



**LA SEGURIDAD CIUDADANA EN COLOMBIA DESDE 1980 HASTA LA ACTUALIDAD
(2013)**

Requisito parcial para optar al título de

**MAESTRÍA EN HISTORIA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
AÑO 2014**

**AUTOR: CARLOS YAMIR MEDINA VELÁSQUEZ
DIRECTOR DEL TRABAJO: CÉSAR TORRES DEL RIO**

Tabla de contenido

<i>AGRADECIMIENTOS</i>	iv
Introducción	1
CAPÍTULO I: DISCUSIÓN MUNDIAL SOBRE SEGURIDAD HUMANA Y SEGURIDAD CIUDADANA	3
Desarrollo humano	4
Pobreza por sobrepoblación, ecología y deterioro humano	5
La transformación relacionada con la sostenibilidad a un nivel más general	6
Desarrollo económico y Desarrollo humano	6
La Seguridad Humana	7
Las características esenciales de la seguridad humana según la ONU son:	8
Formas en que las amenazas se traducen en el siglo XXI según la ONU:.....	12
Definición de conceptos en seguridad.....	12
La globalización y la seguridad.....	16
Nuevas amenazas a la seguridad humana originadas en la globalización	17
Derechos humanos y desarrollo humano	19
La libertad de participación, expresión y asociación	20
La tecnología y la seguridad humana	20
La tecnología.....	20
Lo que la tecnología puede lograr en el desarrollo humano.....	21
La participación de los ciudadanos como parte del desarrollo humano	22
La democracia y la seguridad	22
La gobernabilidad democrática y el desarrollo humano.....	23
La protesta social y la seguridad.....	23
Democracia, participación y seguridad.....	24
La participación de la ciudadanía en las fuerzas de seguridad.....	24
La seguridad como prevención de conflictos y consolidación de la paz.....	25
Los pobres son los más afectados por falta de seguridad del Estado	25
Desafíos de los Estados en la seguridad por medio de sus fuerzas de seguridad	26
Las manifestaciones sociales por medio de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG)	26
La Seguridad Colectiva altamente influenciada por la pobreza	27
Desplazamiento, inseguridad y delito	29
CAPÍTULO II: INTENCIÓN DE CREAR UN SISTEMA DE SEGURIDAD CERCANO A LA COMUNIDAD Y LOS RETROCESOS: DOS CASOS	31
CASO UNO: DECADAS DE LOS AÑOS CUARENTA Y CINCUENTA	31
I. Nace la intención de contratar una Misión de Policía extranjera	31
II.....Actuación de Sir Douglas Gordon como Jefe de Misión en Colombia	37

III.¿Fue un fracaso la Misión Británica de Policía en Colombia?	49
IV.....Los logros en Seguridad de la Misión de la Policía Británica en Colombia a pesar de los problemas de religión, complejidad política, violencia y desconceptualización sobre policía.	52
CASO DOS: DECADAS DE LOS AÑOS SESENTA Y SETENTA.....	54
Nacimiento de la Defensa Nacional, el Ministerio de Defensa, la Dirección Nacional de la Defensa Civil y la Seguridad Privada en grupos privados armados	54
CAPÍTULO III: LA SEGURIDAD CIUDADANA EN EL PERÍODO 1991-2012	63
GOBIERNO DE CESAR GAVIRIA TRUJILLO 1990-1994.....	63
La Nueva Constitución.....	66
Los retos de un civil como Ministro de Defensa.....	67
La Policía Nacional.....	69
Se reglamenta la Vigilancia Privada.....	73
Nace el germen de las polémicas organizaciones “Convivir”	74
GOBIERNO DE ERNESTO SAMPER PIZANO 1994-1998	78
Creación de las “Convivir”	83
GOBIERNO DE ANDRÉS PASTRANA ARANGO 1998-2002	87
Los diálogos del Caguán.....	88
Situación del país después de la zona de distensión	91
DOS GOBIERNOS DE ÁLVARO URIBE VÉLEZ 2002-2006 y 2006-2010.....	95
Álvaro Uribe Vélez, uno de los presidentes más cuestionados en la historia colombiana .	103
La muerte de alias Raúl Reyes y la crisis diplomática regional	104
GOBIERNO DE JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN 2010-2014.....	105
La Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana de la Alta Consejería	
Presidencial para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana.....	106
¿Error involuntario?.....	107
Nace el proyecto de creación del Ministerio de Seguridad Ciudadana	107
Conclusión final de la tesis.....	108
Bibliografía	112
Anexos.....	122
Títulos y Distinciones Honoríficas recibidas por Sir Archibald Douglas Gordon:	122

AGRADECIMIENTOS

Quiero agradecer al Profesor Cesar Torres del Rio, director de esta Tesis por su valiosa orientación, claridad y amabilidad en sus correcciones y sugerencias.

Igualmente, mis agradecimientos van a la Profesora Amada Carolina Pérez por sus enseñanzas sobre la metodología de la Tesis.

A todos mis profesores, en especial al profesor Rigoberto Rueda Santos por sacarme del atasco conceptual y mostrarme el camino.

A mi esposa Marisol por su acompañamiento y soporte afectivo y académico. Gracias 'Nana.

Introducción

A través de los tiempos una de las preocupaciones de mayor relevancia en las personas ha sido su seguridad física. Han sido muchas las teorías y los tratados para proporcionar esa seguridad, y para ello se han apoyado en teorías colectivas como la seguridad de Estado, la seguridad nacional y otro tipo de conceptos que se han centrado en proteger todo menos a las personas en su integridad física, en sus pertenencias y en su dignidad. Se ha pensado que defendiendo, por ejemplo, las instituciones, se protegería por acción de lo anterior a las personas, pero el resultado ha sido otro.

La presente tesis procura determinar que en Colombia, desde mucho tiempo atrás y particularmente desde la década de los años ochenta del siglo veinte, se ha intentado poner en práctica unas teorías de seguridad que principalmente defienden a Estados y quizá poblaciones extranjeras, por compromiso o imposición de ellas. Que las políticas de seguridad se han encaminado a defender entes intangibles del país, como el mismo Estado como entidad y no como conjunto asociado de seres humanos. En el presente documento, también, se intenta mostrar que aquellos que debieran liderar la política de seguridad en el país no lo han hecho y lo han delegado a las fuerzas militares que le han otorgado un enfoque de guerra, como es de esperarse, confundiendo a la población inconforme y que protesta, de acuerdo a la dinámica de la formación y misión castrense, con enemigos y llevarlos a una probable aniquilación.

Afortunadamente el mundo está cambiando y desde la Organización de Naciones Unidas-ONU a principios de la década de los años noventa del siglo pasado se viene hablando de la seguridad de las personas como la forma adecuada de generar seguridad, dando un enfoque diferente, es decir que protegiendo a la persona humana, se protege a las instituciones. A ese tipo de seguridad se le ha llamado Seguridad Ciudadana. Por lo tanto el tema principal de la tesis es revisar el curso de la Seguridad Ciudadana en Colombia, en caso que existiera,

y su progreso, si lo hubiera, analizando las acciones de cada gobierno que han ayudado al avance o al retroceso de esa seguridad de las personas.

El presente estudio está compuesto de tres capítulos. El primero es la base conceptual de la seguridad en el ámbito internacional, como es el caso de la Organización de Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos y el Parlamento Europeo, y que es la referencia para los dos capítulos siguientes. El segundo capítulo revisa situaciones de las décadas de los años cuarenta al setenta del siglo veinte, en donde se generaron las principales normas que soportan la filosofía de la seguridad del siglo XXI en Colombia. El tercer y último capítulo analiza si ha existido Seguridad Ciudadana a través de los gobiernos de Colombia desde la década de los años ochenta del siglo pasado hasta el gobierno de Juan Manuel Santos Calderón en sus inicios.

Desde luego, el personaje en este estudio es la Seguridad Ciudadana, por atender el requerimiento de las personas en su seguridad física, en primera medida. Una seguridad que sea para ellos y no para otros o para entes que existen sólo en el imaginario jurídico. Una seguridad que supere los objetivos de las potencias mundiales en la “guerra fría” o los conceptos obsoletos del siglo veinte, y se centre de manera efectiva en las personas reales que habitan el territorio colombiano. Que conciba a las personas como su fin y no como su instrumento.

CAPÍTULO I: DISCUSIÓN MUNDIAL SOBRE SEGURIDAD HUMANA Y SEGURIDAD CIUDADANA

El presente capítulo está basado insistentemente en los conceptos de la Organización de las Naciones Unidas- ONU, acompañados de otros conceptos de la Organización de Estados Americanos- OEA y La Unión Europea-UE, entre otros, por considerar que la ONU, principalmente es el ente rector en el mundo sobre conceptos de seguridad. Por lo tanto el capítulo I servirá de parámetro o “vara de medición” de lo que se ha realizado en Colombia para determinar si existe seguridad ciudadana, y en caso de que la respuesta sea afirmativa, establecer cual es la situación de este tipo de seguridad. Desde luego que la intención del presente trabajo es determinar si en Colombia existe seguridad ciudadana, por ser este concepto de seguridad la más moderna y la que realmente le sirve a las sociedades en el mundo.

La probabilidad que ocurran eventos de cualquier clase puede ser alta o baja. Inicialmente no importaría a menos que esos eventos afectaran nuestro bienestar, es decir que nos hicieran daño. La situación de incertidumbre afecta a todo el conglomerado humano y por ello la intención de desaparecer la incertidumbre o por lo menos reducirla al máximo. Allí nace la seguridad que no es otra cosa que la ausencia de riesgo o amenazas.

La seguridad ha sido un factor determinante en el bienestar de los seres humanos. Ninguna actividad, proceso o transacción se desarrollaría si no existiera la seguridad que ello llegara a un feliz término. En los inicios del hombre, la alimentación se conseguía por medio de la recolección de los vegetales silvestres como las frutas, principalmente. En aquellos tiempos no interesaba la época o el estado de la estación del año, simplemente se realizaba la actividad de recolección y cuando la comida escaseaba, los grupos humanos se movilizaban a otros lugares a buscar el alimento. La situación cambió cuando nace la agricultura. Los seres humanos que se dedicaban a la agricultura debían tener certeza del comportamiento de los fenómenos atmosféricos como el clima, las lluvias y otros aspectos que influyeran en su labor de labranza. Nuevamente nace la necesidad de disminuir la incertidumbre (tener seguridad) y se inventan los calendarios originados en el ejercicio de la observación de la repetición de fenómenos como la aparición del sol y de la luna, principalmente.

En la búsqueda del bienestar individual y colectivo, actualmente la seguridad inquieta no solo a los gobiernos sino que afecta a todas las personas. Por lo tanto la seguridad es base para el desarrollo de las sociedades, pero no es el único elemento. Soportados en la reducción de las incertidumbres, aumentarán las oportunidades para incrementar el bienestar de los seres humanos.

Desarrollo humano

Todos los esfuerzos que se busquen deben conducir al desarrollo humano:

El desarrollo humano es un proceso en el cual se amplían las oportunidades del ser humano. En principio estas oportunidades pueden ser infinitas y cambiar con el tiempo. Sin embargo, a todos los niveles del desarrollo, las tres más esenciales son disfrutar de una vida prolongada y saludable, adquirir conocimientos y tener acceso a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida decente.

Pero el desarrollo humano no termina allí. Otras oportunidades, altamente valoradas por muchas personas, van desde la libertad política, económica y social, hasta la posibilidad de ser creativo y productivo, respetarse a sí mismo y disfrutar de la garantía de derechos humanos.

El desarrollo humano tiene dos aspectos. La formación de capacidades humanas -tales como un mejor estado de salud, conocimientos y destrezas - y el uso que la gente hace de las capacidades adquiridas- para el descanso, la producción o las actividades culturales, sociales y políticas. Si el desarrollo humano no consigue equilibrar estos dos aspectos, puede generarse una considerable frustración humana.

Según este concepto de desarrollo humano, es obvio que el ingreso es sólo una de las oportunidades que la gente desearía tener, aunque ciertamente muy importante. Pero la vida no sólo se reduce a eso. Por lo tanto, el desarrollo debe abarcar más que la expansión de la riqueza y los ingresos. Su objetivo central debe ser el ser humano.¹

Como se percibe en el párrafo anterior, la seguridad es parte del desarrollo humano, sin embargo, existe una interdependencia entre la seguridad y el desarrollo, en el entendido que no puede haber desarrollo sin seguridad y no puede existir seguridad sin desarrollo.

Desde el año de 1990 la Organización de Naciones Unidas – ONU ha expresado en sus informes anuales la definición de Desarrollo Humano en razón a que es soporte esencial para que el ser humano tenga una existencia digna.

¹ PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 1990. *Informe de desarrollo humano 1990*. Bogotá D.C.: Tercer Mundo Editores.

La respuesta al desarrollo humano no se puede expresar exclusivamente en términos de ingreso. Los ingresos en países del Medio Oriente pueden ser altos pero la calidad de vida no es mejor que en países como Suecia.

Por ello desde el año de 1994 la Organización de Naciones Unidas (ONU) viene mencionando los problemas mundiales de conflictos y emergencias que, además de ser permanentes, tienden a ser generalizados y con unos componentes específicos como: subdesarrollo, pobreza mundial, crecientes presiones demográficas y deterioro del medio ambiente. La solución que se plantea, cualquiera que sea debe ser permanente y masiva, en procura del desarrollo humano sostenible.²

“El desarrollo humano, como enfoque, se ocupa de lo que yo considero la idea básica de desarrollo: concretamente, el aumento de la riqueza de la vida humana en lugar de la riqueza de la economía en la que los seres humanos viven, que es sólo una parte de la vida misma”.³

Los avances deben darse no sólo en salud, educación e ingresos, sino también en la capacidad de la gente para elegir a sus líderes, influir en las decisiones públicas y compartir conocimientos.⁴

Pobreza por sobrepoblación, ecología y deterioro humano

Las amenazas generan problemas cíclicos que aumentan más las dificultades, que a su vez son desencadenados en el aumento desmedido de la población mundial. Indudablemente la superpoblación exige el consumo de mayores recursos naturales y la ocupación de tierras. Ello genera una situación en la cual habrá menos recursos para mayor población, con el agravante que los países más poderosos accederán privilegiadamente a esas riquezas. Sumado a lo anterior, el aumento de la población desmedido hace que las personas tengan menos oportunidades, generando pobreza mundial. El control natal será un factor decisivo en el futuro de la humanidad. Sin embargo no es la solución única, y tampoco es la fórmula de solución de los problemas de pobreza.

² PNUD, New York, NY (EUA). 1994. *Informe de desarrollo humano 1994, nuevas dimensiones de la seguridad humana*, ed. Naciones Unidas.

³ Profesor Amartya Sen, Profesor de Economía, Universidad de Harvard, Premio Nóbel de Economía, 1998.

⁴ Página web de la ONU disponible en la dirección electrónica <http://hdr.undp.org/es/desarrollohumano/>. Fecha de consulta 30 de mayo de 2012.

La transformación relacionada con la sostenibilidad a un nivel más general⁵

La ONU ha diseñado una Estrategia de Mediano Plazo y ha generado una evolución de su organismo PNUMA (Programa de las Naciones Unidas Para el Medio Ambiente) debido a los desafíos mostrados por el IPCC⁶. La función del IPCC consiste en analizar la información relevante para entender los elementos científicos del riesgo que supone el cambio climático provocado por las actividades humanas, sus posibles repercusiones y las posibilidades de adaptación y atenuación del mismo.

La Organización de Naciones Unidas propone monitorear, no sólo el medio ambiente, sino también, seis factores con el propósito de advertir oportunamente y prevenir situaciones de mayor gravedad, así: gasto militar, inseguridad alimentaria, inseguridad en cuanto al empleo y el ingreso, violaciones de derechos humanos, conflictos étnicos o religiosos, y desigualdad social. Esto enfoca el uso adecuado de todos los recursos existentes:

“El mensaje fundamental del Informe sobre Desarrollo Humano 1996 es claro: no hay vínculos automáticos entre crecimiento económico y desarrollo humano, pero cuando se forjan tales vínculos mediante políticas deliberadas, puede lograrse un refuerzo mutuo, de modo que el crecimiento económico impulse eficaz y rápidamente el desarrollo humano”.⁷

Desarrollo económico y Desarrollo humano

El Informe sobre desarrollo humano ONU 1996 menciona que los dirigentes políticos suelen estar atraídos por el argumento del aspecto cuantitativo del tema del desarrollo económico, sin embargo el informe enuncia que es necesario que de igual manera se enfoquen en la forma de generar estructura y calidad. Si los gobiernos no crean condiciones para corregir el sistema, este puede, a menos que los gobiernos adopten oportunamente medidas correctivas, resultar deformado y defectuoso. Ante esto la Organización de Naciones Unidas analiza cinco aspectos del crecimiento, como: Crecimiento sin empleo, Crecimiento sin equidad, Crecimiento sin voz de las comunidades, Crecimiento sin raíces y Crecimiento sin futuro.

⁵ Simpson, David. 2008. *Informe anual del PNUMA 2007*. Nairobi: ONUN.

⁶ Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático perteneciente a La Organización Meteorológica Mundial (OMM), que a su vez es un organismo especializado de las Naciones Unidas y también destacados en la publicación crítica de las perspectivas del Medio Ambiente Mundial.

⁷ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 1996. *Informe sobre desarrollo humano 1996*, ed. Naciones Unidas. Madrid, España: Mundi-Prensa Libros, s.a.

“En suma: el desarrollo que perpetúe las desigualdades actuales no es sostenible ni vale la pena sostenerlo.”⁸

La Seguridad Humana

Dentro de las incertidumbres que afectan a la sociedad y por ende a las personas, que provienen de las guerras mundiales y principalmente la Segunda Gran Guerra han sido las armas y particularmente las bombas nucleares. Estas armas han sido concebidas como una amenaza externa, una amenaza de otro país. La amenaza siguió durante la Guerra Fría. “El concepto Guerra Fría es de origen norteamericano. Lo inventó en 1947 el periodista Herbert B. Swope para su uso en un discurso del senador Barnard Baruch”.⁹

Así, la amenaza de las armas era concebida como un asunto de Estados y no como cuestión de las personas. Pero en la medida que la guerra fría iba terminando, las complicaciones de seguridad persistían y ya no por amenazas de otro Estados, sino de problemas que nacían en el propio territorio y en el seno de la vida cotidiana.

Las preocupaciones por las enfermedades, la pérdida del empleo, la agresión callejera, la discriminación, la violencia del Estado o de particulares por expresar las ideas, y aspectos similares empezaron a verse cada vez más, convirtiéndose en un problema universal y que afecta directamente a las personas sin importar la condición de su país en cuanto a la situación económica. Los problemas se han convertido en amenazas reales y generalizadas.

La Organización de Naciones Unidas ONU determina que la seguridad humana está conformada por dos componentes basados en la libertad. El primero es la libertad (estar libre de) con respecto al miedo y la segunda es la libertad (estar libre de) en cuanto a la necesidad.¹⁰ En su Informe sobre Desarrollo Humano de 1994, el PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo) define el alcance del concepto de seguridad humana, en términos de "ausencia de temor y ausencia de carencias". La seguridad humana, en este sentido, se caracteriza como aquella dimensión de la seguridad "frente a amenazas crónicas, tales como el hambre, la enfermedad y la represión, al igual que la protección contra interrupciones súbitas y dañinas en los patrones de la vida diaria, sean éstas en los hogares, en el trabajo o en las comunidades". Los cuatro elementos que definen la seguridad

⁸ Ibidem.

⁹ Gil, Julio. 1998. *La guerra fría: La OTAN frente al pacto de Varsovia*. Madrid: Siglo XXI. Pág. 7

¹⁰ PNUD, New York, NY (EUA). 1994. *Informe de desarrollo humano 1994, nuevas dimensiones de la seguridad humana*, ed. Naciones Unidas.

humana, según este informe, se caracterizan por ser: universales; interdependientes en sus componentes; centrados en las personas; y garantizados, especialmente mediante acciones de prevención. [Capítulo 2: Nuevas dimensiones de la seguridad humana (Páginas 26 a 46)].

Las características esenciales de la seguridad humana según la ONU son:

Interdependencia: Los problemas que afectan a un grupo de personas en un país, muy seguramente afectarán a otras personas en otro país.

Prevención antes que intervención posterior: Los costos de la atención de los problemas que aquejan a la seguridad humana son mucho menores cuando se atiende de manera preventiva que cuando estos ya han surgido.

La seguridad humana debe centrarse en el ser humano: El diseño de las estrategias y el objetivo de la seguridad debe ser y es la persona y los grupos de personas, no las organizaciones o los Estados.

La seguridad humana es una visión que concentra todo el concepto de la ausencia de riesgo. Para su estudio y de acuerdo a las amenazas, la Organización de Naciones Unidas ha agrupado las amenazas contra la seguridad humana en siete categorías:

- Seguridad económica
- Seguridad alimentaria
- Seguridad en materia de salud
- Seguridad ambiental
- Seguridad personal
- Seguridad de la comunidad
- Seguridad política.

• Seguridad económica

Requiere de un ingreso básico asegurado, bien a través de un empleo o bien por medio del subsidio que otorgue el Estado. Si las personas no tienen seguridad económica, tendrán limitaciones para acceder a bienes y servicios necesarios para su sobrevivencia y desarrollo con dignidad. La situación es bastante difícil, por cuanto las plazas laborales no son suficientes para el número de personas que lo demandan. En otros casos los empleos no son permanentes y existe un gran número de personas que desean acceder a un empleo con

estas características. Esto hace que el Estado deba suministrar el ingreso en dinero o en especies para que las personas deban sobrevivir.

- **Seguridad alimentaria**

La alimentación es uno de las necesidades básicas en los seres vivos. La amenaza consiste en que las personas no tienen acceso a los alimentos porque no está al alcance oportuno por razones de deficiencias logísticas o por ausencia de los recursos económicos para adquirirlos. Los avances científicos han permitido que haya alimentos suficientes para mantener a la humanidad con las calorías suficientes para vivir sanamente, sin embargo el problema es el acceso a los alimentos.

- **Seguridad en materia de salud**

«La salud es un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades.» La cita procede del Preámbulo de la Constitución de la Organización Mundial de la Salud, que fue adoptada por la Conferencia Sanitaria Internacional, celebrada en Nueva York del 19 de junio al 22 de julio de 1946, firmada el 22 de julio de 1946 por los representantes de 61 Estados (Official Records of the World Health Organization, N° 2, p. 100), y entró en vigor el 7 de abril de 1948. La definición no ha sido modificada desde 1948.¹¹

La situación de la población mundial muestra una gran parte con problemas de afección por infecciones, acceso al agua potable, la contaminación por monóxido de carbono. La dificultad de acceso a los servicios médicos por razones económicas o por ausencia de profesionales de la salud aumenta la problemática en materia de seguridad. También es preocupante la propagación de enfermedades a manera de pandemias como el VIH o SIDA.

- **Seguridad ambiental**

Los daños causados a la Tierra son de grandes dimensiones y con consecuencias devastadoras debido a la industrialización excesiva y un aumento acelerado de la población. Han afectado al planeta de manera considerable en el medio ambiente, el acceso al agua

¹¹ Preguntas más frecuentes. Organización Mundial de la Salud OMS. Disponible en la página oficial de Internet: <http://www.who.int/suggestions/faq/es/>. Consultada en junio de 2012.

potable y la contaminación del aire. Los seres humanos han ocasionado deforestación que a su vez ocasiona desastres naturales.

- **Seguridad personal**

En el Informe de Desarrollo Humano de La Organización de Naciones Unidas del año 1994 se hace un especial énfasis en el tema de la seguridad personal por cuanto las personas son sensibles con respecto a la violencia física. El mismo informe señala que las amenazas contra la seguridad personal se presentan en diferentes formas:

- Amenazas del Estado (tortura física).
- Amenazas de otros Estados (guerra).
- Amenazas de otros grupos de la población (tensión étnica).
- Amenazas de individuos o pandillas contra otros individuos o pandillas (delincuencia, violencia callejera).
- Amenazas dirigidas contra las mujeres (violación, violencia doméstica).
- Amenazas dirigidas contra los niños sobre la base de su vulnerabilidad y dependencia (maltrato de niños).
- Amenazas dirigidas contra la propia persona (suicidio, uso de estupefacientes).

Para muchas personas, la mayor fuente de ansiedad es la delincuencia, particularmente la delincuencia violenta, siendo el asesinato y las violaciones los delitos que causan mayor impacto. Los accidentes de tránsito y los accidentes industriales tienen cada vez más connotación.¹²

Las acciones de la naturaleza como los terremotos y los ciclones son amenazas que se agravan cuando los heridos y muertos aumentan por el derrumbe de las edificaciones mal construidas por el hacinamiento o la precariedad.

- **Seguridad de la comunidad**

La identidad cultural y los valores son otorgados por una organización social determinada, como las comunidades, los grupos étnicos, las asociaciones, la familia. La identidad cultural y los valores dan seguridad a las personas además del apoyo necesario. El ejemplo más preciso es la familia, que da protección, educación, alimento, compañía, diversión.

¹² Peden, MM, y Organización Mundial de la Salud. 2004. *Informe mundial sobre prevención de los traumatismos causados por el tránsito*. Vol. 599. Pan American Health Org.

También existe el riesgo de la discriminación. En muchas ocasiones los estados u otras organizaciones impiden el desarrollo de las mismas comunidades al negarles bienes y servicios por considerar que estos bienes y servicios destruyen lo autóctono del indígena, negando así la autodeterminación de los pueblos o comunidades ancestrales en su intención de mantener a estos grupos humanos congelados en el tiempo.

- **Seguridad política**

Los derechos humanos de las personas deben ser respetados y protegidos dentro de una sociedad. Para ello es imperativa la existencia de las democracias. En muchas ocasiones los gobiernos niegan a los ciudadanos el derecho de elegir y ser elegidos. Gobiernos que pretenden perpetuarse en el poder y en esta lucha reprimen, torturan, asesinan y desaparecen a quienes consideran contradictores. El gobierno está hecho, como dijo una vez Abraham Lincoln, “por el pueblo y para el pueblo”¹³

Los gobiernos que violan los derechos políticos suelen usar sus fuerzas de policía y militares para reprimir, de manera que los organismos que fueron creados para proteger a la población, terminan atacándola y en esta intención destinan mayor presupuesto en armamento y gasto militar que en lo social, creando así un aumento de la crisis social ya existente.

Seguridad humana mundial

La seguridad humana envuelve a todo el planeta, pero el problema necesariamente nace en un país determinado y supera rápidamente las fronteras extendiéndose a todo el mundo.

En el informe de Desarrollo Humano de la ONU, las amenazas contra el medio ambiente, el tráfico de estupefacientes y la desigualdad entre los países son situaciones claras de los problemas que afectan la seguridad del planeta. La desigualdad entre países genera el desplazamiento de las personas que no encuentran condiciones adecuadas de vida en su propio país y se trasladan a otros países donde las condiciones sean mejores. Una conclusión puede ser que la visión de la Organización de las Naciones Unidas desde el año 1990 advirtió que en el siglo XXI las amenazas se generarían en las actuaciones de

¹³ Abraham Lincoln, discurso de Gettysburg, 19 de noviembre de 1863. El preámbulo de la Constitución de Colombia empieza con las palabras “EL PUEBLO DE COLOMBIA...” como lo hace el preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas, “Nosotros, los pueblos...”.

millones de personas y no en la acción de un grupo de países. Sólo el desarrollo humano sostenible lograría el aumento en la seguridad humana.¹⁴

Formas en que las amenazas se traducen en el siglo XXI según la ONU:

- Crecimiento descontrolado de la población
- Disparidad de oportunidades económicas
- Migración internacional excesiva
- Deterioro del medio ambiente
- Producción y tráfico de estupefacientes
- Terrorismo internacional.

Cuatro amenazas de las seis que se mencionan anteriormente, se generan por el aumento de la población de manera descontrolada y que ha despertado la mayor causa de inseguridad por cuanto desatan condiciones que afectan seriamente el bienestar y la supervivencia.

Definición de conceptos en seguridad

Es importante definir los conceptos de seguridad con el fin de determinar la existencia y aplicación de los mismos en los análisis que se darán más adelante, aunque en algunos casos se mantendrán los enunciados por la Organización de Naciones Unidas ONU, por cuanto son claros y definidos. Estas categorías no son necesariamente contrarias, simplemente algunos conceptos están concebidos en otros de manera más específica, como es el caso de la Seguridad Humana que es el más genérico en el desarrollo humano. Otros conceptos se consideran en desuso y que sin embargo en décadas pasadas se utilizaban por el enfoque de las amenazas externas e internas, como es el caso de la Seguridad Nacional. Es útil aludir a ciertos conceptos afines o cercanos al de seguridad ciudadana por cuanto el presente estudio está enfocado a la Seguridad Ciudadana en Colombia y es de suma importancia que el lector determine la presencia o ausencia de esta.

Desde hace más de una década el concepto de la seguridad ciudadana domina el debate sobre la lucha contra violencia y delincuencia. La expresión está conectada con un enfoque preventivo y, hasta cierto grado, liberal a los problemas de violencia y delincuencia. El término pone énfasis en la protección de los ciudadanos y contrasta con

¹⁴ PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 1990. *Informe de desarrollo humano 1990*. Bogotá D.C.: Tercer Mundo Editores.

el concepto de la seguridad nacional que dominaba el discurso público en décadas pasadas y que enfocaba más en la protección y la defensa del Estado. La condición personal, objetiva y subjetiva, de encontrarse libre de violencia o amenaza de violencia o despojo intencional por parte de otros.¹⁵

Se refiere a políticas públicas encaminadas a acercar la situación real a la situación ideal, es decir, se refiere a políticas que apuntan hacia la eliminación de las amenazas de seguridad o hacia la protección de la población ante esas amenazas. En ese sentido, el término se refiere a prácticas sociales empíricamente existentes.¹⁶

La Constitución Política de Colombia de 1991¹⁷ habla del estado social de derecho, al igual que los derechos y garantías de las personas residentes en Colombia. Documento que será referenciado para verificar el cumplimiento de sus normas en los veinte años de su creación, por parte de los gobernantes de turno.

En tal sentido es importante determinar conceptos como: Seguridad Humana, Seguridad Ciudadana, Seguridad Pública, Seguridad Nacional y Seguridad de Estado.

Seguridad Humana

Dimensión de la seguridad frente a amenazas crónicas, tales como el hambre, la enfermedad y la represión, al igual que la protección contra interrupciones súbitas y dañinas en los patrones de la vida diaria, sean éstas en los hogares, en el trabajo o en las comunidades.

Seguridad Ciudadana

La seguridad ciudadana ha sido definida poniendo de relieve distintas dimensiones y niveles, en especial su intangibilidad y su carácter subjetivo. De manera amplia, se define como la preocupación por la calidad de vida y la dignidad humana en términos de libertad, acceso al mercado y oportunidades sociales. La pobreza y la falta de oportunidades, el desempleo, el hambre, el deterioro ambiental, la represión política, la violencia, la criminalidad y la drogadicción pueden constituir amenazas a la seguridad ciudadana (ILPES, 1997, p. 5).

¹⁵ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), IDHAC. 2010. *Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano: Informe sobre desarrollo humano para américa central, 2009-2010*. Bogotá D.C.: PNUD Bogotá.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ Constitución Política de Colombia. Ministerio de Justicia. 1991

Desde otra perspectiva, se plantea que la seguridad ciudadana significa principalmente no temer una agresión violenta, saber respetada la integridad física y, sobre todo, poder disfrutar de la privacidad del hogar sin miedo a ser asaltado y circular tranquilamente por las calles sin temer un robo o una agresión. La seguridad sería una creación cultural que implicaría una forma igualitaria de sociabilidad, un ámbito libremente compartido por todos (...). (CEPAL - Comisión Económica para América Latina y el Caribe-ONU).¹⁸

La definición sería: ausencia de temor a una agresión violenta, saber respetada la integridad física y, sobre todo, poder disfrutar de la privacidad del hogar sin miedo a ser asaltado y circular tranquilamente por las calles sin temer un robo o una agresión. (La seguridad ciudadana sería parte de la seguridad humana). Toma como eje central al ciudadano. La participación de la ciudadanía es un aspecto fundamental en este concepto.

Seguridad Pública

“La seguridad pública ha sido definida como el conjunto de políticas y acciones coherentes y articuladas que tienden a garantizar la paz pública por medio de la prevención y represión de los delitos y las faltas contra el orden público, mediante el sistema de control penal y el de la policía administrativa” (González Ruiz, López y Núñez, 1994).¹⁹

Por otra parte, en el Informe sobre Desarrollo Humano para América Central, IDHAC-ONU, 2009-2010, se habla de seguridad pública para aludir, también, a la protección del ciudadano frente al crimen; y la Organización de Estados Americanos (OEA) utiliza este concepto en un sentido bastante similar a nuestra “seguridad ciudadana” ; pero en otros contextos la “seguridad pública” tiene un deje impersonal y estatista que contrasta con el acento sobre la libertad y la participación de la seguridad “ciudadana”.²⁰

El concepto se definirá como: El conjunto de políticas y acciones coherentes y articuladas que tienden a garantizar la paz pública por medio de la prevención y represión de los delitos y las faltas contra el orden público, mediante el sistema de control penal y el de la policía administrativa. Tiene un deje impersonal y estatista que contrasta con el acento sobre la libertad y la participación de la seguridad “ciudadana”.

¹⁸ Arriagada, Irma, y Lorena Godoy. 1999. *Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: Diagnóstico y políticas en los años noventa*. Cepal.

¹⁹ Arriagada, Irma, y Lorena Godoy. 2000. *Prevenir o reprimir*. Revista de la CEPAL 70 : 107.

²⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA. Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos, 2009.

Seguridad Nacional

La seguridad nacional se consolidó como categoría política durante la Guerra Fría, especialmente en las zonas de influencia de Estados Unidos. Después de la Segunda Guerra Mundial, este país rescató el uso político que la palabra seguridad ha tenido desde la antigüedad, para elaborar el concepto de "Estado de seguridad nacional". Este concepto se utilizó para designar la defensa militar y la seguridad interna, frente a las amenazas de revolución, la inestabilidad del capitalismo y la capacidad destructora de los armamentos nucleares. El desarrollo de la visión contemporánea de seguridad nacional ha estado determinado por este origen y fue influenciado por la estrategia estadounidense de contención. La ideología del anticomunismo, propia de la Guerra Fría, le dio sentido, y la desconfianza entre las naciones le proporcionó su dinámica. Con la generalización del uso de esta categoría política, el plano militar se convirtió en la base de las relaciones internacionales. Esta tendencia se manifestó a través de confrontaciones armadas y del intervencionismo de las grandes potencias en los países del denominado Tercer Mundo.

La seguridad nacional tuvo una variante en América del Sur: la Doctrina de Seguridad Nacional. Esta variante mantuvo la idea de que a partir de la seguridad del Estado se garantizaba la de la sociedad. Pero una de sus principales innovaciones fue considerar que para lograr este objetivo era preciso el control militar del Estado. El otro cambio importante fue la sustitución del enemigo externo por el enemigo interno. Si bien la Doctrina de Seguridad Nacional ubicó como principal enemigo al comunismo internacional, con epicentro en la desaparecida Unión Soviética y representación regional en Cuba, entendía que era a Estados Unidos a quien correspondía combatir a esos países. Los Estados latinoamericanos debían enfrentar al enemigo interno, materializado en supuestos agentes locales del comunismo. Además de las guerrillas, el enemigo interno podía ser cualquier persona, grupo o institución nacional que tuviera ideas opuestas a las de los gobiernos militares.²¹

El concepto de Seguridad Nacional definiré como: La defensa militar y la seguridad interna, frente a las amenazas de revolución, la inestabilidad del capitalismo y la capacidad destructora de los armamentos nucleares. Considera la existencia de un enemigo interno por

²¹ Tapia Valdés, Jorge A. 1980. *El terrorismo de estado. la doctrina de la seguridad nacional en el cono sur*. México: Nueva Sociedad.

acción del comunismo internacional, con epicentro en la antigua Unión Soviética y representación regional en Cuba.²²

Seguridad de Estado

Es un concepto político alusivo a determinado tipo de amenazas contra las instituciones²³. El concepto es escueto y práctico, por lo tanto se definirá como: Un concepto político alusivo a determinado tipo de amenazas contra las instituciones del aparato estatal.

