estando ocupadas, en su mayoría, por micromedudistas de drogas.

Al considerar la poca efectividad de medidas como la erradicación forzada de cultivos declarados ilícitos y la persecución de consumidores y vendedores a pequeña escala, es preciso cuestionar varias de las labores que desempeña la policía relacionadas con la lucha contra el narcotráfico. Además de desgastar a la institución, otras consecuencias de esta lucha son la congestión del sistema judicial, la corrupción que permea muchas instituciones públicas (incluyendo a la policía) y la militarización de la policía.

3.2.2 La reforma a la policía debe incluir la transformación de la lucha contra el narcotráfico

La lucha contra el narcotráfico se convirtió en el centro de la política de seguridad de varios países de la región debido a que las drogas se promovieron como un asunto de inseguridad nacional e internacional. Sin embargo, su consumo y porte no debe ser un asunto exclusivo de seguridad, por lo cual es vital transformar los incentivos y los roles de la policía relacionados con esta lucha.

Aunque la sociedad perciba la venta y el consumo de drogas como actividades que generan inseguridad, la solución no es sobrecargar a la policía y al sistema judicial. Estas actividades se pueden abordar desde enfoques no criminales ni penales, como la generación de oportunidades y las estrategias de reducción de daños, en las que otras entidades públicas deben desempeñar un papel más protagónico. Además, seguir focalizando los esfuerzos de la policía en perseguir a las personas de los bajos rangos en la cadena de narcotráfico impide que se atiendan efectivamente otras demandas ciudadanas, como por ejemplo problemas de convivencia, homicidios, robos, extorsión y delitos sexuales.

Por lo anterior, es necesario explorar si la regulación de los mercados de drogas podría dejar de desgastar a la policía y convertirla en una institución más eficiente. A pesar de que actualmente la discusión sobre la regulación del cannabis está avanzando en varios países y tiene más legitimidad, no es suficiente. Para lograr un verdadero cambio es necesario regular otras sustancias, lo que le permitiría a la policía tener menos incentivos para perseguir a quienes portan y consumen sustancias psicoactivas.

Una medida efectiva puede ser la anulación de la posesión o tenencia simple de drogas como delito. Este tipo de delito termina generando incentivos perversos en los miembros de la policía en la medida que no se necesitan mayores pruebas (usualmente se imputan por el concepto de flagrancia), es fácil de mostrar y se asume como un indicador principal para mostrar resultados. Todo eso a pesar de saber que estas capturas poco afectan el mercado de drogas.

Regular este mercado o descriminalizar el consumo y porte permitiría descongestionar a la policía y a los entes de control, además de descongestionar las cárceles (disminuir el hacinamiento carcelario) y liberar recursos que pueden destinarse a prevenir otros delitos y violencias. Limitar drásticamente las responsabilidades de la policía respecto a la lucha contra el narcotráfico significaría volverle a entregarle los asuntos de convivencia.

Otra medida que puede ser efectiva a mediano y largo plazo para restarle responsabilidades a la policía en relación con la lucha contra el narcotráfico es la promoción de conversaciones con líderes políticos, instituciones académicas y sociedad civil sobre la regulación de los mercados local, nacional e internacional de drogas. En los niveles locales y nacionales, por ejemplo, se podría comenzar a identificar qué otras instituciones, más allá de la fuerza pública, pueden tener un rol protagónico en afrontar el asunto de las drogas. También comenzar a explorar y estudiar cómo sería un mercado regulado, sus ventajas frente a la lucha contra el narcotráfico, cómo se controlarían la oferta y la demanda para evitar el mercado negro, de qué forma se utilizarían los recursos de cobro de impuestos, entre otros aspectos.

Con la sociedad civil y los medios de comunicación también deben adelantarse conversaciones y campañas informativas respecto al consumo de sustancias psicoactivas. Conversaciones que incluyan la evidencia existente para transformar las narrativas oficiales estigmatizadoras y prejuiciosas que promueven el miedo sobre los consumidores de cualquier sustancia, para desligar ese consumo como una causal de actividades criminales.

En el ámbito internacional, centrado especialmente en Estados Unidos, es pertinente comenzar la discusión so-

bre un cambio en la política exterior de esta cuestión. Por ejemplo, los recursos invertidos por Estados Unidos en Colombia desde hace más de treinta años definieron las prioridades de la Policía Nacional, institución que “vendió el alma al diablo” a merced de esta ayuda. Así, la Policía Nacional de Colombia terminó como centro de la lucha contra el narcotráfico y como un referente para todo el hemisferio. Incluso, esta lucha se relaciona con reconocimientos como la mejor policía del mundo.

Colombia y México pueden utilizar su experiencia e historia para liderar el diálogo internacional sobre la necesidad de transformar el tratamiento al problema de las drogas y, al mismo tiempo, desmitificar la creencia de que ambos países dependen completamente de Estados Unidos para transformar la lucha contra el narcotráfico.

En todas las conversaciones (locales, nacionales e internacionales), es fundamental un rol activo de la academia para estudiar, promover y discutir la relación entre la lucha contra el narcotráfico y la reforma a la policía.

3.3 REFLEXIONES FINALES

- ♦ El hecho de que la Policía Nacional de Colombia haya participado durante varias décadas en actividades relacionadas con las luchas contra el narcotráfico y contrainsurgente dificulta el fortalecimiento de su carácter civil. Estas luchas han dado protagonismo y reconocimiento (nacional e internacional) a la institución, y no es claro que haya voluntad política para disminuir su responsabilidad en esta cuestión. No tener un rol protagónico en la lucha contra el narcotráfico y centrarse en asuntos de seguridad ciudadana parece considerarse un retroceso. ¿Cómo incentivar esta transición?
- ♦ Los gobiernos y gran parte de la sociedad civil han aceptado y promovido la llamada guerra contra las drogas. Es una guerra demandada. Por esto, es necesario comenzar y continuar conversaciones con y desde la ciudadanía sobre lo que se le está pidiendo a la policía en materia de drogas, siendo conscientes de que muchas actuaciones policiales (por ejemplo, “quitar marihuaneros del parque”) están legitimadas por peticiones ciudadanas.

4

OPINIONES CIUDADANAS SOBRE LA POLICÍA³

4.1 DESCRIPCIÓN⁵

El objetivo de este *Space* fue hacer una mini maratón ciudadana, sin voces expertas, para conocer opiniones diversas sobre la policía. En total se conversó con dieciséis personas (divididas en grupos de a cuatro) y se formularon las siguientes preguntas:

- ♦ ¿Qué tanto confían en la policía y a qué se debe ese nivel de confianza?
- ♦ ¿Qué cambios necesita la policía o cómo sería la que les gustaría tener?
- ♦ ¿Cuál debería ser el rol de la ciudadanía en el proceso de reforma a la institución?

Cada bloque tuvo una duración aproximada de cuarenta minutos. Es primordial considerar que esta conversación no es una muestra representativa de la opinión ciudadana de Colombia sobre la Policía Nacional.

- ♦ Personas invitadas:
 - Exfuncionarios, abogados, politólogos, hinchas de fútbol, periodistas, pediatras, feministas, líderes sociales y estudiantes.

3 Máximo de oyentes: 160.

4.2 PRINCIPALES PUNTOS DE LA DISCUSIÓN

<p>¿Qué tanto confían en la Policía Nacional y a qué se debe ese grado de confianza?</p>	<p>¿Cambios concretos que creen deben pasar para tener una mejor policía? ¿Cómo se imagina a la policía que le gustaría tener?</p>	<p>¿Cuál debe ser el rol de la ciudadanía en este proceso de reforma a la policía?</p>
<p>Las personas que poco o nada confían en la policía argumentaron lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La policía es agresiva con y estigmatiza a personas hinchas de equipos de fútbol. Especialmente ejercen violencia y hay un trato despectivo y excluyente a las personas integrantes de barras que provienen de barrios populares. Lo anterior es irónico considerando que la mayoría de los policías provienen de los mismos estratos. • La policía califica de delincuentes, consumidores problemáticos y violentos a los jóvenes que pertenecen a las barras y viven en barrios de estratos bajos. • El trato de la policía hacia personas de estratos altos y bajos es diferente. Esto se ve en los partidos de fútbol y los barrios de las ciudades. Personas de estratos altos no “despiertan sospechas” ni corren riesgos. • Varias acciones que realiza la policía llevan a cuestionar los procedimientos existentes y a generar desconfianza (por ejemplo, procedimientos irregulares, falta de capacitación, sobornos, agresión física y verbal por parte del Esmad, entre otras). • La policía provoca miedo. Especialmente el Esmad. • Durante las manifestaciones y protestas, la policía ejerció violencia hacia miembros de la primera línea, personas defensoras de derechos humanos, jóvenes, mujeres y personas trans. Lo anterior demuestra un irrespeto a los derechos humanos por parte de la institución. • Es una institución corrupta y “en descomposición”, en la cual sus miembros son los primeros en incumplir la ley, en cometer delitos como la extorsión y en participar del narcotráfico o de las ejecuciones extrajudiciales. • Operan como una policía militarizada en la que las prácticas internas son “desastrosas” y promovidas desde los altos niveles de la institución e incluso desde el mismo Gobierno nacional. 	<ul style="list-style-type: none"> • La policía y el Esmad deben acabarse porque son instituciones anárquicas, militarizadas, patriarcales y violadoras de mujeres. Lo anterior no solo ocurre en el marco de las protestas, es un comportamiento sistemático. • Actualmente no hay forma de reformar la Policía debido a que es una institución muy “contaminada”. Lo que se necesita es comenzar de cero y que miembros de esta institución se desmovilicen y entreguen sus armas. • Después de esto, sí subir los estándares, enfatizar en derechos humanos y lograr que sea una institución diversa que incluya todo tipo de personas. • La policía no debería existir y la ciudadanía debería encargarse de su seguridad, así como sucedía antes cuando existía la figura del comisario. • Debe ser una policía capacitada en derechos humanos y que la violación a los mismos no quede en la impunidad. • La policía debe ser una institución democrática. Es decir, que respete al ciudadano, los derechos humanos, y que vele por el bienestar de las personas y de la comunidad. Algo que no ocurre hoy en día. La policía debe estar para lo que fue creada inicialmente y esto requiere una reestructuración, una reforma de la institución. • Revisar la doctrina operacional (puesto que es la médula del problema) y la política criminal del país. • Sacar a la policía y al Esmad del Ministerio de Defensa. • Implementar un enfoque de género para que la institución atienda mejor o prevenga las situaciones de violencia de género. Este enfoque debe implementarse también en el interior de la institución, porque no se trata de que las cuestiones de género sean atendidas por mujeres policía solo por el hecho de serlo. 	<ul style="list-style-type: none"> • La ciudadanía debe pedir transformaciones estructurales a la policía y ser veedora de que esa reforma sea acorde a las peticiones, y que se cumpla. • Los civiles deben participar en política y en la reforma de la policía sin necesidad de que tengan conocimientos académicos en estos asuntos. No ser especialista o tener experiencia en esta cuestión no son razones para excluir a la ciudadanía. • Abrir espacios de diálogo. No obstante, para que este diálogo sea viable, sin apasionamientos por ideologías o prejuicios, es necesario que la ciudadanía escuche y se informe mejor para entender las circunstancias, que haya medios especializados en esta cuestión, que participen también personas especializadas que pueden aportar mucho desde sus conocimientos y experiencia. • La ciudadanía debe hacer lo que se hace en estos <i>Spaces</i>. Es decir, abrir espacios de diálogo. • En las elecciones de 2022 la ciudadanía debe elegir bien al Congreso debido a que es necesario un cambio en la política colombiana por el desprestigio y la desconfianza en la institucionalidad.

Continúa en la página siguiente.

<p>¿Qué tanto confían en la Policía Nacional y a qué se debe ese grado de confianza?</p>	<p>¿Cambios concretos que creen deben pasar para tener una mejor policía? ¿Cómo se imagina a la policía que le gustaría tener?</p>
<p>Las personas que confían en la policía argumentaron lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Siempre hay buena disposición para trabajar con instituciones gubernamentales y cuentan con la capacidad de atender situaciones difíciles como denuncias de violencia contra menores de edad. • Siempre se recibe un trato amable y respetuoso por parte de la policía, que ayuda en actividades como sacar los perros o cargar las bolsas de mercado. • Es una institución confiable a pesar de que haya algunas excepciones. Algunas veces hay policías jóvenes sin experiencia y dotación que no saben responder ante algunas situaciones que afectan el orden público. • Hay muchos casos donde la policía cuida a la ciudadanía. La excepción es no hacerlo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Centrarse en seguridad y convivencia ciudadana y no en asuntos militares y de defensa como la lucha contra las drogas o contrainsurgente, porque eso la ha convertido en una policía militar. • La policía no debe encargarse de asuntos menores como las quejas de vecinos por el alto volumen de las fiestas, el ayudar a una persona adulta a cargar el mercado o pasear el perro, porque no es su función. • Debe dedicarse a atender, por ejemplo, los delitos de hurto, debido a que muchas veces no hay policías disponibles por estar atendiendo asuntos menores. El último Código de Policía le puso muchas funciones que desbordan su capacidad. • Legalizar las drogas. La policía se ha dedicado a perseguir personas consumidoras y también es cómplice del microtráfico y narcotráfico a gran escala. • En este sentido, se requieren programas de información a la ciudadanía para que deje de denunciar o “poner quejas” a la policía por personas que consumen marihuana en los parques cuando el consumo personal, la dosis mínima, ya está permitido. • Una policía con más contacto con la comunidad. Por ejemplo, con líderes comunitarios, iglesias, Juntas de Acción Comunal, entre otras. • Mejorar las condiciones laborales de los miembros de la policía, como más oportunidades para estudiar y mejores salarios. • Los policías de menor rango reciben un sueldo de 1'200.000 pesos, lo cual no corresponde a las funciones del cargo ni a los riesgos que enfrentan en su labor. Hay una brecha salarial muy grande entre superiores y subalternos y algunas veces también hay maltrato. • Aumentar el número de cárceles (o de cupos) debido a que la policía se ve obligada a atender a personas detenidas que llegan y permanecen en las estaciones por no haber suficientes cárceles. Esto implica que la policía deba vigilar a estas personas, atenderlas y asumir las funciones administrativas relacionadas. • Aumentar el pie de fuerza debido a las diferentes situaciones que debe afrontar la policía (seguridad ciudadana, narcotráfico, violencia intrafamiliar, protestas). La ONU dice que debería haber un aproximado de 300 policías por cada 100.000 habitantes, cumpliendo actividades solo de seguridad. • Implementar programas de salud mental (por ejemplo, desescalamiento de las emociones) para la policía debido a que se enfrentan a situaciones muy difíciles que los afectan emocional, mental y afectivamente. Los policías salen muy mal, con niveles de violencia muy altos, muy afectados y con la vida destruida por las situaciones que viven en el cumplimiento de su labor.

5

REFORMA A LA POLICÍA Y JUSTICIA⁴

5.1 DESCRIPCIÓN

En el debate público sobre reforma a la policía son cuestiones centrales la justicia para las víctimas de violencia policial y los procesos penales y disciplinarios para uniformados. Algo que no se puede negar es que ha existido y existe violencia policial y por esto es fundamental conocer qué pasa cuando hay esta violencia, quién investiga, cómo es el proceso de acceso a la justicia por parte de las víctimas y cómo garantizar la no repetición.

En el debate público sobre reforma a la policía, la justicia para las víctimas de violencia policial y los procesos penales y disciplinarios para uniformados son cuestiones centrales. Por lo anterior, el objetivo de este *Space* fue discutir sobre lo que sucede cuando hay violencia policial, quién investiga, cómo es el proceso de acceso a la justicia por parte de las víctimas y cómo garantizar la no repetición.

