

**Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa
Conferencia Subregional
Retos a la Seguridad y Defensa en un Ambiente Político Complejo:
Cooperación y Divergencia en Suramérica**

Julio 27-31, 2009

Cartagena de Indias, Colombia

**Temática 2: Políticas de Seguridad y Defensa Nacionales
Misiones co-relacionadas y conjuntas de las policías y los militares**

**Soldados y policías: corresponsabilidad y misiones conjuntas militares-policías
en el mantenimiento de la paz, postconflicto y seguridad pública.**

Juan Carlos RUIZ VASQUEZ

University of Oxford- UK
Department of Politics and International Relations
Universidad del Rosario- Colombia
Facultad de Ciencias Políticas y Gobierno

Transversal 56ª n. 103B – 26
Bogotá- Colombia
e-mail

juan.ruizvasquez@politics.ox.ac.uk
juan.ruiz29@urosario.edu.co
cjruiivasquez@hotmail.com

Soldados y policías: corresponsabilidad y misiones conjuntas militares-policías en el mantenimiento de la paz, postconflicto y seguridad pública.

RESUMEN: Este artículo busca analizar los marcos y las formas de cooperación entre fuerzas militares y fuerzas de policía en el mundo contemporáneo caracterizado por una militarización creciente del campo de la seguridad pública. La correlación entre militares y policías no solo se ha dado en misiones de consolidación de la paz bajo la batuta de organismos multilaterales como Naciones Unidas y la Otan, sino también en la lucha contra el crimen organizado, todos los tráficos ilegales, la insurgencia y el terrorismo que se han entremezclado obligando a los gobiernos a dar respuestas interagenciales coordinadas lo que ha llevado a que la frontera entre la defensa llana y la seguridad ciudadana pura se haya diluido. Esta propuesta analiza estas dos variantes de la cooperación y coordinación policial-militar. A pesar de las diferencias en *ethos*, cultura, misiones y potencia de fuego, las acciones combinadas de ambos cuerpos han sido esenciales para restablecer, primero, el estado de derecho y la reconstrucción institucional y, segundo, para enfrentar las nuevas amenazas a la seguridad nacional. Sin embargo, poco se conoce sobre las acciones combinadas ejército-policía en América Latina contra el terrorismo y el narcotráfico. Este proyecto busca ahondar con detalle en este último aspecto.

Introducción

Aunque hoy en día más académicos latinoamericanos se han acercado al estudio de los policías de la región, este interés reciente no tiene las dimensiones ni los alcances de la literatura anglosajona en la materia, lo que ha impedido, por ejemplo, conocer más profundamente cómo se han influenciado mutuamente militares y policías, cuál ha sido el resultado de las operaciones conjuntas entre ambos y qué efectividad han tenido las fuerzas de policía al asumir tareas militares y cuál ha sido el resultado cuando soldados han hecho lo propio en labores de policía. Este artículo busca entonces hacer un balance de esta relación entre policías y fuerzas militares. Como argumento central se sostiene que ambos aparatos –policía y ejércitos- no se encuentran acondicionados para adelantar tareas ajenas para las cuales no han sido entrenados, lo que ha impactado y limitado los resultados de sus operaciones. Los gobiernos han echado mano tanto de policías y soldados para solucionar crisis y

coyunturas difíciles, sin embargo, esta premura nunca les ha permitido evaluar empíricamente la pertinencia de utilizar fuerzas para cumplir tareas ajenas a su *ethos* organizacional. Este proyecto se divide en tres partes. Primero establece la influencia tradicional que ha ejercido el modelo militar sobre la conformación y evolución de las fuerzas de policía en América Latina, para entender mejor cómo una diferencia tajante entre lo policial y lo militar es difícil de establecer. En segundo lugar, se analiza el grado de éxito de aquellas operaciones militares acometidas por fuerzas de policía y tareas de policía y seguridad ciudadana asumidas por soldados. Por último, se evalúa aquellas operaciones donde actúan de manera conjunta policías y militares para entender mejor cómo el *ethos* y la cultura organizacional se pueden ver afectados.