Seguridad privada

El informe de las Naciones Unidas 2002 advierte que para esa fecha la seguridad privada facturaba 100.000 millones de dólares anuales en el sector internacional como consecuencia directa de la deficiencia de la seguridad pública.²⁴

La deficiencia del Estado para generar un adecuado y eficiente servicio de seguridad a la población ha incentivado a las empresas y comunidades a buscar la seguridad privada. La intención de algunos estados de utilizar a empresas particulares de seguridad privada para desempeñar tareas del mismo Estado, con el propósito de reducir la carga prestacional en salud y pensiones, principalmente, ha aumentado el sector privado. También está la utilización de excombatientes extranjeros o mercenarios en conflictos internos o externos para no afectar a los militares nacionales por temor al castigo político por parte de la comunidad, que afecta la imagen del gobernante con incidencia en un proceso de reelección. Esas formas de uso de la seguridad reducen los problemas en el mediano plazo pero abren un escenario de afectación en el largo plazo a la democracia y finalmente a la seguridad de los ciudadanos.

La globalización y la seguridad

En el Informe sobre Desarrollo Humano de la Organización de Naciones Unidas del año 1999, trata la globalización de los mercados. En el informe se resalta que la verdadera riqueza de un país son las personas, y que el objetivo básico del desarrollo es el de generar

²² Tapia Valdés, Jorge A. 1980. *El terrorismo de Estado. la doctrina de la seguridad nacional en el cono sur*. México: Nueva Sociedad.

²³ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), IDHAC. 2010. *Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano: Informe sobre desarrollo humano para américa central, 2009-2010*. Bogotá D.C.: PNUD Bogotá. Pág. 38.

²⁴ Naciones Unidas, PNUD. 2002. *Informe sobre desarrollo humano 2002, profundizar la democracia en un mundo fragmentado*. México: Ediciones Mundi-Prensa.

condiciones oportunas para que las personas disfruten de una vida prolongada, saludable y creativa. La globalización no es nueva, pues ya ha habido momentos anteriores como en el siglo XV, después que Cristóbal Colón llegó a América. Sin embargo esta es diferente por los nuevos actores, mercados nuevos, instrumentos nuevos y normas nuevas que hacen que las personas tengan menos tiempo para hacer las diferentes actividades, los espacios se reducen y las fronteras desaparecen, relacionando a las personas de manera más estrecha, más inmediata y más profunda. Los problemas que se generen en cualquier país podrían afectar a otros países por más lejos que estén y por menos relaciones que parezcan tener.²⁵

El informe de desarrollo del año 1999 advierte que se requiere de un compromiso de ética de acuerdo a lo enunciado en la Declaración Universal de Derechos Humanos²⁶ debido a que consideran que los mercados y su competencia son símbolos de eficiencia, pero no necesariamente de equidad. El mismo informe propone una globalización con:

- Ética: no a violaciones de los derechos humanos.
- Equidad: menos diferencia dentro de las naciones y entre ellas.
- Inclusión: menos marginación de comunidades y estados.
- Seguridad humana: menos desequilibrio de las comunidades y menos vulnerabilidad de las personas.
- Sostenibilidad: menos desastre ambiental.
- Desarrollo: menos pobreza y menos miseria.

Nuevas amenazas a la seguridad humana originadas en la globalización

A pesar que la globalización genera desarrollo a muchas personas en diferentes países, también despliega nuevas amenazas en el avance de la vida normal de los individuos de una manera brusca e intempestiva dada en la volatilidad financiera, la inseguridad económica, la inseguridad de los empleos, inseguridad en los ingresos, inseguridad en salud, inseguridad cultural, inseguridad personal, inseguridad ambiental y la inseguridad política y de las comunidades.

La caída de la bolsa de valores de cualquier ciudad en el mundo puede generar una caída sucesiva de otras (efecto dominó) bolsas de valores en el todo el mundo o en varias

²⁵ IDH, ONU. 1999. *La mundialización con rostro humano, sinopsis 1999. informe sobre desarrollo humano*. Madrid: Ediciones Mundi-Prensa.

²⁶ Declaración de Derechos Humanos. Página de la ONU en Internet: http://www.un.org/es/documents/udhr/index_print.shtml, Consultado el 4 de agosto de 2012.

regiones, creando inestabilidad económica y financiera. El informe dice que la educación y la salud también se afectan de manera seria. La competencia por los mercados hace que las empresas busquen mejores oportunidades de desarrollo en otros países y por lo tanto se desmantelen fábricas y diferentes tipos de compañías, ocasionando desempleo local.

La salud se ve afectada por cuanto las necesidades y oportunidades de viajar ha desencadenado los aumentos de las enfermedades hasta el punto de convertirlas en epidemias, como es el caso del VIH o SIDA, en donde los pobres son los más afectados por el poco acceso al sistema de salud preventivo y al de atención. La cultura es otra de las afectadas por la difusión masiva de las ideas, la creatividad y los conocimientos de otros países, usualmente desde los países más ricos a los más pobres.

La inseguridad personal es sin duda una de las que están en aumento, dado que los delincuentes aprovechan los escenarios de la globalización por cuanto se benefician de las condiciones para trasladar dineros de un lugar a otro de manera fácil con solo realizar una maniobra sencilla en Internet. Además los mercados masivos les permiten trasladar armas, municiones, explosivos, estupefacientes, flora, fauna, personas y dinero en efectivo sin ser detectados. Las armas, municiones, explosivos, estupefacientes y dinero ilegales van a las calles y son generadoras de conflictos y aumentan la violencia en las comunidades.

La delincuencia mundial desata confrontación en las áreas que antes eran seguras y pervierte la política, las empresas y a los organismos de seguridad como la policía.

La explotación de los recursos naturales de manera masiva y en muchas ocasiones ilegales, presionada por la competencia del mercado hace que se degrade el medio ambiente.

Las comunicaciones como el Internet a pesar de las ventajas que ofrece, crea un mundo dividido por quienes están conectados y por quienes no lo están. A los países les cuesta la instalación y la infraestructura de las comunicaciones, al igual que a las personas que deben pagar por el servicio, afectando a los más pobres que no pueden pagarlo. Estos medios son la oportunidad para acceder a la educación que a su vez es la puerta para lograr un avance social y económico.

En conclusión del Informe de Desarrollo Humano de la Organización de las Naciones Unidas para el año de 1999 formula que para que la globalización sea beneficiosa para un país, debe haber un fortalecimiento de los gobiernos nacional y locales, donde las normas

sean claras en las responsabilidades no solo de los gobernantes, sino de todas las organizaciones, empresas y personas para que cumplan con los deberes.²⁷

Derechos humanos y desarrollo humano

El Informe sobre Desarrollo Humano de la Organización de las Naciones Unidas para el año 2000 denominado “Derechos humanos y desarrollo humano: en pro de la libertad y la solidaridad” define que los derechos humanos y el desarrollo humano tienen una visión común y un propósito común de velar por la libertad, el bienestar y la dignidad de todos en todas partes.

Desde luego los derechos humanos son un referente importante en el tratamiento de la seguridad por cuanto ellos velan para que haya progresos en la eliminación de situaciones que afectan enormemente a las personas como la ²⁸ Libertad (liberación) de la discriminación, ya sea en razón del género, la raza, el origen nacional o étnico o la religión. Libertad (liberación) de la necesidad, para disfrutar de un nivel decente de vida. Libertad para desarrollarse y hacer realidad la potencialidad humana de cada uno. Libertad (liberación) del temor, de las amenazas contra la seguridad personal, de la tortura, de la detención arbitraria y otros actos violentos. Libertad (liberación) de la injusticia y de las violaciones del imperio de la ley. Libertad para participar en la adopción de decisiones, expresar las opiniones y formar asociaciones, es decir que las expresiones sociales como la protesta sea un derecho y no se criminalice. Libertad para tener un trabajo decente, sin explotación.

La libertad (liberación) del temor, sin amenazas contra la seguridad personal es uno de los objetivos de los derechos humanos. Todas las personas, sin importar si pertenecen a países ricos o pobres, sufren de la amenaza de la violencia. El informe del año 2000 expresa que “la seguridad de la gente en todo el mundo sigue amenazada, por conflictos, por la opresión política y por el aumento de la delincuencia y la violencia”.²⁹

²⁷ IDH, ONU. 1999. *La mundialización con rostro humano, sinopsis 1999. informe sobre desarrollo humano*. Madrid: Ediciones Mundi-Prensa.

²⁸ Organización de las Naciones Unidas. 2000. *Informe sobre desarrollo humano 2000 “Derechos humanos y desarrollo humano: En pro de la libertad y la solidaridad”*. Madrid-Barcelona-México: Ediciones Mundi-Prensa. Sinopsis, página 1.

²⁹ Organización de las Naciones Unidas. 2000. *Informe sobre desarrollo humano 2000 “Derechos humanos y desarrollo humano: En pro de la libertad y la solidaridad”*. Madrid-Barcelona-México: Ediciones Mundi-Prensa..

El fin de la guerra fría generó una dinámica acelerada de cambios en el mundo que concibe unas amenazas a la libertad humana y la seguridad humana. Se estima que cinco millones de personas murieron violentamente en conflictos internos de cada país, en la década de 1990. En 1998 había más de diez millones de refugiados en el mundo y cinco millones de desplazados internamente. Los conflictos con esas cifras alarmantes y adicionalmente con unas cifras desconocidas pero importantes de violaciones y torturas.³⁰

La libertad de participación, expresión y asociación

La libertad de participación es uno de los derechos humanos que mas son violados por regímenes antidemocráticos que han desaparecido en el mundo, pero falta mucho por hacer. Las personas participan en asociaciones de control político, asociaciones campesinas, comunitarias, de ejecución de obras por parte del gobierno o de los particulares, la seguridad del barrio o de la cuadra, juntas escolares, etc.

A pesar que la libertad de participación, expresión y asociación es uno de los derechos humanos y la Organización de las Naciones Unidas- ONU la protege y la promueve, algunos gobiernos y organizaciones la criminalizan al considerarla como un acto grosero y hasta un ejercicio de rebelión contra el régimen de gobierno de un país o de las organizaciones.

Hoy en día y en el futuro, las organizaciones no gubernamentales ONG's incrementarán su número y sus intervenciones en la supervisión del cumplimiento de la tarea de los diferentes actores en procura de los derechos humanos, reflejados en manifestaciones para que los protocolos se cumplan y los cambios se surtan en promoción de los derechos humanos.³¹

La tecnología y la seguridad humana

La tecnología

El desarrollo y la tecnología tienen una relación inestable. La tecnología no es desarrollo pero ayuda. El no acceso a la tecnología atrasa a los pueblos a manera de pobreza, ignorancia, enfermedad y hambre. Es una de las ideas principales que presenta la Organización de las Naciones Unidas en su informe sobre Desarrollo Humano del año de

³⁰ *Ibidem.*

³¹ Gómez Galán, Manuel, and José Antonio Sanahuja Perales. 1999. *El sistema internacional de cooperación al desarrollo: Una aproximación a sus actores e instrumentos.* Cideal.

2001 “Poner el adelanto tecnológico al servicio del Desarrollo Humano”³² La seguridad humana depende en gran medida de la tecnología dado que esta se apalanca en el desarrollo exitoso de los pueblos, sin que la tecnología se apropie del desarrollo.

El informe del año 2001 insiste en que el desarrollo humano es para los seres humanos, donde son necesarios la esperanza de vida saludable, mayores libertades sociales, mayores conocimientos y vidas más productivas.³³

Lo que la tecnología puede lograr en el desarrollo humano

Participación: El Internet, la telefonía inalámbrica, las tecnologías de la información y las telecomunicaciones logran comunicación y oportunidades de participación de las personas y las comunidades.

Conocimientos: Puede proporcionar acceso rápido y de bajo costo a la información en casi todas las esferas de la actividad humana.

Nuevos medicamentos: Pueden desarrollarse medicamentos para afrontar una enfermedad que sufre una comunidad, con la ayuda de los conocimientos que se tengan en otro país.

Nuevas variedades de cultivos: La ciencia transgénica puede producir alto rendimiento en los cultivos, resistencia en las plagas y a las sequías, y dotar mejores características nutricionales.

Nuevas oportunidades de empleo y exportación: El comercio electrónico y la industria tecnológica pueden progresar en los países en desarrollo.

Los países en desarrollo no pueden hacer el proceso de asimilar la tecnología por sí solos, estos necesitan de la comunidad internacional, que mediante compromisos de la OMC (Organización Mundial del Comercio) permiten a los países a comprender la tecnología del mundo y adaptarlas a las necesidades nacionales.

Un aspecto final es la aplicación equitativa de los acuerdos de propiedad intelectual, por cuanto deben hacerse dos cambios sustanciales, según el informe de la ONU de 2001³⁴, los cuales consisten en posibilitar que los países en desarrollo utilicen disposiciones de salvaguarda de tecnologías de enorme importancia nacional, es decir que un país pueda utilizar tecnologías sin pagar los derechos de propiedad intelectual por razones de suma

³² Organización de las Naciones Unidas, ONU. 2001. *Informe sobre desarrollo humano 2001 “Poner el adelanto tecnológico al servicio del desarrollo humano”*. Madrid: Mundi-Prensa Libros, s.a.

³³ *Ibidem*.

³⁴ Organización de las Naciones Unidas, ONU. 2001. *Informe sobre desarrollo humano 2001 “Poner el adelanto tecnológico al servicio del desarrollo humano”*. Madrid: Mundi-Prensa Libros, s.a.

importancia. Y por otra parte hacer real los compromisos asumidos en el acuerdo de ADPIC (Es el acuerdo de la Organización Mundial del Comercio-OMC sobre Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio) para promover transferencia de tecnologías hacia países en desarrollo. El desarrollo tecnológico no va al ritmo de las necesidades de los más pobres, sino con los que pueden pagar por ello, que son los más ricos.

Posiblemente, el origen de los retrocesos en el progreso del desarrollo humano sea el patrón de desarrollo que sigue un país, ya que el desarrollo no es unidireccional. El avance tecnológico ha dado un tremendo impulso a la producción y ha facilitado la vida humana en diferentes formas. Pero también ha producido contaminación industrial. La creciente densidad de la red de transporte ha aumentado la movilidad geográfica de las personas y el acceso a las oportunidades de desarrollo. También ha contribuido a la degradación ambiental. El punto es, pues, que el desarrollo tiene efectos deseables y no deseables...³⁵

La participación de los ciudadanos como parte del desarrollo humano

La democracia y la seguridad

“Profundizar la democracia en un mundo fragmentado” es el nombre del informe de desarrollo humano de la Organización de las Naciones Unidas para el año de 2002 en donde los temas principales son la política, el desarrollo humano y cómo las fuerzas políticas y las instituciones políticas y las instituciones conforman el desarrollo humano.³⁶

La política es importante porque las personas quieren decidir sobre su futuro, expresar opiniones y participar en las decisiones que afectan sus vidas.

El informe expresa que para ese año de 2002 era el momento en que el mundo tenía el mayor número de países en proceso o régimen democrático, sin embargo era cuando la libertad tenía mayores amenazas en tres aspectos: Democracia por cuanto 140 países con procesos electorales, solo 80 eran plenamente democráticos. La paz debido a que las guerras entre países disminuyeron en la década de los años de 1990 pero las guerras civiles aumentaron y las consecuencias en número de muertos aumento de 22.000 en las guerras

³⁵ PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 1990. *Informe de desarrollo humano 1990*. Bogotá D.C.: Tercer Mundo Editores, Capítulo 2.

³⁶ Naciones Unidas, PNUD. 2002. *Informe sobre desarrollo humano 2002, profundizar la democracia en un mundo fragmentado*. México: Ediciones Mundi-Prensa.

internacionales a 3,6 millones de muertos en las guerras civiles. Por ello es tan importante la democracia porque permite a las personas participar en las decisiones que definen su futuro. Cuando la democracia funciona de manera adecuada desemboca en una buena gobernabilidad donde la coexistencia de las instituciones responsables y justas ampara los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Los países pueden promover en desarrollo humano si aumenta los sistemas de gestión pública que respondan ante la gente y donde las personas puedan participar en los debates y las decisiones sobre el futuro de sus vidas. Esto es lo que suele denominarse participación ciudadana, uno de los elementos esenciales de la seguridad ciudadana.

La gobernabilidad democrática y el desarrollo humano

La gobernabilidad democrática promueve el desarrollo humano por dos motivos: el primero es la libertad política y la participación en la toma de decisiones sobre el futuro de cada quien son derechos fundamentales, y hacen parte del desarrollo humano. El segundo motivo es que la democracia ayuda a las comunidades a protegerse de las catástrofes económicas y políticas como las hambrunas y la desintegración que hace la diferencia entre la vida y la muerte. Es decir la seguridad humana.

El informe del año 2002 de las Naciones Unidas insiste en que la participación democrática es una finalidad crítica del desarrollo humano, no solamente un medio de conseguirlo. La democracia permite estabilidad política y una oportunidad a la oposición política del gobierno de turno y al traspaso de poderes. En las democracias la oposición es un proceso que garantiza la democracia misma, por lo tanto no se puede criminalizar la oposición política ni la protesta social.

La protesta social y la seguridad

El activismo de la sociedad civil brinda al ciudadano nuevas formas de participar en debates y decisiones políticas. Por lo tanto las manifestaciones públicas hacen parte del sistema democrático y no como pretenden hacer ver ciertos gobiernos, los cuales determinan que las expresiones de debate público de las personas son actos de transgresión de las normas de un país y los manifestantes delincuentes.

Si una minoría privilegiada controla las decisiones económicas y políticas, el vínculo entre la democracia y la igualdad puede romperse. La democracia puede existir sin que exista

necesariamente el desarrollo humano. Las personas luchan por obtener libertad política, oportunidades sociales y oportunidades económicas.

La democracia es el poder del pueblo y debe nacer y radicar en el mismo pueblo. No se puede pretender que la democracia sea impuesta, es decir que nazca y sea llevada de un lugar diferente al mismo pueblo. Por lo tanto el pueblo debe tener el control y la decisión de todos los organismos del Estado, incluyendo al órgano ejecutivo, al legislativo y al judicial. Las fuerzas militares y las demás fuerzas de seguridad también deben ser objeto de control y decisión del pueblo. Uno de los principales problemas es la influencia del dinero sobre las personas elegidas por el pueblo para que lideren los procesos democráticos y que ha generado la desconfianza de las personas.³⁷

Democracia, participación y seguridad

Se debe promocionar políticas democráticas que aumenten las capacidades por medio de la enseñanza para que las personas participen de manera más activa en esas políticas. Las personas han dejado de participar en partidos políticos y en sindicatos, pero han aumentado las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) que generan gobernabilidad por medio de la colaboración.

Los grupos de la sociedad civil no son vistos como modelos en la gobernabilidad, es por ello que muchas personas y particularmente del estamento gubernamental no ven positivamente su participación. Al igual que a los medios informativos libres e independientes son vitales para la democracia.

Las limitaciones a las libertades civiles fundamentales como el derecho a la libertad de expresión, de reunión y de información se están dando en todo el mundo, por ello es importante que los países tengan normas claras que defiendan estos derechos.

La participación de la ciudadanía en las fuerzas de seguridad

El informe de desarrollo humano continua expresando que el control democrático de las fuerzas de seguridad para que velen por la paz y la seguridad de las personas y no que las ataquen vulnerándoles sus derechos. Si no hay un control efectivo, no podrá garantizarse la seguridad de los habitantes. Las relaciones entre los civiles y las fuerzas de seguridad no encajan de manera ideal, sin embargo deben darse para garantizar la democracia. El control

³⁷ Inter-Parliamentary Union. 1998. *Democracia: Principios y realización*. Inter-Parliamentary Union. Ginebra.

en las fuerzas armadas es un factor vital para el progreso. La falta de control puede generar anarquía y extremismo violento.

En el plano internacional también debe haber participación de los gobiernos y de las organizaciones no gubernamentales para que haya decisiones mundiales en la participación internacional.

La seguridad como prevención de conflictos y consolidación de la paz

El desarrollo humano depende también de la paz y la seguridad personal. En muchos países con problemas de seguridad se suele preguntar si la paz debe ser sacrificada para obtener democracia. La situación es que la democracia y la paz deben ir de la mano. No puede existir la una sin la otra.

No puede haber paz pública ni seguridad si la policía, militares y otras fuerzas de seguridad no están bajo un estricto control democrático.

El informe de desarrollo humano 2002 expresa que en muchas democracias de países en desarrollo, los militares ejercen una gran influencia económica y política. De hecho, en Colombia ha existido el fenómeno en que los militares se han convertido en los principales responsables del diseño de la política de seguridad ya que aún existe el temor fantasma de las dictaduras militares en América Latina, por lo tanto la seguridad personal y la democracia corren peligro.

Los pobres son los más afectados por falta de seguridad del Estado

La falta de seguridad física es una de las principales necesidades de los pobres pero al tiempo son quienes más desconfían de dichas fuerzas por ver en ellas la proliferación de los conflictos civiles. Aun así, la policía es necesaria para brindar seguridad de manera democrática para no distorsionar las prioridades en seguridad. Se hace énfasis en la policía por cuanto existe la tendencia de utilizar a los militares en la seguridad interna del país restringiendo los presupuestos e inversiones de la policía, afectando seriamente su efectividad en detrimento de la seguridad de los ciudadanos. Por ello se insiste en que la seguridad ciudadana no debe ser asumida por los militares y tampoco se debe militarizar la policía.

Otro problema es cuando las fuerzas de policía son mal pagadas, reciben poco sueldo, es deficiente su entrenamiento y sus mandos tienen serios problemas de corrupción, producto de las desigualdades económicas en términos de seguridad.

Desafíos de los Estados en la seguridad por medio de sus fuerzas de seguridad

La Organización de las Naciones Unidas expresa que los desafíos democráticos en las fuerzas de seguridad son tres. El primero es lograr el mando directo de las fuerzas de seguridad. El segundo es desarrollar cultura de profesionalismo y neutralidad política dentro de las fuerzas de seguridad. Y tercero diferenciar y separar claramente a los militares de una fuerza policial eficaz y fomentar en ella una labor directa con la comunidad, generando la seguridad ciudadana. El control y mando directo de las fuerzas de seguridad por parte del gobierno en un Estado democrático implica que la sociedad por medio de sus representantes es la que dirige los destinos de las instituciones y no las instituciones a la sociedad. De esta manera se garantizaría la participación de la ciudadanía en las decisiones de su propio destino.³⁸

Las manifestaciones sociales por medio de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG)

La necesidad de las personas por expresarse acerca de los asuntos que afectan directa y profundamente sus vidas y la negativa de las diferentes autoridades por escuchar y acatar ese deseo de la comunidad han logrado que las manifestaciones sociales proliferen de una manera organizada y confluyan personas con iguales necesidades, incluso en el plano internacional. Hay personas y empresas que apoyan con aportes de dineros, entre otros, a esos conglomerados que hacen esos tipos de reclamos y han dado al nacimiento de las Organizaciones No Gubernamentales-ONG. El informe de desarrollo humano del 2002 dice que las ONG tienen dos tareas principales que son: primero hacer campañas para presionar a los decisores a actuar. Esto permite a aquellos grupos y personas expresarse por su mismo derecho de expresión. La segunda tarea es hacer negociaciones mundiales donde las ONG toman responsabilidades directas por medio de acuerdos oficiales. Es decir, que por un lado estimulan y apoyan a las personas a expresarse y ser oídas por ellas mismas, y por otro lado, las ONG asumen la vocería directamente.³⁹ Es verdad que existen ONG malintencionadas, que apoyan unos intereses mezquinos de unos cuantos y no los justos de

³⁸ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), IDHAC. 2010. *Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano: Informe sobre desarrollo humano para américa central, 2009-2010*. Bogotá D.C.: PNUD Bogotá.

³⁹ Naciones Unidas, PNUD. 2002. *Informe sobre desarrollo humano 2002, profundizar la democracia en un mundo fragmentado*. México: Ediciones Mundi-Prensa.

una comunidad, por ello se debe exigir, también, a esas organizaciones la rendición de cuentas, no solo en el área financiera, sino en los intereses y logros buscados y obtenidos. La protesta social no es una violación a las leyes y por lo tanto la protesta social no se puede criminalizar.

La Seguridad Colectiva altamente influenciada por la pobreza

El término “seguridad colectiva” no es un concepto abstracto. Capta las realidades fundamentales de las amenazas a que se ven enfrentados los gobiernos al querer construir la seguridad humana.⁴⁰

El Informe de Desarrollo Humano 2005 de la Organización de las Naciones Unidas “La cooperación internacional ante una encrucijada: ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual” expresa que “La inseguridad ligada al conflicto armado sigue siendo uno de los obstáculos del desarrollo humano...la humanidad no puede tener seguridad sin desarrollo, ni desarrollo sin seguridad y ninguno de los dos es posible si no se respetan los derechos humanos”.⁴¹

Se considera que la guerra fría se terminó en 1988 y los problemas de inseguridad por las armas nucleares disminuirían por la suspensión de la proliferación de estas armas. Pero la situación de inseguridad no solo no disminuyó, sino que aumentó en razón a la situación de terrorismo actual, a pesar que desde 1988 el terrorismo ha causado 20.000 muertes y los conflictos armados han causado millones.

Los conflictos armados están relacionados estrechamente con el desarrollo humano, lo cual quiere decir que la seguridad depende de la existencia de pobreza, pero los delincuentes no necesariamente son los pobres. El informe de la ONU continua diciendo que existe responsabilidad directa e indirectamente de todos los países, especialmente de los países ricos por el sufrimiento de los países pobres. A ello se suma el interés común que hay en la comunidad internacional. Todo ello constituye seguridad colectiva. La seguridad colectiva vincula a las personas de los países ricos directamente con las comunidades de los países pobres que son víctimas de los conflictos.

⁴⁰ Arnaud Blin, Gustavo Marín 2009. *La ONU y la Gobernanza Mundial, El problema de la Seguridad Colectiva*. Consultado en la página de Internet “Foro para una gobernanza mundial”: <http://www.world-governance.org>. Consultada el 2 de agosto de 2012.

⁴¹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2005. *Informe sobre desarrollo humano 2005: La cooperación internacional ante una encrucijada: Ayuda al desarrollo, comercio y seguridad ante un mundo desigual*. Ediciones Mundi-Prensa.

Los desplazados por conflictos armados de los países pobres llegan usualmente a los países ricos con todos sus problemas, que afectan a la sociedad de los países ricos receptores. El terrorismo generado en los países pobres a raíz del conflicto armado, repercutirá obligatoriamente en los países ricos. Por lo tanto los conflictos violentos de los países pobres constituyen factor de inseguridad mundial.

Las amenazas a la seguridad no significan solo la guerra, la violencia contra los civiles, el terrorismo y el crimen organizado, sino que también están las enfermedades infecciosas, el hambre y el daño al medio ambiente.

Las estrategias de seguridad actuales suelen estar respondidas con repuestas militares sobredimensionadas a las amenazas de la seguridad colectiva pero infradimensionadas a la seguridad humana.

El Banco Mundial estima que una guerra civil se prolonga en promedio 7 años y medio y cada año reduce la tasa de crecimiento de la economía en 2,2%. El costo de un conflicto alcanza la suma de 54.000 millones de dólares, en promedio. Se considera que el conflicto colombiano desde 1992 ha disminuido la tasa de crecimiento en dos puntos porcentuales anuales, es decir 40 puntos de crecimiento hasta el año 2012. Los gastos adicionales en defensa representan el 1,8 % del Producto Interno Bruto PBI, que podría destinarse a desarrollo. El conflicto armado espanta la inversión extranjera reduciendo el empleo que es el bien máspreciado de los pobres.⁴²

El conflicto armado destruye la infraestructura que genera educación por la disminución en el presupuesto en los establecimientos educativos, salario de los maestros y aumento de la deserción escolar.

El sistema de salud también se deteriora significativamente dado que se busca por parte de los subversivos, dañar las instalaciones y los medios sanitarios por considerar que son objetivos militares, es decir que consideran que están al servicio de su enemigo y no de la comunidad, y que al destruirlos obtienen una ventaja militar clara. El problema se agrava porque el personal médico abandona el lugar de tal manera que la atención médica no existe, la población desmejora la salud, de modo que aumentan las enfermedades.

⁴² Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2005. *Informe sobre el desarrollo humano 2005: La cooperación internacional ante una encrucijada: Ayuda al desarrollo, comercio y seguridad ante un mundo desigual*. Ediciones Mundi-Prensa.

Desplazamiento, inseguridad y delito

La violencia ahuyenta a las personas de sus lugares de vivienda y de los lugares de trabajo. Así, desde luego pierden sus empleos y todas sus propiedades y los medios para ganarse la vida desaparecen para ellos. En el año 2002 Colombia tenía dos millones de desplazados o refugiados.

Entre 1998 y 2001 hubo más de 100.000 homicidios en Colombia. Es decir 61 muertos por cada cien mil habitantes por año.⁴³

Cuando concluyen los conflictos, la infraestructura física se puede recuperar en tiempo relativamente corto pero la situación social y psicológica demora en recuperarse.

La ineficacia de los Estados presenta tres características principales que hacen que los problemas políticos y económicos generen en conflictos violentos: falta de seguridad, falta de capacidad y falta de legitimidad.

El informe de desarrollo humano 2005 insiste que es urgente redefinir lo que es la seguridad que logre una seguridad colectiva. Se necesita un concepto que incluya la pobreza, la crisis social y el conflicto civil. Elementos principales que amenazan la seguridad mundial como la pobreza, la crisis social y el conflicto civil deben considerarse.

La seguridad colectiva debe enfrentar el terrorismo mundial y las armas nucleares, hasta el progreso para reducir la pobreza.

El informe de la ONU continua diciendo que en los últimos cinco decenios, la humanidad edificó rápidamente la seguridad mundial sobre la base de los factores de disuasión nucleares, el equilibrio de poder, las alianzas estratégicas, los pactos de seguridad regional y las acciones de política internacional por conducto de las superpotencias y las Naciones Unidas. Es preciso ahora que gran parte de este marco de seguridad mundial cambie. Debe edificarse en su lugar, o al menos, a su lado, una estructura nueva más amplia para velar por la seguridad de todos los pueblos del mundo.

Es primordial que el Estado colombiano este alineado con el método de la Organización de Naciones Unidas ONU con el propósito de generar la seguridad que permita el desarrollo humano sostenible.

⁴³ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2005. *Informe sobre el desarrollo humano 2005: La cooperación internacional ante una encrucijada: Ayuda al desarrollo, comercio y seguridad ante un mundo desigual*. Ediciones Mundi-Prensa.

En conclusión el presente capítulo trata la conceptualización de la seguridad en el mundo, desde un tratamiento epistemológico. Sin embargo se ha dedicado gran parte al desarrollo humano, precisamente en razón a que los dos aspectos: la seguridad y el desarrollo, son generados para la supervivencia y el bienestar de los seres humanos, en primer lugar y por otra parte debido a que los dos conceptos no pueden ser excluyentes. Es decir la existencia y progreso de cada uno de ellos depende del otro. Así mismo la ausencia o decremento de ellos afectará negativamente en el otro. Igualmente la seguridad ciudadana ha tratado de enfocarse en el respeto de la integridad de la persona, de sus bienes, su privacidad y su dignidad tomando como eje y razón de ser a las mismas personas humanas. No se puede pretender la obtención de protección a la persona humana como resultado simple y afortunado, derivado como consecuencia de acciones de defender a entes imaginarios creados como el Estado u otra institución por mas importante que parezca.

La invisibilización del ser humano por acciones enfocadas en elementos diferentes, crea situaciones de inconformidad, que empujan a las personas a expresarse ante el gobernante. Desafortunadamente no son escuchadas o son ignoradas por la falsa creencia basada en que los ciudadanos comunes no tienen derecho a opinar y decidir sobre los aspectos de la vida diaria que afecta su vida, desembocando en escenarios de protesta o la búsqueda de mecanismos de tercería como las Organizaciones No Gubernamentales.

El ejercicio debe hacerse en otro sentido, valga decir, que protegiendo directamente al ser humano se protegen las instituciones. Ello es lo correcto. Tarea tan compleja no la puede desarrollar una sola institución y mucho menos desde la visión de la represión. Debe ser un esfuerzo de todo el Estado para generar desarrollo humano con alianzas importantes con otros países y organismos multilaterales.

CAPÍTULO II: INTENCIÓN DE CREAR UN SISTEMA DE SEGURIDAD CERCANO A LA COMUNIDAD Y LOS RETROCESOS: DOS CASOS

CASO UNO: DECADAS DE LOS AÑOS CUARENTA Y CINCUENTA

I. Nace la intención de contratar una Misión de Policía extranjera⁴⁴

La historia toma fuerza por el año de 1948, cuando ocurre el trágico asesinato del líder político Jorge Eliecer Gaitán, caudillo del Partido Liberal en la ciudad de Bogotá⁴⁵. En aquella época Colombia contaba únicamente con dos partidos políticos, además del Liberal, estaba el Conservador. Al ser asesinado un líder Liberal, inmediatamente se hicieron acusaciones contra el Partido Conservador de haber fraguado su muerte. De las acusaciones se pasó a las acciones y las agresiones. Inicialmente fueron agresiones callejeras en una zona de Bogotá, y después se extendieron a casi toda la ciudad y rápidamente al país⁴⁶.

La Policía debía atender y contener los desmanes de los ciudadanos, sin embargo gran parte de los miembros de la institución se desviaron de su misión y optaron por hacer su propia justicia, de paso, defendiendo al Partido Conservador de donde ellos provenían, al igual que el gobierno del momento⁴⁷. La situación se tornó tan caótica que el Gobierno debió sacar a las calles al Ejército para tomar las funciones inmediatas de la Policía y suspender el cuerpo de policía que existía.

El Telegrama 96 de la Embajada Británica en Bogotá enviado al Foreign Office (Ministerio de Relaciones Exteriores de su país) de 27/28 abril de 1948 informó: "Casi toda la fuerza de policía de Bogotá se encuentra ahora en la cárcel como consecuencia de su deslealtad durante los recientes disturbios y actuar contra la población libre. En espera de una profunda reorganización, el ejército está cumpliendo las funciones de la policía bajo la ley marcial"⁴⁸.

⁴⁴ Los documentos del gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña, se encuentra en idioma inglés. La traducción fue hecha por el autor de esta Tesis.

⁴⁵ Abella, Arturo. 1973. *Así fue el 9 de abril*. Ediciones Aquí Bogotá.

⁴⁶ Sánchez, Gonzalo. 1983. *Los días de la revolución: Gaitanismo y 9 de abril en provincia*. Centro Gaitán.

⁴⁷ Braun, Herbert. 1987. *Mataron a Gaitán: Vida pública y violencia urbana en Colombia*. Universidad Nacional de Colombia, Centro Editorial.

⁴⁸ Archivo FO 371/81498, National Archives, Londres. El documento original está en inglés. La traducción es mía.

Intención de reorganizar la Policía colombiana

La seguridad de la ciudad y de sus habitantes era un propósito de la Alcaldía de Bogotá. La idea de reorganizar la Policía no nació específicamente a raíz de la muerte de Jorge Eliecer Gaitán. Cuatro meses antes, el 9 de diciembre de 1947 la ciudad de Bogotá, expide el Acuerdo 107 "Por el cual se provee al mejoramiento de los servicios de Policía del Municipio", donde se asignaban unos presupuestos con el propósito de contratar a un oficial de Policía extranjero para asesorar en la reorganización completa de la fuerza de policía municipal. La norma especificaba que el oficial extranjero debía ser oriundo de Estados Unidos, Canadá o el Reino Unido. El alcalde entró en negociaciones con la embajada del Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte para la selección y envío de un oficial adecuado, que lograra imprimir en el cuerpo policial los cimientos para desarrollar una seguridad similar a la de las ciudades europeas.

Mientras las negociaciones entre el alcalde de Bogotá y la embajada del Reino Unido se llevaban a cabo, ocurrieron los desmanes a raíz de la muerte de J.E. Gaitán el 9 de abril de 1948. En esas circunstancias nace la idea de la reorganización, ya no solamente de la policía en el nivel municipal, sino en el orden nacional, por las consecuencias que se desataban no solo en la capital sino en el área rural, generando, incluso problemas de tierras⁴⁹. Es así que el gobierno nacional haciendo uso de los poderes extraordinarios adquiridos a raíz de los disturbios, expide el decreto 1403 del 30 de abril de 1948⁵⁰, por el cual organiza la Policía Nacional. En la norma se tratan los puntos principales como el despido de todos los miembros de la policía que existían en esos momentos, entregar los deberes de policía al Ejército, la inmediata contratación de una Misión de Policía extranjera para planear la organización de la nueva fuerza, y la contratación de los servicios de expertos legales colombianos para conformar un Consejo Consultivo para la Misión extranjera. El decreto en mención fue confirmado mediante la ley 93 del 16 de diciembre de 1948⁵¹.