◆ Personas invitadas*:

- Yanilda González, investigadora de temas de policía, violencia, raza, ciudadanía y desigualdad en América Latina, autora del libro *Policía autoritaria en democracia, seguridad en disputa en América Latina*.
- Sebastián Lanz, codirector de Temblores ONG.
- Isabel Gutiérrez, directora de Estrategia de la Universidad EAFIT de Medellín y miembro de la mesa asesora para la transformación de la policía.

- Miguel La Rota, Laboratorio de Justicia y Política Criminal.
- Fernando Rodríguez Kekhan, abogado, miembro del Comité de Solidaridad con los Presos Políticos, organización que acompaña a víctimas de violencia policial.

5.2 PRINCIPALES PUNTOS DE LA DISCUSIÓN

5.2.1 Diagnóstico sobre el funcionamiento del sistema judicial alrededor de la violencia policial

El sistema de administración de justicia tiene fallas que al parecer garantizan la impunidad de la violencia policial. Una de ellas es el alto grado de subregistro, que ocurre por dos razones principales: la falta de una clasificación adecuada de los hechos de violencia policial por parte del Estado y las bajas tasas de denuncia por parte de la ciudadanía.

Un ejemplo de la falta de clasificación adecuada es la manera como los fiscales tipifican las conductas presentadas por las víctimas, especialmente el uso indebido de la expresión “actos de servicio” o “en función del servicio”. Al catalogar erróneamente, como actos de servicio, graves prácticas de violencia policial, estas conductas se remiten y trasladan a la justicia penal militar. Por ejemplo, prácticas como tortura y violencia sexual son conductas que no deberían ser juzgadas por la justicia penal militar y que han sido tipificadas como actos del servicio, actos arbitrarios o injustos. Además, en esa justicia al parecer existe la práctica de archivar los procesos que involucran violaciones a derechos humanos cometidos por los miembros de la fuerza pública.

⁴ Máximo de oyentes: 157.

* Los cargos de las personas participantes en este *Space* corresponden a los que tenían en el momento de su participación.

Cuando se presentan delitos por parte de miembros de la policía hay dos caminos para denunciar: 1) la justicia penal militar; y 2) la justicia ordinaria por medio de la Fiscalía General de la Nación. En principio, y de acuerdo con la Constitución, los casos deberían ir a la justicia penal militar cuando son delitos cometidos por miembros activos de la fuerza pública y cuando son actos del servicio. Sin embargo, surgen varias preguntas: ¿cuándo se entera la Fiscalía de que es un caso tan grave que no puede ser un acto del servicio?, ¿cuándo lo pelea?, ¿cuándo abre una nota criminal?, ¿en qué situaciones lo asume, lo investiga y no lo remite a la justicia penal militar?

Para responder a estas preguntas hay que considerar principalmente dos cuestiones. Primero, la profunda cercanía institucional entre la Fiscalía y la Policía Nacional, una situación problemática que se presenta en muchos países del mundo debido a que la Fiscalía depende de la policía para hacer actos de investigación y operativos. Por ejemplo, un director seccional tiene un mejor desempeño si tiene una buena relación con la policía, por lo que será costoso tomar decisiones que lo enfrenten con la institución. Son relaciones profundas entre policías y fiscales que duran años y permiten que en muchos casos la persecución penal funcione mejor o peor.

Segundo, en casos de violaciones a los derechos humanos, la persecución penal e investigativa de la Fiscalía debe ser mayor a la normal. Esto significa que se tienen que formar unos equipos vigorosos, debe hacerse una aproximación analítica profunda caso por caso para identificar patrones o deben *pelearse* casos con la justicia militar. Todo lo anterior es muy costoso para la Fiscalía.

Las bajas tasas de denuncia pueden deberse a que, en el marco del conflicto armado, la fuerza pública colombiana comete violaciones de los derechos humanos, lo cual hace que las víctimas y sus familias tengan temor de denunciar a un policía o a un militar, porque se asume que en la gran mayoría de los casos la denuncia puede exponerlas a otras prácticas de violencia como hostigamientos, amenazas e incluso a homicidios. También genera bastante desconfianza en el proceso de justicia saber que la institución que ha atentado contra la integridad de sus vidas es una de las caras más visibles del Estado y,

por ende, es usual que algunos de sus miembros gocen de protección y apoyo por parte del Gobierno nacional.

Otra falla, además del subregistro de la violencia policial, es que la Fiscalía General no abre investigaciones formales de una parte significativa de los casos registrados por el Estado. Por ejemplo, de acuerdo con cifras brindadas en el *Space*, tomadas del informe *Bolillo, Dios y Patria* de la organización Temblores, de los 289 homicidios registrados por Medicina Legal (entre 2017 y 2020) en los que el presunto agresor fue un miembro de la fuerza pública, la Fiscalía General solo abrió 144 investigaciones. Lo anterior genera un panorama desolador porque solo 39,4% de los casos registrados por Medicina Legal ameritaron una investigación de la Fiscalía. Además, de acuerdo con el mismo informe, de esos 144 homicidios que sí fueron investigados por la Fiscalía, solo dos concluyeron en una sentencia condenatoria. Es decir, solo el 0,6% de los 289 homicidios cometidos entre 2017 y 2020 concluyó en una sentencia condenatoria. Esta inoperancia del sistema de justicia puede influir también en las bajas tasas de denuncia.

5.2.2 Policías autoritarias en regímenes democráticos

La policía debería actuar en función de la ciudadanía para protegerla de la delincuencia y la violencia, con la participación y voz de esta. Es decir, una policía democrática en la que el uso de la fuerza se rija por los principios del Estado de derecho y la ley y establezca limitaciones claras e igualitarias al uso de la fuerza. Además, que esté sujeta al control civil.

Sin embargo, de acuerdo con lo observado en países como Argentina, Brasil y Colombia, la policía se asemeja más a policías de regímenes autoritarios: usualmente sirven a los intereses del líder, rara vez son llevadas a debate de control político y pocas veces hay sanciones ante el abuso de la fuerza. Lo anterior puede ocurrir por varias razones. Una es el poder estructural que ostenta la policía al ser una entidad del Estado que tiene el monopolio del ejercicio de la fuerza legítima. Otro factor que se debe considerar es que es una gran herramienta política que puede convertirse en una amenaza política si decide no cooperar con los gobernantes. Esto implica que po-

cos de nuestros gobernantes van a sentirse motivados a accionar contra la institución. Esta falta de incentivos es un asunto central para analizar los procesos de reforma: ¿qué posibilidades tienen los gobernantes de reformar la policía si esta puede convertirse en una herramienta política o en una amenaza política?

Otra razón que impide tener una policía democrática es la desigualdad de nuestras sociedades, especialmente las relaciones políticas entre la policía y los ciudadanos de las clases sociales altas. En sociedades desiguales, y por las características de los sectores más desfavorecidos, los miembros de estos sectores están sujetos al control y a la violencia policial. La policía también es un espacio de demandas sociales fragmentadas, en el que un sector de la sociedad pide reprimir a otros con menor poder, lo cual en muchas ocasiones termina en violencia policial. Es decir, muchas veces esta institución participa en hechos de violencia no solo por iniciativa propia sino también por el aval de ciertos sectores de la sociedad que terminan favoreciendo esta violencia. Identidades raciales, de género y de clase social suelen ser características que hacen difícil formar el consenso social sobre una reforma a la institución.

Otro factor por considerar es que algunas veces los órganos de control y la policía relacionan mayor control con la intención de debilitarla o de ponerla en función de "criminales". Hay entidades civiles que tienen la facultad de investigar a la policía, pero por este tipo de actitud terminan cumpliendo su función débil o superficialmente. La reforma de 1993 que se hizo a la Policía Nacional de Colombia, y las de 1998 y de 2004-2006 a la policía de Buenos Aires, son dos ejemplos de reformas completas que intentaron abordar cuestiones como la estructura policial, la desmilitarización, los requisitos para sus ascensos, la participación ciudadana, nuevos controles en el uso de la fuerza y la creación de organizaciones de control civil externo. Ambos casos fueron ejemplares porque incorporaron elementos bastante audaces en términos de la reducción de la autonomía policial, pero en ambos, al poco tiempo de ser aprobadas las reformas, la institución comenzó a desmantelarse.

Las policías tenían mucho poder estructural para resistir y debilitar cualquier esfuerzo de reforma. En el caso de

Colombia se creó la Oficina del Comisionado para la Policía Nacional, que en su diseño era una de las entidades de control externo y civil más fuertes que han existido en América Latina. Sin embargo, poco tiempo después la Policía empezó a resistirse a la labor de esa oficina y el mismo presidente Ernesto Samper (1994-1998) la eliminó y dejó que la institución se autorregulara. Así, más allá de cualquier reforma en relación con la justicia, es necesario pensar en cómo sostener cualquier reforma que se adopte.

5.2.3 Reformas necesarias para tener un mejor acceso a la justicia cuando hay violencia policial

- ♦ Una cuestión central en esta discusión es la Inspección General, que lamentablemente no se abordó en el proyecto de ley presentado al Congreso. Esta Inspección hace parte de la línea de mando de la policía y es una oficina (como la Oficina de Asuntos Disciplinarios) que lidera un general. A esta oficina llegan los procesos que no van a la justicia penal militar, porque la conducta no amerita que llegue a instancias judiciales por ser considerada una conducta disciplinaria. Es decir, la misma institución es la que se encarga de desarrollar políticas y programas de prevención y de controlar las conductas que afectan la integridad de la Policía.
- ♦ Teniendo en cuenta lo anterior, una discusión central es si esta Inspección debe estar dentro de la policía. Algunas voces proponen que haga parte de la Procuraduría General de la Nación, pero esta institución tampoco es tan eficiente para darle celeridad a los procesos disciplinarios. Otros consideran que se quede en la institución debido a que la función policial es bastante específica y se requiere conocer la doctrina y los asuntos de seguridad ciudadana, por lo que al trasladarla a la Procuraduría se debería crear una sala especial para tratar estos asuntos. Otras voces proponen que salga de la línea de mando de la policía y de la Policía Nacional.
- ♦ Una tendencia mundial es la figura de "inspectores". Un experimento anglosajón que no busca la disciplina individual sino aprender de los problemas que existen en las prácticas de las policías y así ofrecer soluciones. Es una especie de auditoría au-

tónoma liderada por civiles, integrada por policías retirados y civiles, en la que se hacen entrevistas, diagnósticos y se ofrecen soluciones. En Colombia el problema es que no hay quien haga ese diagnóstico fuera de la línea de mando. El inspectorado debe ser independiente. Un paso valioso podría ser una nueva dirección, diferente a la unidad de derechos humanos.

- ♦ Otra reforma necesaria es la relacionada con el funcionamiento de la oficina de quejas. Debe haber una independiente que tramite todas las que llegan a la policía y las envíe a quien corresponda (por ejemplo, a la Procuraduría o al sistema interno disciplinario cuando no son casos graves). Además, debe haber un seguimiento para que se responda adecuadamente a quien interpuso la queja y se revisen las prácticas en los casos en que sea necesario iniciar un proceso disciplinario.
- ♦ La falta de independencia de la justicia penal militar es otra cuestión que se debe reformar. Pocas policías en el mundo siguen sometidas a un régimen especializado militar, que se enmarca en un contexto de guerra. Una opción es reformar la Constitución debido a que por mandato constitucional la Policía está sometida a la justicia penal militar. Otra opción, menos costosa políticamente, es la creación, dentro de la justicia penal militar, de unos paneles conformados por actores como oficiales, exoficiales, policías retirados, civiles, expertos en derecho operacional.
- ♦ Se requiere una formación más especializada. Al inicio de la carrera policial, los policías tienen una formación larga y rigurosa comparada con la de otros países, pero la falencia más importante se da después. Cuando hay ascensos, los policías reciben formación, pero no continua. La policía de vigilancia solo recibe la formación básica, pues la vigilancia no es considerada una especialidad, a pesar de ser la esencia y el corazón de la policía: los hombres y las mujeres del cuadrante son quienes están en los barrios, las veredas o los corregimientos. Caso contrario es el de la policía antinarcoóticos y judicial, que sí recibe formación especializada.
- ♦ En consecuencia, una de las propuestas es la creación del centro de estándares, que certificaría a los policías en derechos humanos, uso de la fuerza, uso de armas letales y otros asuntos que permitirían asegurar que quien pertenezca a vigilancia, al Esmad o a cualquiera de las fuerzas policiales tenga las competencias necesarias para ejercer.
- ♦ Es vital asimismo asegurar atención en salud mental, además de las competencias y habilidades. Este es un asunto que también tiene que ver con la justicia. Hace unos años había cuatro turnos de vigilancia, de modo tal que la patrulla o el policía podían descansar. Sin embargo, hoy el Esmad o la policía de vigilancia triplican sus turnos para lograr la permanencia en el territorio, lo cual afecta su salud mental. En una conferencia de jefes de la policía de las Américas se dijo que la policía que está en contacto con el ciudadano tiene veinticinco veces más presión que cualquier otra profesión, incluso médicos. Los policías están frente a altísimas presiones, y además rotan por todo el país, por lo cual pocas veces están con sus familias, a lo que se suma el hecho mencionado de que sus turnos se triplican. Este es un asunto muy complejo que se debe resolver, por cuanto es muy peligroso tener en la calle y en contacto con la ciudadanía a unas personas en estas condiciones de insatisfacción y presión.
- ♦ La impunidad no se reduce solo con una ley o una reforma constitucional. Se trata de un ejercicio de reconciliación de una relación completamente deteriorada. Una relación entre la institucionalidad, en cabeza de la policía y el sistema de administración de justicia, y la ciudadanía. También es fundamental idear mecanismos que permitan romper esta relación, en la cual unos le temen a la policía y otros se sienten protegidos.
- ♦ Promover capacitaciones para que fiscales y jueces sepan tipificar y condenar adecuada y oportunamente conductas de violencia policial. Esto incluye que los hechos presentados por las víctimas en sus denuncias orales no se pierdan en la traducción del policía judicial que toma la declaración y después son clasificados erróneamente por la Fiscalía.
- ♦ Otra práctica que obstaculiza el acceso a la justicia por parte de las víctimas de violencia policial es que en Colombia el sistema de justicia, así como todas

las demás ramas públicas, se encuentra atravesado por un gravísimo problema: para acceder a cualquier cargo, así sea un cargo funcional u operativo, se necesita el padrinazgo. Lo correcto sería que para acceder a ser funcionario de la rama judicial, por ejemplo, se siga un concurso de méritos y que la meritocracia sea la regla y no la excepción, porque es imprescindible que quien ocupe cargos como el de juez penal tenga los conocimientos y la integridad moral para impartir justicia.

- ♦ En cuanto a la relación de dependencia entre Fiscalía y Policía Nacional (policía técnica y policía judicial), se debe reformar, ampliar o fortalecer el Cuerpo Técnico de Investigaciones (CTI), que es el cuerpo técnico de investigación adscrito a la Fiscalía. En este caso hay otra dificultad con un asunto un poco tal vez más al margen. Cuando se eliminó el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), muchos de sus funcionarios pasaron al cuerpo del CTI, y muchos de ellos tienen una cantidad importante de responsabilidades presuntas frente a ejecuciones extrajudiciales en distintos lugares y departamentos del país. Aun así, siguen trabajando en el CTI y, lo más preocupante, es que están en las unidades especializadas en derechos humanos. Esto hace parte de una estructura débil que forma parte de la rama judicial del poder público, una de las más importantes en una democracia.
- ♦ Cuando un miembro de la policía nacional comete delitos en función del servicio se entabla un proceso disciplinario. Cuando la conducta es preliminarmente dolosa, al policía se le puede suspender por noventa días de su cargo. Durante este tiempo, la Policía investiga y aclara en qué condiciones se llevó a cabo esta conducta, que en principio es ilícita. La ley 033 de 2021 (Estatuto disciplinario policial), en trámite cuando tuvo lugar el *Space*, busca descongestionar los casos leves en curso pero que difícilmente prosperan y demoran mucho tiempo. Este código disciplinario saca algunas de las conductas que ya se investigan e introduce algunas nuevas, por ejemplo, si un policía se rehúsa a ser filmado en un procedimiento policial. Son modificaciones importantes al proceso disciplinario.

