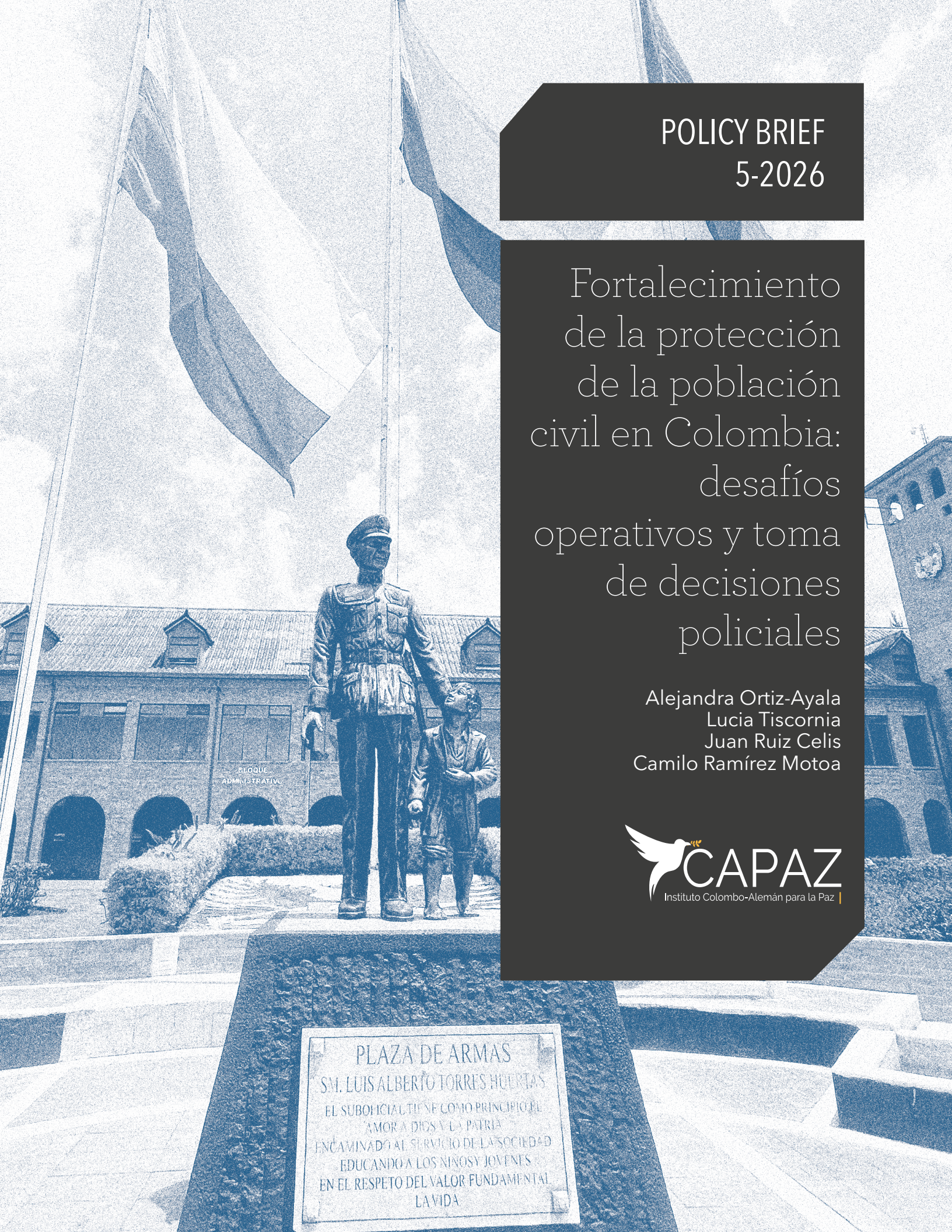

POLICY BRIEF
5-2026

Fortalecimiento de la protección de la población civil en Colombia: desafíos operativos y toma de decisiones policiales

Alejandra Ortiz-Ayala
Lucia Tiscornia
Juan Ruiz Celis
Camilo Ramírez Motoa

CAPAZ
Instituto Colombo-Alemán para la Paz

Este *policy brief* fue apoyado y patrocinado por el Instituto Colombo-Alemán para la Paz – CAPAZ. Forma parte de un proyecto más amplio financiado por la Academia Folke Bernadotte, agencia sueca para la paz, la seguridad y el desarrollo, con el número de subvención (DNR) 24-00232.

Los hallazgos presentados en este *policy brief* se basan en entrevistas individuales con agentes de policía y reflejan sus experiencias, percepciones e interpretaciones. No representan políticas oficiales, doctrinas o la posición institucional de la Policía Nacional de Colombia.

Autoría/investigación

Alejandra Ortiz-Ayala
Investigadora asociada y directora de la Especialización en Paz y Conflicto de la Willy Brandt School of Public Policy, de la Universidad de Erfurt.
alejandra.ortiz-ayala@uni-erfurt.de

Lucia Tiscornia
Profesora asociada en la Escuela de Política y Relaciones Internacionales, y miembro del Geary Institute for Public Policy de University College Dublin.
lucia.tiscornia@ucd.ie

Juan Ruiz Celis
Investigador independiente y especialista en análisis de datos cualitativos.
jjruizc9@gmail.com

Camilo Ramírez Motoa
Investigador, docente y asesor metodológico del Grupo de Investigación de la Escuela de Suboficiales y Nivel Ejecutivo (ESJIM) de la Policía Nacional de Colombia.
camramirezmot@unal.edu.co

Este *policy brief* fue apoyado y patrocinado
por el Instituto Colombo-Alemán para la Paz – CAPAZ

Edición académica
Andrés Hernández Cubides • Colaborador científico del Instituto CAPAZ
Stefan Peters • Director académico del Instituto CAPAZ y profesor de la Universidad Justus-Liebig de Giessen, Alemania
Heyder Alfonso Camelo • Colaborador científico del Instituto CAPAZ

Coordinación editorial
Nicolás Rojas Sierra

Corrección de estilo
Nicolás Rojas Sierra

Diseño y diagramación
Leonardo Fernández Suárez

Imágenes de cubierta y contracubierta
Fotos de Alejandra Ortiz-Ayala.