1. Descripción del problema

Durante los últimos treinta años las policías en el mundo han debido ajustarse operacionalmente a una criminalidad internacional creciente y más violenta, un terrorismo de envergadura y a todo tipo de tráfico. Esto ha necesitado la adopción, por un lado, de estilos y aproximaciones de tipo militar y, por el otro, de una colaboración estrecha con las fuerzas militares, lo que sin embargo no ha estado ajeno a dificultades y mutuas aprehensiones entre policías y militares. A su vez, las fuerzas militares han debido cumplir con algunas tareas de vigilancia y combate al crimen en las ciudades lo que ha sido una actividad tradicional de la policía. Igualmente han adelantado labores de mantenimiento de la paz que han exigido por momentos un *savoir faire* más policial que militar. La colaboración entre policías y militares no ha estado alejada de críticas y efectos negativos para ambos. Mientras que los militares han visto a la policía y sus tareas como funciones intrascendentes, la policía señala que su trabajo tiene una flexibilidad y un carácter democrático con la comunidad que los militares no conocen (Loubet 1992: 7-14).

Esta relación entre policías y militares ha impactado ambas instituciones. Sin embargo, poco se conoce en América Latina cómo el traslapo de funciones, el compartir operaciones y el asumir tareas ajenas a su formación y *ethos* han podido influenciar tanto a las policías como a los ejércitos. Entonces la pregunta que subyace esta investigación es: ¿Cómo ha incidido organizacionalmente compartir funciones y

realizar misiones conjuntas a las fuerzas militares y las fuerzas de policía en América Latina?

2. Objetivo de la investigación

El objetivo principal de este proyecto es analizar el impacto institucional que tiene el asumir funciones militares por parte de fuerzas de policía, o funciones de policía por parte de soldados. De igual manera esta investigación pretende analizar los casos exitosos y los fracasos de este tipo compartido de operaciones. En general se analizarán cuatro tipos de casos: primero, la militarización creciente de policías civiles; segundo, el papel que han jugado policías militares como las gendarmerías en el mantenimiento de la seguridad pública; tercero: la utilización de las fuerzas militares tanto en el combate al crimen común como en misiones de mantenimiento de paz; y, por último, se busca presentar un balance de los resultados de las operaciones conjuntas de policías y militares en la región. Dado que este trabajo es más modesto que una amplia comparación mundial se pretende recoger la experiencia en América Latina con especial énfasis en Colombia que resulta un ejemplo muy rico por su conflicto interno para observar estas relaciones entre fuerzas de policía y fuerzas militares.

3. Justificación de la investigación

Tras prácticamente tres décadas de habituación democrática en América Latina, poco se ha analizado la relación entre fuerzas de policía y fuerzas militares. La escasa literatura existente sobre las policías en la región poco se ha detenido a estudiar el alcance y eficacia de estos vínculos. La influencia militar sobre la policía, que fuera muy fuerte desde su fundación y que se acentuara durante los largos años de dictadura, se fue diluyendo con el retorno de la democracia en los años 1980. Una moda sociológica del momento miraba con aprehensión la militarización de los cuerpos policiales por verla antidemocrática y ligada a los años de dictadura. Sin embargo, las evidencias señalan que hoy en día hay un retorno a este vínculo militares-policías. Mientras que el muy reciente campo de estudio de la seguridad ciudadana en América Latina se ha dedicado a analizar las políticas públicas en la materia y las reformas policiales. Los estudios sobre operaciones conjuntas de policías

y militares, las tareas compartidas o la mutua influencia o interferencia son temas escasamente analizados.