- ♦ Desde la sociedad civil se debería pensar en cómo llegar a un consenso para sostener una reforma policial. Se mencionó el ejemplo de Nueva York, en donde al menos cien organizaciones de la sociedad civil de toda índole se unieron para demandar cambios a la policía. Estas organizaciones se han reunido durante varios años para frenar ciertos abusos y lograr patrones más limitados que tengan que ver con mayor transparencia, más control por parte del sector judicial y por parte de las instituciones políticas. Aunque no es perfecto, este tipo de consenso es una de las formas que podría ayudar a sostener una reforma a largo plazo. Se debe buscar representar a toda la sociedad.

La necesidad de cambio va más allá de unas reformas normativas. Aunque llegara a haber cambios normativos, como por ejemplo que la justicia penal militar solo se haga cargo de los asuntos operativos de la policía, después vienen una serie de cambios difíciles de implementar por ser transformaciones culturales e institucionales profundas. Por lo anterior, es primordial pensar en la reforma a la policía como un proceso constante y a largo plazo.

Además, la policía debe tener unos objetivos institucionales que estén más relacionados con la protección de las personas y menos con las ideas de la guerra, la insurgencia y la guerra contra narcóticos. Esto implica una transformación cultural grande que debe contemplar ciclos de capacitación, mecanismos de evaluación y herramientas de creación de estándares, para que los incentivos cotidianos vayan cambiando. Además, deben crearse mecanismos institucionales que promuevan esos cambios culturales, como, por ejemplo, la creación de unas juntas, de comisiones locales en las que participen los directores de la policía, pero prevalezca la autonomía técnica de la policía y la sociedad civil. Serían mecanismos para rendir cuentas.

5.3 REFLEXIONES FINALES

- ♦ Cuando ocurren hechos concretos (por ejemplo, casos de corrupción o violencia), es usual que la reforma policial esté en el centro de la agenda pública, y que tiempo después pierda protagonismo. Conside-

rando lo anterior y ante la existencia de algunas fallas estructurales y de la falta de incentivos políticos inmediatos, es necesario que haya un control civil constante hacia el actuar de la policía, el proceso de transformación policial y el progreso en los casos de violencia policial que están en manos de la justicia. Podría haber más impacto si este control civil estuviera a cargo de un grupo amplio y diverso de organizaciones de la sociedad civil y hubiera conversaciones periódicas sobre el poder que como ciudadanía estamos dispuestos a darle a la policía.

- ♦ La falta de confianza de una parte de la ciudadanía en la policía y las entidades encargadas de administrar justicia es la primera barrera fundamental (y compleja) que se debe superar en un proceso de reforma policial. Especialmente la percepción de falta de justicia y la persistencia de la impunidad. De acuerdo con la página oficial del proceso actual de transformación policial, el objetivo de este proceso es mejorar la calidad de servicio policial y así “fortalecer la confianza de los ciudadanos en la institución y el reconocimiento de su legitimidad”. Sin embargo, no es claro qué medidas concretas se tomarían para lograrlo.
- ♦ Los primeros pasos para fortalecer esta confianza pueden ser acciones como diálogos abiertos y diversos con la ciudadanía, un verdadero proceso de autocrítica, reconocimiento de la violencia policial y veladas de perdón, comunicación constante y transparente del avance de los procesos judiciales y disciplinarios en contra de miembros de la policía implicados en hechos de violencia.
- ♦ La politización de algunas entidades que manejan la justicia y la falta de incentivos institucionales para investigar a la policía son otras grandes barreras que se deben superar para que los hechos de violencia policial se sancionen y haya garantías de no repetición. En buena parte de las entidades que administran justicia no se aprecia una verdadera determinación para hacer efectivos los derechos humanos ni para que la administración de justicia cumpla con su deber.
- ♦ Hay cuatro mecanismos y acciones que contribuirían a que las instituciones encargadas de administrar justicia cumplan con su deber en cuestiones de violencia policial. Primero, mayor presión ciudadana para que esos casos por lo menos comiencen a investigarse. Segundo, un mayor monitoreo sobre los que ya van en progreso. Tercero, acudir a instancias internacionales como una herramienta para que el Estado colombiano reflexione, actúe y tome decisiones para disminuir la impunidad alrededor de la violencia policial. Cuarto, mayor profesionalización de las personas que hacen parte de instituciones como la Fiscalía para hacer contrapeso a la politización de la entidad.
- ♦ También sería útil analizar de qué depende que algunas investigaciones de violencia policial terminen en sanciones (reduciendo la tasa de impunidad): ¿del perfil de la persona de la policía que cometió el delito?, ¿del fiscal o juez responsable del caso?, ¿del tipo de delito o hecho violento?, ¿del contexto político? Una alianza entre la academia y la sociedad civil podría funcionar para identificar los casos de éxito y analizar cómo podrían utilizarse esas buenas prácticas.

6

REFORMA A LA POLICÍA Y ESMAD⁵

6.1 DESCRIPCIÓN

Otro aspecto medular de la reforma, especialmente en zonas urbanas, son los cambios necesarios al Esmad. Por esto, el objetivo de este *Space* fue discutir sobre por qué tenemos y necesitamos este escuadrón, su relación con la ciudadanía, su actuar durante las manifestaciones y las reformas necesarias.

- ♦ Personas invitadas*:
 - Alberto Sánchez, investigador en seguridad ciudadana, crimen organizado y reducción de la violencia.
 - Camila Uribe, directora de la Casa de las Estrategias de Medellín.
 - Andrés Tobón, politólogo, miembro de la Mesa asesora para la transformación de la Policía Nacional de Colombia.
 - María Fernanda Fitzgerald, periodista en *Cerosententa*, becaria en la Corte IDH.
 - Camilo Prieto, médico cirujano que atendió varios casos de traumas físicos en el marco de las protestas en Colombia.

6.2 PRINCIPALES PUNTOS DE LA DISCUSIÓN

6.2.1 El Esmad

En 1999, durante la presidencia de Andrés Pastrana (1998-2002), se creó el primer embrión de lo que hoy se conoce como el Escuadrón Móvil Antidisturbios (Esmad). Su creación se justificó con que las unidades policiales existentes en ese entonces estaban completamente rebasadas en capacidad humana, táctica y estratégica por los choques externos generados por incidentes y crisis de orden público en los años noventa.

El Esmad está conformado por aproximadamente cuatro mil quinientas personas desplegadas en veintinueve escuadrones de policías departamentales y municipales. Un escuadrón vincula tres secciones y cada una tiene cinco mandos ejecutivos, cuarenta y cinco patrulleros y un oficial. Esas cerca de cuatro mil quinientas personas circulan, en algunos casos, en varias regiones del país, y otras están apostadas en alguna unidad de policía específica. La gama de armas utilizadas por los cuerpos antidisturbios en casi todas las policías del mundo son la escopeta calibre 12, las granadas de carga química de carácter lacrimógeno, las fumígenas que no necesariamente generan irritación en la mucosa y las granadas de aturdimiento.

Al escuadrón lo rigen unas directrices específicas relacionadas con la utilización de las armas de dotación, cómo interactuar en respuesta a una intervención de orden público y cómo llevar a cabo las investigaciones formales cuando no se respetan esas normas, hay abusos o se presentan uniformados heridos. Los cuerpos antidisturbios deben ser el último recurso proporcional y estas acciones no deben generar víctimas mortales o lesiones perma-

5 Máximo de oyentes: 124.

* Los cargos de las personas participantes en este *Space* corresponden a los que tenían en el momento de su participación.

mentos. Estos son los principios básicos de los acuerdos internacionales que permiten cumplir con los objetivos estratégicos, que son básicamente la dispersión de un grupo de personas que está reunido para el control y la estabilidad del orden público. También hay decretos locales que de alguna manera *atterizan* las directrices nacionales, consideradas en la resolución 1190 de 2018, que establece un protocolo preventivo de concomitancia e intervención posterior del Esmad.

Este escuadrón tiene una formación más intensa debido a su carácter operacional (cómo actuar en una manifestación o cómo usar un arma menos letal), pero no está formado en habilidades para la vida, manejo de crisis o de diálogos constructivos. Estas son fallas importantes en materia formativa que no se pueden ignorar, pues son los detonantes cuando el Esmad enfrenta escenarios de crisis de violencia. Las herramientas que tiene para esos momentos son el uso del cañón, de los tanques y los gases.

El Esmad hace parte la Policía Nacional, que depende directamente del presidente de la República junto con su ministro de Defensa. Sin embargo, la Constitución también les da a las alcaldías funciones de máxima autoridad de Policía para conservar el orden público en sus territorios. En el rol de coordinación, y no de jerarquía ni de mando, están los secretarios de despacho, que pueden ser la Secretaría de Gobierno o las secretarías de Seguridad, que solo existen en algunas ciudades del país. Es decir, en la práctica no es tan claro cómo ejercer el liderazgo sobre el Esmad: las alcaldías tienen mandato constitucional para actuar como máxima autoridad, pero al ser la Policía una institución de carácter nacional también sigue las órdenes de Presidencia y del Ministerio de Defensa. Debe responder tanto a alcaldes como a mandatos nacionales.

6.2.2 ¿Por qué debe ser reformado?

Existen algunas realidades y situaciones relacionadas con el Esmad que dan cuenta de la necesidad de hacer reformas y cambios a este escuadrón.

Primera, la desconexión indudable entre el Esmad y ciertos grupos, como por ejemplo los jóvenes en condición

de vulnerabilidad y jóvenes manifestantes. Esta desconexión puede ser consecuencia de la formación que recibe el escuadrón y de las exigencias de una parte de la sociedad, incluyendo algunos gobernantes y políticos, quienes piden acciones a la Policía/Esmad en contra de la población juvenil, o las legitiman. También, de que en Colombia la policía parece ser “adultocéntrica”, con poca conexión con personas jóvenes, especialmente en condición de vulnerabilidad, por ser estigmatizadas y criminalizadas. Como resultado, muchos de estos jóvenes no ven a la policía ni al Esmad como una fuerza de protección.

Segunda, en ocasiones el Esmad se convierte en una figura antagónica para algunos manifestantes y su presencia deriva en violencia y confrontación. En varias manifestaciones cubiertas por periodistas en Bogotá se evidencia que estas se convierten casi en un escenario ritual: comienzan de manera pacífica y al llegar a la Plaza de Bolívar, estalla todo. Los manifestantes son recibidos por el Esmad, que casi siempre ya está posicionado en los lugares en donde empieza la confrontación. Aparentemente, este escuadrón no significa nada bueno para algunos manifestantes, causando mucho miedo, generando la percepción de que algo malo va a ocurrir por su presencia y obstaculizando el derecho a la manifestación que tiene la ciudadanía.

Tercera, el enfrentamiento entre el Esmad y la ciudadanía genera tensiones en la sociedad, especialmente cuando los líderes locales y nacionales se dedican a alimentarlas. Un ejemplo brindado en el *Space* fue lo sucedido con el personal médico en algunos hospitales. Como se sabe, estas personas no escogen a quién atienden. No hay una identidad de partido o ideología para atender a una persona herida. Sin embargo, sorprendió que cuando lo hicieron con personas heridas por la fuerza pública recibieron críticas, fueron cuestionados e, incluso, hasta calificados de terroristas. Desde el lado de los heridos hubo mucho miedo y desconfianza con la atención médica, confirmando la información por medio de familiares, pues creían que se trataba de una estrategia de persecución.

Cuarta, las lesiones causadas por algunos miembros del Esmad a manifestantes deberían cuestionar el tipo de

armas usadas y la formación que recibe. Hay órganos como los ojos en los que las lesiones generan daños irreparables. Por lo general, las pérdidas oculares están asociadas a fracturas faciales múltiples, por lo que no se trata solo de la pérdida del ojo. En el Hospital San Ignacio de Bogotá se presentaron dos casos dramáticos en los que no fue posible hacer cirugías de urgencias para drenar los hematomas, y los heridos terminaron perdiendo sus ojos. Las lesiones transforman la vida física y emocional.

Aunque la fuerza pública asegura que estas armas no son letales, su alcance es discutible. Los gases lacrimógenos y muchos de los fumígenos utilizados en el marco de las protestas son armas químicas. Los gases lacrimógenos para dispersar hacen que la gente se asfixie y se quite el tapabocas, lo que pudo generar efectos desconocidos. Varios de los jóvenes heridos tenían fragmentos de balines dentro de las heridas de la cara y el cuerpo. El que tantas personas terminen con lesiones y mutilaciones es un llamado a replantear el manejo de estos escenarios de confrontación. Hablar de un arma no letal y definirla como tal es un error. La letalidad de armas como los lanzagranadas o los venenos está en cómo se utilizan.

Quinta, y como se mencionó, la desconexión con las autoridades administrativas y civiles debido a que en la práctica no es claro quién o cómo ejerce el liderazgo sobre el Esmad. Antes de la intervención del Esmad no existe una relación directa con estas autoridades, más allá de la mediación por parte de alcaldías y gobernaciones, lo cual da cuenta de que algo está fallando en el entendimiento de las dinámicas locales y territoriales. Un alcalde o gobernador no tienen el sentido normativo de palabra y voz para ordenar o no una intervención, y esto es una falla muy importante.

6.2.3 Reformas necesarias para que el Esmad brinde un mejor servicio

Durante el *Space* se hicieron reflexiones y se propusieron algunas reformas necesarias, que pueden agruparse en la necesidad de desmontarlo o no, cambios en la formación, revisión del armamento, acciones disciplinarias transparentes y públicas, mayor conexión con la pobla-

ción juvenil y el rol de algunos actores que no hacen parte del sector de seguridad.

De acuerdo con algunas opiniones, este escuadrón es necesario para que el Estado tenga la capacidad de responder en escenarios que rompan con el orden público. Se puede optimizar, fortalecer, financiar mejor y reentrenar, pero desmontarlo es un “tiro en el pie” por el momento que viven el país y la movilización social. Sin embargo, el escuadrón no necesariamente debe estar bajo la lógica del Esmad. La respuesta del Estado ante los disturbios debe enmarcarse en el respeto a los derechos humanos y en las directivas de las Naciones Unidas para el uso de armas menos letales en manifestaciones o violencia contra el orden público y efectos dañinos sobre los ciudadanos.

Otros participantes enfatizaron en que deben condenarse y denunciarse abiertamente el abuso por parte de miembros activos de la fuerza pública de periodistas o manifestantes que han instaurado denuncias. Algunos señalan que no se puede excluir la violencia intensa de algunos manifestantes fuera de la protesta pacífica. Un ejemplo de lo anterior es lo ocurrido en Cali durante las protestas de abril de 2021, cuando durante el paro hubo policías heridos y asesinados. De la ecuación no se puede excluir la violencia organizada, incluso en escenarios de movilización social, y prescindir del Esmad.