Bogotá, Colombia, noviembre de 2026
Periodicidad: bimestral
ISSN: 2711-0346

Esta obra está bajo la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)

Resumen

En la Colombia del posacuerdo, la protección de la población civil, pilar de la política de seguridad, depende en la práctica de las percepciones de riesgo de los policías, sus relaciones con las comunidades y las limitaciones institucionales. Este *policy brief*, basado en una investigación cualitativa con policías (2025-2026), muestra que las decisiones de protección suelen tomarse con incertidumbre y presión operativa. Identifica tres desafíos: 1) restricciones institucionales y logísticas que limitan la respuesta, 2) dificultades para distinguir civiles de amenazas en entornos de desconfianza y 3) ausencia de mecanismos estandarizados de evaluación de amenazas y aprendizaje operativo. Recomienda mejorar el aprendizaje y la revisión institucionales, fortalecer la labor policial orientada a la comunidad, estandarizar la evaluación de amenazas y ampliar el bienestar, el apoyo familiar y el reconocimiento de los policías en zonas de conflicto. Apoyarlos también es proteger a la población civil y fortalecer la capacidad estatal de brindar seguridad legítima y confiable.

Palabras clave: formación policial; población civil; Policía Nacional de Colombia; posconflicto; reforma del sector seguridad; seguridad

Cómo citar este texto

Ortiz-Ayala, A., Tiscornia, L., Ruiz Celis, J. y Ramírez Motoa, C. (2026). *Fortalecimiento de la protección de la población civil en Colombia: desafíos operativos y toma de decisiones policiales* (Policy Brief 5-2026). Instituto Colombo-Alemán para la Paz – CAPAZ.

En el contexto colombiano del posacuerdo, la policía ocupa una posición fundamental en la relación entre el Estado y la población civil. En muchos territorios, es la institución estatal más visible —y a veces la única— con la que la ciudadanía se relaciona en su vida cotidiana. Esto le da a la labor policial una importancia que va más allá del control de la delincuencia: la acción policial moldea las experiencias y percepciones comunes de la ciudadanía sobre el Estado, su capacidad para protegerla y los límites de la ciudadanía democrática. En contextos marcados por la violencia, la débil presencia del Estado y la autoridad en disputa, la policía no es meramente una ejecutora de la política de seguridad; es uno de los principales puntos de contacto que garantizan la legalidad y la protección (García Villegas & Espinosa Restrepo, 2013; González, 2017, 2020).

Este papel cobra especial importancia en entornos de posconflicto y de posacuerdo. La capacidad y la voluntad de las instituciones de seguridad del Estado para proteger a la población civil se vuelven fundamentales para la legitimidad de este y para las perspectivas de una paz sostenible (Blair et al., 2019). Las investigaciones sobre la reforma del sector seguridad han destacado desde hace tiempo que no basta con desarrollar la capacidad coercitiva: las instituciones de seguridad pueden seguir siendo parciales, abusivas o incapaces de proteger a quienes corren mayor riesgo, a menos que se transformen sus prácticas, percepciones y relaciones con la población civil (O'Rawe, 2010; Ortiz-Ayala, 2021; Sedra, 2018; Tiscornia, 2024). Esto es particularmente relevante en Colombia, donde la policía sigue operando en territorios en los que los grupos armados compiten por el control, los civiles enfrentan múltiples formas de coacción y la autoridad del Estado sigue siendo desigual.

Proteger a la población civil no es solo un imperativo humanitario, sino también un desafío central de gobernanza en la Colombia contemporánea[1]. En muchas zonas rurales y periféricas, los grupos armados no solo se enfrentan militarmente al Estado, sino que también buscan gobernar a las poblaciones locales regulando la movilidad, obteniendo información y, en ocasiones, ofreciendo seguridad o resolución de conflictos donde la presencia estatal sigue siendo limitada o disputada. Estas dinámicas crean entornos operativos muy exigentes para los agentes de policía, a quienes se les encomienda brindar seguridad en territorios marcados por la incertidumbre, la autoridad fragmentada y los riesgos constantes de violencia. En estos contextos, el personal policial a menudo debe tomar decisiones rápidas en condiciones en las que la distinción entre civiles y amenazas potenciales no siempre es clara, en las que las comunidades locales pueden estar expuestas a presiones de actores armados y en las que la intervención en sí misma puede conllevar riesgos operativos significativos. Por lo tanto, apoyar a la

1 Con base en la *Guía sobre la policía democrática* de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE, 2008) como marco normativo, junto con la bibliografía más amplia sobre la policía democrática (p. ej., Bayley, 2005), definimos la protección como la función de la policía democrática mediante la cual los agentes de policía utilizan su autoridad legal y sus capacidades institucionales para salvaguardar a las personas de daños reales o inminentes, preservando la vida, protegiendo los derechos fundamentales y la dignidad humana, brindando asistencia inmediata y garantizando el acceso equitativo a la protección del Estado sin discriminación. La protección se ejerce mediante una acción oportuna, la activación de mecanismos institucionales adecuados y un compromiso orientado al servicio para garantizar la seguridad y la protección de todos los miembros de la sociedad.

policía para que proteja a la población civil en tales entornos requiere más que mandatos legales o retórica institucional; también requiere comprender los desafíos prácticos que enfrentan los agentes al evaluar el peligro, interactuar con las comunidades y tomar decisiones en condiciones de incertidumbre.

Este *policy brief* examina cómo el personal policial entiende y lleva a cabo la protección de la población civil en su trabajo cotidiano. Basándose en una investigación cualitativa con agentes que operan en diversos contextos regionales, muestra que la protección de la población civil está determinada por una combinación de limitaciones operativas, percepciones de amenaza, dinámicas territoriales y condiciones institucionales. En consecuencia, fortalecer la protección de la población civil en Colombia depende no solo de ampliar la capacidad del Estado, sino también de mejorar el apoyo institucional, la orientación operativa y las relaciones con la comunidad que ayudan a los policías a responder de manera efectiva en entornos complejos y conflictivos. Las secciones siguientes presentan el enfoque de la investigación, resumen los principales hallazgos y ofrecen un conjunto de recomendaciones prácticas destinadas a fortalecer la protección de la población civil en el terreno.