En el mes de mayo de 1948, el gobierno colombiano hizo acercamientos con la embajada del Reino Unido ubicada en Bogotá, con el propósito de hacer una solicitud formal de examinar la aprobación de una comisión de cinco miembros para asesorar la realización de

⁴⁹ Fals-Borda, Orlando. 1982. *Historia de la cuestión agraria en Colombia*. Carlos Valencia Editores Bogotá.

⁵⁰ Diario oficial número 26716 del 12 de mayo de 1948.

⁵¹ Diario oficial número 26903 del 27 de diciembre de 1948.

los objetivos del decreto 1403. Los aspectos a ser cubiertos serían: organización general, policía urbana, policía rural, seguridad e inteligencia, y capacitación. Inicialmente el Gobierno británico no se había decidido a enviar una Misión a Colombia y estaba más inclinado a desistir de la propuesta, pero tal decisión fue cambiada a raíz de un comunicado de su Embajador en Bogotá donde expresaba que el gobierno de Estados Unidos de Norteamérica se había ofrecido para liderar el proyecto de reorganización de la Policía en Colombia.

El gobierno colombiano decidió acudir al gobierno Británico por ser ese Estado europeo quien ostentaba uno de los mejores sistemas de seguridad cercana a las comunidades⁵². En la reunión de la embajada británica se decidió que la Misión debía ser más numerosa para cumplir con las tareas adecuadamente y que debía ser un grupo corporativo bajo un líder responsable de la Misión ante el Ministro del Interior de Colombia, por intermedio del jefe de la Policía.⁵³

El Foreign Office (equivalente al Ministerio de Relaciones exteriores) asumió la tarea de seleccionar un oficial adecuado para liderar la Misión. El hombre escogido debería tener suficiente experiencia y posición para imponer respeto, tener conocimiento del trabajo de policía en comunidades menos avanzadas cívicamente que aquellas del occidente de Europa o Norte América, y sobre todo, tener la paciencia, el carácter y habilidad para mejorar sus objetivos por diplomático más que por métodos dogmáticos. El 11 de marzo J.C. Green escribió desde el Home Office (Ministerio del Interior Británico) para D.C. Tebbit en el Foreign Office (Ministerio de Relaciones Exteriores) ofreciendo al subcomisario R.J. Child y el Superintendente C.T. Francis O.B.E.⁵⁴, en comisión de servicio en Colombia por un año. El tema de ellos se estudió por parte del gobierno del Reino Unido y se consideró que había necesidad de crear una misión de más de un año. Eso dio lugar a que el Embajador sugiriera que sería preferible un oficial de mayor rango y retirado del servicio activo, para dirigir el equipo de acuerdo al contrato con el Estado colombiano. No se llegaba a un arreglo entre los dos países y después de varios desacuerdos, el gobierno

⁵² Emsley, Clive. 1991. *The English police: A political and social history*. Harvester Wheatsheaf.

⁵³ Carta confidencial de la Embajada del Reino Unido en Bogotá a la Oficina del Secretario Principal de Estado para Asuntos Extranjeros del Foreign Office de su país, No.107 del 30 de septiembre de 1949. Archivo FO 371/81498, National Archives, Londres.

⁵⁴ La sigla O.B.E. Significa "Officer of the Order of the British Empire" (Orden del imperio Británico en categoría de oficial) Orden de Caballería establecida en 1917 por el Rey Jorge V de Inglaterra.

colombiano estaba a punto de ofrecer su propuesta a otros países, por lo cual el gobierno británico tras haber buscado en varias ocasiones un candidato como jefe de la Misión y haber ofrecido el cargo a varios aspirantes, la posición fue aceptada por Sir⁵⁵ Douglas Gordon, C.I.E.⁵⁶, y su segundo al mando, Eric Rogers.

El alcalde de Bogotá Fernando Mazuera Villegas⁵⁷ había indicado su preferencia por los oficiales de "Scotland Yard" para la tarea, pero se sugirió que la misión de asesorar sobre el Tránsito (vehículos) de la Policía debía ser de los Estados Unidos⁵⁸. Más tarde, cuando el Jefe de la Misión de Policía británica estuvo en el país, pudo sugerir e insistió en que todas las unidades de la policía deberían ser asesoradas por un equipo de un solo Estado, y así quedó acordado.

El Gobierno colombiano, asimismo, pidió a Scotland Yard proporcionar un equipo de detectives para investigar el asesinato de Gaitán. El Embajador Británico consideró adecuada la solicitud, pero rechazó la idea que la cabeza de esa investigación liderara la reorganización de la policía, también, porque él sentía que la independencia y la credibilidad de la investigación se verían perjudicados si su líder hubiera tomado parte en la reorganización de la fuerza y además hubiera investigado la muerte de Gaitán. El 20 de mayo en el telegrama 95 del embajador, dirigido al Foreign Office, al referirse a la cabeza del equipo de investigación, dijo: "Se me ocurre que Sir David Petrie podría aceptar el trabajo y su experiencia es más adecuada, de los dos hombres", probablemente refiriéndose a Child y Francis.⁵⁹

Problemas para seleccionar personal dentro del Reino Unido

El Home Office (Ministerio del Interior) se impuso la tarea de difundir la información acerca de la comisión de policía para Colombia. Se enviaron cartas a todas las unidades de policía del Reino Unido, en busca de candidatos para tal misión. Es así como miembros de

⁵⁵ La palabra "Sir", que traduce "señor", escrita antes del nombre se usa en el Reino Unido para referirse a las personas que han sido nombradas como "Caballero" el cual es un título nobiliario otorgado por el monarca.

⁵⁶ La sigla C.I.E. significa "Companion Indian Empire", para referirse a quien se la ha otorgado la condecoración de "La Orden del Imperio Indio" (durante el imperio británico) en categoría Compañero, que hace parte de una orden de Caballería fundada por la Reina Victoria en 1878. Es protocolario escribir las siglas después del nombre.

⁵⁷ Fernando Mazuera Villegas, Página web de Dinero.com, <http://www.dinero.com/edicion-impres/ especial-comercial/articulo/fernando-mazuera-cazador-oportunidades/24927>.

⁵⁸ Torres del Rio, César. 1992. *Diplomacia y guerra fría: América latina, 1945-1948*. Fundación Nueva Época.

⁵⁹ Documento oficial Ubicado en el archivo F.O. 371/103407, 1952, National Archives, Londres- Inglaterra

la Policía enviaban solicitudes de aceptación incluyendo su *currículum vitae* y las razones por las cuales deseaban viajar al país suramericano.⁶⁰

En el proceso de estudiar las solicitudes de ingreso a la Misión que viajaría a Colombia, se generaron comentarios de inconformismo dentro de algunos sectores de la Policía y la ciudadanía británicos, basados en la escasez de personal para atender los problemas cotidianos debido a que un gran número de miembros de la Policía inglesa estaban ubicados en el extranjero, a causa del envío con anterioridad de uniformados en comisión a Francia, Alemania y Austria. Principalmente en esos países al término de la Segunda Guerra Mundial.

Sumado a eso, Gran Bretaña era para el año 1948 un imperio con dominios, colonias, protectorados y otros territorios gobernados o administrados con presencia en casi el 25 por ciento de toda la geografía mundial. Es así que tenía fuerzas de policía en todo su imperio. Luego de la Segunda Guerra Mundial se generó en las colonias británicas un sentimiento de independencia por parte de los naturales, razón por la cual la necesidad de policías británicos en esos territorios se hacía más evidente, para el imperio.

En ese momento se revisaron las solicitudes de los candidatos y se consideró decidido que los hombres propuestos por Scotland Yard no serían tan efectivos como los policías de una mayor antigüedad en edad y rango. Se pensó, de parte de algunos funcionarios del gobierno británico, que los oficiales retirados de la policía colonial podrían ser más fácilmente disponibles y dispuestos para una misión más larga. Para ello se propone a Sir David Petrie, sin embargo, posteriormente se decidió que Petrie, un jefe de policía retirado que había sido propuesto para liderar la Misión en Colombia tenía edad demasiado avanzada para la tarea, pero la idea de encontrar agentes retirados que hubieran laborado en la policía colonial se había acentuado.

El 26 de mayo de 1948 el Home Office (Ministerio del Interior) sugirió a Sir John Bennett, C.I.E., C.B.E.⁶¹, MC.⁶², que había sido Inspector General en el Punjab (India), para dirigir la misión de reorganizar la policía colombiana y se le hizo una oferta el 9 de junio del mismo año.

⁶⁰ Archivos FO 366/2807, 2808, 2809, 2810 de 1949, National Archives, Londres.

⁶¹ La sigla C.B.E. significa "Commander of the Order of the British Empire" de la Orden del Imperio Británico.

⁶² La sigla MC significa "Military Cross" que se refiere a una condecoración creada en 1914.

El 31 de mayo el telegrama número 133 del Embajador británico en Bogotá confirmó a Londres que el gobierno colombiano había aceptado la oferta de Sir Norman Smith para dirigir el equipo de investigación, sin embargo el 2 de junio se produjo la correspondencia dando a conocer de su incapacidad para volar a Colombia. La situación es que el candidato británico para iniciar las investigaciones del asesinato del líder liberal no había sido elegido aún, pero el jefe de la misión que organizaría la policía en Colombia sería Sir Archibald Douglas Gordon⁶³.

El Jefe de la Misión de la Policía Británica para Colombia: *Sir Archibald Douglas Gordon*

Durante mucho tiempo se ha creído en Colombia que Sir Douglas Gordon había pertenecido a Scotland Yard-Policía de Londres, sin embargo es importante precisar que si bien él fue policía británico, nacido en Inglaterra el 14 de abril de 1888, hijo de familia británica, sus padres fueron Alfred Ernest Gordon y Ada Marion, nunca prestó sus servicios como policía remunerado en Inglaterra o dentro del Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte, pero sí lo hizo en los territorios del imperio británico. Aunque obtuvo el título protocolario de “High Sheriff” de Bedfordshire otorgado por la Corona en Inglaterra. Desde el término de sus estudios en Londres, aplicó para laborar en la Policía en la India del Imperio Británico, siendo aprobado y asignado como Asistente del Superintendente de la Policía en Dacca, Provincia de Bengala, en el año de 1907, hoy en día llamada Dacca, capital de la República Popular de Bangladés.

En 1912, a los veinticuatro años de edad contrajo nupcias con Aileene Marie Oliver, y de dicha unión nacieron tres hijos.

Fue nombrado Superintendente de la Policía en 1915. Inspector General Auxiliar en 1919. En 1921 fue asignado como rector de la Escuela de Policía de Bengala. En 1927 fue nombrado Comisionado Adjunto de Policía en la ciudad de Calcuta.

⁶³ Desafortunadamente no encontré antecedentes sobre el proceso de selección de Sir Douglas Gordon. En el archivo FO 371/74694, The National Archives, Londres, sólo se encuentra una hoja de papel “mantequilla” en copia, en donde están escritos a máquina los nombres de tres candidatos: Sir Archibald Douglas GORDON (C.I.E); Mr. Clarence James CREED (C.S.I-C.I.E.-O.B.E.-MC), quien había sido Inspector General en la provincia de Binhar-India; y Sir George Alfred PEARCE (O.B.E.) fue Jefe de policía en “Las Provincias Unidas” de la India Imperial.

A la edad de cuarenta y tres años es ascendido a Subinspector General de Policía de Bengala en 1931. Posteriormente es nombrado Comisionado de Arbitraje de la Policía en Calcuta en 1935.

Ascendido y nombrado Inspector General de Policía en Bengala desde el año 1938 hasta el año de 1942. El cargo de Inspector General es el equivalente a Director General en la Policía colombiana. En el año de 1942 se retiró del servicio de policía y en ese mismo año fue nombrado como Consejero de Seguridad Civil del “Comando del Sudeste Asiático” del XIV Ejército (británico) en India hasta el año de 1945 durante la Segunda Guerra Mundial. Posteriormente nombrado como Director General de Aplicación en la provincia de Bengala durante los años de 1945 y 1946. En el año de 1946 se retiró de la India y en el año de 1948 fue contratado como Jefe de la Misión Británica de Policía en Colombia desde el mes de agosto del año 1948 hasta el 31 de diciembre del año de 1952.

II. Actuación de Sir Douglas Gordon como Jefe de Misión en Colombia⁶⁴

El diagnóstico que hizo el jefe de la Misión Británica en Colombia

Una de las primeras actuaciones del jefe de misión fue la de seleccionar a quien sería su segundo al mando y por sugerencia del señor Shuckburgh del Foreign Office, escogió al señor Eric M. Rogers (O.B.E.), quien recientemente se había retirado de la Policía de la India. Sir Douglas Gordon y Rogers viajaron juntos a Colombia, arribando a Bogotá el día 28 de agosto de 1948 para analizar la situación del país, dictaminar las condiciones de seguridad⁶⁵ y hacer un diagnóstico de las necesidades en policía. Como la Policía en Colombia había sido desarticulada totalmente, estos dos jefes consideraban que debían construir un cuerpo de policía desde sus cimientos.

Cuando Sir Gordon llegó a Bogotá, lo estaba esperando una comisión de coalición del gobierno Colombiano en vista que el Presidente de la República Doctor Mariano Ospina Pérez⁶⁶ había llamado a todos los líderes de los dos partidos políticos- Liberal y Conservador- pidiéndoles a los Liberales la cooperación para restaurar el orden y la confianza en el país. La coalición nacional estaba encabezada por el mismo Presidente de

⁶⁴ Basado en el informe final en once páginas que hizo Sir Douglas Gordon al Secretario de Estado para Asuntos Exteriores del Gobierno Británico, fechado en marzo de 1953, al finalizar su Misión en Colombia. Ubicado en el archivo F.O. 371/103407, National Archives, Londres.

⁶⁵ Gilhodés, Pierre. 1986. *El 9 de abril y su contexto internacional*. Anuario Colombiano de Historia Social y de La Cultura 13 : 14.

⁶⁶ Pérez, Mariano Ospina. 1950. *El gobierno de unión nacional*. Vol. 8 Imprenta Nacional.

Colombia de origen Conservador y su Ministro de gobierno de origen Liberal. En la primera entrevista del jefe de Misión Británica con el Presidente Ospina, el mandatario colombiano le encomendó que antes que la formación de una policía técnica modernizada, la necesidad era de una fuerza de policía no política, que garantizara la seguridad a todo el país.

De acuerdo al decreto 1403 del 30 de abril de 1948, por el cual organizaba la Policía Nacional y garantizaba la edificación de un concepto de seguridad, uno de los aspectos que definía era la contratación de los servicios de expertos legales colombianos para conformar un Consejo Consultivo para la Misión extranjera. La comisión era compuesta por cuatro distinguidos juristas – dos Conservadores y dos Liberales, integrada por Carlos Lozano y Lozano, Jorge Enrique Gutiérrez Anzola, Timoleón Moncada y Rafael Escallón⁶⁷. Los Jefes de la Misión Británica y la Comisión de juristas estuvieron juntos durante los primeros cuatro meses recorriendo el país, dando conferencias, en las principales ciudades. Conociendo los diferentes tipos de geografía y estudiando el sistema de justicia y el carcelario. La seguridad estaba siendo estudiada de manera integral y en el orden nacional. Analizaban aspectos de la policía anterior, observaban la situación de los “Territorios Nacionales”. Concluyeron que anteriormente, cada municipio o departamento había tenido su propia Policía, conformada por uno o dos personas, pagados muy pobremente, mal equipados y totalmente faltos de entrenamiento. No tenían ninguna conexión con las policías de otros municipios o departamentos, o con la parte Central de la institución. Sustituían a los uniformados con el relevo de cada alcalde y gobernador. Los policías eran más lo esbirros personales del alcalde, quien los usaba para controlar a los rivales políticos, también como mensajeros o mayordomos. Existían aproximadamente ochocientos cincuenta (850) cuerpos diferentes de Policía en el país. No existía realmente un concepto de Seguridad en el país, como tampoco un sistema para generar seguridad a los ciudadanos.

El plan de trabajo de la Misión Británica para integrar un Sistema de Seguridad

Sir Douglas Gordon envió el plan de trabajo para la organización de Fuerza de la Policía Nacional de Colombia para todo el país. Estaba dispuesto que la Fuerza de Policía estuviera controlada centralmente por un mando. Liderada por un Director General y su Plana

⁶⁷ Enciclopedia Historia de las Fuerzas Militares, Tomo IV Policía, Planeta Colombiana Editorial, Bogotá, 1993.

Mayor, conformada por cinco (5) Inspectores Generales para recorrer varias Divisiones de Policía y garantizar uniformidad y eficiencia. Cada Departamento comprendería una División, la ciudad de Bogotá como una División completa. Las Divisiones fragmentadas en Distritos y los Distritos en Estaciones de Policía.

Las Estaciones de policía coincidirían con la jurisdicción de un municipio excepto, en un número muy limitado de casos de pequeños municipios que Gordon los dispuso en pares, ubicando la estación en el más grande y una subestación en el más pequeño.

Cada municipio debía ser comprendido en las áreas urbana y rural con el objeto de que cada finca, villa, territorio abierto o selva estuviera definido dentro de la Estación de Policía y no se descuidara ningún lugar del territorio nacional.

El plan comprendía el país entero bajo un sistema uniforme de cobertura policial. Hoy en día esa organización no es novedosa⁶⁸, por cuanto es la estructura básica de la policía Colombiana, pero para ese entonces se consideraba una novedad.

La Policía investiga crímenes. Nacimiento de las Unidades de Investigación Criminal en la Policía Nacional como parte del concepto integral de seguridad

El sistema judicial colombiano era un sistema latino bajo el cual todos los crímenes eran reportados a los funcionarios judiciales menores que llevaban la investigación, quienes interrogaban a los testigos y enviaban el sumario a los jueces que impartían justicia. El principal defecto del sistema desde el punto de vista policial es que la Institución no tomaba parte de la investigación. No recibía información de los crímenes cometidos y no conocía nada del proceso de investigación, de las personas sospechosas o acusadas, y tampoco información de las investigaciones o juicios realizados. De hecho la Policía uniformada no tenía archivos criminales y la Seguridad o Departamento de investigación Criminal tenía registros sólo de un limitado número de personas convictas con poco o nada de información, fechas, clase de crimen cometido, y nada de modus operandi, cómplices o receptores, etc. Además, los pocos archivos criminales, de hecho, fueron destruidos por el fuego en los disturbios del 9 de abril de 1948⁶⁹ y era claro que ningún registro de alguna evaluación existía, aparte de una amplia colección de tarjetas de huellas dactilares que escaparon al fuego.

⁶⁸ Decreto 2203 de 1993. Por el cual se desarrollan la estructura orgánica y las funciones de la Policía Nacional y se dictan otras disposiciones.

⁶⁹ Sánchez, Gonzalo. 1983. *Los días de la revolución: Gaitanismo y 9 de abril en provincia*. Centro Gaitán.

Era obvio que Gordon no esperaba que el sistema judicial cambiara en un grado apreciable. Entonces se debía trabajar en ese propósito. El divorcio de la Policía con la investigación del crimen era para él un obstáculo considerable con miras a cualquier proyecto de organización o planeación de la Policía y de mejorar la seguridad en el país. Gradualmente y por insistencia constante y explicaciones dadas, Sir Douglas Gordon pudo convencer a la Comisión asesora de juristas sobre las ventajas y lo positivo de asociar a la Policía con la investigación, de la construcción de un adecuado gabinete⁷⁰ de antecedentes policiales y la esencial necesidad por un conocimiento más completo de los criminales activos y sospechosos, en razón a que la Misión británica estaba comprometida en el aspecto preventivo del trabajo de la Policía, y debía ser inteligentemente planeado y ejecutado.

Junto con la Comisión Asesora de juristas, Gordon planeó la disposición y organización de una Fuerza de Policía integrada e interrelacionada con todo el país, en un concepto integral de seguridad como se mencionaba anteriormente. Una vez que todo eso fue acordado, sólo fue asunto de redacción y complementar detalles en un decreto legislativo.

En esos momentos estaban decidiendo acerca del tipo de entrenamiento necesario y el número de ramas o especialidades de policía en que serían requeridos expertos. Sir Douglas Gordon envió a su segundo al mando, al señor Eric M. Rogers a Inglaterra a seleccionar el resto del personal de la Misión, mientras él se quedaba en Colombia porque sentía que debía continuar con la planeación detallada, en asociación con la Comisión Asesora, el director General de la Policía y el Gobierno colombiano.⁷¹

Para febrero de 1949, la Misión británica estaba completa con catorce (14) miembros y trabajando en Bogotá. En julio de 1949 la organización de la nueva Policía en las condiciones propuestas por Sir Gordon se convirtió en ley por el “Estatuto Orgánico de la Policía Nacional”⁷². Bajo este estatuto, también, la Policía se convirtió en la agencia de registros de delitos y fue autorizada a llevar todos los pasos preliminares de la investigación judicial, comunicando al juez de instrucción tan pronto como fuera posible y después en un informe escrito, entregarle los resultados de cada investigación al término de cuarenta y ocho (48) horas para que el juez pudiera actuar de inmediato, completando una mayor

⁷⁰ Se denomina gabinete al grupo de personas que componen un equipo de investigación con una especialización determinada.

⁷¹ Llorente, María V. 1997. *Perfil de la policía colombiana*. Universidad de los Andes.

⁷² Decreto no. 2136 de 1949.

investigación y la preparación del sumario para su presentación al tribunal que juzgaría. Esta fue una mejora considerable en menos de un año, dado que la Misión británica consideraba que la investigación adecuada de los delitos mejoraría la seguridad de los habitantes.

Implementación del plan de seguridad por parte de la Misión Británica

El siguiente paso fue desarrollar la organización y funcionamiento de la Policía como estaba estipulado en el Estatuto. Debían recordar que para la fecha no existía Policía civil. La gran dificultad residía en que la misión de los militares había sido hacer la guerra y su propósito: la eliminación del enemigo. Situación contraria a la tarea del policía que consistía en generar condiciones de convivencia entre los habitantes, para mantener una armonía en paz. En principio, la Policía no tiene enemigos, y los delincuentes y contraventores son considerados como “contrarios”, por lo tanto no se busca su eliminación, sino su resocialización. Así, el entrenamiento y mentalidad de un militar y un policía eran y debían ser marcadamente diferentes. Había un cuerpo de policía militar compuesto completamente por oficiales del Ejército secundados por soldados sin educación y sin conocimiento de policía, quienes habían acabado de prestar el servicio obligatorio y eran responsables de la ley y el orden en Bogotá y otras ciudades principales. Esto debía ser gradualmente reemplazado, pero no existía alguien disponible con conocimiento profesional de policía. Se hallaba un buen conjunto de edificios equipados como escuela de entrenamiento. Esto fue recuperado, y la Misión nuevamente preparó cursos. Se inició con un grupo de hombres jóvenes seleccionados como cadetes para la nueva Fuerza. Poco después un grupo de detectives, también, fue preparado.

Durante el tiempo que duró la Misión inglesa, el Director y Subdirector de la Policía colombiana fueron oficiales activos del Ejército. Para los grados intermedios fueron designados oficiales retirados del Ejército y la Armada, y uno o dos civiles junto con dos o tres oficiales de la vieja Policía quienes eran considerados políticamente seguros. Pero el grupo de personas nunca fue suficiente para los cargos importantes, incluso un cierto número de capitanes y tenientes del Ejército fueron prestados a la Policía. La Misión organizó cursos cortos, intensivos y especiales para esta clase de oficiales, y Sir Douglas Gordon desarrolló un curso específico para los oficiales de la Plana Mayor de la Dirección General.

Una escuela regional para agentes fue establecida y poco a poco otras cinco escuelas de entrenamiento para agentes fueron puestas en funcionamiento para los departamentos. Las conferencias y clases fueron preparadas por la Misión.

Una de las mayores desventajas fue el cambio de personal, particularmente en las posiciones claves. Gordon consideraba que esto era típico de la administración colombiana⁷³ y en eso ninguna razón era dada y los cambios eran inesperados. En los cuatro años que duró Gordon en Colombia conoció al menos siete (7) Directores Generales de la Policía, cinco (5) Jefes de Investigación Criminal, cinco (5) Directores de la Escuela de policía y cinco (5) jefes de la policía de Bogotá. Para mostrar que no sólo era en la Policía Nacional, explicó que en el mismo período hubo seis (6) diferentes Ministros de Gobierno. Por lo tanto el Jefe de la Misión Británica estuvo permanentemente explicando a los nuevos jefes de la Policía el enfoque de lo que se estaba haciendo y la proyección que se tenía, además de la política de seguridad interna entendida por el propio gobierno.

La situación política en Colombia y la seguridad

Lo más difícil e inquietante para esa época fue el factor político, según lo afirmaba el jefe de la Misión Británica. La coalición de los dos únicos partidos políticos colombianos, referida anteriormente, fue rota irrevocablemente y poco después de aprobarse el Estatuto Orgánico de la Policía⁷⁴, se llevó a cabo las elecciones presidenciales. Los Liberales se abstuvieron de participar en esas elecciones y el Conservador nominado, Doctor Laureano Gómez fue elegido. Las elecciones se llevaban a cabo cada cuatro años en el mes de noviembre y el presidente electo asumía en el siguiente marzo. Durante los cinco meses que le faltaban al presidente saliente para terminar su mandato, no podía hacer mucho, mientras que el presidente electo tranquila y gradualmente dominaba la escena política. Gordon escribió que el presidente conservador Laureano Gómez no tenía razón alguna para estimar a los Liberales, pues ellos habían quemado su Prensa y su casa de campo. Gómez fue considerado de suerte por haber podido escapar con su esposa a España. Allí absorbió ideas falangistas y regresó imbuido en esta doctrina y tendencias antiliberales. Cualquier persona sospechosa de ferviente apoyo al partido Liberal era arrancada de los cargos administrativos y los esfuerzos por una Policía no política fue disminuyendo.

⁷³ Tirado Mejía, Álvaro. 1989. *El gobierno de Laureano Gómez. De la dictadura civil a la dictadura militar. Nueva Historia de Colombia 2* : 1946-86.

⁷⁴ Decreto 2136 del 18 de julio de 1949, por el cual se dicta el Estatuto Orgánico de la Policía Nacional.

Poco tiempo después de asumir el cargo presidencial, Laureano Gómez sufrió un par de ataques al corazón y por condición médica no continuó activo en su trabajo. Como resultado, permaneció confinado en su habitación de Palacio casi por dos años y Roberto Urdaneta Arbeláez fue nombrado Ministro Delegatario. Al corto tiempo empezó a aparecer una división dentro del partido Conservador. Gilberto Alzate Avendaño⁷⁵ era quien lideraba la división por lo tanto el partido de gobierno vio necesario hacer una purga mayor a la Administración y finalmente por el término del tiempo en que la Misión británica salió del país, la policía existía apenas como la mugre de las personas del partido de Gobierno, según lo percibía Douglas Gordon.

Mientras la delincuencia común y la de guerra de guerrillas llevada por varias bandas fuertes de personas descontentas estaban en progreso, las fincas fueron atacadas y saqueadas en ciertas partes del país⁷⁶. Prácticamente una guerra civil estaba naciendo. Los delincuentes comunes y particularmente las guerrillas eran, indudablemente, animados y soportados con armas y municiones por ciertos sectores del partido Liberal. Ellos permanecían en movimiento, conocían el campo en el cual actuaban, y estaban generalmente armados. En opinión de Sir Douglas Gordon, el problema nunca fue abordado a fondo por el Gobierno como debió ser. El Ejército no actuó como debió actuar en tiempo de guerra y era imperioso ordenársele suprimir el movimiento rebelde. Mientras tanto la Policía fue usada para combatir a la delincuencia, dirigida por sus propios oficiales quienes tenían poco entrenamiento en tácticas y no tenía conocimiento en este tipo de lucha y en consecuencia sufrió muchas derrotas, afectando el sistema de seguridad que se intentaba construir.

Resultados de la situación política

Esta situación tuvo dos graves efectos en el programa de entrenamiento y organización. Primero, con el fin de proporcionar la fuerza para atender esta campaña, gran número de policías fueron sacados de sus tareas. Por ejemplo en Bogotá una tercera parte del total de su personal era destinado a ese propósito. Otras ciudades y distritos sufrieron de igual forma. El segundo efecto fue aún más inquietante. Durante las vacaciones de Semana Santa

⁷⁵ Herrera Soto, Roberto. 1982. *Gilberto Alzate Avendaño*.

⁷⁶ Fals-Borda, Orlando. 1982. *Historia de la cuestión agraria en Colombia*. Carlos Valencia Editores Bogotá.

de 1952 el Ministro de Gobierno Luis Ignacio Andrade⁷⁷ hizo una gira rápida por algunas ciudades capitales de departamento y se expresó sobre la amenaza que significaban las actuaciones de Gilberto Alzate Avendaño a la posición del Gobierno, el aumento de la amenaza Liberal y la necesidad de contrarrestarlas. Parece que un número importante de Gobernadores ejercieron toda su influencia y actuaron en esa dirección, cuando el gobierno central así lo solicitó. Esto significó un grado más grande de control y autoridad de carácter político sobre la Policía en los departamentos.

Como resultado, el Gobierno decidió desnacionalizar la Policía, revirtiendo al viejo sistema que daba a los Gobernadores los poderes de nominar y despedir al personal policial y ejercer un mayor poder sobre la Policía dentro de su jurisdicción. Afortunadamente este proceso se detuvo en los departamentos y no se restauraron las fuerzas independientes municipales o la autoridad de los alcaldes sobre la Policía como era antes. Sir Douglas Gordon reiteradamente explicaba a las autoridades nacionales de la inconveniencia en que los alcaldes tuvieran el control absoluto de la policía, pero los funcionarios colombianos replicaban que en Inglaterra las autoridades locales tenían control sobre su Policía. Fue difícil indicarles que en Inglaterra el sentido de justicia y el juego limpio existía, y que el personal no podía ser despedido de sus cargos a voluntad y retirarlos con cada cambio de gobierno. Gordon debió explicarles que el Home Secretary⁷⁸, similar al Ministro de Gobierno, a lo largo de toda Inglaterra tenía el control de la Policía y ejercía el poder sobre esa institución.⁷⁹

En esto Gordon fue exitoso y el decreto de organización de la policía fue aprobado en última instancia y la policía preservó el estatus nacional y un único mando institucional. Se insistió en la uniformidad de doctrina de seguridad, organización y entrenamiento en todas las partes del país, insistiendo que los cursos de entrenamiento en todas las escuelas regionales debían estar en concordancia con el currículo y lecciones establecidas por la Misión británica.

En teoría, la nueva situación, es decir, luego de la intención de volver a la policía municipal, no fue un grave retroceso. Incluso desde el punto de vista de aquellos oficiales

⁷⁷ Diario El Siglo, domingo 15 de enero de 1978.

⁷⁸ Página web del Secretary Home del Reino Unido: <https://www.gov.uk/government/organisations/home-office>

⁷⁹ Emsley, Clive. 1991. *The english police: A political and social history* Harvester Wheatsheaf.

de la Fuerza que se habían unido con el propósito de hacer una carrera, claramente eliminaron su sentido de inseguridad en la titularidad de un cargo, asignaciones justas y prospectos de promoción. Situación que hubiera ocurrido de haberse dejado al capricho individual de los Gobernadores, quienes aunque ya no tenían el control legal sobre los oficiales, del cuerpo nacional, tendrían formas y medios para deshacerse de quienes no gustaban. No cabía duda que los oficiales mismos percibían más vivamente lo que Gordon sentía, la inseguridad de un futuro.

Resultados en seguridad alcanzados por la Misión Británica según el Jefe de la Misión

A pesar de esas dificultades y decepciones, Sir Douglas Gordon pensaba que podría, seguramente, ser considerado que ellos (la Misión) habían dejado los fundamentos básicos de una bien organizada Fuerza de Policía. Hasta que punto Colombia construiría sobre las bases o si ella seguiría de cerca el plan preparado por la Misión estaría por verse. Gordon no esperaba que la estructura completa se diera como él la había visualizado durante su labor en Colombia. El carácter nacional y la idiosincrasia natural, las influencias políticas y económicas guiaban el desarrollo futuro de la Fuerza a través de las líneas autóctonas. Así es como Gordon pensaba que debía ser.

La Misión había organizado una Fuerza de Policía con un control centralizado, establecida en Divisiones, Distritos y Estaciones de Policía, con poderes y funciones definidos, determinados para todo cargo, desde el Director General de la Institución hasta el Jefe de una Estación de Policía.

La Misión fijó un número de escuelas de formación de oficiales y detectives y un número de escuelas de entrenamiento para agentes reclutas. Tres cursos de oficiales y dos de detectives se desarrollaron bajo la guía y control de la Misión, mientras cientos de agentes habían sido entrenados a través de las escuelas. La Misión preparó el currículo para los diferentes cursos y redactó todas las conferencias en temas de policía (diferentes de la instrucción y educación civiles).

En Bogotá y otras tres ciudades principales, la Misión organizó un completo, y cuidadosamente trabajado sistema de turnos, patrullas, puestos fijos y zonas de Sargentos supervisores, pasando a pie sobre, prácticamente, cada metro en el suelo durante el patrullaje, es decir un cubrimiento de todo el territorio nacional.

La Misión estableció oficinas de información (denuncias) en Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Manizales y Cartagena, con vehículos radio-patrullas y equipos cuidadosamente entrenados.

En Bogotá, tres oficiales de la Misión hicieron un prolongado y detallado estudio del problema del tránsito de vehículos y enviaron un exhaustivo informe con soluciones de glorietas, vías de un solo sentido, paraderos y rutas de los buses de servicio público a las autoridades municipales⁸⁰, quienes eran las responsables por el control del tránsito y la entrega de las licencias a los vehículos. El orden del tránsito era considerado factor determinante en la seguridad.

La Misión, también, preparó e imprimió un completo conjunto de registros, formas y modelos de respuestas para el uso en las Estaciones de Policía y Distritos que fueron presentados ante los Comandos de División y Departamentos de Investigación Criminal en espera de su aprobación.

Eric M. Rogers, subjefe de la Misión, fue acompañado muy de cerca por Sir Douglas Gordon en la preparación de la oficina de archivos para el Departamento de Investigación Criminal. Rogers sacó e imprimió todas las diferentes tarjetas por índices de modus operandi, deformaciones, peculiaridades, asociación, receptores, etc. y por reporte de pérdida de propiedad o hurto que llegaba a manos de la Policía. También entrenaron a un equipo para el mantenimiento de tales registros. Como todos los archivos anteriores fueron perdidos, el equipo fue instruido para empezar a construir un completo paquete de tarjetas para la población existente en cárceles. Al término del tiempo de la Misión en Colombia, el Departamento de Investigación Criminal tenía registros de más de cuatro mil (4.000) criminales.

Gordon opinaba que la Misión pudo haber dado a la Policía colombiana los núcleos de todo lo necesario para una Fuerza de Policía modernizada, que diera inicio a un concepto de Seguridad. Además Gordon pensaba que podría, muy seguramente, decirse que la Misión había hecho del Agente de Policía un servidor público con auto-respeto y generalmente respetado por el público. Los oficiales también habían demostrado un rápido crecimiento en espíritu de cuerpo y orgullo en su profesión.

⁸⁰ Prieto Páez, Leopoldo. 2005. *La aventura de una vida sin control. Bogotá, movilidad y vida urbana 1939-1953.*

Necesidades futuras proyectadas por la Misión británica

Para el término de la Misión Británica en Colombia, la Policía necesitaba considerable inversión económica, mejores uniformes y mejores instalaciones. Sobre todo se necesitaba mayor seguridad en los cargos y términos del servicio, lo cual protegía a los uniformados de despidos caprichosos.⁸¹

Gordon esperaba que tal vez en el futuro, con la aprobación de las autoridades británicas se desarrollaran algunos cursos en Inglaterra que podrían ser organizados para oficiales colombianos con el propósito que ellos pudieran ver la existencia real de todo lo que se les había dicho sobre el sistema de policía británico y de los ideales con los cuales habían tratado de inspirar a la policía colombiana.

El personal de la Misión⁸²

Eric M. Rogers, O.B.E. fue el segundo al mando en todo el tiempo de misión (cuatro años y cuatro meses). También era un oficial retirado de la Policía Británica que había trabajado en la India del Imperio Británico, específicamente en Las Provincias Unidas de Agra y Oudh, conocidas principalmente como las “Provincias Unidas”. Gordon agradeció a Rogers tanto su lealtad como su devoción al servicio, su sentido común práctico y su ecuanimidad en que aparecía en frustrantes circunstancias. Su amplia experiencia en varias ramas del servicio de policía fue invaluable para Gordon.