Durante el paro de 2021, en ciudades como Cali y Bogotá algunas personas pidieron que el Esmad y la policía se retiraran para que la comunidad asumiera la seguridad de sus barrios. Sin embargo, después de unas semanas esto no se consiguió y, por la inseguridad, fue necesaria la seguridad policial. Por ejemplo, en Sultana, Calipso y en el Puente de Mil Días (Cali), los casos de criminalidad aumentaron después de la ausencia de la fuerza pública por más de noventa días. Brindar seguridad necesita de mucha formación. Por eso, es vital reflexionar sobre cómo lograr el equilibrio entre seguridad policial y un rol más activo de la ciudadanía, sin que este rol activo termine siendo una toma del control de la seguridad.

Un punto clave relacionado con los cambios que necesita el Esmad es el de la formación. De acuerdo con expertos, la que recibe es suficiente en el sentido táctico y operacional. Entre abril y julio de 2021, durante el paro

nacional, se presentaron cerca de ocho mil manifestaciones y plantones alrededor del país. La fuerza pública realizó aproximadamente mil quinientas intervenciones y el Esmad intervino en unos en cuatrocientos casos. Aunque en algunos de ellos hubo violencia policial, las cifras se brindaron para demostrar que este escuadrón no siempre interviene o que su intervención no siempre resulta en violencia o confrontación. Sin embargo, el hecho de que exista violencia por parte del Esmad en algunas de sus intervenciones, dejando personas heridas y muertas, es razón suficiente para discutir los cambios.

Debido a que quienes hacen parte del escuadrón están en contacto directo con manifestantes y son quienes al final toman decisiones en momentos clave, deberían recibir una fuerte formación en resolución de conflictos y tratamiento de poblaciones diversas. Además, se deben reconsiderar algunos de los componentes esenciales básicos del ciclo de incorporación y de formación, ya que son demasiado generales o alejados de la realidad.

Por ejemplo, los derechos humanos son un componente extremadamente formal, distante de la realidad táctica y operativa del Esmad. Los ciclos de formación ignoran la realidad operativa más básica que viven los uniformados a diario. Hay intervenciones por parte de la policía en riñas, en las que algún agente ha perdido una mano por un machetazo, o durante las manifestaciones, pues algunos uniformados terminan siendo víctimas debido a su falta de criterio estratégico. Además, es necesaria una mejor dirección estratégica porque no puede volver a pasar lo que ocurrió en Cali, donde, cuando el Esmad estaba repartido en la ciudad tratando de contener ocho, diez o doce bloqueos, se destruyó infraestructura crítica (transporte), porque no había un solo uniformado frente a la situación. La misión principal es el control público y por eso debe haber un balance entre prioridades estratégicas y prioridades de reacción inmediata tácticas, que deben ir de la mano.

Se trata de voluntad política, no solo para cambiar el entrenamiento (que es un término castrense), sino para hacer un cambio estructural de la institución policial. Una de las propuestas es crear el centro de estándares, un escenario utilizado en todo el país con la obligación de evaluar la capacitación, la pertinencia, la oportunidad

y la acción de cada uno de los miembros de la Policía Nacional. Este centro de estándares, que está en diseño, está pensado para garantizar que la policía esté bien formada. El centro debe tener un capítulo especial para conjuntos operativos especiales como el Esmad.

Otro asunto importante es el bienestar. Se necesita una transformación que permita priorizar el bienestar humano de los policías. Cuidarlos, porque son a quienes se envía a las calles a lidiar con situaciones complejas. La policía tiene cinco mil hombres repartidos por todo el país en escuadrones y secciones, y aunque muchos de ellos estén en sus regiones, otros se mueven de un lado para otro haciendo intervenciones y están desarraigados de sus territorios. Los policías son seres humanos que a lo mejor quieren estar con sus familias, están cansados por estar en turnos de hasta 24 horas o, en algunos casos, semanas enteras en servicio, lo que va en contra de tener una buena prestación del servicio policial.

También se podría pensar en la idea de elaborar un programa de formación diseñado en conjunto con un grupo amplio de la sociedad civil, debido a que al parecer los contenidos que se imparten responden más a las exigencias de un solo sector social, desconectado y excluyente. Asimismo, se necesitan más ejercicios de auditoría en materia de gestión del talento humano, debido a que en todos los procedimientos se debe cumplir con criterios de meritocracia y de respeto por los derechos humanos.

Otro cambio necesario son las acciones disciplinarias más transparentes y una mejor comunicación. Por ejemplo, a veces ocurre que la policía toma medidas sobre las investigaciones, pero no las comunica, lo cual tiene un impacto negativo sobre la legitimidad de la fuerza pública. Se requieren asimismo más ejercicios de transparencia con los casos investigados, que las suspensiones y sanciones sean claras, que la población sepa lo que ocurre después y le pueda hacer seguimiento y control.

Además, es necesario diseñar e implementar un mejor esquema de judicialización de la violencia en la manifestación y la protesta social. Llevamos mucho tiempo con capturas en flagrancia que no hablan de la complejidad de la violencia que se ejerce en estos ámbitos y que tampoco está orientada a disipar comportamientos que no

solo afectan el orden público, la infraestructura y a los manifestantes. Durante el paro, muchos manifestantes sancionaron a las personas que ejercieron la violencia, pero la Fiscalía no tiene un protocolo básico logístico para hacer una captura eficaz en flagrancia en medio de una movilización. Las capturas en flagrancia en escenarios de movilización no se judicializan ni sancionan, sino que terminan poniéndole más carga al sistema judicial y al componente operativo específico de control de disturbios.

Otra discusión y reforma fundamental es sobre el armamento utilizado por los miembros de este escuadrón, debido a los impactos negativos que producen en los manifestantes y en terceros. Un ejemplo es lo sucedido en Cali cuando el Esmad intervino para evitar que quemaran y destruyeran un centro hospitalario y terminó afectando a una recién nacida por el efecto de los gases. Cuando los elementos de la intervención se utilizan mal o de manera desproporcionada, se afecta la legitimidad de la intervención. Estas armas no están estandarizadas para el control de disturbios y manifestaciones o para escenarios de abuso o de violencia, pues pueden causar graves lesiones, mutilaciones oculares e incluso homicidios. Su uso debe corregirse de manera precisa y eso se hace por medio de la formación.

Sobre el rol de la sociedad civil en el proceso de reforma policial se hizo referencia a dos grupos específicos: periodistas y personal de salud. Los primeros cumplen una función básica que es la de informar, la de estar atentos a lo que está ocurriendo tanto en las calles como en el día a día, más allá de las manifestaciones. En esa labor de informar también terminan siendo un cuerpo más en la protesta, exponiéndose a la violencia policial. A algunos periodistas también los gasean, golpean y violentan el derecho que tienen de informar lo que está ocurriendo en ese momento. Algunos también son perfilados y perseguidos.

Cuando los periodistas se presentan como independientes o alternativos, es usual que la policía les cierre las puertas, vulnere sus derechos a informar y, en muchas ocasiones, utilice términos descalificativos, interfiriendo en su labor. Durante el paro nacional hubo casos en los que la policía atacó los *lives* que informaban lo que es-

taba ocurriendo en ese justo instante, el Esmad utilizó láseres para tapar las cámaras, la policía golpeó a periodistas o a personas que estaban en las calles mostrando con su celular la manera en que estaban actuando. Para algunos periodistas, estos son factores preocupantes y abrumadores, que llenan de temor y angustia. Es urgente entender que el derecho a informar y a mostrar lo que está ocurriendo debe ser respetado plenamente. Por lo anterior, las restricciones de la policía a la libertad de prensa se deben contemplar plenamente en su reforma, en la que es esencial tener presente el papel de los periodistas y de la libertad de prensa.

Otra cuestión importante es que la reforma debe ser una discusión en la cual no solo participen expertos en seguridad. Debe ser una cuestión de salud pública porque tiene implicaciones en las intervenciones médicas, en las enfermedades generadas por estas intervenciones, en el sistema de salud, en las salas quirúrgicas y de salud mental, lo cual no es un asunto menor. En los espacios de decisión de la reforma a la policía deben participar el Ministerio de Salud, delegados de Medicina Legal y de diferentes servicios de trauma del país que tienen experiencia en el manejo de este tipo de pacientes, para que informen a los tomadores de decisiones sobre las implicaciones y dimensiones del uso de los dispositivos por parte del Esmad.

Por último, es esencial crear y fortalecer una conexión y confianza entre la policía (incluyendo el Esmad) y los jóvenes, especialmente de aquellos en condición de vulnerabilidad. En ciudades como Medellín un rol clave de la policía debería ser proteger a la población juvenil (usualmente hombres, excluidos, pobres y sin redes de protección) cuando reciben amenazas criminales. Sin embargo, por la ruptura tan profunda entre policías y jóvenes, es muy difícil que recurran a la institución para buscar protección.

Por eso, debe consolidarse la idea de recuperar y consolidar espacios cotidianos para el cuidado, mediante una táctica de autoridad que le arrebatte la legitimidad a las mafias que han estado en las calles de Medellín durante décadas. Esos espacios deben dejar a las mafias sin esa clientela y sin esa base social. Hay algunas conductas que se repiten, como las de jóvenes que sabían que los

iban a asesinar, pero no buscaban a la policía para pedirle apoyo, precisamente por la estigmatización.

Mientras varias de estas reformas se materializan, es vital no olvidar los hechos de violencia policial durante las manifestaciones. Hechos que aún no se han investigado en su totalidad y sobre los que todavía no ha habido reparación. También debe ser prioridad recuperar el tejido social que por múltiples motivos se vio afectado y ha causado tantas fracturas entre diferentes sectores y miembros de la sociedad.

La policía podría ser un actor clave en este proceso si se empieza a entender que lo vivido en las manifestaciones no es nuevo y debe ser atendido con urgencia. Eso es algo que no se puede construir solo por parte de organizaciones de la sociedad civil, tampoco por la prensa. Debe ser elaborado por toda la sociedad, y las instituciones estatales deben desempeñar un papel clave, comenzando por reconocer los daños causados y la necesidad de un cambio.

6.3 REFLEXIONES FINALES

- ♦ Como sociedad deberíamos llegar al consenso de que es grave y no deseado que algunos miembros de la Policía Nacional, una entidad pública, ejerzan violencia injustificada contra los ciudadanos. La historia de violencia del país no debería usarse para justificar la violencia por parte del Estado (y estas acciones tampoco deben servir para justificar la violencia en contra del Estado).
- ♦ Así el Esmad no siempre ejerza violencia contra los manifestantes, el hecho de que en los últimos tiempos haya un patrón de varios casos debe ser una alerta sobre la necesidad de revisar la formación que reciben y las armas que usan sus miembros.
- ♦ No se trata de crear más lineamientos, normas y capacitaciones, sino de cumplirlas y de que tengan efecto. Por lo anterior, es deseable un rol más activo de la academia, para evaluar la efectividad de las capacitaciones y cursos impartidos e identificar modos de aprendizaje con mayor impacto.
- ♦ Es urgente resolver la cuestión de a quién obedece el Esmad en su cadena de mando, porque aun cuando en teoría los alcaldes tienen entre sus funciones ser la máxima autoridad de la Policía para conservar el orden público en sus territorios, en la práctica esto no se cumple a cabalidad. Especialmente cuando la institución se identifica más con los lineamientos del Gobierno nacional y su presupuesto depende de este nivel.
- ♦ Es evidente que entre miembros de la sociedad civil y del Esmad existen conflictos. Durante las manifestaciones de 2021 fue visible también cómo líderes políticos nacionales y locales tomaron partido, generando mayores tensiones dentro de la sociedad. Por lo anterior, es primordial un liderazgo a todos los niveles, comprometido con un mejor proceso de reforma policial.

7

REFORMA A LA POLICÍA Y GÉNERO⁶

7.1 DESCRIPCIÓN

El objetivo del *Space* fue discutir sobre una reforma policial con enfoque de género considerando que, al igual que gran parte de la sociedad, es una institución machista y patriarcal. Se examinaron cuestiones como la participación y visibilidad de las mujeres en las filas de la policía, cómo tener una institución más diversa y cómo tratar y disminuir la violencia policial contra personas LGBT+ y las violencias basadas en género durante las protestas. Cabe anotar que la discusión sobre género en el sector seguridad está muy centrada en las mujeres. La conversación sobre la inclusión de personas LGBT+ hasta ahora está comenzando.

- ♦ Personas invitadas*:
 - Lucía Dammert, socióloga, experta en seguridad, crimen y gobernabilidad en América Latina y directora de Espacio Público.
 - Laura Páez, defensora de derechos humanos, miembro del equipo de género de la Fundación Lazos de Dignidad.
 - Matilda González, abogada, miembro de la Red Comunitaria Trans.
 - Claudia Gómez, politóloga, experta en seguridad pública y ciudadana.

⁶ Máximo de oyentes: 182.

* Los cargos de las personas participantes en este *Space* corresponden a los que tenían en el momento de su participación.

7.2 PRINCIPALES PUNTOS DE LA DISCUSIÓN

7.2.1 Barreras, prejuicios y estereotipos para tener una institución diversa

Aunque en algunas policías de la región hay un esfuerzo por incorporar a las mujeres en más áreas dentro de la institución, es un camino largo y complejo considerando la cultura patriarcal que viene desde las familias, los colegios y sectores de la sociedad. El hecho de que esas policías sigan siendo instituciones masculinas y para hombres y que carezcan de un enfoque de género en su diseño y operación, tiene consecuencias a diversos niveles.

Los asuntos de género, al igual que los de derechos humanos, son parte del deber ser en las instituciones policiales. En algunos países llegaron por medio de cursos sobre cómo portarse bien y entender que hay diferencias, lo cual no quiere decir que se haya hecho el intento de cambiar los procedimientos. En estos cursos se repetían discursos que fácilmente se contestaban, se brindaban certificaciones y con eso, en teoría, la tarea estaba cumplida.

A pesar de los pocos avances, en la gran mayoría de policías de la región se cree que el trabajo y el manejo de la fuerza son tareas reservadas para un trabajo masculino. En Latinoamérica la incorporación de mujeres a la policía se dio a finales de los años ochenta y principios de los noventa, y fue un poco temerosa por parte de las instituciones. De acuerdo con cifras presentadas durante el *Space*, en América Latina el promedio de incorporación de mujeres se encuentra entre el 10% y el 20%, un porcentaje muy bajo.

Esta incorporación comenzó con cuotas límite de mujeres en labores de oficina y de cuidado, dado el ima-

ginario de que son más ordenadas y que es un trabajo suave. En Ecuador y Colombia se incorporaron mujeres en cuestiones de infancia y adolescencia, atención a habitantes de la calle, poblaciones vulnerables y especiales. En otro momento surgió la idea de que las mujeres debían estar en las unidades de planeación, auditoría y control interno, porque son más organizadas, pero no necesariamente eran labores que ellas querían desempeñar, aunque se les privilegió su ubicación en cargos de ese tipo.

Surgieron asimismo narrativas en torno a no corrupción y mujer. Así, por ejemplo, hace algunos años se decía que las mujeres son menos corruptas que los hombres, y eso se trasladó a nivel operativo en la policía de Tránsito de Bogotá incluyendo a un grupo de mujeres. La experiencia se estudió sin encontrarse una relación tan clara como la que se quería demostrar.

En Colombia también, en áreas como las de inteligencia policial, a la fecha no ha habido una directora o subdirectora. El caso de la policía judicial es diferente, porque su incorporación se dio en el marco de labores profesionales. Algunas han ocupado el cargo de directora de laboratorio de criminalística, como reconocimiento a su formación.