La interagencialidad creciente en donde se buscan organizar y coordinar diferentes entes gubernamentales que intervienen en temas de seguridad pública y desastres naturales requiere un análisis sobre los éxitos y fracasos cuando se comparten funciones y se implementan operaciones entre fuerzas militares y fuerzas de policía. Mientras que la interagencialidad en algunos países se basa primordialmente en temas militares y de inteligencia, en otros la policía es una de las piedras angulares del sistema. (Ruiz 2007)

Anteriormente el término '*public security*' en países como Estados Unidos no era común y se prefería utilizar los términos de *law enforcement and order* entendidos como la represión del crimen y la protección de los ciudadanos y sus propiedades. Mientras tanto el concepto de '*public safety*' era habitualmente relacionado con los cuerpos de bomberos, brigadas de rescatistas, seguridad en los medios de transporte y la protección sanitaria. Había por lo tanto un deslinde entre la seguridad externa y la seguridad interna. Sin embargo, tras los atentados terroristas de Nueva York, Washington, Madrid y Londres el término de seguridad pública ganó en importancia al encapsular tanto las agencias encargadas de combatir el crimen transnacional y el terrorismo con los cuerpos de policía y las autoridades locales que se suponían, hasta ese entonces, dedicadas específicamente al combate de la delincuencia común y a la solución de problemas locales como la violencia doméstica, los desórdenes o la violencia callejera, considerados de bajo impacto en comparación con nuevas amenazas como las armas de destrucción masiva o el terrorismo de gran escala (Bailey 2006). Las labores de los cuerpos policiales, ejércitos, cortes e inteligencia debieron ser redefinidos para romper esta dicotomía. La nueva generación de terrorismo ha mostrado ser al mismo tiempo un problema que debe ser combatido militar, policial y legalmente, es decir que se encuentra en la esfera tanto de las Fuerzas Militares como de los cuerpos de policía así como de un sinnúmero de organismos adscritos a la tradicional defensa nacional y a la seguridad ciudadana. A su vez las relaciones de estos organismos con sus homólogos de otras naciones es esencial para dismantelar las crecientes redes mundiales de todo tipo de tráfico que se mezclan entre sí y aprovechan la era de la globalización para compartir rutas,

estrategias y canales de distribución como sucede con la trata de mujeres, el tráfico de personas, el mercado negro de armas, el tráfico de drogas, el lavado de dinero, la falsificación de moneda, la venta de uranio y armas prohibidas, entre muchos otros crímenes transnacionales. Aunque han existido sistemas de cooperación policial como la Interpol, una aproximación holística que integre y coordine todas las agencias nacionales entre sí y con otras agencias similares en otros países es el nuevo reto de las recientemente creadas agencias de la seguridad pública. En este nuevo panorama la policía juega un rol esencial ya que ha sido la punta de lanza anti-terrorista desmantelando los más recientes complots y prestando seguridad en estaciones de metro y aeropuertos. Sin embargo coordinar las diferentes dependencias policiales ha resultado otro reto mayúsculo. La intervención militar resulta esencial en este nuevo escenario lo que exige a su vez una coordinación con los cuerpos de policía (Ruiz 2007)

Aunque la relación militares y policías no es nueva y se ha dado inveteradamente de muchas formas y con consecuencias disímiles, este nuevo contexto de la seguridad arriba expuesto impone nuevos desafíos de organización y coordinación. Este artículo busca analizar los marcos y las formas de cooperación entre fuerzas militares y fuerzas de policía en el mundo contemporáneo caracterizado por una militarización creciente del campo de la seguridad pública. La correlación entre militares y policías no solo se ha dado en misiones de consolidación de la paz bajo la batuta de organismos multilaterales como Naciones Unidas y la Otan, sino también en la lucha contra el crimen organizado, todos los tráficos ilegales, la insurgencia y el terrorismo que se han entremezclado obligando a los gobiernos a dar respuestas interagenciales coordinadas lo que ha llevado a que la frontera entre la defensa llana y la seguridad ciudadana pura se haya diluido. Esta propuesta analiza estas variantes de la cooperación y coordinación policial-militar. A pesar de las diferencias en *ethos*, cultura, misiones y potencia de fuego, las acciones combinadas de ambos cuerpos han sido esenciales para restablecer, primero, el estado de derecho y la reconstrucción institucional y, segundo, para enfrentar las nuevas amenazas a la seguridad nacional.