Este estudio fue posible gracias a una colaboración académica entre la Universidad de Erfurt y la Escuela de Suboficiales y Nivel Ejecutivo Gonzalo Jiménez de Quesada (ESJIM), en coordinación con su dirección académica, específicamente con el grupo de investigación institucional INVES-ESJIM. Se basa en 17 entrevistas semiestructuradas realizadas entre septiembre y octubre de 2025 a agentes de policía colombianos en servicio activo, hombres y mujeres con experiencia operativa en diversas funciones institucionales y regiones afectadas por el conflicto. La mayoría de participantes tenía experiencia directa en operaciones en territorios caracterizados por la presencia de grupos armados, un alto nivel de inseguridad y relaciones complejas entre la policía y la comunidad. Las entrevistas se realizaron de forma anónima, como parte de un proyecto de investigación más amplio sobre la labor policial, la seguridad y la protección de la población civil, financiado por la Academia Folke Bernadotte. Para complementar las entrevistas, el análisis también incorpora 785 respuestas sustantivas a preguntas abiertas de una encuesta aplicada entre febrero y marzo de 2026 a personal de la Policía Nacional. La recolección de datos se realizó en la ESJIM, la Unidad Policial para la Edificación de la Paz (UNIPEP), la Dirección de Inteligencia Policial (DIPOL) y la Escuela de Postgrados de Policía (ESPOL). Únicamente los participantes encuestados en la ESJIM se encontraban en un proceso de capacitación al momento de la aplicación. El material se analizó temáticamente (Braun & Clarke, 2006; Saldaña, 2016) para identificar patrones recurrentes relacionados con el riesgo operativo, el apoyo institucional, las relaciones con la comunidad y las prácticas de protección de la población civil[2].

Los desafíos del trabajo policial cotidiano

Las entrevistas muestran que los agentes de policía que operan en regiones afectadas por el conflicto se enfrentan a condiciones complejas y de alto riesgo que determinan cómo se lleva a cabo la protección de la población civil en la práctica. En algunas zonas, los grupos armados han utilizado las solicitudes de protección y las redes de información locales para atacar a las fuerzas de seguridad, lo que ha llevado a los agentes a adoptar procedimientos de verificación más cautelosos antes de intervenir. Si bien estas medidas buscan reducir los riesgos operativos, también pueden generar retrasos y complicar el fomento de la confianza con las comunidades. Los hallazgos sugieren que las decisiones de protección se ven influidas por una combinación de limitaciones institucionales, incertidumbre operativa y evaluaciones situacionales del riesgo que realizan los agentes. Muchos uniformados describieron su frustración cuando las condiciones de seguridad impedían una intervención oportuna. En general, los datos apuntan al difícil equilibrio que los agentes deben mantener entre responder a las necesidades de la población civil y proteger su propia seguridad y la de sus unidades.

2 Las entrevistas se transcribieron y anonimizaron mediante la plataforma de acceso controlado Voice AI de la Universidad de Erfurt. Posteriormente, las transcripciones se revisaron y estandarizaron con herramientas de edición asistidas por inteligencia artificial (IA) para facilitar su lectura, conservando el registro oral y el sentido de lo dicho por los participantes. La codificación cualitativa y el análisis temático se realizaron con MAXQDA. Las respuestas abiertas de la encuesta se agruparon inicialmente por temas con asistencia de IA y luego fueron revisadas y validadas manualmente por los autores.

Limitaciones institucionales y operativas

Los policías describieron cómo los esfuerzos de protección en las zonas afectadas por el conflicto se ven condicionados por los procedimientos de seguridad, las limitaciones de recursos y las realidades operativas de trabajar en áreas donde los grupos armados siguen activos. En varias entrevistas, explicaron que responder a las solicitudes de protección a menudo requiere autorización previa de las estructuras de mando, particularmente cuando los desplazamientos involucran áreas rurales o zonas con riesgos de seguridad. Como señaló un policía con más de dos décadas de experiencia: *"Lo que uno hace es solicitar autorización. Le comenta al comandante de la estación y él, con el personal, medios logísticos y órdenes del mando superior, uno también actúa"*.

Los entrevistados enfatizaron que estos procedimientos tienen como objetivo reducir los riesgos tanto para el personal de seguridad como para la población civil. Sin embargo, también reconocieron que los procesos de verificación y las aprobaciones del mando pueden retrasar las respuestas cuando las necesidades de protección son urgentes. Las limitaciones de recursos representan un desafío adicional. A diferencia de los entornos urbanos, donde el patrullaje rutinario puede involucrar a dos policías, las intervenciones en zonas afectadas por el conflicto a menudo requieren grupos más numerosos, equipo especializado y precauciones de seguridad adicionales. Como afirmó un uniformado que presta servicio en una zona de conflicto: *"Cuando no tenemos las capacidades suficientes, no ponemos en riesgo la vida de los policías ni de la ciudadanía, así que no se ingresa"*.

En conjunto, estos relatos sugieren que la capacidad de brindar protección oportuna depende no solo de la disposición de los policías para intervenir, sino también de los recursos, el personal y las condiciones de seguridad disponibles en el terreno. Para muchos uniformados, el trabajo diario de protección implica equilibrar las necesidades de la población civil con la responsabilidad de proteger a su propio personal en entornos altamente inciertos. Las respuestas abiertas de la encuesta refuerzan esta interpretación. Las preocupaciones respecto a las limitaciones operativas y la capacidad institucional surgieron repetidamente, con referencias a la escasez de personal, movilidad, equipo de protección, sistemas de comunicación y apoyo logístico. En términos más generales, los encuestados también relacionaron la eficacia operativa con el bienestar institucional, las prácticas de liderazgo y el apoyo organizacional. Como se muestra en la tabla 1, las preocupaciones relacionadas con las condiciones de bienestar, la desigualdad institucional, las deficiencias de liderazgo y la capacitación se encontraban entre los temas más recurrentes identificados en sus respuestas.