Estas ideas sobre los roles que las mujeres pueden y deben ejercer dentro de la policía, además de promover y reforzar estereotipos de género se convierten en una barrera para incentivar su entrada y participación en la institución. Si bien son numerosas las mujeres a las que les gusta el trabajo policial, muchas enfrentan circunstancias muy complejas. En el *Space* se mencionó el ejemplo de México, donde ha habido abusos sexuales e incluso extorsiones a mujeres dentro de la policía, actos que desincentivan el crecimiento profesional dentro de la institución y el interés de ser parte de esta.

Otro factor que desincentiva la participación e inclusión de mujeres, común en la región, es la narrativa en torno a lo difícil y costoso que es para una institución de hombres transformarse administrativa y estéticamente para recibir otro tipo de población. En el *Space* se mencionó el caso de Perú, donde se comunicó que no había financiación suficiente para adecuar lugares como baños

y espacios para dormir, que están pensados solo para hombres. Otras adecuaciones que usualmente no ocurren son las relacionadas con los uniformes, equipamientos y escuelas diferenciales.

La violencia contra y el acoso de mujeres y personas LGBT+ por parte de la policía y la falta de un tratamiento claro cuando esa violencia y acoso se ejercen por externos son también factores por revisar. La narrativa institucional fortalece algunas ideas machistas y lógicas patriarcales que prevalecen en la sociedad y son trasladadas al trato que reciben mujeres y personas LGBT+ por parte de esta institución. Por ejemplo, hay casos de mujeres que denuncian algún tipo de violencia contra ellas, y miembros de la policía las revictimizan con preguntas sobre por qué estaba sola, a qué hora y dónde se encontraba su pareja o cómo estaba vestida.

Otro ejemplo fue la violencia ejercida en Colombia por algunos miembros de la policía durante las manifestaciones. Algunas mujeres pertenecientes a organizaciones de la sociedad civil que salieron a las calles para hacer verificación de campo fueron interrumpidas por miembros de esta institución, quienes les dijeron que ellos “no interlocutan con mujeres”. Esa respuesta, además de truncar los procedimientos en las calles, descalifica su voz y su trabajo. Otras situaciones que vivieron algunas marchantes fueron comentarios morbosos y sexuales relacionados con sus cuerpos por parte de miembros de la institución. Incluso, hubo casos de presuntos abusos sexuales durante procedimientos.

Respecto a las personas LGBT+, específicamente a las personas trans, es usual que reciban un trato violento y criminalizador por parte de algunos miembros de la policía debido a que muchas veces son vistas como peligrosas para la sociedad y la institución. Por eso, medidas como que la policía pueda solicitar el documento de identidad sin necesidad de una orden fiscal o judicial facilitan la discriminación, especialmente respecto a las personas trans que no tienen acceso al cambio de nombre.

Existe también violencia y discriminación hacia las personas trans que ejercen trabajo sexual. De acuerdo con datos brindados en el *Space*, algunos estudios de RedTraSex (red internacional de grupos de trabajadoras sexuales)

muestran que la mayoría de los casos de violencia contra las trabajadoras sexuales se dan por parte de la policía.

7.2.2 Reformas necesarias para tener una policía diversa

Conseguir una institución policial diversa, que deje de entender la seguridad y el ejercicio policial como un asunto exclusivo de hombres heterosexuales, es un trabajo constante y a largo plazo. Sin embargo, algunas acciones podrían ayudar a avanzar en este objetivo.

Aun cuando es usual mencionar capacitaciones o cursos sobre enfoques de género dentro de la policía, por sí solos no son garantía de cambios. Por lo anterior, es vital hacer evaluaciones externas sobre la efectividad de estas capacitaciones y centrar los esfuerzos en mejorar los procedimientos. Por ejemplo, por muchos años la policía colombiana afirmaba que trabajar con población LGBT+ era difícil porque no sabían cómo proceder y no siempre había una mujer en el turno. Fortalecer los procedimientos para el contacto con y abordaje de todo tipo de poblaciones podría ayudar a conseguir una institución policial conocedora de y respetuosa con la diversidad de sus sociedades.

Otra acción puntual para pasar de la teoría a la práctica es la revisión y ajuste de incentivos para que diferentes personas hagan parte y crezcan profesionalmente dentro de la institución: revisión de instalaciones, uniformes, equipamientos, de las licencias de paternidad, de los requisitos para ascender dentro de la carrera policial y de los protocolos de denuncia e investigación relacionados con abusos y acoso sexual. El objetivo también es que esta revisión y ajuste promuevan discusiones internas y externas sobre cómo lograr que más mujeres hagan parte de la institución. Específicamente, cómo desarrollarse profesionalmente sin temor ni prejuicios por el género o la orientación sexual y con la posibilidad de ejercer otros cargos más allá de los administrativos o los considerados “suaves”. Es fundamental considerar que esta acción requiere de mucha voluntad política dentro de la institución, especialmente por sus costos políticos y financieros.

Otra acción para avanzar en la consecución de una institución más diversa y con mayor respeto hacia las per-

sonas que componen la sociedad es la facilitación de encuentros y diálogos entre grupos de la sociedad civil y la policía. Diálogos constantes, locales y nacionales, que no solo se den en el marco de una reforma policial. También debería haber documentación de las buenas prácticas para facilitar el diálogo entre la policía y organizaciones defensoras de derechos humanos o con personas LGBT+. Entre más respetuosa de la diversidad sea la policía, una institución al servicio de la ciudadanía, se contrarrestará o disminuirá la cultura machista y patriarcal de la institución y la sociedad.

Para abordar la violencia o el abuso ejercido sobre manifestantes, principalmente mujeres, además de las acciones mencionadas, es necesario hacer veeduría y establecer mecanismos o procedimientos de protección por parte de la ciudadanía misma, especialmente hasta tanto no haya cambios al respecto en la institución policial. En el *Space* se brindó el ejemplo del protocolo “Cuidémonos mientras luchemos en el marco de la protesta social”, creado por el equipo de género de la Fundación Lazos de Dignidad, cuyo objetivo es prevenir y atender la violencia hacia las mujeres en el marco de la protesta social bajo la lógica de “si no nos cuida la policía, nos cuidamos entre amigas”.

Este protocolo comparte información sobre qué son las violencias basadas en género, la jurisprudencia nacional e internacional del derecho a la manifestación, qué hacer cuando existe algún tipo de violencia por parte de miembros de la policía y un directorio telefónico de instituciones gubernamentales y no gubernamentales a las cuales acudir. A la fecha del *Space*, el protocolo se había compartido con organizaciones de derechos humanos, organizaciones populares y algunas senadoras, pero aún no se había socializado con la policía.

En relación con la violencia y criminalización policial ejercida hacia personas LGBT+, se mencionaron las iniciativas de Argentina y Uruguay. Ambos países tienen leyes de identidad de género que incluyen un artículo según el cual las personas trans que hayan sido criminalizadas por hechos o actores policiales y por el hecho de ser trans, tienen derecho a una reparación económica.

Uruguay reconoció en su ley que los actos de violencia deberían ser reparados, y en el caso de Argentina se bus-

caba reparar personas trans que hubieran sido criminalizadas. Estas discusiones son interesantes porque, por un lado, son el reconocimiento del Estado, que se veía representado en la policía, y, por otro, porque se empezó también a pensar en la vejez trans. De esta manera, las reparaciones económicas se convierten en una forma real de pensar en pensiones tangibles para trabajadores sexuales. Es importante que en Latinoamérica se estén dando estas discusiones, porque aún gran parte de la sociedad, al igual que la policía, tiene una visión muy binaria y discriminatoria.

De acuerdo con ciertas opiniones, también se debería discutir sobre la regulación del trabajo sexual, para disminuir la criminalización a manos de la policía. Algunas voces consideran que esta regulación debe hacerse desde lo empresarial y el derecho laboral, no desde la salud pública y la seguridad, para que instituciones como la policía tengan cada vez menos injerencia e incentivos para criminalizar a las trabajadoras sexuales. De acuerdo con estas voces, esta regulación debe incluir una revisión del ordenamiento territorial, debido a que varios planes de ordenamiento criminalizan el trabajo sexual antes de ejercerlo. Es decir, se criminaliza la negociación del contrato del trabajo sexual porque está prohibido y solo se puede realizar en algunos sitios.

Por último, hay que seguir intentando diálogos entre personas y organizaciones de la sociedad civil LGBT+ desde el reconocimiento del daño y la reparación. Dadas las experiencias de violencia sufridas por esta población a manos de la Policía, los acercamientos resultan difíciles y se debería reconocer el profundo daño histórico

y cultural contra este grupo poblacional. Por ejemplo, gran parte de las mujeres trans y trabajadoras sexuales mueren después de hacer denuncias contra la policía, por lo que cuando se habla de interlocución es importante entender el contexto y qué significa en Colombia ser trans y los riesgos que se corren.

7.3 REFLEXIONES FINALES

- ♦ Como se dijo durante el *Space*, la policía es un reflejo de nuestra sociedad. En este caso, es el reflejo de una sociedad machista y patriarcal que debe transformar sus creencias e ideas sobre la diversidad sexual y de género y sobre los roles que cada persona debe y puede ejercer. Los diálogos y las reformas relacionadas con el enfoque de género son fundamentales para evitar la masculinización de la seguridad. Una policía más diversa e incluyente es una ganancia para toda la sociedad.
- ♦ En cuestiones de género y reforma policial, el vaso se puede ver medio lleno o medio vacío, y aunque hay avances es fundamental dejar de ver la reforma policial como un hecho puntual. Una reforma con perspectiva de género abre el camino para otras discusiones, porque no se trata solo de que haya más mujeres o más diversidades sexuales y de género en estas instituciones. La visión machista y patriarcal de la institución policial tiene que ver con la visión del Estado y gran parte de la sociedad sobre las mujeres y personas LGBT+. Es un proceso permanente que implica cambios constantes en la sociedad y en la institución.

8

REFORMA A LA POLICÍA Y RURALIDAD⁷

8.1 DESCRIPCIÓN

La conversación sobre reforma a la policía usualmente es más visible y tiene más influencia en contextos urbanos o en las grandes ciudades. Por tal razón, el objetivo de este *Space* fue dialogar sobre lo que significa un proceso de reforma a la policía en contextos rurales o en ciudades más pequeñas.

- ◆ Personas invitadas*:
 - Jerónimo Castillo, director del Área de Seguridad y Política Criminal de la Fundación Ideas para la Paz.
 - Kyle Johnson, investigador sobre conflicto y seguridad, fundador de la Fundación Conflict Responses.
 - Gustavo Alberto Moreno, general de la reserva policial.
 - Duván Jaramillo, miembro de la Corporación Nibaru y de PSG Garantías DDHH.

8.2 PRINCIPALES PUNTOS DE LA DISCUSIÓN

8.2.1 Barreras para brindar un buen servicio policial en la ruralidad

Debido a la larga historia de conflicto armado en el país, en la mayoría de instituciones estatales existe el sesgo de considerar que buena parte de las realidades rurales

están marcadas por escenarios de violencia. Lo anterior trae varias consecuencias que impiden a la policía brindar un buen servicio en la ruralidad.

Una es la priorización de la respuesta militar, basada en movilizar ejército y cuerpos especiales de policía centrados en la seguridad nacional por encima de una respuesta soportada en las necesidades de seguridad ciudadana locales y la protección de la población civil. Es decir, el rol de la Policía Nacional en las zonas rurales se ha centrado en la consolidación militar de los territorios y su llegada no implica la presencia de otros servicios e instituciones del Estado ni que la institución centre su servicio en cuestiones de seguridad ciudadana y convivencia. Incluso en zonas con presencia de grupos armados ilegales, y en donde históricamente el Estado no ha hecho presencia, a veces la llegada de la fuerza pública causa mayor riesgo a la población civil, que termina atrapada entre actores armados enfrentados.

Lo anterior se relaciona con otra consecuencia: considerar que por lo general la ruralidad está marcada por hechos violentos, lo cual promueve la estigmatización y criminalización de la población civil rural, al relacionarla con los grupos armados ilegales presentes. De acuerdo con una encuesta de la Fundación Ideas para la Paz (2020) citada en el *Space*, en Tumaco, varios municipios del Catatumbo y en el bajo Cauca, seis de cada diez ciudadanos reconocen la presencia de grupos criminales en esas zonas, pero solo uno de cada diez considera que representan los intereses de las comunidades. Por tanto, para brindar un mejor servicio policial es fundamental dejar de asumir la existencia de una relación estrecha entre grupos criminales y la población en zonas rurales.

A la priorización de la respuesta militar y la posible estigmatización y criminalización se agrega que, en términos

7 Máximo de oyentes: 56.

* Los cargos de las personas participantes en este *Space* corresponden a los que tenían en el momento de su participación.

generales, hay un gran desconocimiento de las estructuras rurales y veredales y de los principales problemas de seguridad allí. Algunos problemas de seguridad en la ruralidad son los conflictos por la tenencia de la tierra, problemas de convivencia con vecinos o el hurto de animales. En esencia, y guardando las diferencias, problemas de seguridad similares a los de las zonas urbanas, lo cual es vital tener en cuenta para no ver a la población rural como “extraña” o “alienígena”. En el *Space* se mencionó cómo, de acuerdo con el trabajo investigativo y cualitativo de algunas organizaciones en zonas rurales, la principal preocupación de la población civil no es el conflicto armado, incluso en zonas de conflicto armado “puro y duro”. Hay más preocupación por cuestiones como la salud, el empleo o la vivienda, que reflejan el tipo de Estado que la ciudadanía está esperando.

Además de las consecuencias mencionadas, otro factor que impide un buen servicio policial en zonas rurales es la baja presencia de policías, lo que podría indicar que la institución se concentra en las grandes urbes y en los cascos urbanos. El número de integrantes de la policía que comprende la ruralidad es muy bajo. Se debe considerar asimismo que, en algunos casos, los policías enviados a las zonas rurales han sido sancionados (se les envía como castigo) por violación de derechos humanos o no son especializados, y que en ocasiones operan con violencia. Lo anterior impide la sinergia, una buena relación y confianza con la ciudadanía.

En contraste, de acuerdo con voces que conocen de cerca a la policía, Colombia es un país privilegiado, con una policía reconocida mundialmente, que tiene muy claros los requerimientos y los reclamos de los ciudadanos en ámbitos rurales y urbanos. En la Dirección de Carabineros y Protección Ambiental (Dicar) hay personal especializado en asuntos cotidianos y equipos que conocen bien cuestiones relacionadas con el agro, los cultivos y animales. Se reconoce asimismo que aun cuando la policía es muy especializada, para llegar de manera más asertiva a las necesidades de las poblaciones rurales, especialmente en zonas apartadas, y proteger de una mejor manera zonas naturales, parques nacionales y páramos, debe crecer en los componentes civiles, urbanos, económicos, financieros y procedimentales.

8.2.2 Reformas y reflexiones para una mejor policía en zonas rurales

Es necesario y tiene sentido hablar de una reforma policial en zonas rurales. Sin embargo, también lo es pensar en la calidad y cantidad de Estado en estas zonas, del cual la policía hace parte, debido a que esta no va a llenar el vacío institucional. Por lo anterior, es primordial preguntarse qué tipo de policía se necesita: ¿qué pasa con los municipios y veredas donde no hay o no puede haberla? ¿La lucha contrainsurgente y contra el narcotráfico deben guiar la acción de la policía en la ruralidad? ¿Cómo desarrollar un esquema de gobernanza que tenga un liderazgo por parte del Estado y reconozca los distintos actores que ya operan en la ruralidad? A continuación, algunas acciones y reflexiones al respecto.