4. Marco teórico:

En general la literatura existente sobre las relaciones militares-policías se ha centrado fundamentalmente en dos aspectos: primero, establecer diferencias y similitudes entre ambos y analizar la mutua influencia que han ejercido desde sus inicios, su desarrollo y el cumplimiento de sus tareas; segundo, la literatura se ha concentrado en evaluar las misiones de mantenimiento de la paz donde fuerzas de policía y ejércitos han intervenido por momentos ejerciendo labores propias de la otra organización.

Diferencias entre las fuerzas militares y las fuerzas policiales

La relación entre fuerzas militares y de policía no es nueva. Históricamente la creación de las primeras policías profesionales que datan de la primera mitad del siglo XIX respondía al afán por contar con una fuerza confiable que supiera lidiar con el nuevo fenómeno de las manifestaciones urbanas y que estuviera mejor adaptada que los ejércitos para no crear antagonismos con las comunidades o generar resentimientos o aprensiones por el uso desmesurado de la fuerza (Emsley 2003). Los ejércitos tampoco estaban adaptados para hacer labores de control social y moral que fueron tareas muy propias por ejemplo de la policía creada por Robert Peel en Inglaterra en 1829 (Emsley 1983). Desde sus inicios tanto ejércitos como policías mostraron similitudes que subsisten hoy en día y que explican la poca adaptación para acometer las tareas que le competen al otro. Las primeras policías en las ciudades imitaron a las fuerzas militares copiando uniformes, símbolos, jerarquías, entrenamiento y disciplina pero cambiaron la forma de intervención para no heredar viejos resentimientos que habían surgido precisamente por la utilización excesiva de fuerza para controlar para la época el muy nuevo fenómeno de movilización urbana (Emsley 1991).

La creación de las gendarmerías resulta hoy en día esencial para entender la relación que puede existir entre militares y policías. Éstas se mostraron muy convenientes para ejercer al mismo tiempo labores de vigilancia y funciones de ejercicio de soberanía. Las gendarmerías se adoptaron en varios países de la Europa del siglo XIX y hoy todavía subsisten (Emsley 1999). Al principio ejercían labores en el campo, podían desplegarse muy rápidamente en caso de conflicto bélico con países vecinos y podían ser consideradas fuerzas de contención ante una agresión externa dando tiempo a que el ejército regular se movilizara (Dieu 1993). De ahí que las gendarmerías fueran en general la única presencia estatal allí donde el Estado tenía dificultad en llegar. Por

ello adoptaron el uso del caballo como medio para cubrir rápidamente grandes extensiones de territorio. Las policías de tipo gendarme como la Canadian Royal Mounted Police o los Rurales en México fueron reconocidas por ir montadas, representar la unidad nacional y ejercer soberanía en regiones apartadas (Rolphes 1983; Kitchens 1967; Vanderwood 1981, Hewitt 1997, Roth 1998).

Las gendarmerías en el mundo intentaron hacer una amalgama entre las labores de los ejércitos y la labor policial. Su creación se remonta al siglo XVIII en Francia con el surgimiento de los Maréchassés que serían la antesala de lo que hoy se conoce como la gendarmería francesa es decir una policía de tipo militar, con *ethos* y disciplina militar ejerciendo labores policiales. Si bien los Maréchassés fueron creados para controlar a las hordas de soldados sin empleo que delinquirían durante los tiempos de paz en Europa, asaltando caminos y asesinando viajeros, pronto este tipo de policía resultó ser muy conveniente especialmente para controlar regiones inhóspitas y poco pobladas (Dieu 2002).

En resumen, desde la misma fundación de las policías modernas se hizo necesario tener como referente el perfil militar; en las zonas urbanas las nuevas policías copiaron e imitaron las fuerzas militares para organizarse y controlar a la sociedad; en las rurales, la adopción de policías militares permitía dar presencia soberana especialmente en zonas de frontera y colonización (Bordua y Reiss: 68-69; Maguire 2003: 12).