Desde febrero de 1949 a febrero de 1950, la misión constaba de catorce miembros. Un número lo conformaban especialistas cuya tarea principal era preparar informes, proyectos y borradores de conferencias en su objeto particular. Desde marzo de 1950 al final de 1951, la misión contaba con nueve miembros, ya que cinco habían terminado su contrato. Hacia el final de 1951 el gobierno colombiano expresó el deseo de mantener la misión para asignarla a la Escuela “General Santander” por un año más pero con un mínimo número de miembros que se le pidió a Gordon recomendar. La cuestión de números se resolvió por sí misma de acuerdo a los que deseaban quedarse. Finalmente el Gobierno Colombiano desistió de la pretensión. Esto tendría una especial significación, que más adelante se tratará.

⁸¹ Documento oficial Ubicado en el archivo F.O. 371/103407, 1952, National Archives, Londres- Inglaterra

⁸² Carta del Home Office a Douglas Gordon informando que se ha hecho conocer a la Reina sobre las personas propuestas a conformar la Misión que viajaría a Colombia. Registrada en el archivo no. 5741/209/11 de fecha 21 octubre 1948, National Archives. Londres, Inglaterra

En su informe, Gordon dejó constancia de su agradecimiento por los valiosos servicios, consejos y aceptación voluntaria en el apoyo dado a él por quienes estuvieron el tiempo completo de la misión⁸³:

Señor Bertrand W.H. Dyer (ex-miembro de la Policía Metropolitana de Londres-Inglaterra)

Señor Frederik H. Abbott (Ex-miembro de la Policía de Sussex- Inglaterra)

Señor William Parnham (Ex-miembro de la Policía de Sheffield- Inglaterra)

Comentarios concluyentes que hace Sir Douglas Gordon en su informe final

Sir Douglas Gordon sugería que en un futuro las misiones enviadas a Sur o Centroamérica debían tener el conocimiento del idioma español. Durante los seis primeros meses de servicio en Colombia, Gordon fue completamente dependiente de los traductores. Ninguno de los oficiales de la Policía colombiana, los miembros de la Comisión de juristas o de los ministros de Gobierno colombiano hablaban inglés para tener alguna comunicación directa, hasta que él a fuerza de trabajo duro adquirió un conocimiento práctico de español. Fue una desventaja constante.

Sir Douglas Gordon revela los obstáculos de la lengua, la cultura y la tradición a que se enfrentaban, tratando de introducir un sistema muy diferente en un ambiente que pudiera ser que realmente no quería ese cambio. Las cartas revelan la frustración temprana con el lenguaje. A su regreso al Reino Unido, luego de su primera visita de diagnóstico, tomó clases de español y cuando regresó a Colombia para tomar oficialmente posesión de su cargo, dio su primer discurso público en español y luego se hizo muy competente en el idioma.

Gordon expresó que el tratamiento que recibió en Colombia fue extremadamente generoso y cordial. El conocimiento profesional y experiencia fueron completamente reconocidos y sus opiniones escuchadas con total apreciación, aunque ocasionalmente sus propuestas que consideraban trabajo duro y atención al detalle, presentaban excusas para demorar y modificar la acción. Tuvieron un buen acuerdo para hacer el relanzamiento de la revista de la policía mensualmente (una revista muy bien hecha según el británico). Gordon

⁸³ Nota donde Gordon informa su satisfacción por el personal de la misión: Carta al señor Scopes. de fecha 7 de junio de 1949. Palacio de Policía, Bogotá. Archivo 19/21/49 National Archives, Londres-Inglaterra.

acompañado por el señor Rogers estuvieron constantemente animados por las contribuciones a la revista.

Los miembros de la Misión encontraron generalmente un gran aprecio del modo de vida británico, una estima genuina y casi afecto por la Familia Real Británica por parte de la sociedad colombiana. En la muerte del Rey Jorge las expresiones de condolencias fueron escritas⁸⁴ y verbales, siendo para Gordon muy emocionante. En el periódico bogotano del día siguiente apareció una nota redactada muy amablemente de tristeza y condolencia. Gordon estaba orgulloso de haber sido seleccionado para liderar la misión en Colombia y sentía que había pasado cuatro de los más interesantes y valiosos años, y esperaba que para Colombia hubiera valido la pena, también.

III. ¿Fue un fracaso la Misión Británica de Policía en Colombia?

En algunos documentos colombianos e ingleses se mencionan los problemas⁸⁵ que tuvieron los miembros de la Misión de Policía Británica en Colombia, que se debieron reflejar en los resultados de la tarea. Incluso en el informe⁸⁶ No. 4 (164/1/53) de fecha 8 de enero de 1952, clasificado como confidencial, firmado por el Señor Gilbert MacKereth, Embajador del Reino Unido en Colombia y dirigido al Primer Secretario de Estado para Asuntos Externos del Foreign Office (Ministerio de Relaciones Exteriores) en Londres, expresa que aunque el epílogo de la Misión, podría ser tomado del Libro de Job relacionado en La Biblia y tomar prestado el título de “El fracaso de una Misión”, expone que esto es injusto por cuanto se había invertido gran cantidad de trabajo por parte de Sir Douglas Gordon y su equipo de trabajo, que redundaría en beneficios duraderos para la Policía Nacional colombiana y la Seguridad interna de Colombia.

En conclusión al informe referido anteriormente y a otros antecedentes, se podría interpretar que la Misión tuvo problemas de comunicación con autoridades colombianas, con la sociedad en general y con los miembros de la Policía en formación, a causa del desconocimiento del idioma español, a excepción del Comandante y segundo comandante de la delegación inglesa. El Embajador hace mención a que él había sugerido en otro

⁸⁴ Periódico El Tiempo, febrero 7 de 1952.

⁸⁵ Informe final que hace Sir Douglas Gordon al Secretario de Estado para Asuntos Exteriores del Gobierno Británico, fechado en marzo de 1953, al finalizar su Misión en Colombia. Ubicado en el archivo F.O. 371/103407, National Archives, Londres.

⁸⁶ En el Archivo con código AL 1641/2, National Archives, Londres.

comunicado, que se incorporaran policías británicos que estuvieran ubicados en Gibraltar⁸⁷. Escribe que con anterioridad le impartió consignas al representante del “Concejo Británico” que es una entidad de educación, para que impartiera capacitación intensiva en idioma español para los miembros de la Misión. También hace una comparación con la Misión de Policía británica en Grecia, y la misión en nuestro país es catalogada como un éxito.

Por otra parte las condiciones del momento en el país no eran condiciones normales en lo político como en lo ideológico de ver un cuerpo de Policía como un ente no político, que ya entraba en desacuerdo con el partido gobernante. Hacía mención, nuevamente, de la compleja situación sucedida en que el partido de Gobierno pretendía usar como su instrumento particular a la Policía para sus logros no misionales. La negativa a ingresar a la Policía o de permanecer en ella a los que profesaban simpatía por el otro partido político.

Por otra parte la insistencia que la Policía era y debía seguir siendo un cuerpo civil con disciplina especial, también creaba fricciones con los mandos de la Policía que para la época eran militares e indudablemente no encontraban coherencia a lo expresado por los ingleses. Los directivos exigían que los policías se comportaran como militares y no entendían que la disciplina especial era diferente a la disciplina militar. Ello generó grandes retrasos a un concepto de seguridad cercana al ciudadano.

La cuestión religiosa afectó el concepto de Seguridad

Sin duda no se ha hecho mención en el aspecto religioso sin embargo los antecedentes determinarán que probablemente este factor tan complejo incidió enormemente en el desempeño de la Misión Británica.

Como se mencionó anteriormente, el gobierno colombiano pretendía continuar con la Misión británica por un año más con sólo dos miembros, que no eran ni el jefe de la Misión, ni su segundo, sino de los más jóvenes de la misión y la razón simplemente era porque los candidatos a permanecer en el país profesaban la religión católica. Gilbert MacKereth, Embajador británico en Colombia, menciona que el Presidente Designado Doctor Roberto Urdaneta Arbeláez evitó hablar con Sir Douglas Gordon, por razón de su religión e hizo la solicitud al embajador directamente, acerca de la permanencia de los dos miembros de la Misión Británica.

⁸⁷ Carta de la Embajada del Reino Unido en Bogotá al Foreign Office No.61 del 26 de mayo de 1948.

Los roces de miembros de la iglesia Católica colombiana contra la Misión británica con referencia de la religión era ampliamente conocida por la embajada británica en Bogotá⁸⁸.

El embajador se refirió en una de sus comunicaciones que los extranjeros de las misiones diplomáticas en Colombia al momento de dejar el país solían ser despedidos por el Gobierno con el otorgamiento de la “Cruz de Boyacá”, sin embargo la condecoración no fue otorgada a Sir Douglas Gordon ni fue despedido por el Presidente, a pesar que el embajador lo había solicitado directamente⁸⁹. Agrega el señor MacKereth que eso ocurrió a pesar que Gordon se había convertido, durante su estadía en Colombia, en un miembro de la Unión de Iglesias <No-conformistas> –que en principio rechaza a la Iglesia Anglicana- y había sido objeto de críticas aunque luego fue provechoso para él.

El embajador británico informaba que el asunto de la religión debía ser considerado por su gobierno en el momento de nombrar nuevas misiones, para que los miembros de dichas misiones tuvieran el apoyo y soporte de la iglesia militante en Colombia. También advierte que era difícil sobre-estimar la gran influencia que tenía el Cardenal Primado de Colombia, pues era la influencia social más poderosa que ni el mismo Gobierno era excepción en el país. Para entender mejor la influencia del Cardenal Primado es suficiente con recordar que en la primera mitad del siglo XX, él era quien orientaba al país sobre las preferencias de Dios sobre uno de los candidatos Conservadores a la Presidencia de la República.

A diferencia de Inglaterra que en su mayoría pertenecía a la Iglesia Anglicana que no sigue los lineamientos del Papa en el Vaticano. Situación que estaba en contravía con la Iglesia Católica Romana en Colombia.

Uno de los efectos importantes fue la influencia de algunos miembros de la Iglesia colombiana sobre los policías, al inculcarles que los ingleses no eran personas correctas por cuanto no eran católicos y por lo tanto había un rechazo silencioso a los instructores y negación a lo que ellos enseñaban. Situación que indudablemente influyó en la imagen de los extranjeros y su trabajo en la sociedad colombiana.

⁸⁸ informe del embajador británico en Bogotá al Home Office sobre la influencia del Nuncio Católico en la política. 164/1/53, con el aviso de CONFIDENCIAL. Del 8 de enero de 1953. Archivo AL 1641/2 National Archives. Londres, Inglaterra.

⁸⁹ *Ibidem*.

Muerte de Sir Archibald Douglas Gordon

Al término de la Misión en Colombia, Sir Douglas Gordon salió del país hacia Inglaterra, pero primero fue a Chile en plan de descanso. Llegó al Reino Unido y se instaló en Bedford. Luego de catorce años muere en el mes de septiembre del año de 1966, momentos en que estaba escribiendo un libro que cubre sus servicios entre 1907 y 1936, y que quedó inconcluso⁹⁰.

IV. Los logros en Seguridad de la Misión de la Policía Británica en Colombia a pesar de los problemas de religión, complejidad política, violencia y desconcepción sobre policía.

Indiscutiblemente los logros de la delegación inglesa en Colombia fueron esenciales e importantes. Al hacer un resumen no solo de lo alcanzado sino de los problemas que debieron afrontar, que sin lograr superarlos por la naturaleza inmensa y arraigada en la sociedad colombiana debieron convivir con ellos sin descuidar sus metas.

Principales problemas que tuvo la Misión inglesa

El problema no era realmente el idioma, sino la diferencia de mentalidad en el concepto de servicio público que traían los europeos contra el de los colombianos de la época.

La religión es la expresión de la conciencia colectiva, en términos de Émile Durkheim. La complejidad religiosa es proporcional a la complejidad de una sociedad en las creencias y prácticas que unen. Está atada a un concepto de salvación individual, de ahí que se desprende un respeto y temor a Dios inconmensurables. De manera que para la época en que la misión Británica laboró en Colombia, la religión católica era prácticamente la única religión en el territorio y con un poder fantástico. Allí es donde se debe comprender la colosal dificultad con que se encontraron los ingleses por la acción del máximo representante de la Iglesia Católica en el país, encarnado en el Cardenal Primado de Colombia⁹¹, al no considerar a los miembros de la Misión británica dignos por cuanto no profesaban su concepción y tendencia religiosa, y la influencia negativa que ejerció en la sociedad, en los miembros de la Policía Colombiana y en las autoridades.

El conflicto político que independiente de la violencia generada, impedía que la Policía Nacional fuera apolítica. Tampoco lograba que se pudiera escoger entre lo mejor de la

⁹⁰ Ian Gordon. Nieto de Douglas Gordon. Entrevista hecha el 27 de julio de 2010.

⁹¹ Cardenal Crisanto Luque Sánchez, consultado en la página web de la Arquidiócesis de Bogotá: <http://www.arquibogota.org.co/index.php?idcategoria=864>

comunidad para integrar a la Fuerza de Policía, sino apenas de una parte que pertenecía al partido de Gobierno.

El concepto erróneo de nuestros dirigentes en instituir un cuerpo de Policía como herramienta para controlar a los adversarios políticos o como empleados personales impedía el avance en la construcción de una institución capacitada e idónea.

Orden público: El enfrentamiento fratricida en el que estaba sumergida la nación colombiana por causa de la lucha entre los partidos políticos que desencadenaron una violencia extrema y generalizada que generaba un odio ciego y discriminador.

La percepción errónea sobre seguridad que tenía la dirigencia política colombiana acerca de la filosofía, misión y concepto de desempeño de un cuerpo de policía. Percepción extendida a la sociedad en general y en las fuerzas militares que se negaban a permitir el entrenamiento de acuerdo a lineamientos de la Misión inglesa por considerar que iba contra los cánones de disciplina, entre otros. Agregado a ello estaba la concepción de la Misión francesa del siglo XIX que haciendo un excelente trabajo en Colombia, venían de un concepto de policía integrista por los orígenes en la Francia napoleónica, diferente a la filosofía inglesa de trabajar a favor de una comunidad.

Los logros de la Misión Inglesa

Sin embargo, a pesar de que la Misión inglesa laboró en condiciones tan complicadas, los logros fueron inmensamente importantes. En resumen: la organización territorial de las unidades operativas que permite cubrir la totalidad del territorio nacional y que permanecen actualmente. Las funciones de los cargos en la policía, que generaron eficiencia y economía de esfuerzos, la creación de las unidades de Investigación Criminal y los gabinetes de criminalística que fueron y han sido el soporte en la administración de justicia. La dignificación de la profesión de policía y espíritu de cuerpo, que mejoró la eficiencia en los integrantes del cuerpo policial. La nacionalización de la Fuerza y consolidación en un mando único que permitió alcanzar unificación de criterios, procedimientos y entrenamiento, sacando a las unidades de policía en los municipios y departamentos del manejo arbitrario de los políticos de turno. La concepción civilista pero con disciplina especial que pocos entendieron, principalmente los militares, al trasladar el concepto de disciplina al campo estrictamente físico, asumiendo que disciplina era permanecer inmóvil durante largos períodos o caminar al mismo paso. La formación y capacitación no sólo en

la planeación sino en la organización y creación de escuelas de formación. La planeación del servicio de vigilancia ordinario que garantizaba el cubrimiento permanente y en todo el territorio nacional, y finalmente la implantación de una filosofía de servicio de policía vanguardista y propia de esa profesión y no de otra que consolidaba un concepto de Seguridad dirigido a la comunidad.

A pesar de la época, el esfuerzo de la Misión inglesa significó un avance muy importante en el logro de lo que hoy se denomina la seguridad ciudadana, sin embargo se presentaban contradicciones con los directores generales de la institución y de los directivos, por cuanto eran militares y no estaban de acuerdo con la filosofía del servicio de policía. Por lo tanto no aceptaban la instrucción ni su aplicación.

CASO DOS: DECADAS DE LOS AÑOS SESENTA Y SETENTA

Nacimiento de la Defensa Nacional, el Ministerio de Defensa, la Dirección Nacional de la Defensa Civil y la Seguridad Privada en grupos privados armados

El decreto legislativo 3398 de diciembre 24 de 1965 y el decreto 2341 de diciembre 3 de 1971 definen la defensa nacional, la defensa civil y la conformación de grupos privados armados, pero al analizar la normatividad y el “espíritu” que la acompañan, se evidencian que no correspondían a las necesidades del país, principalmente porque no existían las necesidades que pretendían satisfacer: la magnitud de determinadas amenazas al Estado colombiano.

En el año de 1965 se organiza la Defensa Nacional en Colombia mediante decreto legislativo 3398 de diciembre 24 de 1965⁹². El decreto se expidió en época en que el país estaba bajo la figura de “Estado de Sitio”, es decir en estado de excepción, por lo tanto fue adoptado como legislación permanente (salvo dos artículos) mediante Ley 48 de 1968⁹³. Las justificaciones para la expedición del decreto 3398 de 1965 era por carecer de un instrumento legal reglamentario para la defensa nacional, la necesidad de estructurar la seguridad interior y exterior de la nación, y para concretar los deberes que el Estado tenía con respecto a la defensa nacional. “Que los compromisos que el país tiene contraídos en el campo internacional requieren la adopción y ejecución de medidas que fortalezcan su

⁹² Diario Oficial No. 31.842, del 25 de enero de 1966

⁹³ Diario Oficial No 32.679, del 26 de diciembre de 1968

seguridad interior y exterior”⁹⁴, y para contrarrestar la acción subversiva armada del momento.

En esta norma también se definen los términos de “defensa civil”. Según el artículo 1º: “Defensa nacional es la organización y previsión del empleo de todos los habitantes y recursos del país, desde tiempo de paz, para garantizar la independencia nacional y la estabilidad de las instituciones”. La norma obligaba a todas las entidades y personas a cooperar con la defensa nacional.

Con respecto a la defensa civil dice en su artículo 6º: Defensa civil es la parte de la defensa nacional que comprende el conjunto de medidas, disposiciones y órdenes no agresivas, tendientes a evitar, anular o disminuir los efectos que la acción del enemigo o de la naturaleza puedan provocar sobre la vida, la moral y bienes del conglomerado social.

Con respecto a la Policía Nacional, el artículo 9º, trataba sobre la ejecución y preparación de la defensa nacional con el Ministerio de Defensa Nacional “...b) En el escalón bélico: El Comandante General de las Fuerzas Militares con: El Ejército...La Policía Nacional...”, es decir que consideraban a la Policía Nacional como una fuerza bélica, ya que en 1953 fue agregada mediante decreto presidencial, al Ministerio de Guerra (hoy Ministerio de Defensa), como cuarto componente del Comando de las Fuerzas Militares, como fuerza militar.⁹⁵

En el decreto 3398 de 1965, en el capítulo III, artículo 11, se modificó el nombre de ese Ministerio, al Ministerio de Defensa y en el artículo 13 ya hacía mención a las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, es decir que ya separaba a la Policía del componente militar, sin embargo seguía bajo la subordinación del Comando General de las Fuerzas Militares.

El artículo 19 le daba a las Fuerzas Militares la facultad de dirigir y coordinar el empleo de la Policía. En el párrafo del mismo artículo expresaba que la Policía actuaría a órdenes de los Comandos Militares, ante cualquier agresión exterior, conmoción interior o calamidad pública. Desde aquellos días en que se expidió el decreto, Colombia estuvo en estado de sitio, hasta que la norma perdió su vigencia, lo que representa que la Policía colombiana como cuerpo civil, debió seguir direccionamientos militares.

⁹⁴ Quinto “considerando” del decreto legislativo 3398 de diciembre 24 de 1965

⁹⁵ Decreto 1814 del 13 de junio de 1953.

Con respecto de las armas para los particulares, el artículo 33, en el párrafo 3o. rezaba que el Ministerio de Defensa Nacional, por conducto de los Comandos autorizados podrían amparar, cuando lo estimara conveniente, como de propiedad particular, armas que estuvieran consideradas como de uso privativo de las Fuerzas Armadas. Dando así, lugar al nacimiento legal de grupos armados diferentes a las instituciones estatales.

El decreto 3398 de 1965 generó el desarrollo de la seguridad nacional, otorgándole a los estamentos militares la facultad legal de armar a las mismas instituciones armadas, pero también a cualquier otra institución pública o privada, al igual que a personas, con armas exclusivas para las Fuerzas Armadas. Además le asignaba la responsabilidad de la seguridad interior al Comando de Las Fuerzas Militares, reforzando lo mencionado en el artículo 19.⁹⁶

Con respecto a la Entidad de Defensa Civil, el decreto 2341 de diciembre 3 de 1971⁹⁷ del Ministerio de Defensa, le asignaba unas funciones, entre ellas la de colaborar con la seguridad interna y el mantenimiento de la soberanía nacional, participar en la lucha contra el delito y seguridad pública. Además coordinaría planes que para la seguridad colectiva y de la comunidad se adoptaran. La Defensa Civil fue adscrita al Ministerio de Defensa.

Por lo descrito anteriormente, las normas colombianas que crearon el Sistema de Defensa Nacional, el Ministerio de Defensa y la Dirección Nacional de la Defensa Civil, enfocaron *siempre* la concepción de un enemigo interno, reflejado en los grupos insurgentes alentados por el comunismo internacional⁹⁸. Se pensó en la acción de países como Rusia y su eje de influencia. El propósito de la defensa nacional era "...garantizar la independencia nacional y la estabilidad de las instituciones". Artículo 1º del decreto legislativo 3398 de 1965 y adoptado como legislación permanente, por el artículo 1o. de la Ley 48 de 1968 (salvo los artículos 30 y 34), "...estructurar los planes de seguridad interior y exterior de la Nación", es decir de los organismos y no de las personas⁹⁹. Por otra parte la misión se la asignaron, aparte del Presidente de la República, al Ministerio de Defensa, a las Fuerzas Militares y a la Defensa Civil, que hacía parte del Ministerio de Defensa. Con esto se quiere advertir que

⁹⁶ Leal Buitrago, Francisco, y Dora Rothlisberger. 1973. *Estudio del comportamiento legislativo en Colombia*. Tomo I. Bogotá: Ediciones Tercer Mundo.

⁹⁷ Diario Oficial No 33.511 de 5 de febrero de 1972

⁹⁸ Leal Buitrago, Francisco. 2003. *De la guerra fría en América del Sur. La doctrina de seguridad nacional: Materialización*. Revista De Estudios Sociales(15): 74-87.

⁹⁹ Shinoda, Hideaki. 2004. The concept of human security: Historical and theoretical implications. *Conflict and Human Security: A Search for New Approaches of Peace-Building*.

la seguridad que se buscaba estaba encaminada a entes imaginarios (entidades) y no a las personas naturales. Además que la seguridad interior, seguridad pública e investigación de los delitos la dirigían órganos militares, por lo tanto con enfoque militar. Si bien la seguridad interna debía ser responsabilidad de la Policía Nacional como “...cuerpo armado de carácter permanente que hace parte de la fuerza pública, creada para la guarda del orden público interno...”¹⁰⁰, no se explica por qué la Policía estaba subordinada a las fuerzas militares y al Comando General de las Fuerzas Militares, para desempeñar las funciones que le correspondían como institución de naturaleza civil.

Ahora bien, la Defensa Civil mostraba una dualidad, para la época, en razón que se ocupaba de la atención de desastres y de la seguridad interna y mantenimiento de la soberanía nacional, de la misma forma que los Estados Unidos de Norteamérica tenían la dualidad de la Defensa Civil y la seguridad interna¹⁰¹. Es muy interesante, por no decir más, acerca de una organización de Defensa Civil como la colombiana, que tuviera como una de sus funciones la “...de Coordinar los planes que para la seguridad colectiva y la de la comunidad se adopten por los organismos de acción comunal, integración popular, integración campesina, acción cívico-militar y demás organizaciones y movimientos cívicos legalmente constituidos”¹⁰². A menos que los redactores de la norma y quienes la aprobaron se hubieran equivocado en el término de “*seguridad colectiva*” que en términos de la Organización de Naciones Unidas expresa que “...se entiende en el sentido militar tradicional: un sistema en el que los Estados se unen y se obligan en que la agresión contra uno es una agresión contra todos, y se comprometen en tal caso para reaccionar colectivamente”¹⁰³. Y aunque el documento de la ONU es del año de 1994, el concepto militar no es nuevo, debido a que es la noción que se tenía para el año de 1945 al finalizar la Segunda Guerra mundial y que dio origen a la ONU¹⁰⁴, aunque hoy en día se ha ampliado a aspectos sociales.

El concepto de seguridad colectiva para el año de 1965 ya tenía más de veinte años, por lo tanto es poco probable que se le haya dado un significado equivocado al término. Pareciera

¹⁰⁰ Decreto 2335 de 1971.

¹⁰¹ Civil Defense and Homeland Security: A Short History of National Preparedness Efforts, Department of Homeland Security, National Preparedness Task Force, Washington, Septiembre de 2006.

¹⁰² Decreto 2341 de 1971, artículo 9, literal H

¹⁰³ A more security world: our shared responsibility. ONU, Estados Unidos, 2004

¹⁰⁴ Torres del Rio, César. 1992. *Diplomacia y guerra fría: América latina, 1945-1948*. Fundación Nueva Época.

mas un acuerdo de las élites políticas colombianas del Frente Nacional, que aunque no gustaban de los partidos opositores, aceptaban situaciones para mantenerse en el poder.¹⁰⁵

“Defensa civil es la parte de la defensa nacional que comprende el conjunto de medidas, disposiciones y órdenes no agresivas, tendientes a evitar, anular o disminuir los efectos que la acción del enemigo o de la naturaleza puedan provocar sobre la vida, la moral y bienes del conglomerado social”¹⁰⁶ (El rayado es mío). Es claro que ya se contempla un enemigo.

Por otra parte, para que la Defensa Civil pudiera cumplir con la tarea de la seguridad colectiva, debió necesitar una coordinación internacional directa o indirecta para concordar con la filosofía de la doctrina, en el sentido de actuar con otros Estados en intervención colectiva. El texto original del Decreto 2341 de 1971: “Artículo 4. Conforme al artículo anterior, la Defensa Civil Colombiana cumple las siguientes funciones: a). Previene y controla los desastres; b). Colabora en la conservación de la seguridad interna y en el mantenimiento de la soberanía nacional. c). Participa en la lucha contra el delito; y d). Promueve y entrena la comunidad”. Esta es otra puerta que se abrió a la opción de crear grupos de autodefensas, en el sentido que no son esquemas estatales, sino particulares y sin control, por lo menos plenamente establecidos en manuales, reglamentos, y debidamente documentados.

La ambivalencia o dualidad de funciones de la Defensa Civil en Colombia es un reflejo de la figura de Defensa Civil en los Estados Unidos de Norteamérica, según lo describe el Departamento de Seguridad Nacional (NAS, por sus siglas en inglés)¹⁰⁷. El Estado norteamericano creó un sistema de defensa nacional dado que no había un órgano nacional capaz de centralizar, organizar y ejecutar planes de defensa nacional y de seguridad interior. La Defensa Civil se concentraba en aspectos de organizar a la población civil para protegerse de ataques externos y apoyar a las fuerzas armadas. El papel principal consistía en educar a la población juvenil para reaccionar a un ataque nuclear, en el sentido de protegerse y buscar refugio para evitar la acción de la bomba rusa. Para la educación de los niños y jóvenes se creó un programa de televisión llamado “Duck and cover”, con un

¹⁰⁵ Hartlyn, Jonathan. 1993. *La política del régimen de coalición: La experiencia del frente nacional en Colombia*. Tercer Mundo: CEI: Uniandes.

¹⁰⁶ Decreto legislativo 3398 de Diciembre 24 de 1965, artículo 6°.

¹⁰⁷ Civil Defense and Homeland Security: A Short History of National Preparedness Efforts, Department of Homeland Security, National Preparedness Task Force , Washington, Septiembre de 2006.

personaje de dibujos animados llamado “Bert” la tortuga, que orientaba a los jóvenes norteamericanos a protegerse.

En ocasiones la amenaza parecía desaparecer y la aparente calma hacía pensar que el presupuesto debía destinarse para otros propósitos. En estas discusiones, el territorio norteamericano sufrió, en poco tiempo, desastres naturales, los huracanes Hilda y Betsy devastaron el sudeste. Un terremoto de Alaska provocó una onda de marea perjudicial en California, y un letal tornado arrasó Indiana en 1965¹⁰⁸. Esto obligó a darle doble función a la Defensa Civil de Estados Unidos.

La discusión en Estados Unidos volvía a darse y giraba en torno a la efectividad del programa, dado que La Unión Soviética había detonado la bomba nuclear como ensayo, y expertos norteamericanos opinaron que simplemente buscar protección física inmediata, por parte de la población civil, sería insuficiente porque, según los estudios, una explosión nuclear no dejaría sobrevivientes. Otra discusión nacía en determinar el tipo de refugio que debía incentivarse: el individual para cada hogar o uno comunal para una población o número amplio de personas. Desde luego, también, se sumaba a la discusión, el uso del presupuesto militar en planes civiles. La discusión sobre la efectividad de los refugios fue amplia y se determinó que la medida no garantizaría la supervivencia de los protegidos, y que en determinado caso se daría una destrucción mutua asegurada entre Estados Unidos y la Unión Soviética, lo cual movió a los dos gobiernos a acercarse a dialogar e insistir en establecer unas normas mínimas de agresión en el evento de un ataque inminente. Uno de esos acuerdos concluyó que los ataques no se harían a los centros poblacionales, sino a objetivos de interés militar, como unidades del gobierno, fábricas militares, etc.

La dualidad de la Defensa Civil en Estados Unidos correspondía a situaciones que se daban en la pugna real que se producía con la Unión Soviética, en la cual se intentaba proteger a la población civil de un ataque inminente. Un ataque que, dadas las armas utilizadas (La bomba nuclear), creaba gran incertidumbre sobre la efectividad de las medidas de protección simplemente y por lo tanto obligaba al gobierno norteamericano a buscar otras soluciones como estimular las conversaciones con su oponente en los llamados SALT (Strategic Arms Limitation Talks treaty) que buscaban limitar el poder de daño de las armas.

¹⁰⁸ Acts of God: The Unnatural History of Natural Disaster in America, Steinberg Ted, 2006.

Así, la copia de la Defensa Civil en Colombia no parece corresponder a una planeación para responder a una problemática nacional, sino a un espejo del organismo extranjero. Finalmente se llega a la conclusión que la creación de una defensa nacional y la Defensa Civil fue motivada por unos principios de seguridad nacional¹⁰⁹, “para defender la independencia nacional y las instituciones patrias”¹¹⁰ originadas por la amenaza de un presunto enemigo externo como era la Unión Soviética y un enemigo interno como la guerrilla de tipo comunista, principalmente.

¿Porqué crear una Defensa Civil a imagen y semejanza de Estados Unidos? Colombia no estaba en la mira de la Unión Soviética -ni otra potencia- como enemigo número uno, que fuera la amenaza principal para el pueblo ruso, por lo tanto el uso de la bomba atómica y otras armas de esa peligrosidad no estaban contempladas para ser dirigidas contra Colombia. En nuestro país jamás se realizó un ejercicio de simulacro de evacuación por ataque atómico y tampoco se construyeron refugios para proteger a la población en general contra la radiación. Por otra parte, Colombia no tuvo, en los tiempos anteriores cercanos a la promulgación de la norma que crea la Defensa Civil, desastres naturales ni advertencias que iban a ocurrir. De manera que si no existían las condiciones de inseguridad que tenía Estados Unidos y que condicionó a ese país a organizar una defensa civil ¿Porqué en Colombia se creó un organismo con tanta semejanza a la estadounidense? ¿Fue la imposición de los Estados Unidos¹¹¹, el acto reflejo de un Estado confundido¹¹² o existían otros intereses?

En resumen, el actual capítulo muestra que hubo esfuerzos por generar un tipo de seguridad por medio de instituciones como la Policía Nacional y mecanismos como el sistema de protección al ciudadano, educación y formación de un modelo de funcionario de policía, la investigación de los delitos y el control de las contravenciones cometidas por la ciudadanía. También se crearon instituciones que buscaban destruir una amenaza interna materializada por la guerrilla comunista que era soportada por un enemigo externo como la Unión Soviética.

¹⁰⁹ Leal Buitrago, Francisco. 1994. *El oficio de la guerra: La seguridad nacional en Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo-IEPRI.

¹¹⁰ Decreto legislativo 3398 de Diciembre 24 de 1965, artículo 3°.

¹¹¹ Tapia Valdés, Jorge A. 1980. *El terrorismo de estado: La doctrina de la seguridad nacional en el cono sur*. Nueva Imagen.

¹¹² Torres del Río, César. 2000. *Fuerzas armadas y seguridad nacional*. Planeta Colombiana Editorial.

El mandato del año de 1965 “A los Comandos de las Fuerzas Militares, les corresponde dirigir y coordinar el empleo de la Policía Nacional”¹¹³ en asuntos de defensa nacional y defensa civil. Permite observar que como en el caso de la misión británica que llegó a Colombia en el año de 1948 luego del asesinato de Jorge Eliecer Gaitán, para organizar a la Policía Nacional, siempre existió la dirección y comando de las fuerzas militares, donde impusieron su perspectiva de organizar y determinar el funcionamiento de instituciones encaminadas a la atención del ciudadano como era el caso de la Policía y la Defensa Civil, imponiendo la “doctrina” transmitida por una potencia externa, con visión de seguridad nacional¹¹⁴.

La gran influencia de los militares en la organización del Estado colombiano hace pensar que había desconocimiento de temas estratégicos sobre seguridad por parte de los líderes políticos de la época o un temor al estamento militar, permitiendo al Ministerio de Guerra o de Defensa tomar el control de la política nacional en asuntos de seguridad, de manera indirecta pero efectiva, e imprimirle el perfil castrista a la seguridad de los ciudadanos. Por otra parte es importante considerar la influencia que tenía la Iglesia católica en las décadas de 1940 y 1950. Donde el Cardenal Primado influyó ampliamente en las decisiones del Presidente de la República con respecto al tratamiento y contratación de ingleses expertos en policía e intervenir en la comunidad académica policial del momento para que desecharan las enseñanzas de los británicos por profesar, ellos, una religión distinta a la Católica.

Otro gran problema que nació con la promulgación de las normas estudiadas en este capítulo fue la apertura a que los particulares tuvieran acceso a las armas consideradas de uso exclusivo de las fuerzas armadas. Allí no se creó una solución a las amenazas de la seguridad de los ciudadanos, sino que se generó una mal mucho mayor, que fue el auge de los grupos armados ilegales y luego en la transformación de los grupos de autodefensas ilegales¹¹⁵. El Estado colombiano trasladó su responsabilidad a los hombros de los ciudadanos y les asignó armas que sólo eran de uso de las Fuerzas Armadas. El decreto 3398 de 1965, en su artículo 33, parágrafo 2o. “El Gobierno determinará las armas que son

¹¹³ Ibidem, artículo 19°.

¹¹⁴ Salcedo Lora, Juan. 1998. *De la paz, las fuerzas militares y la guerra*. Revista De Estudios Sociales (2).

¹¹⁵ Colombia nunca más. Instrucciones para legalizar el paramilitarismo. 20082013]. Disponible desde www.movimientodevictimas.org/~nuncamas/index.php/documentos/recomendados/26-instrucciones-para-legalizar-el-paramilitarismo.html.

de uso privativo de las Fuerzas Armadas.” y parágrafo 3o. “El Ministerio de Defensa Nacional, por conducto de los Comandos autorizados podrá amparar, cuando lo estime conveniente, como de propiedad particular, armas que estén consideradas como de uso privativo de las Fuerzas Armadas”, abrió otro problema y era la conveniencia de asignar como propiedad de civiles, las armas de los organismos del Estado. La conveniencia sería el poder de los demandantes de esas armas, y ese poder se centralizó en las personas con mayor capacidad económica como los hacendados, ganaderos, esmeralderos, y mas tarde los narcotraficantes, que serían la base en la creación de los grupos paramilitares. A mayor capacidad económica, mayor acceso a las armas del Estado. Situación que agravaría el problema de seguridad en Colombia, en vez de solucionarlo, como se vería al final del siglo veinte.

El concepto de seguridad ciudadana ya existía desde la década de los años cuarenta del siglo veinte, y quizás antes, y seguramente con otras denominaciones, sin embargo, en Colombia dominó la tendencia a seguir la política de guerra sobre la vida ordinaria de los ciudadanos, lo cual desembocó en mas de medio siglo de retraso a la seguridad ciudadana.