Las dinámicas institucionales relacionadas con la gestión del personal también determinan la disposición de los policías para operar en estos contextos. Los participantes destacaron con frecuencia cómo las condiciones de trabajo, las políticas de bienestar y el apoyo organizacional influyen en la motivación y la preparación operativa

Tabla 1. Temas más recurrentes identificados en las respuestas abiertas de los policías

Tema identificado	Frecuencia aproximada	% de respuestas sustantivas
Bienestar, descanso, condiciones familiares, calidad de vida	131	16,7 %
Ascensos, desigualdad institucional, reconocimiento	131	16,7 %
Problemas de liderazgo y trato por parte de los superiores	109	13,9 %
Necesidad de capacitación y profesionalización	105	13,4 %
Policía orientada a la comunidad	100	12,7 %
Equipo, logística y recursos operativos	61	7,8 %
Apoyo legal y respaldo institucional	34	4,3 %
Corrupción, favoritismo	17	2,2 %

Nota: los porcentajes se basan en respuestas sustantivas. Las respuestas podían contener más de un tema. Total de respuestas sustantivas: 785.
Fuente: elaboración propia.

en zonas afectadas por el conflicto. En los datos surgieron repetidamente inquietudes relacionadas con los procesos de ascenso, las prácticas de asignación en esas zonas, el reconocimiento institucional y los estilos de liderazgo.

Lejos de ser preocupaciones organizacionales secundarias, estas experiencias determinaron la forma en que los policías interpretaban el apoyo institucional y su propio papel dentro de la organización. Los hallazgos sugieren que el liderazgo solidario, las políticas de personal transparentes y el reconocimiento de los costos personales asociados con el servicio en entornos de alto riesgo son condiciones importantes para mantener la disposición de los uniformados a seguir participando en contextos operativos exigentes. Algunos policías describieron cómo los despliegues repetidos a regiones de alto riesgo, combinados con la separación prolongada de sus redes familiares, pueden generar tensión emocional y fatiga con el paso del tiempo. Los traslados a zonas remotas a veces se viven como oportunidades de crecimiento profesional, pero en otros casos pueden percibirse como poco acordes con las circunstancias personales y familiares. Varios entrevistados señalaron que los traslados a "zonas de orden público"[3] no siempre se interpretan como un reconocimiento de la experiencia o el servicio, sino que en ocasiones se perciben como una presión organizacional o una medida punitiva.

Por lo tanto, fortalecer criterios transparentes de asignación y reconocer el servicio en áreas de alto riesgo como una contribución profesional en lugar de una carga podría mejorar la moral y la confianza institucional. En términos más generales, los entrevistados relacionaron con frecuencia la protección efectiva de la población civil con el bienestar organizacional. Sugirieron que la eficacia operativa, la policía orientada a la comunidad y la protección de la población civil son dimensiones interconectadas que dependen no solo de la capacitación y los recursos, sino también del liderazgo, la confianza institucional y el apoyo organizacional a largo plazo. En este sentido, fortalecer las capacidades de protección de la población civil también puede requerir reforzar los mecanismos institucionales que apoyan a los policías que trabajan en condiciones difíciles y de alta presión.

Límites jurisdiccionales y legados históricos: alcance de la responsabilidad del Estado y la desconfianza pública

La jurisdicción define no solo dónde opera la Policía Nacional, sino también el alcance de su obligación de respuesta. Cualquier desplazamiento fuera del perímetro asignado requiere autorización del mando superior, lo que, en la práctica, convierte la cobertura policial en una función discontinua y deja ciertas áreas fuera del alcance operativo —no porque no exista una amenaza, sino porque las condiciones de seguridad no permiten la presencia institucional sostenida que se requiere—. Los datos muestran que esta discontinuidad es especialmente pronunciada en territorios donde los grupos armados han establecido un control efectivo y donde las fuerzas de seguridad solo pueden ingresar mediante operaciones coordinadas con otras instituciones, como las Fuerzas Armadas o la Unidad Nacional de Protección (UNP)[4].

La UNP opera en estrecha coordinación con la Policía y las Fuerzas Armadas, y está profundamente marcada por los legados institucionales de estas. Las entrevistas indican que muchos escoltas y funcionarios de la UNP son exmiembros de la Policía o del Ejército, que a menudo ocultan su origen institucional cuando se les asigna la protección de civiles o comunidades, particularmente en zonas de alto conflicto donde la presencia de agentes de seguridad del Estado puede generar desconfianza o aumentar la percepción de riesgo. En algunos casos, las comunidades solicitan explícitamente que no se incluya a exmiembros de las fuerzas de seguridad en los esquemas de protección. Estos patrones reflejan historias más amplias de tensión y desconfianza entre las poblaciones vulnerables y las fuerzas de seguridad en las regiones afectadas por el conflicto. Por ello, la protección no puede entenderse como una función puramente técnica o administrativa. Más bien, surge como una práctica relacional y en disputa, moldeada por la continuidad institucional, las percepciones de legitimidad y los patrones de desconfianza con raíces históricas. En este sentido, la eficacia de los mecanismos de protección de la población civil en Colombia se ve limitada no solo por la capacidad o la jurisdicción, sino también por la habilidad de instituciones como la UNP para

3 En Colombia, los policías suelen referirse a territorios afectados por la presencia de grupos armados, economías ilícitas y amenazas persistentes a la seguridad como "zonas de orden público".

4 La UNP es la agencia estatal colombiana encargada de evaluar el riesgo y brindar protección a personas como líderes sociales, periodistas y políticos, así como a colectivos que enfrentan amenazas graves.

lidiar con los significados sociales asociados a los propios actores de protección del Estado.