Adicionalmente, independiente de la pertinencia de la división académica entre policías militares y policías civiles, las policías hoy en día son cuerpos para-militares en el buen sentido del término, es decir: las policías modernas tienen un ceremonial y símbolos que intentan imitar al existente en las fuerzas militares. En ellas se repiten las paradas, los saludos, el entrenamiento físico, el monte y desmonte de armas, respeto por la línea de mando, entre muchos otros aspectos (Ruiz 2009).

Sin embargo, policías y ejército se diferencian sustancialmente. La potencia de fuego es una de las diferencias esenciales entre unos y otros. Las fuerzas de policía contemporáneas han mostrado su precariedad en contrarrestar armas de fuego automáticas a pesar de contar con divisiones de asalto. Esta diferencia de fuego se hace más evidente al comparar con policías tradicionalmente desarmadas como la inglesa, la noruega y la neozelandesa. La potencia de fuego de milicias de extrema

derecha en los Estados Unidos, algunas naciones autóctonas en Canadá o simplemente asaltantes de bancos fuertemente armados señalaron la poca adaptación de las policías para enfrentar una potencia de fuego mayor (Brodeur 2005: 44). El rescate de los atletas israelíes en Munich en 1972 por policías poco experimentados mostró cómo los uniformados de la calle estaban poco preparados para adelantar operaciones tipo comando.

El contexto de intervención de policías y fuerzas militares es diametralmente opuesto. Mientras los ejércitos buscan derrotar enemigos, las policías intervienen en caso de incidentes más que conflictos bélicos. También la discrecionalidad del policía en su trabajo diario contrasta con las fuerzas militares que mantienen mayor regulación de los subordinados. Sin embargo, al mismo tiempo el policía se encuentra regulado por las leyes del Estado, mientras que las regulaciones de la guerra aunque existentes resultan más difíciles de hacer cumplir al no existir un ente superior que las vigile (Lemieux y Dupont 2005).

También el proceso de evolución de la actividad policial se fue transformando haciendo más civil a las policías. De una policía de tipo político rodeada por lazos clientelares y padrinazgos del siglo XIX, la policía fue adoptando un modelo más profesional conocido como '*law enforcement policing*' que, sin embargo, la fue alejando de las comunidades que bajo este nuevo precepto eran consideradas la fuente de parcialidad y falta de neutralidad (Monkkonen 1981, Brodeur 2001). Posteriormente, después de la Segunda Guerra Mundial, se acogió el modelo de '*team policing*' por medio del cual se le daba mayor visibilidad a la labor policial atendiendo rápidamente las llamadas emergencia y aumentando el patrullaje a pie, dando así mayor sensación de seguridad al ciudadano (Sherman 1973). Sin embargo, estos modelos no lograron tejer lazos con la comunidad, lo que se convirtió en una obsesión de académicos y algunos funcionarios policiales. De ahí surge en los 1980, el modelo de '*community policing*' que buscaba acercar la policía con la comunidad haciendo que trabajaran de manera mancomunada en labores de vigilancia y diagnosticando problemas de seguridad en los barrios (Rosenbaum 1998).

Estas etapas de transformación habrían de alejar a las policías de las características militares. Incluso como se verá más adelante se vio toda influencia militar como un elemento perverso y distractor de labores democráticas junto con la comunidad.

Incluso las gendarmerías fueron tomando un perfil militar. Incluso, en 2009, la tradición adscripción de la gendarmería francesa al Ministerio de Defensa cambió para ser regulada por el Ministerio del Interior.