En zonas rurales, la policía debe desmarcar su accionar del conflicto armado y la lucha contra el narcotráfico y centrarse más en los retos de la seguridad ciudadana. La policía debe ser una institución pensada para la protección de civiles, no para la guerra, con unos lineamientos y protocolos adaptados a los retos (más allá del conflicto armado) que se presentan allí. Es necesario más policía (y más financiación) como la Dicar, que busca responder a las necesidades y exigencias de la población rural.

Debido a la tendencia a entender homogéneamente todo lo que está fuera del casco urbano, un factor fundamental para avanzar en la reforma policial en zonas rurales es conocerlas mejor. Estos conocimientos deben incluir el de las estructuras de gobernanza en municipios y veredas donde existen múltiples actores políticos, económicos, sociales y culturales como las Juntas de Acción Comunal (JAC), las iglesias de distintos credos, la empresa privada, las instituciones del Estado y los grupos armados ilegales. Por ejemplo, se desconoce el papel de regulación de las JAC y sus conciliadores, personas a las que las comunidades recurren para solucionar buena parte de sus conflictos. Las autoridades municipales inciden sobre la vida cotidiana, lo cual es fundamental; sin embargo, algunas veces se tiende a criminalizarlas e ignorarlas.

En consecuencia, la reforma a la policía en zonas rurales no puede estar guiada solo por la idea de llevar un cuerpo especializado en el uso de la fuerza para reprimir

poblaciones e instituciones rurales. Es necesario pensar en una institución que respete las estructuras de gobernanza existentes en las regiones y municipios del país que no necesariamente están marcadas por la actividad criminal. Asumir que la presencia de grupos criminales en algunas zonas rurales equivale a la representatividad es un error. Criminalizar y estigmatizar las estructuras de gobernanza no criminales dificulta que la policía tenga legitimidad. El servicio policial en zonas rurales podría tener más impacto y ser más eficiente si estas instancias locales y mecanismos de resolución de conflictos y de justicia son vistas como socias y como una manera de seguir construyendo sobre lo existente.

En donde persiste el conflicto armado y operan economías ilegales es preciso que la policía reflexione sobre cómo construir o fortalecer su legitimidad y mejorar su función, sin crear más tensiones con la población rural ni exponer la vida de miembros de la institución. Por ejemplo, en zonas rurales con presencia de cultivos de coca, en lugar de participar en operativos de erradicación forzada, que aumentan los choques con la población civil y la desconfianza en el Estado, la policía podría apoyar iniciativas de sustitución de cultivos o de desarrollo rural, o no intervenir en estos asuntos.

Otro ejemplo es la función de la policía en zonas con fuerte presencia de grupos armados ilegales donde no hay y no puede haber policía. Situación que muchas veces termina en otra estación de policía de donde esta no puede salir. En varios municipios y veredas está atrincherada y no sale por el riesgo que enfrenta. Por eso, entender mejor las zonas rurales incluye también la distinción entre los distintos niveles de violencia y una reflexión estratégica de la función policial.

La reforma policial debe ir acompañada del fortalecimiento de las instituciones civiles responsables de cuestiones de seguridad ciudadana y justicia, como comisarías de familia, inspecciones de policía, secretarías de gobierno y personerías, que tienen una función importantísima en la protección de los derechos humanos de los ciudadanos. No se puede promocionar o diseñar una policía rural que, como sucede en áreas urbanas, esté sobrecargada de funciones, haciendo ineficiente su servicio y concentrando poder en esta institución. Dichas

instituciones civiles deben fortalecerse, ya que no tienen las ventajas del diseño institucional de la policía en el que el poder está centralizado. Esta discusión hay que *despolicializarla*, y si se quiere avanzar en una estructura civil es necesario trabajar de la mano con las instituciones civiles del sistema.

Además del fortalecimiento de las instituciones civiles, para que la policía preste un mejor servicio se debe mejorar la articulación entre ambas. Hay que tener en cuenta asimismo la relación institucional: ¿cuál es la relación y los mecanismos que se tendrían para dialogar con alcaldías y gobernaciones? En lo rural es necesaria la articulación nacional, regional y local.

Al igual que en el ámbito urbano, algunos participantes sugieren la prioridad de incorporar un mayor número de capital humano, tecnológico, científico y financiero para que en las zonas rurales la institución cuente con mayor cobertura y efectividad. Lo anterior, considerando que en muchas zonas rurales del país no hay un servicio permanente y efectivo de policía. Además, es vital hacer énfasis en la especialización del personal (sin corte militar), para que establezca vínculos con la población rural y que la policía trabaje en la preservación de parques naturales, páramos y bosques. Sin embargo, esta especialización no debe significar que la policía rural sea un sustituto de otro tipo de instituciones y, por ende, lleve a cabo labores de veterinarios, médicos o maestros. La policía tiene que ser policía.

Gran parte de la sociedad civil demanda diversas profesiones a la policía y eso es parte del problema. Aunque es necesario ahondar en un esquema de profesionalización, también hay que romper la carencia de otras autoridades.

Por último, sería valioso reflexionar sobre la posibilidad de que desmovilizados integren las instituciones que componen la fuerza pública. En varios países donde se ha negociado un acuerdo de paz o un proceso de desarme, desmovilización y reintegración con grupos al margen de la ley, se debatió sobre cómo aprovechar o mantener la cohesión existente en estos grupos. Lo anterior, ya sea haciendo parte de las fuerzas estatales como ejército o policía o creando una tercera fuerza, un

poco más civil, que pueda responder a emergencias o necesidades ciudadanas.

Un ejemplo de lo anterior es lo ocurrido en Kosovo, donde se mantuvo la jerarquía del grupo y se trasladó a una especie de estructura que respondía a emergencias, como una guardia nacional o rural. Esto funcionó bastante bien, en parte porque en los lugares donde se siguió este modelo los desmovilizados tenían bastante legitimidad entre la población. Eran vistos como los héroes que la protegían y defendían. Esto fue clave porque terminó siendo un tipo de guardia civil que responde a muchas emergencias locales.

Un ejemplo contrario es el de Mozambique, en donde el modelo fracasó debido a que se debía asegurar que los combatientes que hicieran tránsito a una fuerza estatal no fueran responsables de graves violaciones de derechos humanos o no tuvieran problemas legales ni con las mismas fuerzas. Infortunadamente, en muchos grupos armados ilegales existen menores de edad y la disciplina es incontrolable en términos de jerarquía, por lo que la relación con las comunidades suele ser muy abusiva.

En Colombia, en el marco de las negociaciones de paz, en 2015 surgió la propuesta de tener una nueva policía rural para el posconflicto, integrada también por desmovilizados. Propuesta que no tuvo mucha acogida posiblemente por el costo político, que en ese momento hubiera sido altísimo. Hay que considerar que Colombia tiene un contexto de victimización horizontal en el que la línea entre la víctima y el victimario es difusa, lo cual,

en principio, podría ser un problema para poner en marcha estas ideas. Además, en muchas regiones todavía hay un conflicto armado latente y un proceso de justicia transicional y reconciliación incipiente, lo cual hace más lejana la idea de aceptar que desmovilizados hagan parte de la institucionalidad del Estado y menos aún de la encargada de la seguridad.

8.3 REFLEXIONES FINALES

- ♦ Las discusiones sobre la reforma a la policía deben trascender el contexto urbano e incluir, con la misma visibilidad y atención, un capítulo sobre las reformas en contextos rurales. Es imprescindible tener disposición para entender mejor la ruralidad, mediante la reflexión acerca del rol que se espera de la policía en los municipios y veredas, los vacíos que no ha podido llenar, las prioridades en seguridad ciudadana y el reconocimiento y trabajo conjunto con instituciones y organizaciones civiles ya existentes.
- ♦ En las discusiones sobre la policía en la ruralidad hay que quitarle peso al conflicto armado. El mensaje no es negarlo, sino pensar más allá del mismo. La policía se debe centrar en los retos de seguridad ciudadana y el servicio que brinda debe tener énfasis en la protección de la población rural, siendo prioritaria la resolución de conflictos o disputas locales y que el enfoque en criminalidad sobre economías ilegales o conflicto armado pase a un segundo plano. Lo primero debe ser la protección de la población.

9

EXPERIENCIAS INTERNACIONALES⁸

9.1 DESCRIPCIÓN

El objetivo era conocer y discutir sobre las generalidades de las policías de Brasil, México y Estados Unidos, la reformas realizadas o cambios necesarios y algunas medidas operativas necesarias para disminuir la violencia y el abuso policial.

- ◆ Personas invitadas*:
 - Lilian Koloffon, analista de políticas de seguridad y promotora de la reforma a la policía en México.
 - Gina Cabarcas, cofundadora del Laboratorio de Justicia y Política Criminal.
 - Melina Risso, cofundadora del Movimiento Agora y directora de Programa del Instituto Igarapé de Brasil.
 - Michael Weintraub, director del Área de Seguridad y Violencia del Centro de Estudios de Seguridad y Drogas de la Universidad de los Andes y miembro de la Secretaría Técnica del proceso de Transformación Policial.

9.2 PRINCIPALES PUNTOS DE LA DISCUSIÓN

9.2.1 La policía en Brasil

La policía brasilera funciona de manera muy diferente a la colombiana. Al ser Brasil un país federal, los estados

tienen autonomía legislativa y administrativa. Es decir, la seguridad está primordialmente a cargo de los estados lo que incluye el presupuesto y gestión de las policías y las cárceles.

En Brasil existen las siguientes policías:

- ◆ Policía militar, a cargo del patrullaje o de la vigilancia de las calles y de la atención a emergencias.
- ◆ Policía civil, responsable de investigaciones.
- ◆ Policía federal, encargada de las investigaciones de crímenes federales y del control de frontera.
- ◆ Policía Rodoviaria, a cargo de la vigilancia de las carreteras federales.
- ◆ Guardias municipales, de la vigilancia de los equipamientos de las ciudades, cuyo rol está creciendo con una perspectiva de asesoría de orden público.
- ◆ Recientemente se creó la Policía Penal, encargada de la seguridad en las cárceles.

Es decir, en Brasil hay muchas policías con problemas distintos y una gobernabilidad y coordinación compleja al tener diferentes perspectivas y enfoques. Lo que tienen en común es estar conformadas en su gran mayoría por hombres y el abuso violento de la fuerza. Por ejemplo, de acuerdo con cifras presentadas en el *Space*, la policía militar es la responsable del 20% de las muertes intencionales en Rio de Janeiro.

También hay altos niveles de impunidad debido a que las investigaciones están a cargo de la propia policía. Usualmente, los casos de los que hay información son los que esta reconoce (en Brasil existe la clasificación de personas muertas por intervención policial) y no es claro cómo maneja la institución estos casos. Aunque en al-

⁸ Máximo de oyentes: 73.

* Los cargos de las personas participantes en este *Space* corresponden a los que tenían en el momento de su participación.

gunas situaciones los homicidios causados por la policía han podido ser juzgados por la justicia civil, los procesos son muy demorados.

- ◆ Reformas realizadas o necesarias

La reforma de la policía ha sido una discusión muy compleja, especialmente por los intereses de cada institución policial y por la resistencia a la pérdida de poder. Por ejemplo, la policía civil quiere ser un cuerpo jurídico y formar parte del poder y de la institución judicial, y la militar no quiere dejar de ser militar porque también tienen intereses y privilegios. Existe asimismo el reto de que ciertas divisiones de la policía hacen parte de un mandato constitucional, por lo cual para hacer algunos cambios se necesitaría de un apoyo político mayor.

Puede decirse que en la discusión sobre la reforma policial hay tres temas centrales. El primero es el tipo de policía que se quiere en Brasil: una o dos y de qué corte (militar o civil). El segundo es la desmilitarización de la institución, pensada en términos de justicia y en la capacidad de toma de decisiones del agente que trabaja en la calle. El tercero es la amplitud y el poder de la policía en términos de abuso policial cuando cometen actos de violencia. Es decir, quién los juzga, y si debe hacerse cargo la justicia militar o la ordinaria. Otro factor que se debe considerar es el contexto político en el que se desarrollan estas discusiones. En Brasil, de acuerdo con ciertas voces, este no es un buen momento, considerando que hay un gobierno federal de mano dura que no hace el control necesario al uso de la fuerza por parte de la policía.

En distintos momentos se ha visto una reducción de la violencia por parte de la policía gracias a reformas internas, pero es necesario hacer seguimiento para garantizar que se mantengan. En el *Space* se mencionó una investigación del Instituto Igarapé en la que se estudió si en la policía militar de Santa Catarina el uso de cámaras corporales contribuyó a reducir los niveles de violencia por parte de la policía, encontrándose que el uso de la fuerza sí se redujo. La policía militar de São Paulo también lo está haciendo, y aunque es muy temprano para obtener certezas, los resultados de los primeros meses indican que la violencia disminuyó. Considerando lo anterior, es vital priorizar e invertir en

reducir y prevenir los índices de violencia policial y en definir de qué manera la ciudadanía puede tener mayor participación y veeduría para hacer un mejor control a la policía.

9.2.2 La policía en Estados Unidos

Estados Unidos es un país con aproximadamente 350 millones de personas, con muchos departamentos de policía, y debido a esa complejidad generalizar sobre esta cuestión es difícil. La gran mayoría de policías pertenecen a departamentos locales de policía. Es decir, a los municipios y las ciudades, y sus salarios salen de los impuestos locales. En algunos municipios los comandantes se llaman *sheriff* y son elegidos popularmente, y en otros lugares se llaman jefes de policía y son nombrados por los alcaldes. En el país existen casi dieciocho mil departamentos de policía.

Otras policías, como la Highway Patrol, pertenecen a los estados, y se encargan de vigilar las carreteras estatales. También están las organizaciones de policía federal, como la FBI (Federal Bureau of Investigation), que apoyan operaciones complicadas o investigación criminal. Ahora bien, en 2019 solo el 13% de los agentes de tiempo completo eran mujeres. Hay una cantidad de civiles mujeres que trabajan en los departamentos de policía, pero no son agentes ni prestan servicios policiales.

Las dinámicas de las policías en Estados Unidos están influenciadas principalmente por la lucha contra las drogas. En 1994, un documento firmado por el entonces presidente Bill Clinton (1993-2001) intentó revertir el aumento de criminalidad en las ciudades grandes asociadas al consumo de crack. Como respuesta, varios congresistas decidieron aumentar penas y recursos para crear más prisiones y lanzar más de 100.000 policías para capturar delincuentes relacionados con sustancias psicoactivas. Esa ley produjo altos niveles de encarcelamiento y originó y promovió una gran cantidad de actividades policiales más agresivas, particularmente frente a la población afro, siendo las penas pagadas por consumir drogas por personas negras mucho más altas comparadas con las que pagaban las personas blancas.

Lo anterior refleja también que cuando se habla de violencia policial y desconfianza en esa institución la

cuestión racial es muy importante en Estados Unidos. La población negra tiene 2,5 más probabilidades de ser asesinada durante su vida por un policía. Un estudio muestra que los policías blancos que atienden llamadas a la línea de emergencia (relacionadas con problemas en las comunidades) dispararon sus armas cinco veces más que los policías negros.

Al igual que varios países, en Estados Unidos hay actores institucionales que forman y modelan los incentivos para la violencia policial y la impunidad. En ese país existe la inmunidad calificada, un escudo legal que protege a los policías de ser demandados por violación de derechos constitucionales, a menos que estén claramente establecidos. Es casi imposible lograr que un policía asuma responsabilidad penal o civil por violaciones de derechos humanos. Los policías han sido procesados por homicidio en aproximadamente 2% de los tiroteos fatales de los últimos años. Desde 2005, solo siete han sido condenados por homicidios. Ese escudo legal asegura la inmunidad completa para policías, incluso cuando hay pruebas contundentes sobre su culpabilidad.