CAPÍTULO III: LA SEGURIDAD CIUDADANA EN EL PERÍODO 1991-2012

Como se ha expresado, ya, en el Capítulo I, la probabilidad que ocurran eventos de cualquier clase puede ser alta o baja. Inicialmente no importaría a menos que esos eventos afectaran nuestro bienestar, es decir que nos hicieran daño. La situación de incertidumbre afecta a todo el conglomerado humano y por ello la intención de desaparecer la incertidumbre o por lo menos reducirla al máximo, genera (allí nace) la seguridad que no es otra cosa que la ausencia de riesgo o amenazas.¹¹⁶

Es así que la seguridad ha sido un factor determinante en el bienestar de los seres humanos. Ninguna actividad, proceso o transacción se desarrollaría si no existiera la seguridad que algo llegara a un feliz término. En estas condiciones, se puede afirmar con certeza que la seguridad humana, nace con el ser humano, de tal manera que sería incomprensible pretender arrogar la autoría a organización o persona alguna.

Indiscutiblemente la seguridad se ha transformado de acuerdo a las organizaciones sociales y a las amenazas a las que esas organizaciones se han visto confrontadas.

Como, también, se ha tratado en el capítulo I, la seguridad ha sido clasificada por la Organización de Naciones Unidas, en donde se determina a la Seguridad Ciudadana como aquella que está más acorde con las necesidades de las personas, sociedades y gobiernos que consideran el bienestar de las personas como el eje del Estado y su razón de ser, y no solo su instrumento o su insumo.

En este sentido es el interés de este capítulo, analizar los gobiernos de los últimos años y tratar de determinar si en Colombia, ha habido Seguridad Ciudadana, su evolución o los factores que han retrasado o impedido su nacimiento.

GOBIERNO DE CESAR GAVIRIA TRUJILLO¹¹⁷ 1990-1994

El período de gobierno de Gaviria es política e históricamente interesante por cuanto fue precedido de acontecimientos nacionales e internacionales que marcaron de manera significativa la vida de las personas que residían en Colombia y determinarían la vida política y de seguridad del país. La caída del muro de Berlín el 9 de noviembre de 1989 y la

¹¹⁶ Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010. PNUD, Colombia, 2009

¹¹⁷ Colombia, Presidencia de la República. 1991. La revolución pacífica: Plan de desarrollo económico y social 1990-1994.

posterior unión de las dos Alemanias, que era uno de los mayores símbolos de la Guerra Fría y del comunismo. La transformación y democratización de Europa del Este con la caída de los regímenes comunistas¹¹⁸. La invasión de Estados Unidos a Panamá y la caída del gobierno de Noriega. La pérdida del gobierno sandinista en Nicaragua y el estado del diferendo con Venezuela¹¹⁹ en Colombia, la lucha que enfrentaba el país con grupos narcotraficantes, particularmente con el Cartel de Medellín liderado por Pablo Escobar Gaviria, que tras la negativa del gobierno del Presidente Virgilio Barco Vargas (1986-1990)¹²⁰ a negociar con el cartel de la droga desató una tempestad de terrorismo en diferentes lugares del país. La muerte de dirigentes políticos y candidatos a la Presidencia de la República, particularmente de Luis Carlos Galán Sarmiento del partido Liberal, Carlos Pizarro, líder del recién desmovilizado movimiento guerrillero M-19, convertido en movimiento político Alianza Democrática M-19. También a Bernardo Jaramillo Ossa, candidato a la Presidencia de la República por el partido político Unión Patriótica – UP¹²¹. La situación de seguridad se tornaba oscura debido a los grandes problemas de narcotráfico, subversión, y delincuencia organizada que “...retrasaban el desarrollo nacional y crean el caos que generan desestabilización de las instituciones del régimen democrático”¹²². A pesar que el presidente Barco hacía actividades dentro de su gobierno y en todo el país para que se diera una nueva Constitución Política, en razón que consideraba que la Carta política de 1886 y vigente para la época, tenía muchas modificaciones que hacían complejo su cumplimiento.

Cesar Gaviria Trujillo había sido Ministro de Hacienda y Ministro de Gobierno en la administración Barco, pero se retiró del gobierno para participar en la campaña presidencial del año 1990 representando al Partido Liberal, donde ganó las elecciones en el mes de mayo del mismo año con el impulso extraordinario que le imprimió el hijo del líder liberal Luis Carlos Galán, asesinado días antes por las mafias políticas y del narcotráfico. Juan

¹¹⁸ Windschuttle, Keith, y Montse Conill. 2001. *La caída del comunismo y el fin de la historia*. Historia, Antropología y Fuentes Orales: 17-45.

¹¹⁹ Memoria al Congreso Nacional. Ministerio de Defensa Nacional. Imprenta de las Fuerzas Militares. Bogotá. 1990.

¹²⁰ Página web de la Presidencia de la República:

<http://web.presidencia.gov.co/asiescolombia/presidentes/64.htm>, consultada el 12 de septiembre de 2012.

¹²¹ Torres Del Río, César. 2010. *Colombia siglo XX: Desde la guerra de los mil días hasta la elección de Álvaro Uribe*. Grupo Editorial Norma.

¹²² Memoria al Congreso Nacional. Ministerio de Defensa Nacional. Imprenta de las Fuerzas Militares. Bogotá. 1990.

Manuel Galán lo haría para evitar que quienes habían planeado la muerte de su padre se apoderaran del partido. Gaviria, inicialmente, ganó la consulta interna del liberalismo, derrotando a Hernando Durán Dussán, Ernesto Samper, Alberto Santofimio, William Jaramillo y Jaime Castro:

"Quiero pedirle al doctor César Gaviria, en nombre de mi pueblo y en nombre de mi familia, que en sus manos encomendamos las banderas de mi padre y que cuente con nuestro respaldo para que sea usted el Presidente que Colombia quería y necesitaba. ¡Salve usted a Colombia!". Son las dramáticas palabras que Juan Manuel Galán, entonces con apenas 17 años, pronunció ante la tumba abierta de su padre, Luis Carlos Galán, en el Cementerio Central de Bogotá, el domingo 20 de agosto de 1989.¹²³

Durante su gobierno dio impulso a la idea de una nueva Constitución Política, tras el triunfo de la "séptima papeleta". Convocó a una Asamblea Nacional Constituyente que promulgó la Constitución Política de Colombia de 1991¹²⁴. Con su plan de gobierno "La Revolución Pacífica"¹²⁵ de corte aperturista a las importaciones y muchas veces acusado de neoliberal, aseguraba que fortalecería la justicia y la seguridad¹²⁶.

La seguridad sufrió una gran transformación gracias a lo ordenado en la nueva Constitución: "Pasamos de una Constitución que habla(ba) de los organismos del Estado y el cumplimiento de la ley, a una basada en los derechos de la gente"¹²⁷. El presidente César Gaviria insistía en los derechos de la gente, contrario al último Informe de Memoria enviado al Congreso de la República por el General Oscar Botero Restrepo, Ministro de Defensa Nacional, en el capítulo 1 "Seguridad interna del Estado" hacía un resumen de las actividades y logros durante el mandato del gobierno Barco, y en su último párrafo, después de veintitrés páginas se enfocaba en las "instituciones" y no en las "personas". Expresaba:

¹²³ Vargas, Mauricio. 1993. *Memorias secretas del revolcón: La historia íntima del polémico gobierno de César Gaviria, revelada por uno de sus protagonistas*. Tercer Mundo.

¹²⁴ López, Javier Ocampo. 2004. *Constitución política de Colombia*. Plaza y Janes Editores. Colombia S.A.

¹²⁵ Departamento Nacional de Planeación. *La Revolución Pacífica, Plan Económico y Social 1990-1994*. Bogotá, 1991.

¹²⁶ Ibidem.

¹²⁷ César Gaviria defendió la Constitución de 1991. Artículo, Diario El Espectador. Bogotá, 11 de junio de 2011.

“Así, no existiendo en el presente amenazas externas para la soberanía colombiana. Las Fuerzas Armadas pueden continuar entregadas a su tarea de preservar las instituciones democráticas y recuperar el orden público y la paz, aspiración compartida y anhelada por toda la Nación”¹²⁸

Además, mostraba una tendencia a considerar que los problemas principales de seguridad en el país provenían del exterior, marcado por la propuesta del gobierno norteamericano de considerar un enemigo externo y un enemigo interno, personalizado en el comunismo internacional, alentado por la Unión Soviética. Al desaparecer la Unión Soviética, tal vez se consideraba que había desaparecido el “enemigo externo”, pero había dejado enquistado en el país al “enemigo interno” en cuerpo de guerrilla.

La declaración del Ministro de Defensa denota un concepto de Defensa Nacional y Seguridad Nacional. También se confirma lo que expresó el Presidente Gaviria cuando se refería que ahora se hablaría de los derechos de la gente, y no de los organismos del Estado. Cuando el Ministro Botero se expresa en términos de “...preservar las instituciones democráticas y recuperar el orden público...”, mostraba una tendencia totalmente alejada de la personas y enfocado en las organizaciones.

La Nueva Constitución

A partir de la vigencia de la nueva Constitución, la justicia se fortaleció y se crearon instituciones como la Corte Constitucional, la Fiscalía General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y el Consejo Superior de la Judicatura. Nacieron derechos tan importantes como la Tutela, “...no obstante, esta tendencia de interpretación no parece todavía mayoritaria en el ámbito de la doctrina. Algunos de los manuales de derecho constitucional siguen siendo escritos por autores formados bajo el espíritu de la derogada Constitución de 1886 y del cual no se han desprendido”.¹²⁹

Los avances en términos de desarrollo humano mejoraron gracias a la Constitución de 1991 y su progreso. Sin embargo la seguridad parecía que continuaba en la misma

¹²⁸ Ministerio de Defensa Nacional. *Memoria al Congreso Nacional 1989-1990*. Imprenta de las Fuerzas Militares. Bogotá. 1990.

¹²⁹ Chinchilla, Tulio Helí. *Constitución Política de Colombia, comentada por la Comisión Colombiana de Juristas*. Impreandes. Bogotá. 1998.

situación. Gaviria impulsó el desarrollo de los mecanismos para lograr el mandato de la Carta Magna de 1991 y los desafíos políticos para su desarrollo¹³⁰.

Los retos de un civil como Ministro de Defensa

En el mismo año el gobierno nacional nombró a Rafael Pardo Rueda como Ministro de Defensa Nacional, un civil reemplazando al General Oscar Botero Restrepo, situación de gran significación, debido a que desde 1953 no había sido nombrado un civil en la jefatura de esa Cartera, desarrollando una idea que ya la estaba estudiando el Presidente Barco, por considerar que ya era hora de nombrar un civil como ministro de Defensa. “La razón fundamental es que el civil responda por el mejoramiento de las condiciones de la Fuerza Pública porque el militar no es deliberante por naturaleza. Además, el Presidente cree que el ministro civil tiene que servir de escudero ante una posible moción de censura, nueva figura contemplada en la nueva constitución...”¹³¹. Lo que parecía claro es que se acentuaba la necesidad de tener un mayor control político sobre los militares, y este nombramiento era un buen comienzo.

En el año siguiente se iniciaron diálogos de paz con los grupos guerrilleros como las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia), el ELN (Ejército de Liberación Nacional) y el EPL (Ejército Popular de Liberación), con el objeto de dar fin al conflicto armado en Colombia. Los diálogos se denominaron de Tlaxcala, por llevarse a cabo en la ciudad mexicana de ese nombre¹³². Las conversaciones se suspendieron ese mismo año tras no llegar a algún acuerdo de negociación.¹³³

Los problemas de seguridad en el país continuaban. Las pugnas entre grupos guerrilleros y paramilitares se incrementaban. Muchas personas consideraban que los paramilitares eran movimientos legales y también legítimos por la normatividad que existía en el país en la figura de autodefensas. El decreto 3398 de 1965 rezaba:

“PARÁGRAFO 2o. El Gobierno determinará las armas que son de uso privativo de las Fuerzas Armadas.

¹³⁰ Vargas, Mauricio. 1993. *Memorias secretas del revolcón: La historia íntima del polémico gobierno de César Gaviria, revelada por uno de sus protagonistas*. Tercer Mundo.

¹³¹ Gobierno de César Gaviria. Revista Semana. Bogotá, 4 de enero de 2004.

¹³² García Durán, Mauricio. 1992. *De la Uribe a Tlaxcala: Procesos de paz*. Cinep.

¹³³ Ministerio de Defensa Nacional. *Memoria al Congreso Nacional 1991-1992*. Imprenta de las Fuerzas Militares. Santafé de Bogotá. 1992.

PARAGRAFO 3o. El Ministerio de Defensa Nacional, por conducto de los Comandos autorizados podrá amparar, cuando lo estime conveniente, como de propiedad particular, armas que estén consideradas como de uso privativo de las Fuerzas Armadas.»¹³⁴

Incluso en el informe del Ministerio de Defensa Nacional 1989-1990 da cuenta de la creación de los grupos de autodefensa por parte del mismo Estado:

“Desde algunos años, ante la grave situación de orden público que se venía afrontando en las zonas rurales con el auge de los grupos subversivos. Especialmente de las FARC, se contempló en el reglamento de combate de contraguerrillas la creación de juntas de autodefensa, las cuales servían de alarma preventiva a la comunidad mientras llegaba el Ejército o la Policía, preservándola o protegiéndola de la violencia.

Infelizmente, cuando apareció el narcotráfico puso su mira en algunas de las autodefensas como infraestructura para la creación de su poder militar o en otros casos las comunidades (...) resolvieron pasar de la prevención y la defensa al ataque y a la venganza, financiadas (...) por el narcotráfico y (...) por la propia comunidad exaccionada, especialmente por hacendados y ganaderos.»¹³⁵

Los problemas de seguridad se concentraron en los departamentos de Antioquia, Norte de Santander y Valle del Cauca. En Antioquia se afectó Urabá por la situación de amenazas y atentados al sector sindical, el nordeste por acción de la guerrilla, el Magdalena Medio por los paramilitares, la zona cafetera con las secuelas de la violencia y la corrupción.¹³⁶

¹³⁴ Artículo 33 del Decreto 3398 de 1965, Diario Oficial No. 31.842, 25 de enero de 1966. Por el cual se organiza el Ministerio de defensa.

¹³⁵ Ministerio de Defensa Nacional. *Memoria al Congreso Nacional 1989-1990*. Imprenta de las Fuerzas Militares. Bogotá. 1990.

¹³⁶ Informe sobre Derechos Humanos 1992. Procuraduría General de la Nación. Oficina de Imprenta y Publicaciones. Bogotá, 1993.

Las quejas por violación de derechos humanos se acentuaban y llegaban a 2618. Barrancabermeja era afectada por el ELN. Cúcuta duplicaba en quejas, al resto del departamento. Como capital intermedia tenía el record más alto de denuncias por este tema, presuntamente por actores del Estado reportados a la Procuraduría General de la Nación, en razón a que esa entidad no emitía informes sobre violaciones por parte de grupos no estatales.

Como los actores no estatales, que presuntamente, eran quienes más cometían violaciones a los derechos humanos, no eran incluidos en algún informe de la procuraduría, seguían los estatales y entre ellos la Policía Nacional ocupaba el primer puesto con 373 sanciones, continuaban las Fuerzas Militares con 31 sanciones, luego estaba el Cuerpo Técnico de Investigación Criminal- CTI con 25, después el DAS con 10 y otras instituciones con 3, para un total de 442 sanciones.¹³⁷

La seguridad se veía afectada por la disputa del poder entre el Estado mismo, los grupos guerrilleros, los grupos paramilitares y entre ellos los narcotraficantes. Esto hacía que se concibiera el asunto como de defensa y seguridad nacional, y hacia allá se dirigían todos los esfuerzos. En síntesis era el control del territorio y la defensa de las instituciones lo que parecía estaba en juego.

La Policía Nacional

La seguridad individual de las personas trataba de darse por parte de la Policía Nacional, que estaba afectada por varias enfermedades. Entre ellas. la tendencia a la militarización de sus integrantes porque a pesar que “La Policía Nacional es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz.”¹³⁸, Seguía perteneciendo al Ministerio de Defensa Nacional y aunque la Constitución Nacional de 1991 era clara en las tareas que debían cumplir las instituciones de la Fuerza Pública (Fuerzas Militares y Policía Nacional), existía aún, normatividad que subordinaba a la Policía Nacional a los militares, el Ministro de Defensa había sido por largo tiempo un militar y la costumbre en

¹³⁷ Informe sobre Derechos Humanos 1992. Procuraduría General de la Nación. Oficina de Imprenta y Publicaciones. Bogotá, 1993.

¹³⁸ Constitución Política de Colombia, artículo 218.

los militares y en gran parte de dirigentes políticos había sido considerar que la Policía estuviera bajo control castrense.

Otras enfermedades que aquejaban a la policía era la falta de efectividad en razón a que se dedicaba a la seguridad nacional y no atendía los requerimientos de los ciudadanos¹³⁹. La comunidad veía que la policía se incautaba de toneladas de estupefacientes, armas de combate, realizaba capturas de guerrilleros, pero los problemas del barrio y la vereda, de convivencia y los delitos que los afectaban de manera directa no eran atendidos. Además la Policía Nacional sufría de problemas internos como la falta de profesionalización de la base (Agentes) por cuanto no tenían la oportunidad de lograr ascensos. La corrupción también afectaba a la institución.¹⁴⁰

“La Policía no debe tener propósito diferente que el de mantener la armonía social, la convivencia ciudadana, el respeto recíproco entre las personas y de estas hacia el Estado, lo cual da a la actividad policial un carácter eminentemente comunitario. Y sin embargo, predomina más dentro del trabajo policial la función represiva sobre la preventiva, como si fuera la primordial de la institución.”¹⁴¹

La situación de la Policía Nacional se tornó tan delicada, que el gobierno nacional ordenó una revisión de la institución y se conformaron dos comisiones, una externa y otra interna para determinar cuáles eran las causas de los problemas.

“El proceso de 1993 involucró activamente a la sociedad civil y la clase política, y sus aspiraciones quedaron plasmadas en una serie de Leyes y Decretos que emitió el gobierno. Dichas Leyes y Decretos desarrollaban un importante sistema de control y participación ciudadana en los asuntos de policía, y promovían el acercamiento de ésta a las autoridades civiles locales. Desde

¹³⁹ Casas Dupuy, Pablo. 2005. Reformas y contrarreformas en la policía colombiana. *Documento De Trabajo, Bogotá, Fundación Seguridad y Democracia 5.*

¹⁴⁰ Informe sobre Derechos Humanos 1992. Procuraduría General de la Nación. Oficina de Imprenta y Publicaciones. Bogotá, 1993.

¹⁴¹ *Ibidem.*

la óptica polarizada que se describió anteriormente, en este proceso el gobierno se alineó con las recomendaciones y los intereses de los “civiles” y, por lo tanto, su aceptación al interior de la Policía fue muy baja desde el inicio de su implementación.”¹⁴²

El sistema de prestación ordinaria, es decir permanente, de seguridad de la Policía era basado en el Programa “CAI”¹⁴³ (Comandos de Atención Inmediata) que había sido implementado en el gobierno del presidente Barco. El sistema era innovador en razón a que la institución policial “atomizó” los cuarteles y construyó unidades pequeñas en los barrios, es decir que no solo había un gran edificio policial en una localidad, sino que habían varios edificios pequeños en el área de jurisdicción, con un mando responsable, un equipo humano y logístico que le permitiera actuar de manera eficiente. El éxito del sistema consistía en que la ciudadanía sentía a la Policía cerca de ellos y percibían seguridad. Además, cada CAI contaba con un comité conformado por personas particulares de la vecindad, que velaban por el bienestar de los uniformados y hacían la tarea de control ciudadano. El éxito fue tan grande, que las comunidades demandaban un CAI para su barrio y el gobierno nacional ordenó cumplir con dichas demandas, sin tener en cuenta que el presupuesto y el talento humano para cubrir los servicios no eran suficientes. Muchos consideraban que el sistema CAI se reducía a la construcción de una caseta, por lo tanto las comunidades construían un habitáculo en los terrenos comunales bajo su presupuesto. El sistema colapsó muy pronto porque la policía debió fraccionar los equipos humanos y logísticos, llegando a la ineficiencia, por cuanto el servicio de policía, muchas veces se redujo a un policial cuidando el habitáculo, sin el personal que atendiera la demanda ciudadana en seguridad.¹⁴⁴

Luego de los estudios por parte de las dos comisiones, se entregó un documento al gobierno de donde nació la ley 62 de 1993 “Por la cual se expiden normas sobre la Policía Nacional, se crea un establecimiento público de seguridad social y Bienestar para la

¹⁴² Reformas y Contrarreformas en la Policía Colombiana. 2005. Pablo Casas Dupuy. Fundación Seguridad y Democracia. Bogotá.

¹⁴³ Manual para el Comando de Atención Inmediata, CAI. Policía Nacional de Colombia. Imprenta Nacional de Colombia. Bogotá, 2009.

¹⁴⁴ Diario El Tiempo. 1994. Cais cambian o se acaban: Policía. Publicación del día 3 de octubre de 1994. Colombia.

Policía Nacional, se crea la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y se reviste de facultades extraordinarias al Presidente de la República”¹⁴⁵.

En el artículo 1º, La ley determinaba la finalidad de la Policía: “...instituida para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades...”

Allí empezaba a marcarse la diferencia entre la seguridad nacional y la protección de las instituciones del Estado, para pensar en la persona humana de manera directa. La ley dispuso modificaciones al Consejo Superior de Policía. Modificó su nombre por el de Consejo Nacional de Policía y Seguridad Ciudadana. Incluyó al Presidente de la República, al Ministro de Gobierno, al Ministro de Justicia, al Ministro de Defensa, al Director General de la Policía, al Comisionado Nacional para la Policía (creado por la misma ley), a un Gobernador y a un Alcalde. El propósito, también, era lograr un mayor acercamiento a las autoridades civiles del orden departamental y local.

El 2 de noviembre de 1993 se firma el decreto 2203 "Por el cual se desarrollan la estructura orgánica y las funciones de la Policía Nacional y se dictan otras disposiciones"¹⁴⁶. Uno de los aspectos importantes es la creación de la policía municipal y el reconocimiento que el comandante debe hacer al alcalde como primera autoridad de policía. También se le asignan funciones como proteger a las personas, ejercer de investigador criminal para los delitos y contravenciones, prevenir la comisión de delitos, educar a la comunidad en el respeto a la autoridad y la ley, fortalecer las relaciones para con el ciudadano, atender y proteger al menor en sus derechos fundamentales, y vigilar y proteger los recursos naturales, entre otros. Funciones que hacen énfasis en el cuidado del ciudadano, su vida, su honra y sus bienes.

El artículo 18 del mismo decreto creó la Subdirección de Participación Ciudadana, para darles cabida a los ciudadanos en las decisiones en cuanto a la institución policial. Otro aspecto de gran importancia descrito en el artículo 71 se refirió al Control Operacional y lo describió como “...la atribución, definida por el Ministro de Defensa, en cada caso, que se da a determinados comandos de las Fuerzas Militares, para conducir operaciones en las que intervengan la Policía Nacional y otros organismos nacionales de seguridad puestos bajo su

¹⁴⁵ Ley 62 de Agosto 12 de 1993. Diario Oficial No. 40.987, de 12 de agosto de 1993.

¹⁴⁶ Diario Oficial No. 41.104. Noviembre 5 de 1993.

control”¹⁴⁷. La importancia radica en que la figura jurídica del “control operacional” se otorga por facultad del Ministerio de Defensa y no de manera general, diferente a lo mencionado en el decreto legislativo 3398 de 1965.

En 1993, en el mes de diciembre Pablo Escobar Gaviria, el narcotraficante y terrorista más sanguinario de todos los tiempos, es muerto por parte de la Policía Nacional colombiana en la ciudad de Medellín.¹⁴⁸

Después de los hechos anteriores en el ámbito nacional y los ocurridos en el exterior, que se mencionaron mientras gobernaba Virgilio Barco, la noción de justicia y seguridad estaban cambiando. Podría determinarse que el concepto de seguridad nacional estaba tomando un giro hacia la seguridad ciudadana. Pero seguían las mismas taras como la pretensión de los militares a considerar que la Policía Nacional podía seguir bajo su control de manera permanente e ipuesta por cualquier comandante de unidad, bajo la figura de “Control Operacional”¹⁴⁹, desde 1965 y refrendado en el “Plan Tricolor” del gobierno Barco en la lucha contra subversión, para mantener el orden público. Así, la Policía Nacional continuó con la doctrina de la Seguridad Nacional impuesta por las Fuerzas Militares.

Se reglamenta la Vigilancia Privada

La ley 61 de agosto 12 de 1993 revistió al Presidente de la República de facultades extraordinarias para dictar normas sobre armas, municiones y explosivos, y para reglamentar la vigilancia y seguridad privadas. El mismo día se firmó la ley 62 de 1993 que en el artículo 34 creó la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada como entidad adscrita al Ministerio de Defensa¹⁵⁰. El 17 de diciembre del mismo año se expide el decreto 2535, por el cual se expidieron normas sobre armas, municiones y explosivos¹⁵¹ y en el mes de febrero de 1994 se expidió el decreto 356, por el cual se expidió el Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada.

¹⁴⁷ Decreto 2203 de 1993.

¹⁴⁸ Duncan, Gustavo. 2006. *Los señores de la guerra: De paramilitares, mafiosos y autodefensas en Colombia*. Planeta Bogotá.

¹⁴⁹ Artículo 19 del Decreto 3398 de 1965, Diario Oficial No. 31.842, 25 de enero de 1966. Por el cual se organiza el Ministerio de defensa.

¹⁵⁰ Diario Oficial No. 40.987, de 12 de agosto de 1993.

¹⁵¹ Diario Oficial No 41.142, del 17 de diciembre de 1993.

Las normas fueron generadas para crear un ambiente de seguridad jurídica con respecto del uso de armas de fuego, principalmente, por parte de la población civil, y al organismo que las controlaba y regulaba su comercialización, porte y tenencia, de manera que pudiera definir claramente una empresa dedicada a la vigilancia privada de manera legal y pública, diferente a una organización ilegal que utilizaba armas para lograr sus propósitos delincuenciales y de intimidación. La norma permitiría a los ciudadanos, de manera lícita, adquirir armas de fuego, situación que también, influiría en la percepción de la seguridad.

Nace el germen de las polémicas organizaciones “Convivir”

Sin embargo la confianza de la sociedad colombiana y las organizaciones de derechos humanos se vio menguada por considerar que se abría la posibilidad de armar a la población civil con armas de uso privativo de las fuerzas armadas.

El decreto 356 de febrero 11 de 1994, originado en el Ministerio de Defensa Nacional, por el cual se expidió el Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada¹⁵² generó mucha polémica por considerar que el gobierno abrió paso a la creación de grupos de autodefensas ilegales o paramilitares. Aunque la Corte Constitucional mediante Sentencia C-572 proferida en el año de 1997 (casi dos años después) declaró el decreto exequible (ajustado a la Constitución y a las leyes), también declaró inexecutable el parágrafo del artículo 39:

Texto original del Decreto 356 de 1994:

Artículo 39: DEFINICION. Servicio especial de vigilancia y seguridad privada es aquel que en forma expresa, taxativa y transitoria puede autorizar la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, a personas jurídicas de derecho público o privado, con el objeto exclusivo de proveer su propia seguridad para desarrollar actividades en áreas de alto riesgo o de interés público, que requieren un nivel de seguridad de alta capacidad.

PARÁGRAFO. Se considera especial un servicio de vigilancia y seguridad privada, cuando debe emplear armas de fuego de uso restringido y actuar con técnicas y procedimientos distintos de los establecidos para otros servicios de vigilancia y seguridad privada, debiendo obtener aprobación del Comité de Armas del Ministerio de Defensa Nacional.

¹⁵² Diario oficial número 41.220

La razón que motivó la inexecutable del párrafo del artículo 39 fue por autorizar a los “servicios especiales de vigilancia y seguridad privados” el uso de armas de uso restringido (según el artículo 9 del decreto 2535 de 1993), es decir, de guerra o de uso privativo de la Fuerza Pública. La Corte Suprema en su decisión final consideró legales los “servicios especiales de vigilancia y seguridad privados” en razón a que, según el organo legislativo, el hecho que algunos violaran las leyes, y en especial el decreto 356 de 1994, no significaba que dicho decreto fuera contrario a la Constitución Nacional. El decreto 356 de 1994 incrementaba los problemas de convivencia y seguridad, afectando notoriamente la seguridad ciudadana, pero no creaba aún, las organizaciones denominadas “Convivir” que fueron utilizados en muchos lugares del país como herramienta de lucha de grupos ilegales de paramilitares y narcotraficantes, como se verá en el gobierno de Ernesto Samper.

La nueva Constitución Política de 1991 generó una revolución en los conceptos de derechos y garantías de las personas como individuos y como colectivos, de tal manera que empujaba a concebir de manera diferente la seguridad como hasta el momento se había concebido. Sin embargo los conflictos internacionales en el mundo no terminarían y la amenaza guerrillera en territorio nacional continuaba. Ello obligaba a mantener algunos esquemas que preservaran la defensa nacional, no obstante se mantuvieron conceptos y mecanismos militares para controlar amenazas de ese orden, pero también para controlar y administrar actividades y áreas netamente civiles, en la intención por parte de algunas instituciones militares para no perder el poder que ostentaban con la Constitución de 1886 y con la Unión Soviética vigente. Claros ejemplos son los organismos dependientes de la Armada Nacional como la Dirección General Marítima que tiene funciones derivadas de la ley 1 de 1991 que son acordes a las de una unidad militar, pero que han logrado conseguir otras que irían en contravía de la seguridad de los ciudadanos, por ser del ámbito de una entidad netamente civil, por lo menos en tiempos de paz. Como ejemplo se describen algunas de las funciones:

“Dirigir, regular, controlar y promover el desarrollo de la Marina Mercante, la investigación científica marina y el aprovechamiento de los recursos del mar.

Coordinar con la Armada Nacional el control del tráfico marítimo.

Regular, dirigir y controlar las actividades relacionadas con la seguridad de la navegación en general, la seguridad de la vida humana en el mar, la búsqueda y salvamento marítimos y fijar la dotación de personal para las naves.

Autorizar la operación de las naves y artefactos navales en aguas colombianas.

Regular, autorizar y controlar la adquisición, construcción, reparación, alteración, mantenimiento, utilización, desguace y venta de naves y artefactos navales. Para estos efectos podrá exigir que las naves que se proyecten construir, tengan las características recomendadas por la Armada Nacional por razones de defensa.

Regular, autorizar y controlar las actividades relacionadas con el arribo, atraque, maniobra, fondeo, remolque y zarpe de las naves y artefactos navales; practicar la visita de recepción a puerto colombiano a las naves y artefactos navales a través de las Capitanías de Puerto.

Regular, efectuar y controlar la inscripción, registro, inspección, clasificación, matrícula y patente de las naves y artefactos navales.

Fomentar, autorizar y supervisar la organización y funcionamiento de los astilleros, talleres y demás instalaciones para la construcción, reparación y mantenimiento de naves y artefactos navales e inscribirlos como tales.

Autorizar, inscribir y controlar el ejercicio profesional de las personas naturales y jurídicas dedicadas a las actividades marítimas en especial las de practicaje, remolque, agenciamiento marítimo, corretaje de naves y de carga, portuarias, estiba, dragado, clasificación, reconocimiento, bucería, salvamento y comunicaciones marítimas y expedir las licencias que correspondan.

Regular, dirigir y controlar las actividades del transporte marítimo internacional de cabotaje, público o privado; asignar, modificar o cancelar rutas y servicios y establecer las condiciones para la prestación de los mismos.

Autorizar los Acuerdos, convenios y asociaciones que proyecten realizar los armadores colombianos y cancelar la autorización cuando a juicio de la autoridad Marítima sea lesiva a los intereses nacionales.

Autorizar el arrendamiento o fletamento de naves y artefactos navales colombianos y extranjeros.

Aprobar el ingreso de los armadores colombianos a las conferencias marítimas y, registrar su representación, reglamentos, tarifas y recargos.

Autorizar las tarifas de fletes para transporte marítimo internacional, de cabotaje y las tarifas de pasajeros para embarcaciones de turismo.

Autorizar la aplicación de la reserva de carga y conceder el levantamiento de la misma.

Aplicar, coordinar, fiscalizar y hacer cumplir las normas nacionales e internacionales tendientes a la preservación y protección del medio marino.

Regular, autorizar y controlar la exploración de antigüedades y tesoros náufragos, adelantar los trámites de celebración y perfeccionamiento de los contratos de extracción o recuperación correspondientes.

Regular, autorizar y controlar las concesiones y permisos en las aguas, terrenos de bajamar, playas y demás bienes de uso público de las áreas de su jurisdicción.

Regular, autorizar y controlar la construcción y el uso de islas y estructuras artificiales en las áreas de su jurisdicción.

Regular, autorizar y controlar la construcción de puertos y muelles públicos y la operación de los mismos de conformidad con las normas vigentes.

Establecer las zonas de fondeo de naves y artefactos navales.

Fijar las tarifas por concepto de prestación de servicios conexos y complementarios con las actividades marítimas.

Autorizar y controlar los trabajos de dragado, relleno y demás obras de ingeniería oceánica en los terrenos de bajamar, playas y demás bienes de uso público de las áreas de su jurisdicción.

Adelantar y fallar las investigaciones por violación a las normas de Marina Mercante, por siniestros marítimos, por violación a las normas de reserva de carga, por contaminación del medio marino y fluvial de su jurisdicción, por construcciones indebidas o no autorizadas en los bienes de uso público y terrenos sometidos a la Jurisdicción de la Dirección General Marítima y Portuaria.”

Si bien la experiencia y conocimiento le permitía a ese organismo desarrollar la tarea, no actuaban como agentes auxiliares de las autoridades marítimas, sino que asumieron las facultades de autoridad marítima en actividades netamente civiles. Incluso en puertos y zonas costeras, en condiciones normales de orden público interior y exterior, que generaron de manera permanente situaciones, reales o no, de amenaza contra la soberanía o seguridad del Estado, para justificar su existencia y desempeño, en contravía de las tendencias de la seguridad ciudadana. Similar situación ocurrió con el Cuerpo de Guardacostas, un organismo militar en los ríos y costas nacionales, controlando y decidiendo en actividades de carácter ciudadano¹⁵³.

Los avances en seguridad durante el gobierno Gaviria fueron importantes, reflejados en el nombremiento del ministro de defensa civil en vez de un militar. La expedición de una nueva constitución que otorgó derechos que no existían en el país y que logró inclusión, dignidad y libertad ciudadana. Reorganizó la Policía Nacional, haciéndola mas profesional, efectiva y civilista. La inclusión de la sociedad en la desiciones de planeación del servicio y manejo de la Policía Nacional, mejoró de manera importante la concepción de la seguridad del individuo y no de las instituciones. Sin embargo persistieron grandes retrocesos como la gran influencia de la doctrina y la cúpula militar sobre la Policía Nacional, el control de actividades civiles por parte de organismos militares, ineficiencia policial y fortalecimiento de los paramilitares, hicieron que las condiciones para la seguridad ciudadana se retardaran.

GOBIERNO DE ERNESTO SAMPER PIZANO 1994-1998¹⁵⁴

El gobierno del Presidente Ernesto Samper inició con problemas de legitimidad por cuanto antes de la posesión del cargo como mandatario de los colombianos fue acusado que la campaña electoral fue contaminada con la entrada de dineros del narcotráfico. El candidato por el partido conservador, para la fecha y competidor a la presidencia de ese año de 1994, Andrés Pastrana Arango entregó unas grabaciones de audio (casetes) donde se escucha una conversación del periodista Gilberto Giraldo con los hermanos Gilberto y Miguel Rodríguez Orejuela, jefes del Cartel de Cali (organización del narcotráfico), sobre dineros

¹⁵³ Decreto 1874 de agosto 2 de 1979, Diario Oficial no. 35319 de 1 de agosto de 1979.

¹⁵⁴ Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Dnp, Ernesto Samper Pizano, Presidente de Colombia. 1995. *El salto social: Plan nacional de desarrollo y de inversiones*.

que le habían ofrecido al entonces candidato a la Presidencia de la República Ernesto Samper Pizano.¹⁵⁵

Andrés Pastrana entregó los casetes al presidente de Colombia Cesar Gaviria Trujillo expresando que en una de sus visitas de campaña a la ciudad de Cali, una persona anónima se los había entregado, a través de su jefe de seguridad. El Presidente Gaviria, a su vez, los envió al Fiscal General de la Nación para la respectiva investigación. El Fiscal General Gustavo de Greiff hizo una investigación muy breve, que tan solo duró un mes y no encontró pruebas para involucrar a Samper.