Ambigüedad entre civiles y amenazas que condiciona la percepción de los policías

Las limitaciones institucionales y los legados históricos de desconfianza descritos antes delimitan el margen de acción disponible, pero por sí solos no determinan la decisión de intervenir. Existe un segundo factor que opera en un nivel diferente: la capacidad del policía para distinguir, en un contexto de gran incertidumbre, quién es el civil que necesita protección y quién constituye una amenaza. En las zonas más afectadas por el conflicto, los grupos armados han llegado a comprender que las poblaciones civiles no son meramente el objeto de una disputa territorial, sino también un recurso táctico (International Crisis Group, 2020, 2023). Los datos documentan dos manifestaciones de esta lógica que operan de manera complementaria: por un lado, la integración de civiles –incluidos menores– en las redes de inteligencia de los grupos armados, con la tarea de recabar información sobre las fuerzas de seguridad; por otro, la fabricación de llamadas de socorro diseñadas para atraer a los policías a zonas donde se ha preparado una emboscada o un ataque. Como describe un suboficial que presta servicio en una zona de conflicto:

> *Entonces muchas veces esos son los señuelos. La gente llama diciendo que están peleando, que están peleando. Entonces nosotros no podemos salir como locos de una vez a correr allá a verificar el caso, porque muchas veces nos dan alertas de inteligencia de que quieren colocarnos artefactos o que quieren atentar.*

Esta instrumentalización produce un efecto contraproducente que influye directamente en las prácticas de protección: la comunidad que debería ser objeto de protección se convierte, desde el punto de vista del policía, en una fuente potencial de riesgo. Esta inversión no es un efecto colateral del conflicto, sino que forma parte de una estrategia deliberada que erosiona la confianza entre las partes. Su implicación más significativa para la política de seguridad es que los grupos armados logran, sin entrar en una confrontación directa, reducir la eficacia del mandato de protección. Basta con que un policía no pueda determinar si una llamada es genuina para que la lógica de la verificación previa prevalezca sobre la lógica de la respuesta inmediata.

La clasificación informal como respuesta adaptativa y sus limitaciones

Ante la imposibilidad de operar en condiciones de certeza, los policías desarrollan sistemas informales de clasificación basados en la experiencia acumulada –recurriendo a patrones de comportamiento, reacciones ante la presencia de un uniforme, señales visuales y signos de nerviosismo o evasión–. Ellos mismos describen este proceso como empírico e intuitivo: *"Uno aprende con el tiempo; se convierte en un instinto por estar aquí. Uno termina desconfiando de todos, absolutamente de todos"*.

En la práctica, los policías informan que *"aprenden a identificar perfiles: el perfil de una persona honrada, el perfil de un miembro de la guerrilla, el perfil de una trabajadora sexual, el perfil de una persona sin hogar"*. En general, describieron estas clasificaciones como resultado de la experiencia acumulada en el terreno, más que de una capacitación formal. Estos sistemas no son arbitrarios; reflejan conocimientos operativos construidos en el terreno y cumplen una función adaptativa en contextos donde la información formal es escasa, tardía o poco confiable. Sin embargo, los datos también revelan sus limitaciones. Los propios policías reconocen la falibilidad de estas clasificaciones y admiten que las señales visuales y las suposiciones sobre el comportamiento pueden dar lugar a evaluaciones erróneas de la amenaza. Como explicó uno de ellos: *"A veces, como una persona va vestida al estilo rural, con botas, uno supone que pertenece a un grupo armado. A veces te equivocas porque solo es un campesino"*.

La percepción de amenaza se intensifica aún más por las experiencias previas de victimización, la exposición repetida a la violencia y los entornos operativos caracterizados por la incertidumbre y el riesgo de emboscadas, donde los policías afirman que *"uno siempre vive en desconfianza y prevenido porque no sabemos con qué persona nos estamos tratando o relacionando"*. Las entrevistas también revelan que estos sistemas de clasificación informales no son homogéneos en toda la institución. Más bien, varían según las trayectorias de los policías, su socialización ocupacional y el grado de exposición a entornos militarizados o de contrainsurgencia. Una entrevistada contrastó explícitamente su propia experiencia orientada a la comunidad con la de colegas que habían trabajado más de cerca en contextos de contrainsurgencia:

Probablemente he estado más orientada a la comunidad. No he pasado mucho tiempo en grupos de contrainsurgencia […]. Hay colegas que han trabajado más en esas áreas. Son ellos quienes te dicen: "No, lo que pasa es que allá esos tatuajes, esos símbolos, esos estilos tienen significados".

Esto sugiere que la desconfianza no solo se adquiere de manera individual, sino que también se transmite socialmente dentro de redes profesionales moldeadas por una coexistencia prolongada con lógicas militares y dinámicas de conflicto armado. Nuestro trabajo de campo indica que estas diferencias están vinculadas en parte a trayectorias de capacitación heterogéneas. Mientras que algunos policías describieron formas de socialización profesional más orientadas a la comunidad, otros informaron haber participado en capacitación especializada en operaciones y contrainsurgencia que, en algunos casos, se llevó a cabo junto con personal militar en entornos educativos e instalaciones de entrenamiento compartidos. Dicha superposición institucional puede contribuir a la difusión de esquemas relacionados con el conflicto y de repertorios distintos para interpretar a los civiles, el riesgo y la amenaza. Por el contrario, los policías con orientaciones más marcadas hacia la policía comunitaria hicieron hincapié en el conocimiento relacional y la confianza local por encima de la elaboración de perfiles visuales, subrayando que *"para mí, mi trabajo depende más de lo que la comunidad puede aportarnos"*.

El problema, por lo tanto, no es que los policías clasifiquen a las personas dentro de sus contextos operativos —ya que alguna forma de categorización suele ser inevitable en el trabajo policial—, sino más bien que dichas clasificaciones se basan en marcos interpretativos informales y no estandarizados que dependen en gran medida de las trayectorias individuales, las culturas ocupacionales y las experiencias situacionales, una dinámica documentada de manera más amplia en las instituciones policiales (Dangelmaier, 2026).