- ◆ Reformas realizadas o necesarias

Lo que puede hacer el gobierno central en cuanto a reforma policial es bastante limitado, dado que los departamentos de policía son locales y estatales y muy autónomos. En las protestas del verano de 2020 en cada uno de los cincuenta estados se presentaron más de dos mil proyectos de ley relacionados con acciones policivas. Es decir, reformas que pasan por la vía legislativa de cada uno. Además, aprobar varios de estos cambios depende también de la mayoría partidista (demócrata o republicana) que haya en cada rama legislativa.

En algunos estados, como California o Illinois, se han establecido reglas acerca de cómo tratar a poblaciones vulnerables o con enfermedades mentales y cómo prepararse para la intervención de crisis. En Colorado, un estado progresista, en 2021 se promovió un proyecto de ley para revocar la certificación profesional permanente de policías que han hecho uso excesivo de la fuerza e impedir que vuelvan a ser contratados como agentes en otros lugares. Lo anterior es un problema muy grande con departamentos de policía multi-descentralizados

debido a que deciden cambiar de ciudad o de estado para ser contratados.

En Colorado se puso fin a la inmunidad calificada. Los policías son responsables en los juicios civiles tras las acciones cometidas mientras prestan servicio de policía y pueden ser demandados hasta por US\$25.000. Otros estados como California, Connecticut y Oregón tomaron medidas para acabar con el perfilamiento racial e invirtieron recursos para entrenar policías por prejuicios explícitos. Otros estados han intentado aumentar la independencia e imparcialidad de las investigaciones relacionadas con abusos de la fuerza, especialmente con el uso letal de esta. Además, si a un policía se le imputan cargos, la decisión debe ser publicada para el conocimiento de la ciudadanía.

En algunos estados más conservadores, como Ohio y Texas, los congresistas no han aprobado legislación alguna relacionada con la policía desde que empezaron las manifestaciones en 2020. En la Florida, el gobernador expidió en 2021 un nuevo proyecto que aumenta las sanciones para los manifestantes, en vez de sancionar el abuso policial. En las elecciones de noviembre de 2021, en Minnesota se rechazó la medida de acabar con la financiación para la policía de esta ciudad y de reemplazar algunas de sus funciones con trabajadores sociales.

Una acción fundamental en los procesos de reforma policial es la evaluación rigurosa sobre las reformas recientes (qué funciona y qué no). Por ejemplo, los estudios sobre la eliminación de las limitaciones sobre responsabilidades penales y civiles para los policías que cometen abusos de derechos humanos, demuestran que cuando se eliminan la violencia policial se reduce. Es necesario que quienes cometen violaciones de derechos humanos asuman sus responsabilidades y establecer información pública de las denuncias a policías sobre el uso de la fuerza, algo que ha funcionado para reducir el abuso policial en Estados Unidos.

9.2.3 La policía en México

En México, la mayoría de policías pertenecen a policías locales o del orden municipal. También hay treinta y dos estatales y una de orden federal, y entre estos órdenes

de gobierno no hay subordinación. Como cada uno tiene la facultad y obligación de prestar el servicio de seguridad pública, entonces para estados y municipios de orden federal todos estos departamentos de policía están adscritos a la Secretaría de Seguridad Pública respectiva (salvo los municipios que han otorgado el control de sus policías al gobierno del estado, bajo la figura de mando único).

Antes había una policía federal, pero la administración del presidente Andrés Manuel López Obrador (2018-) decidió eliminarla y crear la Guardia Nacional. En este caso, el presidente de la República le encargó a la Secretaría de la Defensa Nacional las tareas no menores de reclutamiento y formación de quienes van a hacer parte de esta. Esta Guardia es una institución híbrida que está enfrentando controversias constitucionales en la Suprema Corte de Justicia debido a que la seguridad pública debe estar a cargo de instituciones civiles. Es un híbrido porque administrativamente la Guardia Nacional depende de la Secretaría de Seguridad Pública Federal y operativamente el mando lo tiene la Secretaría de la Defensa Nacional. Lo cual tiene sentido para parte del gobierno y para el presidente de la República en relación con el combate al narcotráfico, desde hace varias décadas uno de los principales objetivos y obsesiones de las autoridades en seguridad pública.

Desde hace varios años, las fuerzas armadas apoyan a las autoridades civiles en labores específicas en materia de seguridad pública como retenes en carreteras o en el enfrentamiento frontal con organizaciones delictivas que tienen control territorial en zonas urbanas del país. Lo cual puede ser inconstitucional. Otra mala práctica frecuente en México es que para dirigir la policía se recurre a personal militar, generales retirados o a otros rangos del ejército o de la marina. Otro rasgo muy particular de las policías de este país es que también pueden estar dirigidas por civiles que no se formaron en la academia de policía.

Históricamente, la policía mexicana se ha relacionado como el brazo ejecutor de políticas de espionaje y de autoritarismo que si bien no era militar, sí representaba un control político bastante severo sobre opositores. Hay episodios en los que la policía se infiltra dentro de la poli-

tica para beneficiar a algunos pocos, y es algo que sigue pasando. Otro rasgo es la falta de profesionalización. Ser policía no es un trabajo respetado, valorado o atractivo para los profesionales en materia de seguridad pública, como lo son el derecho y la criminología. Tampoco es un tipo de empleo atractivo para un perfil profesional que aspire a un crecimiento profesional. Sobre su composición, solo 20% son mujeres, y en la mayoría el número de puestos policiales de mando ocupados por una mujer no llega ni al 10%.

◆ Reformas realizadas o necesarias

Las reformas a la policía en México se dan por oleadas, especialmente cuando se presentan crisis de violencia. La reforma policial de 2008 (de nivel nacional) trajo los siguientes cambios. Ese año, en un consejo de seguridad pública, en los que participa la sociedad civil en asuntos de reformas a la policía, el centro de la discusión fue la desconfianza generada por la infiltración en las policías de organizaciones de crimen organizado. Como resultado de estas discusiones se institucionalizó un examen de confianza con un polígrafo o detector de mentiras, el cual deben cumplir todos los policías, entre varios exámenes, para tener un permiso vigente y portar un arma. Sin embargo, esto no ha evitado la infiltración de organizaciones criminales del narcotráfico o la corrupción en los mandos altos y medios y en el personal de filas.

Esta reforma también se enfocó en la profesionalización de todos los policías, que deben cumplir novecientas horas de formación en los mismos temas en todo el país. Temas que pueden ajustarse en los estados y municipios, aun cuando por ley se debe cumplir con un contenido mínimo. Otra de las reformas tiene que ver con los procedimientos, debido a que ese año también se reformó el sistema de justicia penal. Como resultado, se homologó el uso del informe policial, que por la forma en la que se implementó se traduce en carga burocrática. Se trata de un informe de siete-ocho páginas en las que los policías deben reportar en detalle el lugar de la defunción, incluso con coordenadas geográficas o con un mapa. Obviamente, no todos tienen un dispositivo electrónico, por lo que llenan el formulario a mano y describen el modo, tiempo y lugar de la defunción, lo cual abre la posibilidad de corromper o disuadir la ley.

Otras prácticas o estrategias son las implementadas localmente, promovidas por líderes locales como alcaldes, alcaldesas y secretarios de Seguridad Pública en cuestiones como, por ejemplo, establecer un vínculo mucho más directo y cercano con la población por medio de reuniones vecinales periódicas, con el fin de mejorar los índices de confianza y reducir los delitos. Según el Instituto Nacional de Estadística, este modelo permite una mejor comunicación con la ciudadanía y logra cambios en el tiempo que van desde el 10% o 15% de confianza ciudadana en el ámbito municipal.

Un problema pendiente de mejorar es el acceso a la justicia. En México, quien es víctima de un delito en la calle no puede denunciar ese delito a la policía, ya que esta la enviará al Ministerio Público, una autoridad distinta a la policía. Es decir, la víctima puede pasar bastante tiempo buscando dónde presentar la denuncia y que a partir de ello se inicie la investigación de su caso. Es una de las mayores problemáticas existentes en términos de facilitar el acceso a la justicia para las víctimas. Hay muchos problemas de desconfianza, pero también de regulación, de disputas entre las fiscalías y las policías, que en México están muy separadas. En teoría, la policía tiene facultades para investigar delitos y recibir denuncias, lo cual podría beneficiar a las víctimas. Sin embargo, en la práctica y como decisión política, la recepción de denuncias no se facilita, para no dar la impresión de que los delitos crecen. Por lo anterior, las fiscalías tienen el dominio sobre este proceso.

La actualización del programa de profesionalización es otra reforma pendiente, por cuanto los cursos de derechos humanos no son suficientes y no han servido de mucho. La propuesta es una formación orientada a obtener capacidades y habilidades para tratar a las personas de manera más justa y respetuosa.

Un asunto trascendental son las condiciones salariales de los miembros de la policía. En México, el salario puede estar entre 500 dólares al mes, o menos, por doce horas diarias de trabajo. La mayor parte de los policías no cuenta con prestaciones sociales básicas y este es uno de los cambios que se están tratando de impulsar desde hace muchos años, con poco éxito. Es un problema muy grande que impide tener personas más capacitadas para

asumir roles de autoridad. También es una situación relacionada con el federalismo y la capacidad de recaudación de impuestos de algunos municipios. Los policías municipales son empleados de los municipios (que pagan los salarios), y este nivel de gobierno es el más débil en términos de recaudación de impuestos, por lo cual los salarios son muy bajos.

9.3 ¿CÓMO DISMINUIR LA VIOLENCIA Y EL ABUSO POLICIAL?

Debido al aumento de denuncias de violencia policial en el marco de las protestas en Colombia, el Laboratorio de Justicia y Política Criminal revisó algunos estudios publicados (“Diez ideas para reducir el abuso policial”) sobre cuáles medidas funcionan para reducir la violencia y el abuso policial. La evidencia encontrada se centra especialmente en Canadá, Estados Unidos, el Reino Unido y Sudáfrica.

Esta revisión incluyó la identificación de algunos retos en los casos analizados. Así, por ejemplo, los hay relacionados con la reducción de la violencia en las relaciones y los intercambios cotidianos entre policías y civiles (más allá de los escenarios de protestas) y la letalidad en situaciones que pueden volverse violentas, especialmente donde hay cuerpos de policía que tienen corte y funciones militares.

Otro reto tiene que ver con cómo medir y mostrar la efectividad de las reformas policiales para mostrar que en efecto se están controlando la violencia y el abuso policial. Este es un reto tanto para la ciudadanía como para la institución policial.

Otro, sustancial, se relaciona con la respuesta al aumento de la violencia policial por un mayor grado de militarización de los cuerpos de policía, debido a que en algunos países esta militarización permea los espacios cotidianos de relación con la población civil.

El último reto es el cómo pasar del discurso de “manzanas podridas” (casos aislados) a prácticas institucionales que deben cambiar.

Algunas medidas identificadas mediante la revisión de evidencia son las siguientes:

- ◆ Tener más y mejor información sobre lo que hace la policía. De acuerdo con un estudio de Estados Unidos, solicitar a los policías que reporten los casos en que apuntan con su arma a una persona, aunque no disparan, redujo sustancialmente las muertes con arma de fuego a manos de la policía en algunos estados.
 - ◆ El uso especializado de la policía. Es decir, identificar cuándo no es necesaria y cuándo su intervención puede causar más daño que beneficio, así como la creación e implementación adecuada de unidades especializadas para mayor consistencia con el uso proporcional y eficaz de la fuerza. Sobre lo anterior hay varios estudios sobre cómo la violencia policial asociada a casos de atención a personas con discapacidades mentales se redujo cuando otros grupos de la sociedad civil fueron encargados de esta atención.
 - ◆ Por ejemplo, en Eugene (Oregón) se conformaron grupos de médicos expertos en crisis para atender casos de emergencias asociadas con personas con discapacidad mental que eran atendidas por policías. Se encontró que medir las interacciones entre la policía y la ciudadanía y en cuáles tipos de interacciones aumenta la violencia policial, ayuda a entender mejor si las respuestas de la policía son las adecuadas así como todas las funciones que se le otorgan a esta institución.
 - ◆ El entrenamiento para crear habilidades en el manejo de emociones es más efectivo que otras intervenciones como el entrenamiento para identificar los prejuicios. Esto es una evidencia sobre qué tipo de capacitaciones funcionan más para reducir el abuso y la violencia policial, lo cual es importante para Colombia, pues varias de las reformas o medidas tomadas para reducir el abuso policial se relacionan con la capacitación en derechos humanos. También se encontró que es fundamental medir el tipo de capacitación y cómo incide y tiene diferentes consecuencias.
 - ◆ Evitar que policías que persiguen sospechosos manejen la situación una vez lo capturan. Según estudios, cuando la situación la manejó otro policía el uso de la fuerza se redujo 23%, y 11% las heridas de los oficiales que estaban en la persecución.
 - ◆ Conformación detallada de grupos policiales. Aspectos como la edad, el género y el historial de quejas de los policías son factores individuales que tienen relevancia para conformar los equipos de policía que responden a distintas situaciones. Por ejemplo, una evidencia certera es que las mujeres tienen un menor registro de denuncias por abuso policial. De acuerdo con algunos estudios de Estados Unidos, los policías que cometen abusos de derechos humanos son muy propensos a volver a cometerlos, y ese comportamiento es contagioso. En consecuencia, quienes están alrededor de estas personas son propensos a repetir estos comportamientos, lo cual aumenta exponencialmente el número de abusos y crea el círculo vicioso de malas relaciones entre la policía y la comunidad.
 - ◆ Utilizar técnicas de justicia procedimental que ayudan a la interacción con los ciudadanos. La evidencia muestra que este tipo de medidas aumenta la legitimidad de la policía y reduce el uso de la fuerza en esas interacciones.
- Para que estas medidas sean sostenibles son necesarias tres acciones primordiales (entre otras). La primera son las evaluaciones de impacto independientes y regulares. Un ejemplo son las medidas para capacitar a los policías. Si esas no se miden en el tiempo pueden tener un efecto temporal o corto. En el primer año de capacitación hubo efectos positivos, pero si esos efectos no son evidentes en el tiempo no se sabrá el periodo durante el que la capacitación incidió en la reducción de la violencia policial. Por lo anterior, una medida clave para que estas medidas permanezcan es hacerles seguimiento y evaluación independiente, periódica y constante.
- La segunda es el seguimiento ciudadano, debido a que en varios estudios se encontró que entre más rendición de cuentas con organismos independientes haya, las reformas pueden perdurar. La tercera es entender que para que las reformas policiales funcionen se debe reformar también el sector seguridad como un todo, como fue el caso de Irlanda del Norte. En este caso, las reformas a la policía fueron más estructurales porque nacieron de un proceso de paz y de la necesidad de contar con un cuerpo de policía que fuera independiente y neutral y no se viera como parte del conflicto que estaba terminando.

9.4 REFLEXIONES FINALES

- ♦ Para que la reforma policial sea sostenible y perdure, puede ser útil que organizaciones de la sociedad civil establezcan diálogos regionales o binacionales que les permitan conocer y ahondar en experiencias exi-

tosas de veeduría ciudadana y monitoreo. Es fundamental asimismo que la academia tenga un rol más activo, produciendo y compartiendo evidencia sobre medidas que funcionan para disminuir la violencia e impunidad policial.

10

REFLEXIONES FINALES⁹

10.1 DESCRIPCIÓN

El objetivo de este último *Space* fue hacer un balance sobre el proceso actual de transformación policial que se adelanta en el país.