Los llamados popularmente *narco-casetes*, fueron de público conocimiento en razón a que un funcionario de la Embajada de Estados Unidos en Bogotá y director de la DEA para Colombia Joe Toff había hecho distribuir copias a todos los medios de comunicación en la capital de la República.

En razón a que no se involucró penalmente al candidato Samper, pudo posesionarse como presidente de los colombianos, sin ningún inconveniente, pero muchas personas no creyeron en su inocencia. Otros, simplemente aprovecharon la oportunidad para instigar, por ser enemigos políticos del presidente recién posesionado. El presidente fue posesionado de manera legal pero, tal vez, de manera ilegítima. Por lo tanto todo el período de su gobierno fue considerado por gran parte de la sociedad nacional como indigno para el cargo, situación que le dificultó gobernar, puesto que había ausencia de apoyo político y popular.

El programa de gobierno del presidente Samper se denominó “El Salto Social”¹⁵⁶. El programa estaba documentado en diez capítulos. El capítulo 2 estaba organizado por la estrategia económica y un breve diagnóstico de las condiciones del desarrollo económico, social y ambiental. En el numeral cuatro (IV) del diagnóstico se describe “Violencia y Justicia” y expresa aspectos importantes de seguridad. En uno de sus apartes indica que en el año 1993 sólo el 6% de los homicidios era atribuible a la guerrilla, narcotráfico o paramilitares. Agregaba que el 94% de esos homicidios eran resultados de agentes difusos. El diagnóstico de violencia y justicia hacía una descripción de los delitos en el país y los autores. Determinaba que los delitos de mayor impacto se daban en el área urbana y que a pesar que se habían desarticulado bandas narcotraficantes, grupos de justicia privada y

¹⁵⁵ Giraldo Palomo. 2005. *Los Rodríguez Orejuela, el cartel y sus amigos*. Juan C. Ediciones Dipon, Bogotá.

¹⁵⁶ Presidencia de la República. 1994. *El Salto Social, Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998*. Bogotá.

grupos paramilitares; que, además, se habían desmovilizado grupos importantes de la guerrilla, y aún los índices de homicidios mantenían la tendencia.

El diagnóstico sobre *Violencia y Justicia* iniciaba reflexionando en el sentido que “Una de las grandes paradojas del país es la coexistencia de un desempeño económico satisfactorio, con altísimos niveles de violencia”¹⁵⁷. Agregaba al análisis de la violencia factores de desigualdad económica y social, atado a la proliferación del porte de armas, incluso al consumo de bebidas embriagantes.

En resumen, el diagnóstico determinaba conclusiones específicas, a modo que la violencia era causada principalmente en áreas urbanas por personas que estaban por fuera de las organizaciones armadas ilegales como guerrilla, narcotraficantes y paramilitares. Que actuaban por razones de injusticia social y por la incertidumbre y desconfianza hacia algunos miembros de instituciones encargadas de servirle al ciudadano, añadido al alejamiento del ciudadano por la por la sensación de inseguridad.

El programa de gobierno “El Salto Social” en el capítulo de diagnóstico sobre *Violencia y Justicia* hizo un análisis desde la perspectiva de la seguridad ciudadana y fue desarrollado durante los cuatro años de vigencia.

Los problemas de gobernabilidad del Presidente Samper aumentaban y sus ministros como otros funcionarios de alto rango en el gobierno dimitían por la presión de los medios de comunicación en torno a los dineros del narcotráfico que entraron en la campaña a la presidencia. Los detractores eran muchos y desde varios lugares. Los problemas de inseguridad y violencia en el territorio nacional aumentaban por los actores armados ilegales. La situación internacional cambiaba por los nuevos objetivos internacionales que tenían los Estados Unidos al terminar la amenaza del comunismo después de la caída de la Unión Soviética. Una de las principales amenazas para los norteamericanos era el narcotráfico, representado en ingreso a ese país de clorhidrato de cocaína (Cocaína) producto del procesamiento de la hoja de coca¹⁵⁸, cultivada principalmente por Bolivia, Perú y Colombia.¹⁵⁹

¹⁵⁷ Presidencia de la República. 1994. *El Salto Social, Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998*. Bogotá.

¹⁵⁸ Durante el gobierno de Ernesto Samper los cultivos de coca estuvieron en aumento durante todo el período: Año/Hectárea: 1995 (51.000), 1996 (67.000), 1997 (79.000), 1998 (102.000).

¹⁵⁹ Naciones Unidas, Oficina contra las Drogas y el Delito. 2005. *Densidad de cultivos de coca*, ed. UNODC Colombia.

La guerrilla seguía su poder destructor y estaban logrando grandes golpes contra la Fuerza Pública; a Colombia se le había convertido en un peligro creciente, pero para Estados Unidos, al no existir ya el comunismo, no presentaban peligro más que como promotores del narcotráfico. Agregado a ello, El Ejército Nacional estaba siendo cuestionado por los casos de violaciones graves de derechos humanos¹⁶⁰ y en esa mezcla de lo interno con lo externo salieron a flote las ayudas económicas por parte de Estados Unidos condicionados al respeto de los derechos humanos. El país norteamericano, además, contaba con un sistema de “certificación” para apoyar préstamos de la banca internacional. De manera preocupante, Colombia fue descertificada durante los años 1996 y 1997.

La crisis aumentó en razón a que a raíz de una declaración ante los medios de comunicación por parte de Fernando Botero Zea, exjefe de campaña a la Presidencia de Samper y Ministro de Defensa en el año 1995, en que involucraba a Samper con dineros del cartel de Cali, que movió a los Estados Unidos *a invalidar* la visa de Ernesto Samper para ingresar a ese país.

Estados Unidos redujo de manera considerable el soporte económico al Ejército colombiano y lo encaminó a la Policía Nacional, que además estaba arrojando resultados importantes en la lucha contra el narcotráfico. El escenario de las dos instituciones creó una situación de tensión dentro del Ministerio.

La imagen negativa del gobierno colombiano y su presidente en el orden interno y externo se agudizaba, y los problemas de ausencia de apoyo financiero, político y social, sumado al incremento de las derrotas del Ejército ante las FARC hacían ver un panorama de inseguridad marcado.¹⁶¹

La Policía Nacional gozaba de algunas ventajas, en medio de la crisis del país. Lograba importantes golpes contra el narcotráfico, entre ellos, la desarticulación del Cartel de Cali, mediante la captura de sus cabecillas. El gobierno nacional apoyaba de manera especial a la institución policial en razón a que desde la proyección del Plan de Desarrollo “El Salto Social” se pretendía atacar los factores que generaban el 96% de los delitos por parte de los “agentes difusos” que parecían ser diferentes a los grupos armados ilegales. El gobierno

¹⁶⁰ Informe al Congreso 1996-1997. Procuraduría General de la Nación. Bogotá 1997.

¹⁶¹ Torres Del Río, César. 2010. *Colombia siglo XX: Desde la guerra de los mil días hasta la elección de Álvaro Uribe*. Grupo Editorial Norma.

nacional creó una nueva carrera dentro de la Policía, denominándola Nivel Ejecutivo¹⁶², que mejoraba las condiciones salariales del personal de agentes y suboficiales, como resultado de los estudios que había generado la ley 62 de 1993. Además, el presidente Samper sin visa y el Ejército sin apoyo por parte de Estados Unidos, hizo que la Policía Nacional y su director el General Rosso José Serrano Cadena fuera el interlocutor preferido en las relaciones con el gobierno de Estados Unidos, situación que creó roces con el ministro de Defensa y la cúpula militar.

El protagonismo de la Policía Nacional en este período estaba proyectado en el programa del gobierno Samper, desde sus inicios. Esta situación creó malestar en las Fuerzas Militares y particularmente en el Ejército Nacional debido a que venían de un gobierno que le había quitado la dirección del Ministerio de Defensa a los militares y había instaurado a un civil. Ahora llegaba un presidente que no les permitió el manejo total de la seguridad del país, como venía sucediendo por décadas y probablemente durante toda la existencia de la nación colombiana.

Pero la actuación de la Policía Nacional no fue impecable, por cuanto hizo cambios que había definido la ley 62 de 1993, referente a la creación de dos Direcciones: una Policía Urbana y la otra de Policía Rural o de Carabineros, para ampliar el servicio en los campos colombianos que habían estado desatendidos por el servicio. Por otra parte para especializar los servicios en cada área. En la normatividad anterior, la Dirección Operativa tenía la responsabilidad de cubrir el servicio de policía en el área urbana y rural, es decir en todo el territorio nacional. Por ello, la Dirección Operativa había sido la Dirección más importante dentro de la organización de la Policía Nacional y por ello era asignada al general con mayor graduación, después de la cúpula (Director General, Subdirector General e Inspector General). Es probable que la ley 62 de 1993, al crear las Direcciones de Policía Urbana y Rural, amenazara el poder de algún alto mando, en razón a que en la estructura anterior de la Policía el área rural y las ciudades estaban bajo un mismo mando y ahora estarían divididas. Por ello se gestionó la supresión de la Dirección de Policía Rural¹⁶³, causando gran atraso en la generación de la seguridad ciudadana para los campos colombianos.

¹⁶² Ley 180 de 1995.

¹⁶³ Decreto 1686 de 1997. Diario Oficial No 43.072, de 27 de junio de 1997, Por el cual se suprimen y fusionan unas dependencias de la Policial Nacional del Ministerio de Defensa Nacional.

Creación de las “Convivir”

El decreto 356 de 1994 generado en el Ministerio de Defensa Nacional, por el cual se expidió el Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada dio origen a la Resolución No. 368 del 27 de abril de 1995 *“Por la cual se fijan criterios técnicos y jurídicos y se señalan procedimientos para el desarrollo de los servicios de vigilancia y seguridad privada de que trata el artículo 39 del decreto 356 de 1994”*, también expedida por la Superintendencia de Seguridad y Vigilancia Privada durante el gobierno Samper y dio instrucciones que las cooperativas de seguridad se llamarían “Convivir” y les dio facultades de intervenir en la seguridad ciudadana y el orden público (entre otros) sacándolas de su ámbito que le había otorgado el mismo decreto. Esto agravaba la situación que el decreto 356 de 1994 les había permitido a las denominadas cooperativas de seguridad, en el sentido de autorizarles el uso de armas restringidas o de guerra:

“ARTICULO 1o. Los servicios especiales de vigilancia y seguridad privada que se autoricen por esta Superintendencia, a personas jurídicas de derecho público o privado, con el objeto de proveer su propia seguridad, se denominarán CONVIVIR.”

El gobierno de Ernesto Samper dio potestad a las “Convivir” para atender situaciones de seguridad que se salían de las de sus propios asociados y le otorgó facultades de desarrollar actividades de investigación e inteligencia, tareas exclusivas de los órganos de la nación, por lo tanto fue la herramienta perfecta para que los grupos delincuenciales que pretendieron hacer justicia de ellos y para ellos, adquirieran, no solo armas, sino autorizaciones de actuar y llegar a lugares deseados por ellos para implantar desolación y muerte en los campos colombianos, en la lucha contra las guerrillas de izquierda, principalmente.

Dos años después la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada expidió la Resolución No. 7164 del 22 de octubre de 1997, por medio de la cual revocó el artículo 1º de la Resolución No. 368 de 1995, sin embargo el daño ya estaba hecho.

Las condiciones de ilegitimidad que obstruían ejercer plenamente el gobierno al Presidente Samper eran aumentadas por la actitud desafiante de la cúpula de las Fuerzas Militares

dirigidas principalmente por oficiales del Ejército Nacional¹⁶⁴, por considerarse esta institución castrense quien cubría todo el territorio nacional en la lucha directa con las organizaciones subversivas, porque el Comandante General de las Fuerzas Militares era un oficial del Ejército y porque hasta hacía pocos años habían entregado la jefatura del Ministerio de defensa, que habían ostentado por casi treinta y dos años de manera ininterrumpida.

Las relaciones entre civiles y militares¹⁶⁵, específicamente entre el Poder Ejecutivo y la cúpula militar eran fundamentales para conjurar las amenazas de los grupos guerrilleros que atentaban contra el Estado mismo. Podría argumentarse que las fricciones entre el Presidente y el Comandante de las Fuerzas Militares se daban por las dudas de legitimidad de Samper como primer mandatario a raíz del muy conocido proceso “8000” (ocho mil)¹⁶⁶. Pero si fuese así, no se justificaría la permanencia de los comandantes en esos cargos, pues como hicieron otros funcionarios en diferentes organismos del Estado, no aceptaron permanecer bajo el gobierno de Samper por considerarlo indigno y renunciaron. Muchos otros ciudadanos rechazaron ofrecimientos del gobierno del momento para ocupar cargos en el sector oficial. Las fricciones siguieron, (incluso generando nombramientos de cuatro Ministros de Defensa¹⁶⁷) y debieron llegar a unos acuerdos como la promulgación de la ley 345 del 27 de diciembre de 1996 que ordenaba la emisión de títulos de deuda interna hasta por \$ 600.000 millones de pesos para fortalecer la capacidad de la Fuerza Pública¹⁶⁸. Incluso antes de esta ley, el gobierno nacional venía fortaleciendo la capacidad de las Fuerzas Militares y principalmente del Ejército. “En los presupuestos, y posteriores ajustes, de 1995, 1996 y 1997, el Congreso de la República ha respondido positivamente a las

¹⁶⁴ Dávila Ladrón de Guevara, Andrés, Rodolfo Escobedo, Adriana Gaviria, y Mauricio Vargas. 2000. *El ejército colombiano durante el período Samper: Paradojas de un proceso tendencialmente crítico*. Colombia Internacional Revista(49-50).

¹⁶⁵ Cabrera Ortiz, Fabricio. 2005. *Relaciones civiles y militares durante el período comprendido entre 1994-2002 y su incidencia en la seguridad nacional*. Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. Universidad Javeriana.

¹⁶⁶ El nuevo fiscal General de la Nación Alfonso Valdivieso reabrió el caso por los dineros que entraron a la campaña Samper Presidente. El expediente, aunque no tenía ese número realmente, se le denominó así para identificarlo de manera rápida.

¹⁶⁷ Fernando Botero Zea (1994-1995); Juan Carlos Esguerra Portocarrero (8 de agosto 1995 - 4 de enero 1997); Guillermo González Mosquera (12 de enero-16 de marzo 1997); Gilberto Echeverri Mejía (20 de marzo 1997-7 de agosto de 1998).

¹⁶⁸ Memoria al Congreso Nacional 1996-1997. Ministerio de Defensa Nacional. Imprenta de las Fuerzas Militares. Bogotá. 1997.

necesidades de apoyo que ha demandado la Fuerza Pública”¹⁶⁹. La creación de la Aviación del Ejército y otras unidades mayores dentro de la misma fuerza dan cuenta de las “negociaciones” que se daban en las relaciones cívico militares del poder. Con los apoyos económicos y logísticos al ejército en la segunda mitad del gobierno Samper se estaban presentando los fracasos militares de tanta magnitud ante las Farc. Esto influyó ampliamente en la percepción de inseguridad. Al revisar el objetivo fundamental del Ejército en 1996 se leía:

“El objetivo del Ejército se concentrará en desarrollar operaciones ofensivas y de control militar de área, de tal manera que conduzcan a quebrantar la voluntad de lucha de los factores generadores de violencia: subversión, narcotráfico, delincuencia organizada y delincuencia común, para obligarlos a aceptar los procesos que ofrezca el gobierno”¹⁷⁰ (el subrayado es del autor).

Es curioso que el Ejército expresara dentro de su *Objetivo Fundamental* “...quebrantar la voluntad de la delincuencia común...”. Lo cual muestra que la institución trataba de hacer lo que le correspondía a la Policía Nacional. Las razones por las cuales querían hacer la tarea de la Policía es lo que no está claro. Lo que podría concluirse es que estaban desenfocados en la misionalidad de un Ejército moderno y se distrajeron en la pugna política con el Presidente de la República y compitiendo con una institución armada de carácter civil, como la Policía, y por tanto no atendieron su tarea dentro de la defensa nacional.

Es probable que los militares no comprendieran el enfoque del gobierno Samper al planear y desarrollar un proceso de Seguridad Ciudadana, sencillamente porque al no ser de su responsabilidad, tampoco era de su dominio, o la subestimaron. Por lo tanto es posible que consideraran que la Seguridad Ciudadana era un aspecto menor y que se reducía al ámbito de los alcaldes o gobernadores de manera aislada. Muy probablemente algunas personas formadas en Seguridad y Defensa Nacionales, militares y civiles, podrían considerar que la Seguridad Ciudadana no era contundente por carecer, esta, de máquinas de guerra como tanques, vehículos pesados de combate, piezas de artillería pesada o personas armadas

¹⁶⁹ Ibidem.

¹⁷⁰ Memoria al Congreso Nacional 1996-1997. Ministerio de Defensa Nacional. Imprenta de las Fuerzas Militares. Bogotá. 1997. Página 178.

como para una guerra. Ello es porque la pretensión de la Seguridad Ciudadana es la de anticiparse a los grandes conflictos, atacando de manera preventiva los problemas que afectan la seguridad humana desde el desarrollo humano. Es decir, la satisfacción de las necesidades insatisfechas de los habitantes y generando mecanismos para que el Estado actuara como árbitro justo y oportuno en medio de las relaciones de las personas y de estas para con el mismo Estado.

En este enfoque la Seguridad Ciudadana es acertada en contraste con la Seguridad Nacional y no está subordinada a la Defensa Nacional, como tampoco está por encima de la Defensa Nacional. Una y otra son complementarias. La claridad que no se tenía era que cada una de ellas actúa en espacios diferentes aunque en momentos iguales.

Durante el gobierno Samper hubo avances importantes para el desarrollo humano y la seguridad de los ciudadanos, como la creación del SISBEN como sistema de información diseñado para identificar a las familias potenciales beneficiarias de programas Sociales y cuyo objetivo principal era establecer un mecanismo técnico, objetivo, equitativo y uniforme de identificación de posibles beneficiarios del gasto social para ser usado por las entidades territoriales y ejecutores de política social del orden nacional¹⁷¹, que le permitió el acceso a la salud, entre otros, a las personas que no tenían capacidad de pagar un servicio pagado. La adopción del programa “Plante” en que se combatían los cultivos ilícitos mediante la plantación de recursos lícitos. La creación de la Red de Solidaridad Social, orientada a proveer apoyos económicos a sectores marginales de la población. Aún así, el gobierno Samper se caracterizó por el auge de los grupos ilegales de justicia privada-paramilitares, la inestabilidad permanente a raíz de la concepción de ilegitimidad por parte de la población como consecuencia del proceso ocho mil, el aumento de los cultivos ilícitos y el narcotráfico, el inconformismo y amenaza latente por parte de los militares al gobernante, y un avance muy significativo de la pobreza y la miseria en el país hicieron que el desarrollo y justicia social colombianos retrocedieran y con ellos, la seguridad.

¹⁷¹ Consultado de la página de Internet del Departamento Nacional de Planeación-Sisben: <https://www.sisben.gov.co/ElSisbén.aspx#.UIEdBRYipEQ>

GOBIERNO DE ANDRÉS PASTRANA ARANGO 1998-2002

En su programa de gobierno “Cambio para construir la Paz” plasmó el concepto de la tendencia de seguridad que se ejercería para el cuatrienio. El programa de gobierno definió y diferenció dos aspectos: Seguridad y Defensa.

Desde el sector defensa se refería: “El problema más grande que enfrenta el Estado colombiano es la agresión interna, por cuanto amenaza la supervivencia de la nación”.¹⁷²

En este aspecto definía dos objetivos. El primero se refería a incrementar los niveles de efectividad de las operaciones y el segundo a neutralizar y desestabilizar la capacidad de los grupos e individuos al margen de la ley. A pesar de concentrarse en la amenaza interna, no se descuidaba la amenaza externa: “...con el fin de proteger la soberanía e integridad territorial se considera indispensable mantener la capacidad de defensa externa actual”.

Mientras el sector de Seguridad expresaba: “Las acciones de seguridad deben estar orientadas hacia la consolidación de un sistema de seguridad pública, mediante la profesionalización y tecnificación de las intervenciones policiales, la prevención del delito y la reducción de la criminalidad”.¹⁷³

Establecía tres objetivos: Avanzar en la profesionalización y tecnificación de las intervenciones policiales, desarrollar e institucionalizar las prácticas y mecanismos que llevaran a la prevención y reducción de los delitos más frecuentes, y fomentar la participación de la comunidad en los asuntos de seguridad.

Inicialmente hacía una diferenciación clara de los estamentos militares y de policía. Si bien enmarcaba a la Policía Nacional, un organismo de carácter civil, en los dos campos, de defensa y de seguridad, la concebía de diferente manera en cada caso.

En el campo de la seguridad se refería a << la “seguridad pública” tiene un deje impersonal y estatista que contrasta con el acento sobre la libertad y la participación de la seguridad “ciudadana”>>¹⁷⁴, aunque en el desarrollo del capítulo menciona a la comunidad y aspectos de seguridad local.

Las elecciones presidenciales, en primera vuelta fueron ganadas por el candidato liberal Horacio Serpa, pero debieron ir a segunda vuelta, en donde previamente, el candidato

¹⁷² Pastrana Arango, Andrés. 1998. *Cambio para construir la Paz. Programa de gobierno 1998-2002*. Capítulo VII, página 399.

¹⁷³ Ibidem.

¹⁷⁴ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, OEA. 2009.

Andrés Pastrana Arango publicó una fotografía de él junto al líder de las Farc en aquel momento, alias “Tiro fijo”. Situación que incrementó el optimismo de paz en un gran sector de la sociedad y que definió la balanza en las elecciones y le otorgó el triunfo a Andrés Pastrana para la presidencia de la República.

Es importante recordar que el gobierno de Andrés Pastrana Arango recibía un país con unos niveles supremamente altos en inseguridad. Los ataques guerrilleros habían logrado una serie de derrotas a unidades del Ejército y otras a la Policía Nacional¹⁷⁵. La situación era más grave, por cuanto esas derrotas fueron causadas a unidades que usualmente estuvieron compuestas de cientos de uniformados, por lo tanto no era el asesinato de un soldado o un par de policías que se encontraban descuidados y de manera aislada. Otro aspecto relevante era la estrategia de la guerrilla que consistía en la ofensiva en condiciones de superioridad numérica que aseguraba el copamiento de la fuerza pública. Las Farc habían cambiado su estrategia de guerra de guerrillas a la guerra de movimientos, caracterizadas, principalmente en grandes movimientos de subversivos y material bélico, de manera sorpresiva.

Por otra parte, el gobierno anterior, el del Presidente Ernesto Samper Pizano terminó en condiciones de debilidad política y de cuestionamientos de legitimidad que influyó marcadamente en las fuerzas armadas. De manera que las Farc estaban optimistas en que el conflicto seguiría desarrollándose en la misma tendencia, es decir inclinando la balanza a su favor, según lo expresaba alias Marcos Calarcá que hacía el papel similar al de un cónsul de las FARC como parte del equipo de alias Raúl Reyes, uno de los cabecillas de esa guerrilla y encargado de las relaciones de la organización en el exterior de Colombia.¹⁷⁶

Los diálogos del Caguán

La administración Pastrana diseñó el plan de gobierno para llegar a un proceso de paz en el país, a través de una negociación con las Farc, situación que generó en algunos sectores de la población, en los gremios industriales y comerciales, y en las mismas fuerzas armadas una sensación de debilidad.

¹⁷⁵ Torres del Rio, César. 2000. *Fuerzas armadas y seguridad nacional*. Planeta Colombiana Editorial.

¹⁷⁶ González Posso, Camilo. *El Caguán irrepitable*. Página web de la Fundación Ideas para la Paz: http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2012/03/721_EL-CAGUAN-IRREPETIBLE.pdf. Consultado el día 3 de diciembre de 2012.

Inicialmente se acordaron unos diálogos con los grupos subversivos. Se logró hacerlo con las Farc, con la condición que el gobierno colombiano les permitiera ubicarse en una zona que comprendía los municipios de Mesetas, La Uribe, La Macarena, Villahermosa (Meta) y San Vicente del Caguán (Caquetá). Comprendió una extensión de 47.000 kilómetros cuadrados. En razón a que en este último municipio mencionado se realizaron la mayor parte de los debates en torno al preceso, se llamó popularmente el proceso de paz del Caguán. La intención del gobierno nacional era lograr un proceso de paz exitoso y duradero, mediante una negociación que llevara a la desmovilización y desarticulación de las FARC, intención que nunca tuvo el grupo subversivo, pero que utilizaron como estrategia geopolítica para llegar a tomarse el poder total en Colombia¹⁷⁷. Uno de los puntos tratados por el grupo subversivo exigía que la fuerza pública debía salir de ese sector. Inicialmente el gobierno aceptó, pero sin extraer a los soldados del Batallón Cazadores, ubicados en el municipio de San Vicente del Caguán (Caquetá), asignándoles tareas administrativas y para que cuidarían las instalaciones de la unidad militar. Las Farc insistían en la salida de todos los soldados de la zona y el gobierno aceptó, situación que originó la renuncia del Ministro de Defensa Rodrigo Lloreda y generó la mayor crisis entre el gobierno y las fuerzas militares. En menos de un par de horas, habían llegado al despacho del Comandante de las Fuerzas Militares cerca de cuarenta cartas de renuncia del ejército, por parte de generales y coroneles¹⁷⁸ que consideraban que el Presidente Pastrana estaba “regalando” el país a los guerrilleros. La situación estaba tomando dimensiones extraordinarias y el nivel de inconformismo fue tan alto que se pensó que las Fuerzas Militares darían un golpe de Estado.

Otra de las exigencias que hacían las Farc relacionaban a las Autodefensas Ilegales de Colombia, grupos de extrema derecha, debido a que los guerrilleros consideraban que el Estado no hacía nada para confrontarlos. Los paramilitares habían tomado fuerza y se estaban expandiendo con el uso de la violencia desenfrenada y el patrocinio del negocio del narcotráfico, principalmente. Zanjando más el problema social y de tierras.¹⁷⁹

¹⁷⁷ Cadena Montenegro, José Luis. 2013. *La geografía y el poder. territorialización del poder en colombia-el caso de las FARC-, de marquetalia al caguán*. Estudios Políticos(1).

¹⁷⁸ Gobierno de Andrés Pastrana. Revista Semana. Enero 4 de 2004.

¹⁷⁹ Reyes Posada, Alejandro, y Liliana Duica Amaya. 2009. *Guerreros y campesinos: El despojo de la tierra en Colombia*; con la colaboración de Liliana Duica Amaya. Grupo Editorial Norma.

La zona de los municipios desmilitarizados fue denominada zona de distensión o “zona de despeje”, donde las Farc aprovecharon para reorganizarse, rearmarse, descansar y utilizar el área como centro de planeación y resguardo para los ataques a la fuerza pública y a la población civil¹⁸⁰. Grupos de guerrilleros salían de la zona de distensión para atacar unidades militares o población civil y regresaban a la zona para evitar ser objeto de la acción de las fuerzas de seguridad del Estado. Además, las actividades delincuenciales de las Farc en el resto del país aumentaban ya que querían fortalecerse en la mesa de negociación. Las tristemente llamadas “pescas milagrosas” que consistían en realizar secuestros masivos de personas que se movilizaban en vehículos por las vías del país aumentaban. De igual manera incrementaron la extorsión, la intimidación y el asesinato, entre otros delitos.

El proceso incluyó la participación de delegaciones de 27 países que participaban en las mesas de discusión de sustitución de cultivos ilícitos, lucha contra el narcotráfico y un plan de desarrollo para Colombia. Los países participantes se habían comprometido a ayudar al país para apoyar económica y políticamente un eventual proceso de paz. El proceso no se desarrolló solamente en el Caguán o en territorio nacional, sino que se hicieron eventos en diferentes partes de Europa.

La zona de distensión existió por más de tres años, pero los diálogos de paz fueron interrumpidos en diferentes ocasiones, por desición de alguna de las partes. Aunque el proceso se daba dentro del conflicto armado, las Farc pretendían fortalecerse aprovechando las condiciones del proceso de paz. Situación que contradecía la filosofía para la cual se había creado la zona de distensión. Los diálogos se vieron amenazados y varias veces se suspendieron en diferentes ocasiones y por diversas razones, como la inasistencia del jefe de las Farc, alias “Tiro fijo” a la inauguración del proceso, en donde había asistido el presidente de la República. Situación que se bautizó, por parte de los medios de comunicación, como “la silla vacía” en referencia del asiento asignado al líder de las Farc y que no fue ocupado. El asesinato de tres indigenistas norteamericanos posterior a su secuestro por las Farc (febrero de 1999). Ataques simultáneos a trece municipios por parte de las Farc para llegar fortalecidos al proceso de paz (junio de 1999). El inicio de la

¹⁸⁰ Ceresole, Norberto. 1991. *Tecnología militar y estrategia nacional: Política y economía de la defensa*. Pleamar.

actuación de las Farc como gobierno en la zona, expidiendo pretendidas “leyes” y administrando justicia, ejerciendo el carácter de beligerancia, es decir, demostrando que tenían el poder y control de un territorio (abril de 2000). Las Farc secuestraron un avión donde era trasladado un guerrillero detenido y conducido a una prisión de Bogotá (septiembre de 2000). Las Farc exigieron al gobierno nacional más acciones contra los paramilitares –enemigos de las Farc- (noviembre de 2000). El asesinato múltiple por parte de las Farc del congresista y miembro de la Comisión de Paz Diego Turbay Cote, su madre y cinco personas que los acompañaban, (diciembre de 2000). Secuestro del exministro de Desarrollo Fernando Araujo por parte de las Farc en Cartagena-Bolívar (diciembre de 2000). Exigencia por parte de las Farc para que la zona de distensión permaneciera de manera indefinida (enero de 2001). Secuestro por parte de las Farc, del exgobernador del departamento del Meta, Alan Jara mientras era transportado en un vehículo de la Organización de Naciones Unidas, (julio de 2001). Las Farc asaltaron un edificio en la ciudad de Neiva-Huila, donde secuestraron a la esposa del senador Jaime Lozada, a sus dos hijos y a doce personas más (julio de 2001). Las Farc secuestraron en el departamento del Huila a la Representante a la Cámara Consuelo Gonzalez de Perdomo (septiembre de 2001). Las Farc asesinaron, mientras la tenían secuestrada, a la exministra de Cultura Consuelo Araujo en el municipio de Valledupar (septiembre de 2001). Las Farc expresaron que no regresan a los diálogos de paz en protesta a los controles de las Fuerzas Militares sobre la zona de distensión (octubre de 2001). En febrero de 2002 las Farc secuestraron un avión comercial en el departamento del Huila obligando a la tripulación a aterrizar en una carretera, secuestrando al senador Jorge Gechem, que motivó al gobierno nacional a terminar los diálogos de paz.

Los diálogos de paz entre gobierno y Farc fracasaron y la zona desmilitarizada desde diciembre de 1998, se volvió a militarizar en febrero de 2002.

Situación del país después de la zona de distensión

El panorama de seguridad en el país era desolador. La sensación de inseguridad aumentaba con los problemas económicos que desató una ola de delitos comunes. Mientras los grupos paramilitares cometían toda clase de delitos en su propósito de consolidar zonas en

diferentes partes del país, por medio de la intimidación cometieron gran cantidad de masacres.¹⁸¹

Recordemos que el Presidente Pastrana viajó, “dos días antes de su posesión, en agosto de 1998 y le propuso al entonces presidente de Estados Unidos Bill Clinton un plan que fuera represivo con la producción y el tráfico de drogas, pero que también fortaleciera las fuerzas armadas y las instituciones democráticas, y aumentara la inversión social”.¹⁸² Y así nació el Plan Colombia, con una inversión inicial de US\$1.300 millones y con el objetivo de reducir los cultivos de coca en Colombia en un 50% en cinco años. La inversión norteamericana apoyó al Ejército que había tenido una especie de veto por las violaciones de derechos humanos durante el gobierno de Ernesto Samper. El Ejército organizó unidades contra el narcotráfico y nuevamente el gobierno norteamericano marcó el rumbo de las acciones en el país, de acuerdo a sus intereses.¹⁸³

Revisando la situación de inseguridad, en el año 2002 el país presentó 192.086 delitos, la tasa más alta en los últimos cinco años. El año 2001 tuvo la tasa más alta en delitos de impacto social, en el año 2000 se perpetraron 28.837 homicidios, el nivel más alto en los últimos años. Se evidenció un incremento en 2001 con 33.495 lesionados y esta tendencia continuó en el año 2002 con 43.258 casos. El hurto a residencias mostró la ocurrencia de 11.825 casos en 1999. En el año 2001 se observó un incremento en la tendencia, con 14.894 casos, que continuó en el 2002 con 16.093 casos. Los hurtos a entidades comerciales alcanzaron la cifra pico de 10.048 ocurridos en 1999. El hurto a personas en el año 2001 aumentó a 27.060 el número de casos y la tendencia se mantuvo en 2002 con 33.341 hurtos a personas. En 2002 aumentó nuevamente el número de actos terroristas con un total de 1.645 casos para ese año. El promedio mensual llegó a 102 actos terroristas, el semanal a 24 y el diario a 3 ocasiones¹⁸⁴. La situación carcelaria estuvo en crisis, debido a las políticas penitenciarias, el atraso del desarrollo del plan de construcción de centros de reclusión y la ley penal, que saturó las cárceles y el gobierno ordenó a la Policía a mantener en las salas de retención transitoria, a personas sindicadas de delitos, incluso condenadas, de manera

¹⁸¹ Gómez Bello, Eduardo Alberto. 2011. *El ordenamiento territorial como alternativa de paz en Colombia*. Pontificia Universidad Javeriana. Sistema de Bibliotecas.

¹⁸² Periódico El Mundo. *Plan Colombia: diez años después*. 17 de Julio de 2010.

¹⁸³ Torres Del Río, César, y Saúl Rodríguez Hernández. 2008. *De milicias reales a militares contrainsurgentes: La institución militar en Colombia del siglo XVIII al XXI*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.

¹⁸⁴ Revista Criminalidad (Volumen 46). Policía Nacional de Colombia. 2003

permanente, lo que produjo una situación de hacinamiento y detrimento de los derechos humanos, por cuanto aquellos recintos no contaban con las mínimas condiciones de habitabilidad (no habían camas, no contaban con patios, por lo tanto no tomaban sol, entre otras).¹⁸⁵

En los informes de Memorias al Congreso por parte del Ministerio de Defensa se expresan los logros en la lucha contra las Autodefensas ilegales y contra la subversión, dando un parte “positivo” en número de “bajas” (muertes) y capturas, sin embargo los problemas de seguridad ciudadana siguieron en aumento.

Para reducir las acciones delictivas en las áreas fronterizas, el Ministro de Defensa participó en la Comisión Binacional Fronteriza “COMBIFRON” en rondas de análisis de alto nivel con todos los países vecinos de Colombia¹⁸⁶. Estas reuniones las dirigía, por Colombia un general de la Fuerza Aérea por asignación del ministro de defensa, donde prevalecían los temas de seguridad ciudadana, sin embargo el tratamiento se le daba desde el punto de vista militar. La Policía Nacional participaba, pero algunas veces no asistían sus homólogos de los países vecinos y por lo tanto los militares discutían la situación con sus pares, dejando en las actas que los casos de seguridad netamente ciudadana, que les competían solamente a los cuerpos de Policía, terminaba manejándolas las Marinas de Guerra o los Ejércitos de tierra.

Durante ese año de 2000 se creó la carrera de soldado profesional para mejorar la capacidad operativa del Ejército. En el año de 2001 se dio inicio al Plan Fortaleza donde se proyectaba aumentar en cuarenta mil los soldados regulares. A la Policía le fueron proyectados el aumento de diez mil policías carabineros (para el área rural).

El Consejo Nacional Antisecuestro CONASE y el Fondo para la Defensa de la Libertad Personal FONDELIBERTAD, con el propósito de combatir el secuestro, se organizaron bajo la subordinación del Ministerio de Defensa, para que hubiese mayor sinergia con los grupos GAULA (unidades de lucha contra el secuestro), desafortunadamente le permitió a los militares manejar temas del resorte directo de autoridades civiles y los objetivos y perspectivas fueron impuestas de acuerdo a las pensamientos de guerra. Esa situación

¹⁸⁵ *Sentencia T-847. Estado de Cosas Inconstitucional en Establecimiento Carcelario*, (CORTE CONSTITUCIONAL 2000).