Cuando los sistemas de clasificación informales se ven moldeados por experiencias militarizadas o de contrainsurgencia, existe el riesgo de que los repertorios interpretativos diseñados para identificar enemigos en combate se transfieran a contextos policiales donde el mandato institucional es fundamentalmente diferente: proteger a los civiles en condiciones de incertidumbre. Los hallazgos sugieren que un desafío para las instituciones que operan en entornos de alto riesgo no es eliminar la discrecionalidad, sino crear mecanismos para documentar y analizar colectivamente cómo se forman y evolucionan en la práctica las evaluaciones de amenazas, y reflexionar sobre ello. Los policías dependen en gran medida del conocimiento empírico acumulado a lo largo de su servicio; sin embargo, estos juicios rara vez se sistematizan o se incorporan al aprendizaje organizacional. En este sentido, la informalidad no debe entenderse necesariamente como un fracaso institucional, sino como parte de la complejidad operativa de la labor policial en entornos afectados por el conflicto. En consonancia con trabajos recientes sobre la actuación policial discrecional, estas prácticas clasificatorias surgen no solo de los sesgos individuales, sino también de rutinas organizativas más amplias que determinan cómo se interpretan la sospecha y el riesgo en el trabajo policial cotidiano (Brauer et al., 2022; Dangelmaier, 2026).

La desconfianza estructural como costo institucional

La consecuencia acumulativa de estas dinámicas es una postura de desconfianza que los datos revelan no como una patología individual, sino como una respuesta bien fundamentada a la experiencia. Como lo expresa un policía en servicio activo en una zona de conflicto:

Nunca debes confiar plenamente. La confianza hay que ganársela, pero hay que ser cauteloso. Mucha gente viene y brinda información. Pero también hay que desconfiar de esas mismas personas, porque muchas veces aprovechan la oportunidad para pasar información a otros grupos.

Esta perspectiva tiene una lógica operativa importante, particularmente en contextos donde los policías enfrentan un alto grado de incertidumbre y riesgos de seguridad. Al mismo tiempo, los hallazgos sugieren que la desconfianza persistente puede dificultar la construcción de la cooperación comunitaria y el intercambio de información necesarios para una protección eficaz de la población civil. Los datos apuntan a una dinámica que se refuerza a sí misma, en la que la confianza limitada reduce la calidad de la información, lo que aumenta la percepción de riesgo y eleva el umbral para la intervención. En este sentido, la desconfianza surge no solo como una consecuencia del conflicto, sino también como una de las condiciones que pueden complicar los esfuerzos de protección a largo plazo.

La evaluación de riesgos como factor estructural para la decisión de intervenir

Los resultados sugieren que las decisiones de intervenir en zonas afectadas por el conflicto dependen no solo de los protocolos formales, sino también de las evaluaciones situacionales que realizan los policías en condiciones de incertidumbre. En la práctica, combinan información institucional, conocimiento territorial y experiencia operativa para evaluar el riesgo en tiempo real. Las alertas de inteligencia institucional y las comunicaciones oficiales brindan una orientación importante para los desplazamientos y las operaciones en zonas de alto riesgo. Sin embargo, los entrevistados indicaron que estas herramientas no siempre están disponibles con la rapidez o la precisión territorial que exigen situaciones cambiantes. Por eso, los policías suelen recurrir al conocimiento local y a los contactos de confianza en la comunidad que han establecido durante su servicio en una región en particular. Como explica un suboficial que presta servicio en una zona de conflicto:

> *Muchas veces te haces amigo de civiles que simpatizan con la policía […]. Les dices: "Oye, ¿me podrías decir si realmente hay un enfrentamiento por allá?". Entonces te dicen si está pasando, y eso te ayuda a irte con más confianza —o no irte—.*

Las entrevistas también resaltan la importancia de la experiencia operativa y de lo que los policías suelen describir como *"malicia indígena"* (astucia o intuición práctica) al evaluar situaciones potencialmente peligrosas. Según ellos, la experiencia acumulada les ayuda a identificar señales del entorno, evaluar la credibilidad de la información y adaptar las decisiones de patrullaje en contextos inciertos. Al mismo tiempo, estas capacidades son difíciles de estandarizar y están distribuidas de manera desigual entre el personal, particularmente en contextos de rotación frecuente o entre policías recién asignados. Varios entrevistados también reflexionaron sobre las exigencias emocionales y psicológicas asociadas con la exposición prolongada a la violencia, las emboscadas y el riesgo operativo: *"Uno termina desconfiando de todos, absolutamente de todos"*.

Los policías explicaron que la exposición prolongada a la inseguridad puede generar un mayor estado de alerta y precaución en las interacciones cotidianas. Si bien esta vigilancia funciona como una respuesta adaptativa en entornos peligrosos, los hallazgos sugieren que también puede moldear las percepciones de riesgo e influir en las decisiones de intervención con el paso del tiempo. En última instancia, los datos revelan la considerable carga discrecional que recae sobre los policías de primera línea que operan en zonas de conflicto. Incluso cuando existe autorización, las decisiones de intervención a menudo dependen de evaluar rápidamente información incompleta o potencialmente poco confiable, al tiempo que se equilibra la protección de los civiles con la seguridad de los uniformados. Como resumió un policía en servicio activo: *"Te sientes impotente porque quieres actuar, pero las circunstancias no lo permiten"*. En lugar de reflejar deficiencias individuales, estos dilemas surgen de la complejidad operativa más amplia de la labor policial en áreas afectadas por el conflicto armado, donde la incertidumbre, la inseguridad y la información limitada son características persistentes del trabajo policial cotidiano.

Replantear la protección de la población civil y la labor policial en Colombia diez años después del Acuerdo de Paz

Casi una década después del Acuerdo de Paz de 2016, muchos agentes de policía en Colombia siguen operando en entornos caracterizados por un control territorial fragmentado, una violencia armada persistente y una alta incertidumbre operativa. Como han demostrado investigaciones anteriores sobre la Colombia del posacuerdo, la reconstrucción de las relaciones entre la policía y la comunidad sigue siendo fundamental para la consolidación sostenible de la paz y la policía democrática. Los hallazgos presentados en este *policy brief* refuerzan ese desafío, al tiempo que destacan las dificultades operativas que enfrentan los agentes al tomar decisiones de protección en condiciones de información incompleta, inseguridad y apoyo institucional limitado (Nilsson & Jonsson, 2023). Las entrevistas sugieren que los agentes suelen basarse en evaluaciones discrecionales y de amenazas fundamentadas en la experiencia, moldeadas por el conocimiento del territorio, las experiencias operativas previas y la socialización profesional. Si bien estas prácticas suelen surgir como respuestas adaptativas a la inseguridad real, también pueden complicar los esfuerzos por fortalecer la confianza y garantizar una protección constante de la población civil. Los hallazgos revelan, además, una variación significativa dentro de la propia institución. Los policías con trayectorias más orientadas a la comunidad

tendían a enfatizar la confianza relacional y la participación local, mientras que otros que operaban en entornos más militarizados se apoyaban en mayor medida en evaluaciones defensivas y basadas en la sospecha. En este sentido, fortalecer la policía orientada a la comunidad puede contribuir no solo a mejorar la legitimidad y la confianza entre la policía y la comunidad, sino también a elevar la calidad de la información disponible para la protección de la población civil.