- ◆ Personas invitadas*:
 - María Victoria Llorente, directora ejecutiva de la Fundación Ideas para la Paz.
 - Catalina Niño, coordinadora de proyectos de Fescol.
 - Marcela Sánchez, directora ejecutiva de Colombia Diversa.
 - Santiago Tobón, profesor de la Universidad EAFIT y miembro de la Secretaría Técnica del Proceso de Transformación Policial.

10.2 PRINCIPALES PUNTOS DE LA DISCUSIÓN

10.2.1 Sobre el actual proceso de transformación policial

De acuerdo con un miembro de la Secretaría Técnica del Proceso de Transformación Policial, el actual proceso de transformación pasa por unos ciclos de conversación que examinan asuntos diversos. A la fecha del *Space*, se habían tenido conversaciones sobre el servicio de vigilancia policial y sobre la formación y el entrenamiento,

estando pendientes documentos con recomendaciones para ser discutidas por la Secretaría Técnica y la Policía Nacional. El tercer ciclo de conversaciones concluirá a principios de 2022 y se centrará en brindar recomendaciones sobre el uso de la fuerza del Esmad, asunto bastante sensible. Cada ciclo incluye conversaciones con actores como policías activos, retirados, familiares de policías y ciudadanía en general.

Los documentos que elaborará la Secretaría Técnica para estas cuestiones incluyen la revisión de cada ciclo, el resumen de las relatorías de todos los espacios de conversación y el diagnóstico sobre el funcionamiento de la policía. A partir de esas tres acciones el objetivo es generar una agenda de discusión. Para la última parte de cada ciclo se contará con un espacio de deliberación de la Mesa Asesora de la Secretaría Técnica y del equipo de la policía, para presentar recomendaciones específicas. Esta metodología de trabajo es muy flexible en la medida que se adapta a la realidad de cada momento y a los invitados.

El 20 de julio de 2021, la Policía y el Gobierno nacional presentaron dos proyectos de ley que forman parte del proceso de transformación de la institución y que son una manera de operacionalizar el proceso. Sin embargo, aunque se incorporaron a la agenda de discusión, no son el eje central de esta. Un proyecto está relacionado con el proceso de profesionalización y formación de la policía y el otro con la gestión de la disciplina. Ambos proyectos de ley fueron aprobados por el Congreso y sancionados por el presidente Duque, y los decretos reglamentarios están en proceso.

Su contenido fue discutido ampliamente con miembros de la Mesa Asesora y la Secretaría Técnica para incorporar recomendaciones de la ciudadanía. Por ejemplo, la formación y el entrenamiento policial fueron discutidos

⁹ Máximo de oyentes: 128 personas.

* Los cargos de las personas participantes en este *Space* corresponden a los que tenían en el momento de su participación.

en diversos espacios de conversación con la ciudadanía. Además, los miembros de la Mesa Asesora y la Secretaría Técnica participaron en audiencias públicas sobre los proyectos de ley para incorporar recomendaciones a las ponencias.

Para algunos participantes, el actual proceso de transformación policial es más de modernización y de actualización de sus procedimientos que un proceso de verdadera transformación. Por eso, los proyectos de ley solo abarcaban asuntos pendientes como el estatuto de carrera o el disciplinario, de los que no se habían hecho cambios significativos desde hace varios años. Además, aunque el proceso cuenta con el acompañamiento técnico de universidades y expertos internacionales, es autogestionado y no cumple con los estándares internacionales de la OTAN en materia de transformación policial. Estándares que hacen referencia a que la policía sea una institución democrática, abierta, con una clara dirección y control civil, con procedimientos transparentes propendiendo a la transparencia y a la fiscalidad de sus acciones y el manejo de los recursos mediante la rendición de cuentas. También contemplan la existencia de mecanismos externos e independientes de supervisión y el enfoque de género.

Otras personas difieren de esta posición debido a que consideran que no hay estándares internacionales como tal (por ejemplo, sobre qué es una reforma judicial) y a que cada país tiene un contexto institucional diferente. Además, también sostienen que el proceso es limitado y no se debe ver como una carta para refundar a la policía, porque sería algo que no soportaría una sociedad moderna y menos en la coyuntura colombiana.

Respecto a la apertura de la institución y una participación verdadera de la sociedad civil, también hay algunas críticas. A pesar de que se han mantenido conversaciones con la sociedad civil organizada, no es claro si son espacios de socialización, de validación o de elaboración de propuestas conjuntas. Tampoco es clara la apertura de la institución para discutir con los sectores que más desconfían de la policía, especialmente para escuchar críticas y propuestas. En ocasiones parece ser una apertura totalmente controlada. Si es un espacio controlado por la institución sí asisten, pero si no tienen el control y no es un espacio seguro, no van.

De acuerdo con representantes de la sociedad civil que han participado en espacios de diálogo con la policía, hay sectores ciudadanos que aún se sienten tremendamente vulnerados por la institución. Por lo anterior, hace falta un gesto de reconocimiento explícito de los abusos que se han cometido en el marco de las protestas y fuera de estas. Sin embargo, estos gestos no se han dado, lo cual es preocupante, porque los abusos han sido muy evidentes y el mensaje que se transmite es que ni el gobierno nacional ni la policía reconocen la violencia policial ni la necesidad de tener una mejor institución.

La composición de la Mesa Asesora de la sociedad es otro factor que puede promover desconfianza de una parte de la sociedad civil hacia el proceso de reforma policial. A pesar del gran conocimiento que tienen quienes la conforman y de los aportes que pueden brindar, no es una mesa diversa ni representa ampliamente a la sociedad civil colombiana. Además, es una mesa nombrada por el gobierno nacional, cuya posición frente a la institución es muy clara. Por ejemplo, aunque varios medios de comunicación documentaron algunos hechos de violencia policial (que incluían muertes), el presidente Duque, en septiembre de 2020, salió vestido de policía mientras visitaba una estación de policía y algunos CAI en Bogotá. El motivo de esta visita era mostrar su respaldo a la institución y destacar su labor.

Considerando lo anterior, aunque el actual proceso de transformación policial contempla medidas para mejorar procedimientos internos, es muy probable que la credibilidad y la legitimidad de la institución no mejoren en la ciudadanía más afectada por la violencia policial. En cualquier proceso de transformación policial se requiere ser abierto, transparente y recuperar la confianza ciudadana. Es fundamental aceptar que hay unos problemas muy graves, que van más allá de unas cuantas “manzanas podridas”.

10.2.2 Balance del actual proceso de transformación policial

- ◆ Reformas o acciones que se rescatan:
 - Se están llevando a cabo cambios pendientes, como la revisión del modelo de servicio de vigilancia, que contribuyen a la modernización y actualización de la policía.

- La intención de crear el Centro de Estándares para vigilar los procedimientos, establecer y cumplir los estándares mínimos profesionales para la prestación y mejoramiento del servicio policial y para validar las competencias de los miembros de la institución. En teoría, habrá retroalimentación por parte de la sociedad civil.
- En el estatuto disciplinario se estipula que la información sea abierta, para que actores como la academia o centros de pensamiento puedan analizarla. Por ejemplo, examen de los patrones de la disciplina policial.
- La participación de las familias de los policías ha sido muy informativa y sustancial, especialmente para entender los daños a la salud mental que sufren varios uniformados y cómo se reflejan en las relaciones familiares.
- La invitación a sectores de la sociedad a las mesas y espacios de conversación, lo que para algunos miembros de la policía representa un reto, al escuchar críticas hacia la institución. Parte de la tarea es que la sociedad civil y las instituciones se escuchen.
- La existencia de liderazgos desde la sociedad civil que han impulsado conversaciones y espacios para que la atención e interés en la cuestión de la reforma policial se mantengan.
- ♦ Retos del actual proceso de reforma
 - Continuar con la conversación sobre la transformación policial en medio de un contexto electoral en el que la policía es parte de la discusión política diaria de los candidatos.
 - Proponer recomendaciones que se puedan poner en práctica. Balancear lo posible con lo necesario es un desafío, lo mismo que hacer una buena lectura de la coyuntura para proponer y facilitar los cambios. Este reto se complejiza aún más cuando desde el gobierno nacional no hay voluntad política ni visión de esa nueva policía que se necesita.
 - Es un reto cuando en el proceso de transformación policial se discute sobre reformas a la política criminal o disminuir las funciones policiales y en el Congreso se aprueba ampliar condenas o las alcaldías aumentan responsabilidades a la institución. Si no hay una voluntad explícita desde el poder ejecutivo y desde las autoridades civiles máximas, será realmente difícil que haya un proceso de reforma que logre cambios profundos y sostenibles a mediano y largo plazo.
- Seguir con la agenda del actual proceso debido a que la policía usualmente está atendiendo emergencias por demandas del gobierno nacional o por la coyuntura actual. Por ejemplo, la conversación sobre el Esmad y el uso de la fuerza, una de las cuestiones centrales, debió aplazarse para 2022 porque no sería prudente abordar este ciclo en diciembre por ser un mes de festividades. Se mandaría una señal equivocada a la ciudadanía.
- ♦ Pendientes en el actual proceso de transformación policial
 - Concentrar a la policía en tareas específicas. Es vital disminuir la demanda de policías para asuntos que pueden atender por otros medios. Es un problema que se debe resolver desde la cultura institucional de la institución y desde varias instituciones estatales (por ejemplo, gobernaciones y alcaldías).
 - Gestos de reconocimiento o reparación por parte de la institución por los abusos cometidos durante el paro nacional.
 - Centrar el proceso de transformación policial en fortalecer la legitimidad, aumentar la transparencia, rendición de cuentas y la dirección civil de la policía.
 - Suspender la formación militar que recibe la policía y tener centros de entrenamiento para la formación con una formación liberal y abierta como en otras partes del mundo, donde los policías reciben formación junto con la ciudadanía en general, por ejemplo, en universidades públicas o privadas. En el proceso actual de transformación no se está discutiendo sobre los cambios de doctrina y la institución aún está muy ligada a las lógicas del enemigo interno, según la cual ciertos perfiles ciudadanos constituyen una amenaza.

- Involucrar en los diálogos a otras instituciones que hacen parte del sector seguridad. No debe ser una reforma endogámica. Las recomendaciones se dirigen a la policía, pero en la discusión esta no debe ser el único protagonista.
- Mayor seguimiento (alcance, indicadores, tecnología a implementar) a la creada Dirección de Derechos Humanos, la cual contará con un Observatorio que, de acuerdo con la información brindada públicamente, tendrá el objetivo de promocionar, supervisar y vigilar los derechos humanos, solicitando asistencia ante organismos internacionales. El seguimiento es crucial dado que este Observatorio estará encargado de solucionar las demandas de la sociedad civil con respecto al comportamiento de la institución.
- Mejorar los canales de comunicación entre la policía y las organizaciones de la sociedad civil que representan o velan por los derechos de las personas LGBT+. Esta relación no ha sido suficientemente respetuosa en términos de considerar valiosas las recomendaciones de los estudios que se hacen desde la sociedad civil y la academia.
- Optimizar los procedimientos en relación con las personas LGBT+. Es fundamental insistir en una mayor transparencia en los procedimientos y en el registro de las quejas y las sanciones impuestas frente a actos de discriminación.
- Ampliar y mejorar la información oficial sobre la violencia policial contra las personas LGBT+. Actualmente hay poca información (cifras) oficial, entre otras razones porque la fuente de los datos es la policía.
- Establecer mecanismos seguros dentro de la policía mediante los cuales un agente se pueda quejar de acoso laboral.
- Incluir en los diálogos una reforma a la política de drogas. Por ejemplo, perseguir a personas por porte y consumo de cannabis implica un gasto enorme de tiempo a policías, fiscales, defensores públicos, jueces y al sistema penitenciario. De acuerdo con datos presentados en el *Space*, la policía concentra buena parte de sus esfuerzos en la incautación de marihuana, y en cada caso es usual la participación de dos patrulleros, que invierten de ocho a diez horas en el proceso. En términos de política criminal, la descriminalización de algunas conductas es clave y puede liberar tiempo y recursos de la policía para dedicarlos a tareas con más impacto en la seguridad nacional y local.

ACERCA DE LA AUTORA

Catalina Gil Pinzón. Promotora de diálogos ciudadanos sobre reforma a la policía, política de drogas, seguridad y género y mujeres y política.

Cuenta con extensa experiencia en la gerencia y coordinación de proyectos y portafolios en cuestiones como reintegración de excombatientes, resolución pacífica de conflictos, prevención de violencia juvenil, reparación de víctimas de minas antipersonal, política de drogas y seguridad y género. Lo anterior lo ha hecho desde el gobierno nacional, organizaciones de la sociedad civil, organismos multilaterales y fundaciones privadas e internacionales. Escribe en diferentes medios nacionales e internacionales.

PIE DE IMPRENTA

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)
Calle 71 n° 11-90 | Bogotá-Colombia

Responsable

Oliver Dalichau
Representante de la FES Colombia

Catalina Niño
Coordinadora de proyectos
catalina.nino@fes.de

Bogotá, julio de 2022

SOBRE ESTE PROYECTO

Presente en el país desde 1979, la Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (Fescol) busca promover el análisis y el debate sobre políticas públicas, apoyar procesos de aprendizaje e intercambio con experiencias internacionales y dar visibilidad y reconocimiento a los esfuerzos en la construcción de paz.

Como fundación socialdemócrata, nos guían los valores de la libertad, la justicia y la solidaridad. Mediante nuestras actividades temáticas, ofrecemos un espacio de re-

flexión y análisis de la realidad nacional, promoviendo el trabajo en equipo y las alianzas institucionales con universidades, centros de pensamiento, medios de comunicación, organizaciones sociales y políticos progresistas. En el marco de estos esfuerzos desarrollamos grupos de trabajo con expertos (académicos y técnicos) y políticos, así como foros, seminarios y debates. Además, publicamos *policy papers*, análisis temáticos y libros.

Para más información, consulte

<https://colombia.fes.de>

El uso comercial de los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin autorización previa escrita de la FES.

CONVERSACIONES CIUDADANAS SOBRE REFORMA POLICIAL



La reforma de la Policía Nacional de Colombia volvió a estar en el centro del debate nacional después de los abusos y la violencia policial cometidas durante las manifestaciones que comenzaron en 2019. En 2021, cuando esta violencia se recrudeció, comenzaron los Twitter Spaces sobre reforma policial, como una iniciativa ciudadana para tener espacios diversos y abiertos de discusión de esta cuestión central. Lo contrario a como usualmente se dan estas conversaciones.

Durante cerca de seis meses se llevaron a cabo nueve Twitter Spaces con la participación de 42 personas invitadas de diversos sectores y un total de 1.034 oyentes. Cada espacio de discusión fue abierto para cualquier persona usuaria de Twitter y se centró en una cuestión específica de la reforma a la policía (por ejemplo, lucha contra el narcotráfico, género, Esmad, contexto rural).

El documento compila los principales puntos de discusión de cada Space con la intención de alimentar la dis-



cusión pública al respecto. Las conclusiones principales resaltan lo fundamental de la participación de diferentes sectores, tanto de voces críticas como de las de conocedores de esta cuestión. Al hacer estos espacios abiertos, diversos y en una red social, el contenido de la discusión es menos técnico y más accesible a la ciudadanía no especializada.

La reforma a la policía es un tema amplio y por esto es necesario abordar cuestiones, más allá de las más mediáticas y visibles, como ruralidad, género, experiencias internacionales, entre otras. Un proceso tal queda incompleto sin la participación y el monitoreo de la sociedad civil. Esta contribución es necesaria para lograr mayor injerencia ciudadana, transparencia y rendición de cuentas. Por último, la reforma policial es un proceso constante que debe hacer parte de una discusión más amplia, como es la reforma al sector de seguridad y el fortalecimiento de otras instituciones centradas en la seguridad y justicia.