¹⁸⁶ Memoria al Congreso. 2000-2001. Ministerio de Defensa Nacional. Imprenta de las Fuerzas Militares. Bogotá, 2002.

permitió en varias oportunidades entrar en confrontación conceptual con las autoridades civiles y la Policía Nacional, por cuanto a los militares les interesaba intervenir en actividades antisequestro para, entre otras razones, justificar el presupuesto, llegando a incrementar en la estadística el número de secuestros cuando en realidad no existía. El ejemplo común era cuando la guerrilla en las mal llamadas “pescas milagrosas” detenían un bus con treinta o cuarenta personas mientras les arengaban contra el gobierno, durante algunos minutos. Al ser de conocimiento de los militares, hacían conteo de los pasajeros y los reportaban como secuestrados y liberados al mismo tiempo, aumentando una sensación de inseguridad.¹⁸⁷

El Ministerio de Defensa formuló uno de sus objetivos de “más y mejores hombres”¹⁸⁸ donde se incrementaría en sesenta mil hombres más que en 1998. Se hicieron avances en materia estratégica como el principio de Operaciones Conjuntas, incremento de la capacidad de combate nocturno, fortalecimiento de los batallones de contraguerrilla, creación de dos batallones contra el narcotráfico, entrenamiento de tripulación para helicópteros de las fuerzas militares, reforzar la dotación de la Brigada de Infantería de Marina, puesta en operación de la Fuerza de Despliegue Rápido-FUDRA, la sustitución de diez mil policías profesionales para el área rural y en remplazo de auxiliares regulares, entre otros.¹⁸⁹

La situación al final del gobierno de Andrés Pastrana, a pesar que se planeó meticulosamente en el Plan de Desarrollo como una seguridad que atendería los problemas de convivencia y de seguridad ciudadana, terminó impuesta por la doctrina militar y los intereses antinarcóticos de los Estados Unidos. Los índices de homicidios y otros delitos de impacto social llegaron a los niveles más altos de los últimos años, durante esa administración. Los grandes esfuerzos y presupuestos para la lucha contra los grupos armados ilegales no ayudaron al ciudadano normal. Los grupos paramilitares en auge. Una guerrilla fortalecida en integrantes, armamento, recursos financieros, dominando el negocio del narcotráfico y fuerte en el imaginario social. Un proceso de paz fallido, que generó gran

¹⁸⁷ Caballero Argáez, Carlos. 2003. *La estrategia de seguridad democrática y la economía colombiana: Un ensayo sobre la macroeconomía de la seguridad*. Banco de la República.

¹⁸⁸ Ministerio de Defensa Nacional. *Memorias del Ministro 2001-2002*. Imprenta de las Fuerzas militares. Bogotá, 2002.

¹⁸⁹ Ministerio de Defensa Nacional. *Memorias del Ministro 2001-2002*. Imprenta de las Fuerzas Militares. Bogotá, 2002.

desilución en la sociedad colombiana, que además no le permitió desarrollarse, por cuanto el gobierno de Pastrana proyectaba gran parte del desarrollo de su gobierno en el postconflicto que nunca se dio.

DOS GOBIERNOS DE ÁLVARO URIBE VÉLEZ 2002-2006 y 2006-2010

El Plan de Desarrollo del Gobierno Uribe de 2002 se denominó “MANO FIRME, CORAZÓN GRANDE, El camino de la confianza”, convertido en la Ley 812 del 26 de junio de 2003¹⁹⁰. El cual era compuesto por cinco capítulos: (1) Estrategias generales para generar confianza; (2) Un Estado mejor para la patria; (3) Política Social; (4) Políticas de desarrollo económico; (5) Servicios financieros.

El segundo gobierno del 2006-2010 se denominó “Estado Comunitario: Desarrollo para Todos”¹⁹¹, convertido en ley 1151 del 24 de julio de 2007, integrado por siete capítulos principales: (1) Estado comunitario: desarrollo para todos; (2) Política de defensa y seguridad democrática; (3) Reducción de la pobreza y promoción del empleo y la equidad; (4) Crecimiento alto y sostenido : la condición para un desarrollo con equidad; (5) Una Gestión Ambiental y del Riesgo que promueva el Desarrollo Sostenible; (6) Un mejor Estado al servicio de los ciudadanos; (7) Dimensiones especiales del desarrollo.

La seguridad se enmarcó en el Plan de Desarrollo del Gobierno de 2002 “Hacia Un Estado Comunitario” principalmente en el capítulo uno de “Estrategias centrales para construir confianza”, “Seguridad democrática” y en el segundo capítulo “Un Estado mejor para la patria”, “El Estado comunitario: una nueva visión de la gestión pública”, “Mejoramiento de la justicia” y “Seguridad jurídica”. La seguridad en el segundo período se fundamentó en similares conceptos de seguridad democrática y Estado comunitario.

El plan de desarrollo del gobierno Uribe definió el concepto de la Seguridad Democrática como:

La “Seguridad Democrática es entendida por las Bases del Plan como el ejercicio de una autoridad efectiva que sigue las reglas, contiene y disuade a los violentos y está comprometida con el respeto a los

¹⁹⁰ Diario Oficial No. 45.231, de 27 de junio de 2003.

¹⁹¹ Diario Oficial No. 46.700 de 25 de julio de 2007.

derechos humanos, el pluralismo político a participación ciudadana”¹⁹²

La ideología del programa de gobierno se sustentó en el Estado Comunitario y lo percibía como:

“...definido a partir de tres componentes: primero como un “Estado participativo” que involucre a la ciudadanía en la consecución de los fines sociales; segundo, como un Estado gerencial que invierta con eficiencia y austeridad los recursos públicos y, tercero, como un Estado descentralizado que privilegie la autonomía regional con transparencia, responsabilidad política y participación comunitaria.”¹⁹³

De igual manera el primer programa de gobierno del Presidente Uribe se refería constantemente a la confianza, como lo muestra el nombre del programa: “MANO FIRME, CORAZÓN GRANDE, El camino de la confianza”, y continuamente hacía referencia al “Capital social”¹⁹⁴. A este respecto “El capital social expresa el valor de prácticas informales de conducta, derivadas de valores integradores de relación basados en la reciprocidad y la confianza”.¹⁹⁵

Así, la seguridad en el período de los ocho años de la administración de Álvaro Uribe Vélez se refería a la generación de protección dentro del respeto a los derechos fundamentales de las personas, contra todas las amenazas, dándole cabida a los diferentes grupos y pensamientos políticos, y a la participación de los ciudadanos. Desde luego era un despliegue conceptual muy interesante y de alguna manera un paradigma perfecto. Pues, se pretendía proteger y generar bienestar a los ciudadanos dentro de un marco de legalidad y dignidad, atrayendo la inversión extranjera para sustentar de manera tangible la satisfacción de las necesidades básicas insatisfechas de los colombianos.

¹⁹² Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006. *Hacia un Estado Comunitario*. Bogotá: Presidencia de la República – DNP, 2002. p. 25

¹⁹³ Concepto del Consejo Nacional de Planeación a las Bases del PND “Hacia un Estado Comunitario”. DNP, 2002, p. 2

¹⁹⁴ Departamento Nacional de Planeación. *Plan Nacional de Desarrollo “Estado Comunitario: desarrollo para todos”*. Imprenta Nacional, 2007

¹⁹⁵ Capital social: una revisión del concepto. Saiz, Jorge Enrique y Rangel J., Sander. Revista CIFE, Universidad Santo Tomás. Bogotá, 2008. P. 251

En el inicio del gobierno Uribe, año de 2002, había surgido una situación particular en Estados Unidos y que tuvo gran repercusión en el mundo entero, específicamente los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 por parte de grupos extremistas de *Al Qaeda* donde tomaron control ilegal de cuatro aviones comerciales con sus pasajeros y los estrellaron contra sitios emblemáticos para los Estados Unidos.¹⁹⁶ Estos atentados causaron cerca de tres mil muertos y seis mil heridos. Esta situación conmocionó al mundo y particularmente a los países occidentales. La Organización de Naciones Unidas hizo una declaración dura para el mundo entero, haciendo el reproche a tan lamentable hecho.

Inmediatamente Estados Unidos desplegó su sociedad y mecanismos de protección mediante el “Plan Patriota”¹⁹⁷ (por sus siglas en inglés : **U**niting and **S**trengthening **A**merica by **P**roviding **A**ppropriate **T**ools **R**equired to **I**ntercept and **O**bstruct **T**errorism, que traduce algo similar a “Unir y Fortalecer América Proporcionando las Herramientas Apropriadas Requeridas para Interceptar y Obstruir el Terrorismo”)¹⁹⁸. El hecho terrorista generó gran apoyo al gobierno estadounidense¹⁹⁹ y mediante la ley en mención endureció las medidas de control para prevenir nuevos atentados, restringió libertades, le dio más herramientas al Estado para perseguir a los terroristas y endureció las penas por los delitos de terrorismo y conexos. Desde luego que la ley, también generó rechazo por organizaciones y personas por ser considerada violatoria de los derechos y libertades. El mundo se volcó contra las organizaciones terroristas y Colombia acató la lucha contra el terrorismo. Pronto asimiló a los grupos guerrilleros como organizaciones terroristas y así recibió el apoyo, pero también, la orientación de la política antiterrorista norteamericana.²⁰⁰

Pero el apoyo para Colombia no solo era en el exterior, sino que también dentro del país, de manera que pudo ampliar los recursos para el sector defensa por medio del Impuesto Especial al Patrimonio²⁰¹, que en los años 2002, 2003 y 2004 logró apropiarse dos billones cuatrocientos quince mil trescientos millones de pesos (\$2.415,3 miles de millones),

¹⁹⁶ Royo Pérez, Javier, y Manuel Durán Carrasco. 2010. *Terrorismo, democracia y seguridad, en perspectiva constitucional*. Marcial Pons.

¹⁹⁷ Declarada Ley de los Estados Unidos: 272 PUBLIC LAW 107–56. Octubre 26, 2001.

¹⁹⁸ Russell, Roberto. 2006. *América latina para Estados Unidos: ¿ especial, desdeñable, codiciada o perdida?* Nueva Sociedad(206): 48-62.

¹⁹⁹ United Nations Organization, ONU. 2004. *A more secure world: Our shared responsibility. Terrorism* 145 (164): 41.

²⁰⁰ Pizarro Leongómez, Eduardo. 2004. *Una democracia asediada: Balance y perspectivas del conflicto armado en Colombia*. Editorial Norma.

²⁰¹ Decreto 1838 del 11 de agosto de 2002. Diario Oficial No. 44.897, de 11 de agosto de 2002.

además de los presupuestos ordinarios para cada Fuerza militar y de Policía. El dinero del impuesto al patrimonio logró la creación de nuevas unidades como tres brigadas móviles, dos batallones de alta montaña, diez agrupaciones antiterroristas. Las unidades de Infantería de Marina aumentaron en tres mil hombres entre los años 2003 y 2004, aumentaron la dotación y armamento, así como el mejoramiento de la capacidad de combate aéreo. La Policía Nacional incrementó el pie de fuerza en quince mil carabineros para cubrir ciento sesenta y tres municipios que no tenían presencia de policía²⁰². Se incrementó la seguridad de las carreteras con Policía de Carreteras, donde eran frecuentes las “pescas milagrosas” por parte de las Farc. La activación del Cuerpo Élite de Hidrocarburos, para atacar a los grupos delincuenciales que estaban hurtando combustible de los oleoductos. El Plan Colombia continuaba, que era el soporte por parte de la Embajada de los Estados Unidos en Colombia, donde apoyó al gobierno colombiano con quinientos cuarenta y siete millones de dólares (US\$ 547 millones)²⁰³. Así mismo, el Departamento de Defensa de los Estados Unidos a través del Comando Sur aprobó un paquete de ayuda de ciento diez millones de dólares (US \$ 110 millones).

El Ministerio de Defensa mantenía preceptos de seguridad del individuo, seguridad de la comunidad, y seguridad regional y nacional, como sus objetivos, acorde al plan de desarrollo del gobierno que consideraba la seguridad democrática como una seguridad integral. Había algunas inconsistencias en la política de seguridad, inicialmente, por cuanto la seguridad del individuo se limitaba a la protección contra la extorsión y el secuestro, producto de la guerra frontal contra el terrorismo, es decir contra los grupos subversivos. De cualquier manera era un avance importante por ser dos de los delitos que generaban mayor inseguridad en la comunidad. La seguridad de la comunidad se reflejaba en la protección de los grupos humanos contra los ataques que efectuaban los grupos guerrilleros.

La Policía Nacional era considerada en dos escenarios. En la política de defensa y seguridad nacionales, y en la seguridad ciudadana. En los primeros dos años del gobierno, la policía estuvo planeada más en el proyecto de defensa nacional, en la lucha antiterrorista contra los grupos guerrilleros.

²⁰² Memorias al Congreso 2003-2004. Ministerio de Defensa Nacional. Imprenta Nacional. Bogotá, 2004.

²⁰³ *Ibidem*.

La percepción de seguridad integral, de acuerdo a la expresión del gobierno nacional mejoraba cada día. Disminuían drásticamente las “pescas milagrosas” que realizaba la guerrilla, con el programa de Rutas Seguras y las caravanas seguras por parte del gobierno. También disminuyeron los ataques a las poblaciones como sucedió en gobiernos anteriores. La economía nacional y la inversión extranjera aumentaban con gran optimismo.

Ante la arremetida del Estado contra las Farc, inicialmente las condiciones de seguridad en la parte rural desmejoró sustancialmente, aumentado por la acción de la guerrilla para obligar a los campesinos a salir de sus parcelas, creando crisis social buscando que la Fuerza Pública suspendiera las acciones en cada zona. Ello ocasionó grandes desplazamientos, lo cual obligó al gobierno a diseñar el Plan Patriota, con el objeto de garantizar el retorno a la población desplazada por el conflicto armado.²⁰⁴

La estrategia de atacar las zonas de retaguardia estratégicas de las Farc y controlar los corredores de movilidad, generó gran éxito de la política de seguridad. Las acciones de la Fuerza Pública eran tan contundentes que la guerrilla debió generar situaciones ficticias de violación de derechos humanos por parte de las Fuerzas Armadas para detener la acción del Estado, sin embargo las organizaciones defensoras de derechos humanos de tendencia neutral, aumentaron las quejas y demandas por situaciones ciertas de no respeto por esta figura jurídica.

En el plano de la seguridad ciudadana hubo grandes avances como en el caso del Programa de “Departamentos y Municipios Seguros”²⁰⁵ debido a que existía gran vacío tanto en políticas públicas, como en el conocimiento sobre las causas y las problemáticas específicas de los temas de convivencia y seguridad ciudadana en el ámbito departamental y municipal. Se desarrolló esta estrategia nacional integral que abordaba los problemas a través de un acompañamiento continuo a los alcaldes y gobernadores a escala territorial. Era tan importante como enseñarle a los gobernantes locales y seccionales lo que debían hacer con relación a la gestión territorial de la convivencia, la seguridad ciudadana y el manejo del orden público y su responsabilidad como jefes de policía.

²⁰⁴ Romero, Marco. 2006. *El desplazamiento en tiempos de "seguridad democrática"*. Procuraduría General de la Nación y Consejo Noruego Para Los Refugiados: "Territorio, Patrimonio y Desplazamiento. Seminario Internacional", Bogotá.

²⁰⁵ Policía Nacional de Colombia. 2005. *Gestión Territorial de la Convivencia y la Seguridad Ciudadana, Programa Departamentos y Municipios Seguros*. Publicado en la web de la Policía Nacional: www.policia.gov.co

A pesar que la Constitución Política de 1991 lo dice, la mayoría de los gobernadores y alcaldes no tenían conocimiento de sus atribuciones. El principal objetivo del programa era asesorar a los entes territoriales para promover y consolidar la formulación y gestión de políticas públicas de convivencia y seguridad ciudadana en el nivel local, durante el periodo de gobierno 2004-2007.²⁰⁶

La disminución de los índices delincuenciales en el país contribuía a generar entusiasmo y confianza en las autoridades y en general en el país. La creación de sistemas nacionales y departamentales de información y medios de contraste en los Centros de Información Estratégica Policial-CIEPS que permitían determinar una georeferenciación de los delitos y contravenciones, para determinar donde se cometían estas conductas, de acuerdo a lugares, días, horas y modalidades, con el propósito de analizar la problemática y formular estrategias para enfrentar de manera eficiente cada situación. La creación de los Centros de Investigación Criminológica, que eran concebidos como observatorios del delito, donde se registraban los delitos y contravenciones en todo el país para tener estadísticas reales y hacer las investigaciones encaminadas a resolver los casos, y como herramienta en la toma de decisiones.

Se creó la figura de resolución de conflictos, el impulso a la conciliación extrajudicial²⁰⁷ en derecho²⁰⁸ que permitía solucionar los problemas entre ciudadanos sin acudir a autoridades formales. Igualmente se le dio impulso a la Policía Comunitaria, que permitió a la comunidad acceder a la Policía Nacional y comunicarse para informar problemas de seguridad en los barrios y ayudar a resolverlos de manera preventiva y pacífica.

La disminución de desplazados por la violencia disminuyó aceleradamente. En el año 2001 (375.905); en el año 2002 (425.067); en el año 2003 (221.455); en el año 2006 (109.412).

A pesar de todos los éxitos que se lograron en los períodos de gobierno, también se hicieron evidentes los problemas de criminalizar la protesta social²⁰⁹, nominar como terroristas a las

²⁰⁶ Policía Nacional. 2008. *Candidatos, La Seguridad Ciudadana, un compromiso con la Gobernabilidad Democrática*. Bogotá.

²⁰⁷ Pozo, Rodrigo Cristhian Cardozo. 2007. *La "seguridad ciudadana" como tendencia político criminal y contexto del nuevo proceso penal: Algunas consideraciones sobre sus posibles repercusiones en el procedimiento abreviado*. Paper presented at Problemas actuales de derecho penal: Seminario de Derecho Penal, Universidad de Salamanca: Salamanca, 2006.

²⁰⁸ Ley 640 de 2001.

²⁰⁹ García, Martha Cecilia, Álvaro Delgado, Juan Pablo Bohórquez, Mauricio Archila, F. Sarmiento Santander, Vladimir Caraballo, y A. Cadena. 2009. *Informe especial: La protesta social 2002-2008: En cuestión las políticas públicas de Uribe Vélez*. Bogotá: CINEP 20.

personas y entidades que se opusieran políticamente al gobierno. La discusión y la negativa a revisar los temas que se discutían, contradecían los postulados del plan de gobierno que decían que el Presidente Uribe era abierto al diálogo.

Los problemas de muertes extrajudiciales por parte de miembros del Ejército, que se conocían como “falsos positivos”²¹⁰, donde se conoció que era un sistema perverso que contribuía a que el delito se cometiera. En ocasiones los militares daban muerte a personas que no eran guerrilleros y los hacían aparecer como miembros de grupos subversivos muertos en combate, dentro de la estrategia de “*Body count*” (Conteo de cuerpos) que parecía ser el único método que satisfacía el trabajo de las fuerzas del Estado por los muertos obtenidos de parte del enemigo.²¹¹

La violación del derecho a la intimidad por parte del Departamento Administrativo de Seguridad-DAS²¹² (una especie de policía política), entre otros, por medio de interceptaciones telefónicas²¹³ no autorizadas por autoridad judicial competente, a personas de diferentes medios como comunicadores, jueces, magistrados, miembros de la oposición, congresistas, etc. Igualmente seguimientos que no estaban amparados por órdenes judiciales. Problemas de corrupción con miembros del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural- INCODER²¹⁴ cuyos miembros escrituraban tierras a delincuentes, principalmente de las bandas paramilitares. El desorden administrativo de los bienes incautados por casos relacionados con narcotráfico de la Dirección Nacional de Estupefacientes. Estos son algunos de los casos que enturbiaron las acciones positivas que pudieron avanzar en la seguridad integral o democrática.

Al final, lo que se deseaba alcanzar de la confianza de los ciudadanos y crear capital social en busca de estabilidad macroeconómica se derrumbó. Además porque del diálogo que decía tener el mandatario, solo se le conoció afición por la contienda verbal. Si bien es cierto que muchas personas lo respaldaban, también hay muchos quienes recriminaban su actuar y crearon un ambiente de desconfianza que aniquilaba el capital social. La seguridad

²¹⁰ Bondia García, David, y Manuel Ramiro Muñoz. 2009. *Victimas invisibles, conflicto armado y resistencia civil en Colombia*. Vol. 1. Huygens Editorial.

²¹¹ Huhle, Rainer. 2001. *La violencia paramilitar en Colombia: Historia, estructuras, políticas del estado e impacto político*. Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad.

²¹² Bejarano, Ramiro. 2010. *Las perlas uribistas*. Editorial Debate.

²¹³ Van Rossom, Julie. 2003. *Cuando lo que da miedo es la seguridad*. Revista Research Eu No. 60 (Junio de 2009): 14-5.

²¹⁴ Universidad de los Andes. 2010. *Incoder: el otro collar de perlas finas*. Disponible en la página web de Congreso Invisible.org: <http://www.congresovisible.org/agora/post/incoder-el-otro-collar-de-perlas-finas/446/>

ciudadana que había mostrado índices importantes de disminución de delitos, fueron enturbiados por otro tipo de conductas negativas, como fueron las desapariciones forzadas, la confrontación con las Organizaciones defensoras de derechos humanos y otros sectores que no mostraban estar alineados con las ideas del gobierno.

Por otra parte, el Plan de Desarrollo del gobierno insistía que la civilidad era importante en la construcción de ciudadanía. Expresaba que la táctica correspondía a los militares y la estrategia debía ser de los civiles, sin embargo el ente militar continuaba dirigiendo sistemas y cargos que debían ser del manejo de civiles. El claro ejemplo fue el desborde del manejo de la seguridad por parte de los militares que generó la violación de derechos humanos de manera masiva con los asesinatos extrajudiciales denominados popularmente “falsos positivos”.²¹⁵

En aspectos de justicia social, la Visión Colombia II Centenario (conocida como Visión 2019); la Agenda Interna; la Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad (MERPD); y el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP), expresa:

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio, ODM, constituyen la principal agenda global del desarrollo al proponerse reducir, para el 2015, por lo menos a la mitad la pobreza, sus causas y manifestaciones. Estas metas mundiales fueron acordadas por los Jefes de Estado y de Gobierno de todo el mundo en la Cumbre del Milenio (septiembre 2000).²¹⁶

Sin embargo, a pesar que Colombia aumentó la riqueza colectiva, las clases mas desfavorecidas no recibieron algo de eso, la ganancia se quedó con los privilegiados. Por lo tanto el problema de la concentración de riqueza continuó y, además, aumentó.

A manera de conclusión se podría decir que el sistema de justicia es más que el conjunto de leyes escritas, procedimientos y organismos especializados para administrarlas. El

²¹⁵ Cárdenas, Ernesto, y Edgar Villa. 2012. *La Política De Seguridad Democrática y Las Ejecuciones Extrajudiciales. Volumen 12.* (Revista Universitas Económica).

²¹⁶ Objetivos del Milenio ¿Qué son los ODM? Los Objetivos de Desarrollo del Milenio: La Agenda Global para superar la Pobreza. Página web del PNUD-ONU: http://www.pnud.org.co/sitio.shtml?apc=aBa020101--&m=a&e=A#.UQZcmr_WgrW. Consultada el 27 de diciembre de 2012.

sistema de justicia debe ser una cultura del respeto del uno hacia el otro y el cumplimiento de esas normas.

Álvaro Uribe Vélez, uno de los presidentes más cuestionados en la historia colombiana

El expresidente Alvaro Uribe Vélez ha sido duramente cuestionado por diferentes personas y organizaciones nacionales y extranjeras por su presunta participación en apoyo de grupos ilegales de extrema derecha o paramilitares. Muchos han sido los cuestionamientos desde la época de su desempeño como gobernador del Departamento de Antioquia que apoyó de manera decidida las controvertidas organizaciones “Cooperativas de Vigilancia y Seguridad Privada”, y renombradas posteriormente como “Las Convivir” por parte de la Superintendencia de Seguridad y Vigilancia Privada. La situación tan delicada de las acusaciones se centra en que como gobernador de Antioquia entre los años de 1995 a 1997, impulsó su proyecto “Estado comunitario”, defendió la estrategia de arma de civiles en la lucha antiterrorista. Aunque las “Convivir” fueron organizaciones legales creadas en el Decreto Ley 356 de 1994 por el gobierno nacional, dieron origen a los grupos de paramilitares, que consistieron en bandas armadas patrocinadas por el narcotráfico con la supuesto propósito de luchar contra los grupos de extrema izquierda o guerrillas.

Alvaro Uribe Vélez ha sido uno de los presidentes colombianos más cuestionados por su relación con personas con vínculos con el narcotráfico y de extrema derecha. Desde que fue director de la Aeronáutica Civil en los primeros años de la década de los ochenta del siglo veinte, se le tildaba de haber otorgado licencias de vuelo a pilotos que volaban aeronaves de narcotraficantes²¹⁷. De patrocinar su carrera política y en particular la Presidencia de Colombia con dineros del narcotráfico y con el apoyo de los paramilitares. De traición a la Patria por entregar las bases militares a los Estados Unidos sin aprobación del Congreso de la República. De corromper el Congreso ofreciendo prebendas a los congresistas para lograr la segunda reelección²¹⁸. De utilizar los servicios secretos

²¹⁷ Contreras, Joseph, y Fernando Garavito. 2002. *Biografía no autorizada de Álvaro Uribe Vélez: El señor de las sombras*. Oveja Negra.

²¹⁸ Pachón, Mónica. 2009. *Colombia 2008: Éxitos, peligros y desaciertos de la política de seguridad democrática de la administración Uribe*. *Revista de Ciencia Política (Santiago)* 29 (2): 327-53.

(Departamento Administrativo de Seguridad-DAS) para hostigar a los defensores de derechos humanos, y finalmente apoyar la creación de los paramilitares en sus orígenes²¹⁹.

La muerte de alias Raúl Reyes y la crisis diplomática regional

Los problemas internacionales que el gobierno de Álvaro Uribe generó con los países vecinos de Ecuador y Venezuela estuvieron a punto de desatar un conflicto armado regional. La muerte del segundo líder de la guerrilla de las Farc, alias Raúl Reyes²²⁰ en territorio ecuatoriano de Santa Rosa de Yanamaru, cerca de la frontera con Colombia, después de un bombardeo de las Fuerzas Armadas colombianas en una operación denominada “Félix”, el primero de marzo de 2008, con el pretexto inicial del gobierno colombiano de una “persecución en caliente” contra el grupo guerrillero. Situación desmentida y aclarada posteriormente por autoridades ecuatorianas, que fue un ataque planeado y ejecutado por Colombia, sin tener en cuenta al gobierno ecuatoriano, por incursionar ilegalmente a territorio extranjero. Además, no se tuvo la autorización previa del Congreso de la República de Colombia. El gobierno colombiano originó una confrontación diplomática excusando su acción en un “legítima defensa”, pero varios países lo consideraron una violación a la soberanía de Ecuador.

Han sido muchas las acusaciones de relaciones con el narcotráfico, paramilitarismo, violación sistemática de derechos humanos y corrupción, entre otros, contra el expresidente Álvaro Uribe en Colombia y en el exterior, sin embargo no ha habido ninguna declaración formal de un ente judicial que hasta el momento confirme alguna de las imputaciones.

En el periodo de ocho años del gobierno Uribe se lograron grandes avances en aspectos de la seguridad, como lograr presencia de entidades del Estado a municipios donde nunca habían llegado, permitir que algunos alcaldes pudieran gobernar en sus municipios, los ciudadanos en general tuvieran la oportunidad de movilizarse por las carreteras del país con menos temor a ser interceptados y secuestrados o asesinados por grupos guerrilleros, la educación a alcaldes y gobernadores de todo el país en temas democráticos bajo el programa de “Departamentos y municipios seguros”, la desmovilización de los grupos paramilitares y el aumento de la riqueza del país, fueron avances significativos para la

²¹⁹ Medem, José Manuel Martín. 2009. *Colombia feroz: Del asesinato de Gaitán a la presidencia de Uribe*. Vol. 300. Los Libros de la Catarata.

²²⁰ Pérez, José Gregorio. 2008. *Raúl reyes: El canciller de la montaña*. Editorial Norma.

construcción de seguridad ciudadana. Sin embargo el aumento de la polarización política, la criminalización de la protesta social, la aparición de las Bandas Criminales – Bacrim o transformación de los paramilitares en estas bandas, la corrupción desenfrenada, la persistencia del narcotráfico, la confrontación política con países vecinos, la violación del derecho a la intimidad representada por las interceptación de las comunicaciones telefónicas y de Internet, entre otras, popularmente conocidas como “chuzadas del DAS”, la corrupción en el Instituto de Colombiano de Desarrollo Rural - Incoder con respecto de permearse por paramilitares y gamonales regionales para apoderarse de las tierras de los campesinos de manera ilegal, la persecución a ONGs acusándolas de terroristas o asociadas con el terrorismo y la concentración de riqueza entre los más poderosos, hicieron de Colombia una sociedad mas injusta y más polarizada que paralizó las condiciones de confianza de la comunidad para fortalecer las relaciones que generaran tejido social, esencia de la seguridad ciudadana.

GOBIERNO DE JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN 2010-2014²²¹

Actualmente no ha terminado el período presidencial de Juan Manuel Santos, por lo cual se hace un breve resumen de lo apreciado, que se ha caracterizado por el propósito de llegar a una paz negociada con los grupos subversivos. Desde la formulación del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: “Prosperidad para todos”, se vislumbró la intención de preparar al país para un proceso de reinserción de quienes se desmovilicen.

Una de las debilidades del Plan de gobierno gira en torno a que Colombia es un Estado democrático en donde los ciudadanos votan en las elecciones presidenciales, presuntamente, por programas. El actual presidente de la República presentó su programa para el cuatrienio 2010-2014, denominado “Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para todos”²²². En mencionado plan de desarrollo está el capítulo V (cinco) Consolidación de la Paz, que inicia en la página 497.

En la página 500 se encuentra una gráfica (figura V-1) que define como centro del argumento de seguridad el tema de la “Seguridad y Orden Público” y entorno a esta se ubican cuatro elementos: “Lucha contra los grupos armados y el crimen organizado”,

²²¹ Se analizan los primeros tres años de gobierno, por cuanto en el momento de escribir esta Tesis, el período presidencial no ha terminado.

²²² <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=J7HMrzUQfxY%3d&tabid=1238>

“Capacidades estratégicas”, “Consolidación y fronteras” y “Seguridad Ciudadana”. Allí empiezan a ser evidentes las falencias en la estrategia del Estado en la seguridad, por cuanto presenta errores de alto nivel en la concepción de la misma seguridad dado que el tema principal en la gráfica es “la seguridad y orden público”, que no debería ser, por cuanto esos elementos pertenecen a la “seguridad ciudadana”, que debería ser el eje central.

En la gráfica que define los lineamientos estratégicos mostraba confusión de conceptos, por cuanto consideraba que la seguridad ciudadana se refiere a la seguridad de las ciudades, concepto marcadamente equivocado. El concepto original y verdadero es que la seguridad ciudadana se refiere a la seguridad de los ciudadanos, es decir de los seres humanos, y estos habitan todo el territorio nacional y no solamente las ciudades. Es por esto que la seguridad ciudadana no puede evolucionar adecuadamente, debido a esos errores conceptuales del responsable de desarrollarla, y que la relegan. La seguridad ciudadana contiene y abarca los temas enunciados y no es contenida por ninguno de ellos, como lo mostró el documento.²²³

El error conceptual nacido en el seno del Plan de Desarrollo del Gobierno del Presidente Juan Manuel Santos, se desplazó en “efecto cascada” sobre todo el aparato estatal y su doctrina. Por lo tanto ello se reflejó en la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana de la Alta Consejería Presidencial para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana:

La Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana²²⁴ de la Alta Consejería Presidencial para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana

Las tareas de la Alta Consejería Presidencial para la Convivencia y Seguridad Ciudadana en la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, hace mención a la seguridad de las grandes ciudades capitales y de los centros urbanos. El enfoque de esa Alta Consejería distingue (erróneamente) la seguridad ciudadana como lo urbano, y la seguridad nacional como lo rural, desde la perspectiva de la "consolidación" de la seguridad democrática. Es así que clasifican lo rural como de defensa nacional, incluyendo a los grupos subversivos y los delitos realizados por estos, como el narcotráfico, el secuestro y

²²³ Ibidem.

²²⁴ <http://wsp.presidencia.gov.co/Seguridad-Ciudadana/consejeria/Documents/Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de%20Seguridad%20y%20Convivencia%20Ciudadana-%20Espa%C3%B1ol.pdf>

los delitos derivados del terrorismo y del narcotráfico. Al definir lo rural como de Defensa Nacional, asignaría esa tarea a las Fuerzas Militares. Lo anterior se puede observar en el Cuadro 1 en la página 2, llamado "Áreas de la Seguridad y la Convivencia Ciudadana" de la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.²²⁵

¿Error involuntario?

En conclusión, las políticas del gobierno nacional relegaron la seguridad ciudadana a las ciudades, aunque sutilmente, pues en el resto del documento estratégico no se vuelve a mencionar tal distribución. No se concibe que un especialista en Seguridad Ciudadana pudiera registrar tales errores. Por ello es importante preguntarse si esto fue deliberado. Pues es claro que la acción de la seguridad ciudadana no está limitada a las ciudades, sino a todo el territorio nacional.

Nace el proyecto de creación del Ministerio de Seguridad Ciudadana

En el mes de julio de 2013, Augusto Posada Sánchez, Representante a la Cámara de Representantes por Antioquia estudiaba presentar el proyecto de ley que crearía el Ministerio de Seguridad Ciudadana con miras a preparar al país en el postconflicto. Desde luego los defectos en la concepción de la seguridad ciudadana continuarían en el nuevo proyecto, debido a que sustentaba las funciones del presunto Ministerio, con base en las funciones de la Alta Consejería Presidencial para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana, en donde concebían la seguridad ciudadana para las ciudades. Lo anterior no solo sería una imprecisión, sino un retroceso, toda vez que las normas actuales determinan la acción de las autoridades civiles en todo el territorio nacional y una asistencia militar en casos expresamente determinados por la ley. En el proyecto de la nueva norma, la injerencia de las fuerzas militares estaría determinada para la mayoría del territorio nacional, de manera permanente y prioritaria, en contravía de las leyes actuales²²⁶ y en detrimento de la seguridad de cada individuo humano.

El gobierno de Santos en sus primeros tres años hizo avances importantes como la reparación de víctimas²²⁷ que tiene como propósito devolver las tierras a quienes las perdieron por causa del conflicto armado con posterioridad al 1 de enero de 1991. La

²²⁵ Colombia, Departamento Nacional de Planeación. 2011. *Política nacional de seguridad y convivencia ciudadana*, ed. DNP, Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno. Bogotá D.C.: Intergráficas S.A.

²²⁶ Ley 62 De 1993 (Agosto 12) Diario Oficial No. 40.987, de 12 de agosto de 1993, artículo 1o.

²²⁷ Ley 1448 de 2011.

recomposición de las relaciones con los países vecinos, específicamente con Venezuela y Ecuador; lograr una coalición de gobierno denominada “Unidad Nacional” que integraba cerca del noventa por ciento del Congreso de la República; modificar la ley de regalías que permitió distribuir mejor los dineros en el país para atacar la pobreza; la estrategia para confrontar a los grupos guerrilleros, reflejado en la muerte causada a dos cabecillas importantes de las Farc como fueron alias “Alfonso Cano” y “Monojoyoy”; la creación de un “marco jurídico para la paz” como una propuesta de reforma constitucional que amplía los beneficios para los autores de delitos muy graves, previendo la desmovilización de guerrilleros de las Farc; iniciar un proceso de diálogo con las Farc en la Habana-Cuba con miras a integrar al grupo guerrillero a la sociedad civil tras la dejación de las armas, y un tono conciliador con todos los sectores nacionales e internacionales, a diferencia de su antecesor. También es evidente que los tres primeros años del gobierno Santos fue altamente criticado por la incompetencia para transmitir los logros. También se le criticó fracasos como la intención de modificar la ley de educación que generó manifestaciones nacionales y obligaron al gobierno a desistir de continuar con el proyecto. Algo similar ocurrió con la intención de modificar la ley de justicia para destrabar la congestión y mejorar el acceso a la justicia, debido a las expresiones sociales en contra por los beneficios otorgados a los congresistas, que obligó al gobierno a hacerla ‘hundir’. La falta de ejecución en los planes y proyectos que ha planeado y la confrontación verbal con su antecesor Álvaro Uribe, generaron desesperanza en gran sector de la sociedad, menguando la confianza en el gobierno y atrasando el desarrollo y la justicia social.