La evidencia también apunta a desafíos organizacionales asociados con la labor policial en zonas afectadas por el conflicto. Los policías describieron con frecuencia los traslados de alto riesgo como emocionalmente exigentes y poco reconocidos, particularmente cuando las asignaciones implicaban una separación prolongada de las redes familiares. Varios entrevistados enfatizaron la importancia de un mayor apoyo al bienestar, un reconocimiento profesional más claro y unas políticas de personal que tengan mejor en cuenta las responsabilidades familiares en los puestos de alto riesgo. En general, fortalecer la protección de la población civil en Colombia requiere ir más allá de los enfoques centrados exclusivamente en el despliegue territorial o la capacidad de la fuerza. El desafío también es institucional: cómo apoyar a los policías que operan en condiciones de incertidumbre, al tiempo que se fortalece la confianza, se mejoran los flujos de información y se consolidan enfoques policiales más orientados a la comunidad en contextos de posconflicto.

A partir del análisis y la identificación de los desafíos, se pueden extraer varias recomendaciones de política pública, que señalan la importancia de desarrollar herramientas de evaluación estandarizadas, reconocer los diferentes roles dentro de la policía y contar con sistemas de incentivos para el cambio. La tabla 2 resume los desafíos y las recomendaciones.

Fortalecer la protección de la población civil en Colombia requiere reformas que vayan más allá de aumentar la capacidad operativa o el despliegue territorial. Se debe dar prioridad a mejorar los mecanismos de aprendizaje institucional, estandarizar los procedimientos de evaluación de amenazas y ampliar las estrategias policiales orientadas a la comunidad y arraigadas en el territorio. Al mismo tiempo, fortalecer la policía democrática también requiere una mayor atención institucional a las condiciones laborales y familiares de los propios agentes de policía.

Tabla 2. Recomendaciones de política pública

Desafío identificado	Evidencia del estudio	Recomendación
Dependencia de una clasificación informal de las amenazas	Los policías se basan en la intuición, las señales de comportamiento y la experiencia acumulada para evaluar el riesgo	Desarrollar mecanismos estandarizados de evaluación y revisión de amenazas
Lógicas operativas militarizadas persistentes	Las estrategias y trayectorias en contrainsurgencia refuerzan las interpretaciones sobre los civiles basadas en la sospecha	Diferenciar las funciones de protección de la población civil de las lógicas operativas orientadas al combate
Baja confianza entre la policía y la comunidad	Los policías orientados a la comunidad se basan más en la confianza relacional y el conocimiento local	Fortalecer la policía comunitaria a largo plazo y las estrategias policiales arraigadas a nivel local
Presión sobre el personal y percepción de que los traslados a zonas de conflicto son punitivos	Los policías perciben algunos traslados a zonas de conflicto como arbitrarios o disciplinarios	Reformar la gestión de personal e introducir criterios de asignación que tengan en cuenta las necesidades familiares
Falta de reconocimiento institucional para los despliegues en zonas de conflicto	Los traslados a zonas de alto riesgo no se valoran lo suficiente a nivel institucional	Crear incentivos de bienestar, sistemas de reconocimiento y beneficios profesionales especializados
Ausencia de mecanismos de aprendizaje institucional	No existe una revisión sistemática de las clasificaciones erróneas, las respuestas tardías o las fallas en la protección	Institucionalizar el aprendizaje operativo y los sistemas de revisión posterior a la acción
Carga emocional y operativa para los policías de primera línea	Los policías absorben individualmente las tensiones generadas por la inseguridad estructural	Ampliar el apoyo institucional, la orientación operativa y el acompañamiento psicológico

Fuente: elaboración propia.

Un enfoque con perspectiva de género no debe entenderse exclusivamente como una política dirigida a las mujeres policías, sino, en un sentido más amplio, como un reconocimiento institucional de las responsabilidades de cuidado, los lazos familiares y el bienestar social de los uniformados al diseñar los traslados y despliegues a regiones afectadas por el conflicto. Los policías vincularon repetidamente la separación familiar, la falta de apoyo institucional y las prácticas punitivas de asignación de puestos con una disminución de la motivación y una mayor tensión operativa. Por lo tanto, apoyarlos en estos entornos no es algo separado de la protección de la población civil: es parte de ella. Generar confianza en el sector seguridad depende, en última instancia, de que las comunidades perciban que las instituciones estatales, en particular la policía, están presentes, son accesibles y están dispuestas a protegerlas en los territorios donde la inseguridad es mayor. La policía democrática, en este sentido, requiere no solo una provisión efectiva de seguridad, sino también prácticas policiales basadas en la legitimidad, la confianza relacional, la rendición de cuentas y el cuidado tanto de la población civil como de los agentes de primera línea.

Referencias

Bayley, D. H. (2005). *Changing the guard: Developing democratic police abroad*. Oxford University Press. https://doi.org/10.1093/oso/9780195189759.001.0001

Blair, R. A., Karim, S. M., & Morse, B. S. (2019). Establishing the rule of law in weak and war-torn states: Evidence from a field experiment with the Liberian National Police. *American Political Science Review, 113*(3), 641-657. https://doi.org/10.1017/S0003055419000121

Brauer, E., Dangelmaier, T., & Hunold, D. (2022). "Police spatial knowledge" – Aspects of spatial constitutions by the police. *Journal of Organizational Ethnography, 11*(2), 147-161. https://doi.org/10.1108/joe-12-2020-0053

Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology, 3*(2), 77-101. https://doi.org/10.1191/1478088706qp063oa

Dangelmaier, T. (2026). Doing discretion – authority, ambiguity and control in German traffic stops. *Policing and Society, 36*(1), 106-121. https://doi.org/10.1080/10439463.2025.2519283

García Villegas, M., & Espinosa Restrepo, J. R. (2013). *El derecho al Estado: Los efectos legales del apartheid institucional en Colombia*. Dejusticia.