Conclusión final de la tesis

Colombia sigue sumida en problemas de despojo e inequidad que vienen desde hace más de sesenta años y aún no se han resuelto. Uno de los principales tropiezos para la generación de seguridad ciudadana es que se pretenden concebir condiciones para una paz y convivencia desconociendo las necesidades de la población encaminadas a la justicia social y la equidad. Los gobiernos de los últimos años no han hecho esfuerzos para solucionar los obstáculos que impiden unas condiciones donde la seguridad crezca y se fortalezca. La memoria colectiva de muchos no aceptan, y con justa razón, las reglas que se les ha impuesto, por ser impuestas por quienes han usurpado derechos, como es el caso de la

posesión de tierras. Aunque las guerrillas sean ilegales, logran el apoyo de muchos que sienten que no hay justicia y demandan un cambio significativo en las condiciones sociales y de derechos del país.

Por otra parte, se puede determinar que en los últimos veinte años, ha existido conciencia y conocimiento por parte de las clases dirigentes y de la sociedad en general que las autoridades civiles deben asumir la dirección integral de la seguridad del país. Que las instituciones no militares deben asumir la seguridad interna del país y que los militares deben intervenir en situaciones de confrontación de amenazas armadas de otros países u organizaciones con capacidad de daño similar a un ejército convencional. También se ha concebido que los entes militares intervengan dentro del territorio nacional en circunstancias excepcionales y de manera transitoria. Sin embargo hay intereses marcados por generar espacios de injerencia permanente por parte de los militares en territorio nacional por la costumbre a causa del conflicto armado que tiene Colombia, por intereses de poder de personas cercanas a las fuerzas militares, por los intereses económicos que representa una fuerza militar dentro de las fronteras, con necesidades de equipamiento, transporte y armamento especializado, y altamente costoso que dejan buen rédito para los proveedores e intermediarios plenamente legales, como aquellos ilegales y ocultos.

Los órganos militares y la doctrina militar por sí misma no es nociva para la población, pero la política para liderar y orientar las actividades de esos organismos se hacen, por su naturaleza, con perspectiva de guerra y de aniquilamiento, endonde, de una u otra forma afectarán a la población, que en este caso son amigos, y en el peor de los casos, contrarios y no enemigos. Aparte de ello, la visión de esos organismos castrenses es la de preservar la soberanía y las instituciones del Estado, lo cual significaría un retroceso a la seguridad de las personas, que son el factor principal en una sociedad y es ahí donde se vería afectada la seguridad ciudadana.

No hay espacio para la seguridad nacional y seguridad ciudadana. La seguridad nacional se impondrá cuando las amenazas de otro ejército sea inminente. Por eso es que muchos se interesan en crear condiciones de temor máximo para que las personas piensen que hay amenazas de invasiones y ataques de otros ejércitos, en busca que la doctrina de seguridad nacional se imponga y permanezca.

Hay una falla inmensa en pretender diferenciar como seguridad ciudadana aquella que se da en las ciudades, mientras la defensa nacional lo que se protege en lo rural. Todo ello –la seguridad urbana y rural- está incluido en la seguridad ciudadana, dado que el término de “ciudadana” está encaminado a las personas que son ciudadanos y no a las urbes. Sin embargo los defensores de los conceptos de “enemigo interno” y “seguridad nacional”, siguen pretendiendo que la seguridad ciudadana sea un tema secundario y de autoridades menores. Haciéndola parecer de poca importancia, y de todas maneras supeditada y subordinada a la seguridad y defensa nacionales.

Hoy en día, en Colombia, los conceptos conforman una pirámide de importancia desde al Seguridad Nacional (en lo mas alto), la Defensa Nacional, la Seguridad Ciudadana, la Seguridad de los Habitantes y la Seguridad Humana (En la base). Evidenciándose que la pirámide está invertida, contrario al concepto de los defensores de las doctrinas militaristas que no la aceptan. Sin embargo el aumento de las bandas criminales, los delincuentes comunes, las modalidades delictivas y contravencionales con desarrollo en territorio nacional o desde el exterior, no justifican el fortalecimiento de la seguridad nacional. Lo que sugiere es la necesidad de fortalecer los sistemas y organismos que previenen, investigan y persiguen estas modalidades delictivas. Es decir, los órganos de justicia, los cuerpos de policía y el sistema penitenciario.

Incluso el concepto de seguridad ciudadana está cayendo en desuso, por cuanto no todas las personas son ciudadanos en Colombia. Los menores de edad no son ciudadanos ante la ley y tampoco aquellos que tienen la ciudadanía suspendida por acción judicial, entre otros. Por lo tanto si la seguridad fuese sólo para los ciudadanos, sería excluyente. Entonces el concepto no respetaría los derechos fundamentales de todos los habitantes del territorio nacional.

Los ejércitos de mar, aire y tierra son necesarios para un país, y desde luego para Colombia, dados los intereses geoestratégicos y las amenazas externas. Por lo tanto este estudio no sugiere la supresión de las fuerzas militares colombianas, sino que ellas se utilicen para el fin que fueron diseñadas, de acuerdo a su proyección, filosofía y capacitación.²²⁸

Finalmente se considera que el fin último de la seguridad ciudadana es la creación y fortalecimiento de las relaciones formales e informales entre personas y de estas con las

²²⁸ Kaldor, Mary. 2010. *El poder y la fuerza. La seguridad de la población civil en un mundo global*. Tusquets editores.

instituciones que, a la vez generan confianza, cooperación y compromiso cívico. A eso suele denominársele ‘capital social’²²⁹. Por ello, el balance es pobre en la evaluación de los gobiernos de los últimos años, toda vez que hubo hechos y acciones que incentivaron la confianza de las personas en el sistema, pero se han generado, también, muchos actos y hechos que han interrumpido y retrasado la confianza de los ciudadanos hacia otros ciudadanos o al sistema. Desde luego que el conflicto armado es uno de los factores de mayor incidencia negativa en el capital social, que al lado de las desiciones injustas de los gobernantes, la violación de los derechos humanos, la corrupción, la ineficiencia estatal y la falta de desición y acción en corregir problemas que perduran del siglo veinte, entre otros, no han permitido que actualmente se considere que Colombia tenga un sistema ni una política adecuada de Seguridad Ciudadana.

²²⁹ Saiz, Jorge Enrique, y Jiménez, Sander Rangel. 2008. Capital social: Una revisión del concepto. *Revista CIFE–Universidad Santo Tomás*(13): 250-63.

Bibliografía

- Abella, Arturo. 1973. *Así fue el 9 de abril*. Ediciones Aquí Bogotá.
- Acero, Hugo. 2005. La seguridad ciudadana una responsabilidad de los gobiernos locales en Colombia. *Ciudad y Seguridad en América Latina. URB–Al*: 133-50.
- Alkire, Sabina. 2010. *Human development: Definitions, critiques, and related concepts*. UNDP HDRO background paper 2010/01.
- Ángel, Marta Herrera. 2002. *Ordenar para controlar: Ordenamiento espacial y control político en las llanuras del caribe y en los andes centrales neogranadinos, siglo XVIII*. Vol. 1. Academia Colombiana de la Historia.
- Arciniegas, Germán. 1987. *Bolívar, el hombre de la gloria*. Ediciones Tercer Mundo.
- . 1963. Biografía del caribe. *Buenos Aires*.
- Atria, Raúl. 2003. Capital social: Concepto, dimensiones y estrategias para su desarrollo. *ATRIA, Raúl Et Al. Capital Social y Reducción de la Pobreza en América Latina y El Caribe: En Busca de un nuevo paradigma*. CEPAL, Michigan State University: 581-90.
- Baker, Alan RH. 2003. *Geography and history: Bridging the divide*. Vol. 36 Cambridge University Press.
- Balance del proceso de impunidad y desafíos*, Ponencia presentada en el Taller Nacional: Desafíos de la CPI en Colombia sess., 2006.
- Barco, Virgilio, y María Mercedes de Martínez. 1987. *Plan de economía social: Planes y programas de desarrollo económico y social 1987-1990*. Departamento Nacional de Planeación.
- Basombrío, Carlos, y Woodrow Wilson International Center for Scholars. 2007. *Seguridad ciudadana en las américas: Proyecto de investigación activa*, ed. Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Bejarano, Ramiro. 2010. *Las perlas uribistas*. Editorial Debate.
- Bergquist, Charles W., y de Publicaciones, FAES Fondo Rotatorio. 1981. *Café y conflicto en Colombia, 1886-1910: La guerra de los mil días: Sus antecedentes y consecuencias*. Vol. 4. Fondo Rotatorio de Publicaciones FAES Medellín.
- Borda, Ernesto. 2004. *Conflicto y seguridad democrática en Colombia: Temas críticos y propuestas*. Fundación Social y FESCOL, Bogotá.
- Bondía García, David, y Muñoz, Manuel Ramiro. 2009. *Victimas invisibles, conflicto armado y resistencia civil en Colombia*. Vol. 1. Huygens Editorial.
- Braun, Herbert. 1987. *Mataron a Gaitán: Vida pública y violencia urbana en Colombia*. Universidad Nacional de Colombia, Centro Editorial.
- Caballero Argáez, Carlos. 2003. *La estrategia de seguridad democrática y la economía colombiana: Un ensayo sobre la macroeconomía de la seguridad*. Banco de la República.
- Cabrera Ortiz, Fabricio. 2005. *Relaciones civiles y militares durante el periodo*

- comprendido entre 1994-2002 y su incidencia en la seguridad nacional.* Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. Universidad Javeriana.
- Cadavid, Erich S. 2013. *Historia de la guerrilla en Colombia.* Disponible desde <http://www.ecsbdefesa.com.br/defesa/fts/HGC.pdf>.
- Cadena Montenegro, José Luis. 2013. *La geografía y el poder. Territorialización del poder en Colombia-el caso de las FARC-, de Marquetalia al Caguán.* Estudios Políticos.
- Calduch Cervera, Rafael. 1993. *Dinámica de la sociedad internacional.*
- Calix, Álvaro. 2006. *Base conceptual política y progresista en seguridad ciudadana.* Fundación Friedrich Ebert.
- Camacho Guizado, Álvaro, y Francisco Leal. 1999. *Armar la paz es desarmar la guerra.* Bogotá, DNP.
- Carranza, Elías. 1997. *Delito y seguridad de los habitantes.* Siglo XXI.
- Casas Dupuy, Pablo. 2005. *Reformas y contrarreformas en la policía colombiana.* Documento de Trabajo, Bogotá, Fundación Seguridad y Democracia 5.
- Cárdenas, Ernesto, y Edgar Villa. 2012. *La Política de Seguridad Democrática y las Ejecuciones Extrajudiciales. Volumen 12.* (Revista Universitas Económica).
- Ceballos Mendoza, Edgar, Mg. *La seguridad humana y el caso Sudán.* Derecho De Injerencia Humana: 25.
- CEPAL. 2010. *La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir.* Período De Sesiones de la CEPAL. Brasilia (Brasil).30 may-1 Jun 2010.
- Cermeño Petro, Jenny del Carmen. 2004. *El fuero penal militar en Colombia.* Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas Departamento de Derecho Penal.
- Ceresole, Norberto. 1991. *Tecnología militar y estrategia nacional: Política y economía de la defensa.* Pleamar.
- CINEP, Programa por la Paz. 2013. *Informe Especial Sobre la situación de derechos humanos y Derecho Internacional humanitario en Colombia durante 2012.* Cinep.
- Clarke, John Louie. 2006. *Armies in homeland security: American and European perspectives.* National Defense University (NDU).
- Cleary, Thomas. 1991. Sun tzu. El arte de la guerra.
- Colombia nunca más. *Instrucciones para legalizar el paramilitarismo.* 2008,2013]. Disponible desde www.movimientodevictimas.org/~nuncamas/index.php/documentos/recomendados/26-instrucciones-para-legalizar-el-paramilitarismo.html.
- Colombia, Departamento Nacional de Planeación. 2011. *Política nacional de seguridad y convivencia ciudadana,* ed. DNP, Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno. Bogotá D.C.: Intergráficas S.A.
- Colombia, Fiscalía General de la Nación. 2009. *Informe de gestión 2008-2009.*
- Colombia, Presidencia de la República. 2006. *Mano firme, corazón grande: El camino de la confianza.* programa de gobierno.
- . 2003. *Plan nacional de desarrollo 2002-2006 hacia un estado comunitario.*

- República de Colombia.
- . 2003. *Programa de Gobierno Álvaro Uribe Vélez Presidente 2002-2006*, ed. Departamento Nacional de Planeación-DNP. Bogotá D.C.
- Colombia, Presidencia de la República. 1991. *La revolución pacífica: Plan de desarrollo económico y social 1990-1994*.
- Colombia, Presidencia de la República, y Observatorio de Derechos Humanos. *Informe anual de derechos humanos y derecho internacional humanitario 2010*. 2010, 2013]. Disponible desde <http://www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Paginas/Observatorio.aspx>.
- Colombia, Presidencia de la República, y Santos Calderón, Juan Manuel, Presidente. 2011. *Plan estratégico del 2010 al 2014 "prosperidad para todos"*, ed. Departamento Nacional de Planeación-DNP Imprenta Nacional.
- Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Dnp, Ernesto Samper Pizano, Presidente de Colombia. 1995. *El salto social: Plan nacional de desarrollo y de inversiones*.
- Colombia. Presidencia de la República, y Belisario Betancur Cuartas. 1983. *Cambio con equidad: Plan de concertación nacional en ciencia y tecnología para el desarrollo 1982-1986*. Departamento Nacional de Planeación.
- Comisión Colombiana de Juristas, y Defensoría del Pueblo. 1997. *Contra viento y marea: Conclusiones y recomendaciones de la ONU y la OEA para garantizar la vigencia de los derechos humanos en Colombia, 1980-1997*, ed. Tercer Mundo Editores. Bogotá-Colombia: TM Editores.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA. 2009. *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos 2009*.
- Contreras, Joseph, y Fernando Garavito. 2002. *Biografía no autorizada de Álvaro Uribe Vélez: El señor de las sombras*. Oveja Negra
- Dávila Ladrón de Guevara, Andrés, Rodolfo Escobedo, Adriana Gaviria, y Mauricio Vargas. 2000. *El ejército colombiano durante el período Samper: Paradojas de un proceso tendencialmente crítico*. Colombia Internacional Revista (49-50).
- Decreto 5057 de 2009 *Por el cual se modifica parcialmente la estructura del Ministerio de Defensa Nacional – Dirección General Marítima*, (2009).
- . 2007. *Memorias al congreso 2006-2007*. Bogotá D.C.: Imprenta Nacional.
- Decreto 1874 De 1979 *Por el cual se crea el cuerpo de Guardacostas y se dictan otras disposiciones*. (1979).
- Decreto 2203 de 1993. *Por el cual se desarrollan la estructura orgánica y las funciones de la Policía Nacional y se dictan otras disposiciones*. (1993).
- De La Villa, Luis Enrique. 2001. *La carta de los derechos fundamentales de la unión europea*. Revista Del Ministerio De Trabajo y Asuntos Sociales. Derecho Social Internacional y Comunitario (32).
- de Seguridad, Red. 2010. *Atlas comparativo de la defensa en América Latina y Caribe*.
- De Vergara, Evergisto. 2009. *Las diferencias conceptuales entre seguridad y defensa*. Instituto de Estudios Estratégicos de Buenos Aires.

- Departamento Nacional de Planeación-DNP. 2007. *Plan nacional de desarrollo. 2006-2010. tomo I. estado comunitario: Desarrollo para todos*.
- . 1980. *Plan de integración nacional, 1979-1982*. 2 tomos. Bogotá: DNP.
- Duncan, Gustavo. 2006. *Los señores de la guerra: De paramilitares, mafiosos y autodefensas en Colombia*. Planeta Bogotá.
- Eklblom, Paul, Great Britain, and Crime Prevention Unit. 1988. *Getting the best out of crime analysis*. Home Office London.
- Emsley, Clive. 1991. *The English police: A political and social history*. Harvester Wheatsheaf.
- Europeo, Consejo. 2008. *Informe sobre la aplicación de la estrategia europea de seguridad. ofrecer seguridad en un mundo en evolución*. CE.
- Fals-Borda, Orlando. 2002. *Resistencia en el San Jorge historia doble de la costa, 3 volumen*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Banco de la República, El Áncora Editores.
- . 1982. *Historia de la cuestión agraria en Colombia*. Carlos Valencia Editores Bogotá.
- . 1968. *Subversión y cambio social*. Vol. 29. Ediciones Tercer Mundo.
- . 1967. *La subversión en Colombia: Visión del cambio social en la historia*. Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional.
- FARC-EP, Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia. *Plataforma para un gobierno de reconstrucción y reconciliación nacional (1993)*. Plataforma Para Un Gobierno de Reconstrucción y Reconciliación Nacional.
- Flórez, Fernando Carrillo. 2007. *Seguridad ciudadana en América latina: Un bien público cada vez más escaso*. Pensamiento Iberoamericano: 181-98.
- Foucault, Michel. 1978. *Vigilar y castigar: Nacimiento de la prisión*. Siglo XXI de España Editores.
- Frühling, Hugo, Joseph S. Tulchin, Heather A. Golding, Eva Zímerman, y Javier Escobar. 2005. *Crimen y violencia en América Latina: Seguridad ciudadana, democracia y Estado*. Fondo de Cultura Económica.
- Fuentes, Claudia. *Cumbre del milenio y seguridad humana*. FLACSO, s/f, En [Http://www.Flacso.cl/flacso/biblos.Php](http://www.Flacso.cl/flacso/biblos.Php).
- Fukuyama, Francis. 2003. *Our posthuman future: Consequences of the biotechnology revolution*. Macmillan.
- Fundación Ideas Para La Paz, María Victoria Llorente, Ortiz, Román y Urrutia, Nicolás. 2008. *Policía nacional: Una fuerza para la consolidación*, ed. Fundación Ideas Para La Paz. Bogotá D.C. Impresión Zetta.
- García, Martha Cecilia, Álvaro Delgado, Juan Pablo Bohórquez, Mauricio Archila, F. Sarmiento Santander, Vladimir Caraballo, y A. Cadena. 2009. *Informe especial: La protesta social 2002-2008: En cuestión las políticas públicas de Uribe Vélez*. Bogotá: CINEP 20.
- García Durán, Mauricio. 1992. *De la Uribe a Tlaxcala: Procesos de paz*. Cinep.

- Gil, Julio. 1998. *La guerra fría: La OTAN frente al pacto de Varsovia*. Madrid: Siglo XXI.
- Gilhodés, Pierre. 1986. *El 9 de abril y su contexto internacional*. Anuario Colombiano de Historia Social y de La Cultura 13 : 14.
- Gómez Bello, Eduardo Alberto. 2011. *El ordenamiento territorial como alternativa de paz en Colombia*. Pontificia Universidad Javeriana. Sistema de Bibliotecas.
- Gómez Galán, Manuel, y José Antonio Sanahuja Perales. 1999. *El sistema internacional de cooperación al desarrollo: Una aproximación a sus actores e instrumentos*.
- Gordon, Douglas. 1952. *Informe final de la misión de policía británica en Colombia al secretario de estado para asuntos exteriores del gobierno británico, al finalizar su misión en Colombia*. Documento oficial ubicado en el archivo F.O. 371/103407, National Archives, Londres- Inglaterra.
- Guhl, Ernesto, y Orlando Fals-Borda. 1988. *La insurgencia de las provincias: Hacia un nuevo ordenamiento territorial para Colombia*. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional.
- Guillén, Fernando. 1979. *El poder político en Colombia*. Punta de Lanza, Bogotá.
- Hardt, Imperio Michael, y Antonio Negri. 1. *consideraciones preliminares: Sobre el concepto de seguridad*. Seguridad y Defensa: 51.
- Hartlyn, Jonathan. 1993. *La política del régimen de coalición: La experiencia del frente nacional en Colombia*. Tercer Mundo: CEI: Uniandes.
- Herrera Soto, Roberto. 1982. *Gilberto Alzate Avendaño*.
- Hughes, Barry, Mohammad T. Irfan, Jonathan D. Moyer, Dale S. Rothman, and José R. Solórzano. 2011. *Forecasting the impacts of environmental constraints on human development*. UNDP.
- Huhle, Rainer. 2001. *La violencia paramilitar en Colombia: Historia, estructuras, políticas del Estado e impacto político*. Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad.
- Ibáñez Najar, Jorge Enrique. 2005. *Seguridad nacional, seguridad de Estado y seguridad ciudadana*. Universidad Sergio Arboleda.
- Ibarrola Nicolín, Eduardo. 2009. *La convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y sus protocolos adicionales. un nuevo marco de cooperación internacional*. Los desafíos de la seguridad pública en México: 137-48.
- IDH, ONU. 1999. *La mundialización con rostro humano, sinopsis 1999. informe sobre desarrollo humano*. Madrid: Ediciones Mundi-Prensa.
- Inter-Parliamentary Union. 1998. *Democracia: Principios y realización*. Inter-Parliamentary Union.
- Jonathan, Hartiyn. 1993. *La política del régimen de coalición. La experiencia del Frente Nacional en Colombia*. Bogotá.
- Kaldor, Mary. 2010. *El poder y la fuerza. La seguridad de la población civil en un mundo global*. Tusquets Editres
- Kennett, Patricia. 2006. *A handbook of comparative social policy*. Edward Elgar

- Publishing.
- Leal Buitrago, Francisco. 2006. *En la encrucijada: Colombia en el siglo XXI*. Editorial Norma.
- . 2006. *La inseguridad de la seguridad: Colombia 1958-2005*. Planeta.
- . 2003. *De la guerra fría en América del Sur. La doctrina de seguridad nacional: Materialización*. *Revista De Estudios Sociales*(15): 74-87.
- . 1994. *El oficio de la guerra: La seguridad nacional en Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo-IEPRI.
- . 1984. *Estado y política en Colombia*. Bogotá: Siglo XXI.
- Leal Buitrago, Francisco, y Andrés Dávila. 1990. *Clientelismo: El sistema político y su expresión regional*. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.
- Leal Buitrago, Francisco, y Dora Rothlisberger. 1973. *Estudio del comportamiento legislativo en Colombia*. Tomo I. Bogotá: Ediciones Tercer Mundo.
- LeGrand, Catherine, y G. Hernando Valencia. 1988. *Colonización y protesta campesina en Colombia (1850-1950)*. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Ley 61 De 1993 (Agosto 12) "Por la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias para dictar normas sobre armas, municiones y explosivos, y para reglamentar la vigilancia y seguridad privadas"*, (1993): .
- Ley 48 de 1968 (Diciembre 16) Por la cual se adoptan como legislación permanente algunos decretos legislativos, se otorgan facultades al Presidente de la República y a las asambleas, se introducen reformas al código sustantivo del trabajo y se dictan otras disposiciones*. (1968).
- Llorente, María V. 1997. *Perfil de la Policía colombiana*. Universidad de los Andes.
- López, Javier Ocampo. 2004. *Constitución política de Colombia*. Plaza y Janes Editores. Colombia S.A.
- Magaña, Francisco Castejón. 2008. *Nueva situación y futuro de las centrales nucleares*. *Economía Industrial*(369): 139-46.
- Medem, José Manuel Martín. 2009. *Colombia feroz: Del asesinato de Gaitán a la presidencia de Uribe*. Vol. 300. Los Libros de la Catarata.
- Melossi, Dario, y Massimo Pavarini. 1985. *Cárcel y fábrica: Los orígenes del sistema penitenciario (siglos XVI-XIX)*. Siglo XXI.
- Mockus, Antanas, Henry Murraín, y Villa, María. 2012. *Antípodas de la violencia: Desafíos de cultura ciudadana para la crisis de (in) seguridad en América Latina*.
- Naciones Unidas, Oficina contra las Drogas y el Delito. 2005. *Densidad de cultivos de coca*, ed. UNODC Colombia.
- Naciones Unidas. 2000. *Informe sobre desarrollo humano 2000 "Derechos humanos y desarrollo humano: En pro de la libertad y la solidaridad"*. Madrid-Barcelona-México: Ediciones Mundi-Prensa.
- Naciones Unidas, ONU. 2001. *Informe sobre desarrollo humano 2001 "Poner el adelanto tecnológico al servicio del desarrollo humano"*. Madrid: Mundi-Prensa Libros, s.a.
- Naciones Unidas, PNUD. 2002. *Informe sobre desarrollo humano 2002, profundizar la*

- democracia en un mundo fragmentado*. México: Ediciones Mundi-Prensa.
- Naciones Unidas. *Programa para el Desarrollo*. 2004. *Informe sobre el desarrollo humano 2004: La libertad cultural en el mundo diverso de hoy*. Ediciones Mundi-Prensa.
- OEA, Organización de Estados Americanos. 1999. *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*.
- Pachón, Mónica. 2009. *Colombia 2008: Éxitos, peligros y desaciertos de la política de seguridad democrática de la administración Uribe*. *Revista de Ciencia Política (Santiago)* 29 (2): 327-53.
- Paredes, César. 2012. *Dos años de Santos en blanco y negro*. *Revista Semana*. 08 agosto 2012.
- Pastrana Arango, Andrés. 1999. *Cambio para construir la paz: Plan nacional de desarrollo 1999-2002*.
- Peden, MM, and Organización Mundial de la Salud. 2004. *Informe mundial sobre prevención de los traumatismos causados por el tránsito*. Vol. 599. Pan American Health Org.
- Pérez, José Gregorio. 2008. *Raúl reyes: El canciller de la montaña*. Editorial Norma.
- Pérez, Mariano Ospina. 1950. *El gobierno de unión nacional*. Vol. 8. Imprenta Nacional.
- Pizarro Leongómez, Eduardo. 2004. *Una democracia asediada: Balance y perspectivas del conflicto armado en Colombia*. Editorial Norma.
- PNUD, New York, NY (EUA). 1994. *Informe de desarrollo humano 1994, nuevas dimensiones de la seguridad humana*, ed. Naciones Unidas.
- . 1996. *Informe sobre desarrollo humano 1996*, ed. Naciones Unidas. Madrid, España: Mundi-Prensa Libros, s.a.
- . 1990. *Informe de desarrollo humano 1990*. Bogotá D.C.: Tercer Mundo Editores.
- . 1999. *Informe sobre desarrollo humano 1999*. Ediciones Mundi-Prensa Madrid.
- . Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2010. *Informe sobre desarrollo humano para américa Central IDHAC, 2009-2010. abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano*, ed. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD. Colombia: D'vinni S.A.
- Prieto Páez, Leopoldo. 2005. *La aventura de una vida sin control. Bogotá, movilidad y vida urbana 1939-1953*.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), IDHAC. 2010. *Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano: Informe sobre desarrollo humano para américa central, 2009-2010*. Bogotá D.C.: PNUD Bogotá.
- Policía Nacional de Colombia. 2005. *Gestión Territorial de la Convivencia y la Seguridad Ciudadana, Programa Departamentos y Municipios Seguros*. Publicado en la web de la Policía Nacional: www.policia.gov.co
- Policía Nacional. 2008. *Candidatos, la Seguridad Ciudadana, un compromiso con la gobernabilidad democrática*. Bogotá. Publicado en la web de la Policía Nacional: www.policia.gov.co

- Posso, Camilo González. 2008. *El Caguán irrepitable*. Biblioteca de La Paz: Serie El Proceso de Paz en Colombia, 1982-2002 5 : 57.
- Pozas, María de los Ángeles, Minor Mora Salas, y Juan Pablo Pérez Sáinz. 2004. Aportes y limitaciones de la sociología económica. *La Sociología Económica: una lectura desde américa latina*: 9-36.
- Pozo, Rodrigo Cristhian Cardozo. 2007. *La "seguridad ciudadana" como tendencia político criminal y contexto del nuevo proceso penal: Algunas consideraciones sobre sus posibles repercusiones en el procedimiento abreviado*. Paper presented a Problemas actuales de derecho penal: Seminario de Derecho Penal, Universidad de Salamanca: Salamanca, 2006.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2005. *Informe sobre el desarrollo humano 2005: La cooperación internacional ante una encrucijada: Ayuda al desarrollo, comercio y seguridad ante un mundo desigual*. Ediciones Mundi-Prensa.
- . 2003. Informe sobre desarrollo humano 2003. *los objetivos de desarrollo del milenio: Un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza*.
- . 2001. Informe sobre el desarrollo humano 2001. *Poner el adelanto tecnológico al servicio del desarrollo humano*.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2002. Informe sobre desarrollo humano 2002: *Profundizar la democracia en un mundo fragmentado*.
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Comité Ejecutivo. 2008. *Informe de la septuagésima reunión para el medio ambiente*.
- Reyes Posada, Alejandro, y Liliana Duica Amaya. 2009. *Guerreros y campesinos: El despojo de la tierra en Colombia*; con la colaboración de Liliana Duica Amaya. Grupo Editorial Norma.
- Rippy, James Fred. 1970. *El capital norteamericano y la penetración imperialista en Colombia*. Vol. 4. La Oveja Negra.
- Roldán, Mary Jean. 2003. *Blood and fire. A sangre y fuego: La violencia en Antioquia, Colombia, 1946-1953*.
- Romero, Marco. 2006. *El desplazamiento en tiempos de "seguridad democrática"*. Procuraduría General de la Nación y Consejo Noruego Para Los Refugiados: "Territorio, Patrimonio y Desplazamiento. Seminario Internacional", Bogotá.
- Royo Pérez, Javier, y Manuel Durán Carrasco. 2010. *Terrorismo, democracia y seguridad, en perspectiva constitucional*. Marcial Pons.
- Russell, Roberto. 2006. *América latina para Estados Unidos: ¿ especial, desdeñable, codiciada o perdida?* Nueva Sociedad (206): 48-62.
- Saiz, Jorge Enrique, y Sander Rangel JIMÉNEZ. 2008. *Capital social: Una revisión del concepto*. Revista CIFE–Universidad Santo Tomás(13): 250-63.
- Salazar, María Cristina. 2006. *Los esclavos invisibles: Autoritarismo, explotación y derechos de los niños en américa latina*. Not Avail.
- Salcedo Lora, Juan. 1998. *De la paz, las fuerzas militares y la guerra*. Revista de Estudios Sociales(2).

- Sánchez, Gonzalo. 1983. *Los días de la revolución: Gaitanismo y 9 de abril en provincia*. Centro Gaitán.
- Sánchez, Rita Elena Serna, y Escuela Superior de Administración Pública. 2008. *Aportes desde la gerencia social para el fortalecimiento de la defensa civil Colombiana— Seccional Bogotá, visualizando a las juntas de defensa civil como ejemplo de redes sociales*, eds. Escuela Superior de Administración Pública, Facultad de Posgrado, Especialización en Gerencia Social.
- Shinoda, Hideaki. 2004. The concept of human security: Historical and theoretical implications. *Conflict and Human Security: A Search for New Approaches of Peace-Building*.
- Simpson, David. 2008. *Informe anual del PNUMA 2007*. Nairobi: ONUN.
- Solana, Javier. 2003. *Una Europa segura en un mundo mejor*. Bruselas: Consejo Europeo 12 .
- Stremlau, John J. 1982. *The foreign policy priorities of third world states*. Westview Press Boulder.
- Tapia Valdés, Jorge A. 1980. *El terrorismo de estado: La doctrina de la seguridad nacional en el cono sur. México: Nueva Imagen*.
- Task Force, Homeland Security National Preparedness. 2006. *Civil defense and homeland security: A short history of national preparedness efforts*, ed. Department of Homeland Security. Washington D.C.
- Tirado Mejía, Álvaro. 1989. *El gobierno de Laureano Gómez. De la dictadura civil a la dictadura militar*. Nueva Historia de Colombia 2 :1946-86.
- Torres Del Río, César. 1994. *Grandes agresiones contra Colombia, 1833-1994*. Martínez Roca.
- Torres Del Río, César. 2010. *Colombia siglo XX: Desde la guerra de los mil días hasta la elección de Álvaro Uribe*. Grupo Editorial Norma.
- . 2000. *Fuerzas armadas y seguridad nacional*. Planeta Colombiana Editorial.
- . 1992. *Diplomacia y guerra fría: América latina, 1945-1948*. Fundación Nueva Época.
- Torres Del Río, César, y Saúl Rodríguez Hernández. 2008. *De milicias reales a militares contrainsurgentes: La institución militar en Colombia del siglo XVIII al XXI*. Selección de Artículos. Editorial: Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Tovar Zambrano, Bernardo. 1984. *La intervención económica del Estado en Colombia: 1914-1936*. Banco Popular.
- Turbay Ayala, Julio César. 1979. *Plan de integración nacional: Plan nacional de desarrollo 1979-1982*.
- Unión Europea, Comisión Europea. 2010. *La estrategia de seguridad interior de la UE en acción: Cinco medidas para una Europa más segura*. Bruselas: Consejo Europeo.
- United Nations Organization, ONU. 2004. *A more secure world: Our shared responsibility*. *Terrorism*. 145 (164): 41.
- Universidad de los Andes. 2010. *INCODER: El otro collar de perlas finas*. Disponible en

- la página web de Congreso Invisible.org:
<http://www.congresovisible.org/agora/post/incoder-el-otro-collar-de-perlas-finas/446/>
- Van Rossum, Julie. 2003. *Cuando lo que da miedo es la seguridad*. Revista Research Eu No. 60 (Junio de 2009): 14-5.
- van Swaaningen, René. 2005. *La política de seguridad ciudadana en Holanda: Traficando con el miedo*. Revista Española de Investigación Criminológica: REIC (3): 2.
- Valencia Tovar, Álvaro, y José Manuel Villalobos Barradas. 1993. *Historia de las fuerzas militares de Colombia*. Planeta.
- Vargas, Mauricio. 1993. *Memorias secretas del revolcón: La historia íntima del polémico gobierno de César Gaviria, revelada por uno de sus protagonistas*. Tercer Mundo.
- Velásquez Rivera, Edgar de Jesús. 2007. *Historia del paramilitarismo en Colombia*. Historia 26 (1): 134-53.
- Weber, Max. 1998. *El político y el científico* Alianza editorial.
- Windschuttle, Keith, y Montse Conill. 2001. *La caída del comunismo y el fin de la historia*. Historia, Antropología y Fuentes Orales: 17-45.

Anexos

Títulos y Distinciones Honoríficas recibidas por Sir Archibald Douglas Gordon:

Desde luego que Sir Douglas Gordon dejó un legado importante para la Policía de Colombia y para Colombia en general, pero también fue significativo para su país, debido a sus logros en la India Imperial, como en la misma Misión británica en Colombia. A continuación se describen algunas distinciones otorgadas durante su vida:

High Sheriff de Bedfordshire en 1959 (Un Gran sheriff es un oficial de policía en el Reino Unido con cargo ceremonial y protocolario o remunerado, designados por la Corona a través de una orden del Consejo Privado).

Vice-Presidente de la Asociación del Club de Jóvenes de Bedfordshire en 1957 (Boys' Club Bedfordshire).

Presidente de Gobernadores de "The Harpur Trust" en 1957 (La Caridad Bedford -El Fideicomiso de Harpur- es una organización benéfica en Bedford, Inglaterra, que se refiere principalmente a la operación de las escuelas privadas. La Caridad Bedford -El Fideicomiso de Harpur- es el nombre legal, pero más a menudo se le refiere como el Fideicomiso de Harpur).

Presidente de "Old Bedfordians Club" en el año 1957 (Asociación de ex alumnos de la Escuela de Bedford).

Deputy Lieutenant (DL) del Condado de Bedford en 1957: (En el Reino Unido, un teniente diputado es uno de varios diputados del Lord Lieutenant que a su vez es un jefe administrativo de un condado ceremonial Inglés, Galés, o de Irlanda del Norte).

Medalla Servicios Distinguidos de la Policía Colombiana en 1951.

Medalla del Mérito Militar Antonio Nariño en la categoría de Gran Oficial otorgado por el gobierno colombiano en el año de 1951.

Nombrado Caballero por la Corona Británica en el año de 1943.

Medalla de Officer (Brother) of Order of St. John of Jerusalem, en 1941 (Medalla de la Orden de San Juan de Jerusalén en la categoría de "Oficial Hermano" otorgada por el Gobierno británico).

Medalla de The Order of the Indian Empire-C.I.E.- en la categoría de “Compañero” en el año 1934 (-La Orden del Imperio Indio- en época del Imperio Británico).

Medalla de la Policía del Rey en 1931 (La KPM-King’s Police Medal- fue introducida por una Real Cédula del 7 de julio de 1909, inicialmente inspirada en la necesidad de reconocer la valentía de los policías que participaron en el famoso “Tottenham Outrage” -Ultraje de Tottenham-).