González, Y. M. (2017). "What citizens can see of the state": Police and the construction of democratic citizenship in Latin America. *Theoretical Criminology, 21*(4), 494-511. https://doi.org/10.1177/1362480617724826

González, Y. M. (2020). *Authoritarian police in democracy: Contested security in Latin America*. Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/9781108907330

International Crisis Group. (2020). *Leaders under fire: Defending Colombia's front line of peace*.

International Crisis Group. (2023). *Protecting Colombia's most vulnerable on the road to "total peace"*. https://n9.cl/3puq9

Nilsson, M., & Jonsson, C. (2023). Building relational peace: Police-community relations in post-accord Colombia. *Policing and Society, 33*(5), 518-536. https://doi.org/10.1080/10439463.2022.2147175

O'Rawe, M. (2010). Security system reform and identity in divided societies: Lessons from Northern Ireland. En P. Arthur (Ed.), *Identities in transition: Challenges for transitional justice in divided societies* (pp. 87-117). Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/CBO9780511976858.004

Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE). (2008). *Guidebook on democratic policing* (2.ª ed.). https://www.osce.org/files/f/documents/5/3/23804.pdf

Ortiz-Ayala, A. (2021). From liberal peace to positive peace: Security sector reform in deeply divided societies. En K. Standish, H. Devere, A. Suazo, & R. Rafferty (Eds.), *The Palgrave handbook of positive peace* (pp. 999-1029). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-981-16-0969-5_53

Saldaña, J. (2016). *The coding manual for qualitative researchers* (3.ª ed.). SAGE.

Sedra, M. (2018). Adapting security sector reform to ground-level realities: The

transition to a second-generation model. *Journal of Intervention and Statebuilding, 12*(1), 48-63. https://doi.org/10.1080/17502977.2018.1426383

Tiscornia, L. (2024). Police reform in the aftermath of armed conflict: How militarization and accountability affect police violence. *Journal of Peace Research, 61*(3), 383-397. https://doi.org/10.1177/00223433221128846

Instituto Colombo-Alemán para la Paz – CAPAZ

El Instituto CAPAZ es una plataforma de cooperación entre Colombia y Alemania que promueve el intercambio de conocimientos y experiencias en temas de construcción de paz, mediante la conformación de redes entre universidades, centros de investigación, organizaciones de la sociedad civil y entidades gubernamentales que actúan en el ámbito territorial. La consolidación de dichas redes permite el análisis, la reflexión y el debate académico interdisciplinario sobre las lecciones del pasado y los desafíos de la construcción de una paz sostenible. CAPAZ promueve actividades de investigación, enseñanza y asesoría, las cuales permiten nuevas aproximaciones a la comprensión de la paz y el conflicto, transmiten conocimiento a la sociedad y plantean respuestas a los múltiples desafíos de una sociedad en transición.

Es gestionado formalmente por la Universidad Justus-Liebig de Giessen, Alemania.

Serie Policy Briefs del Instituto CAPAZ

La serie Policy Briefs del Instituto CAPAZ busca visibilizar propuestas y recomendaciones formuladas por investigadores e investigadoras frente a temáticas puntuales relacionadas con los retos de la construcción de paz en Colombia, de acuerdo con los resultados de sus trabajos. Esta serie brinda herramientas de gran utilidad para la comprensión y el abordaje de problemáticas concretas que enfrentan las sociedades en transición. Va dirigida de manera particular a quienes diseñan, formulan, proponen y tienen poder de decisión sobre políticas públicas que responden a estas problemáticas.

La serie Policy Briefs del Instituto CAPAZ es de acceso público y gratuito. Esta obra está bajo la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0). Los derechos de autor corresponden a los(as) autores(as) del documento y cualquier reproducción total o parcial del *policy brief* (de sus herramientas visuales o de los datos que brinda) debe incluir un reconocimiento de la autoría del trabajo y de su publicación inicial. La reproducción de esta obra solo puede hacerse para fines investigativos y para uso personal. Para otros fines, se requiere el consentimiento de los(as) autores(as). El Instituto CAPAZ no se responsabiliza por errores o imprecisiones que los(as) autores(as) hayan plasmado en el *policy brief*, ni por las consecuencias de su uso. Las opiniones y juicios de los(as) autores(as) no son necesariamente compartidos por el Instituto CAPAZ.

Proyecto "Estabilización del proceso de paz en Colombia por medio de justicia, verdad y protección de derechos humanos"

El objetivo principal de esta iniciativa es contribuir al fortalecimiento del Sistema Integral para la Paz, desde la cooperación académica colombo-alemana y en colaboración con la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) y la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (CEV). Adicionalmente, con el ánimo de lograr una paz real, integral y duradera, se busca aportar al debate sobre el papel de las fuerzas de seguridad del Estado en la prevención de las violaciones de derechos humanos en el contexto del posacuerdo. Este proyecto es liderado por el Instituto Colombo-Alemán para la Paz – CAPAZ. A través de estos *policy briefs* se pretende facilitar la circulación de conocimiento sobre temas importantes para el desarrollo del mandato de las instituciones que componen el Sistema Integral para la Paz, entre el público no experto en justicia transicional.



www.instituto-capaz.org
info@instituto-capaz.org
(+57 1) 342 1803 extensión 29982
Carrera 8 n.° 7-21
Claustro de San Agustín
Bogotá–Colombia

CAPAZ
Instituto Colombo-Alemán para la Paz

Supported by the DAAD with funds from the Federal Foreign Office

DAAD
Deutscher Akademischer Austauschdienst
German Academic Exchange Service

Federal Foreign Office