Un marco de referencia de aciertos y desaciertos: misiones conjuntas militares-policía para el mantenimiento de la paz y la reconstrucción en el postconflicto

Algunos autores han estudiado la participación de militares en misiones de paz en donde han debido asumir funciones de control de tipo policial sobre poblaciones ocupadas o labores de postconflicto tras un acuerdo entre campos en guerra. Dentro de estas funciones se citan por ejemplo las funciones que deben cumplir fuerzas de policía multinacionales tras un conflicto para restaurar la seguridad. Otra forma ha sido eminentemente militar pero igualmente llamadas ‘operaciones militares’, en donde fuerza militares multinacionales establecen cordones sanitarios y limítrofes para interponerse entre campos enfrentados después de treguas o mandatos de la ONU. Este conjunto de operaciones no son nuevas, datan de los años 1930 y los primeros manuales en la materia se expidieron por las Fuerzas Militares de los Estados Unidos en los años 1940 (Oakley, Goldberg y Dziedzic 2002).

Sin embargo, las fuerzas internacionales en misiones de mantenimiento de la paz que se hicieron recurrentes en los años 1990 bajo la égida de la ONU fueron criticadas por haber resultado inocuas y claramente inconsistentes con el mandato que se les había conferido. Por ejemplo, en Somalia, Ruanda y la ex-Yugoslavia estas fuerzas de paz no pudieron cumplir con los objetivos propuestos. En las últimas dos se perpetraron masacres ante los ojos pasivos de estas fuerzas militares que tenían misiones de proteger poblaciones vulnerables. Según algunos autores, la razón de estos dos fracasos se debieron a la dificultad de ‘conjuguar el *ethos* militar con el *ethos* policial y sustituir al segundo por el primero’ (Brodeur 2005: 55). En el caso de Somalia, contrariamente, la prevalencia del *ethos* militar para solucionar una situación de tipo policial llevó a la debacle de esta intervención para no hablar de los excesos de violencia sobre los pobladores que cometieron estas fuerzas de paz, incluso aquellas con gran reputación democrática y de respeto a los Derechos Humanos como las fuerzas canadienses.

Muchas de estas misiones han sido más de asistencia y entrenamiento a nuevas fuerzas públicas o a las antiguas reformadas que una intervención real. Un ejemplo citado con reiteración ha sido la improvisación que siguió tras la operación justa causa cuando la intervención de los Estados Unidos en Panamá depuso al dictador Noriega. En aquella ocasión las fuerzas militares de los Estados Unidos debieron asumir funciones de seguridad pública evitando el caos, el pillaje y protegiendo a ciudadanos norteamericanos. Luego fueron instaurados organismos que supervisarían la labor de la fuerza de policía de Panamá, pero la precaria institucionalidad habría de dificultar imponer el orden.

5. Conclusiones y recomendaciones

El vínculo fuerzas militares y policía no es algo nuevo en América Latina. Desde la tardía creación de policías profesionales en el hemisferio a finales del siglo XIX hasta bien entrado el siglo XX, estos cuerpos fueron dirigidos por militares activos o en uso de buen retiro. Las escuelas de formación estaban a cargo también de militares y el reclutamiento exigía que los candidatos hubiesen sido conscriptos del ejército. Aunque estas características se fueron diluyendo a finales del siglo pasado, este liderazgo debió imprimirle un sello característico a estas fuerzas de policía (Martínez 2001, Ruiz 2009).

Otras fuerzas de policía en el hemisferio fueron claramente militares, es decir sus filas provenían de los ejércitos, el estatus y condición de sus miembros era militar y su entrenamiento era igualmente y esencialmente militar. La policía militar de Brasil es un claro ejemplo de este tipo de policías provenientes del ejército (Huggins 1985, Holloway 1993).

En otras ocasiones, las policías eran de tipo gendarme como se señaló al inicio de este escrito y que aún subsisten como es el caso de la gendarmería argentina. No es por ello gratuito que varios países en América Latina adoptaran a lo largo del siglo XIX las gendarmerías. Una policía de tipo militar parecía conveniente para un continente cuya población vivía esencialmente en los campos (Cancelli 2001; Bretas 1985). Los gobiernos de entonces tenían el desafío de unificar vastos territorios con una población disímil y *clivajes* étnicos y sociales importantes. En Perú surgió la

gendarmería en 1855, en Chile en 1896, en Colombia en 1906 y en Argentina en 1938. También se crearon los *Rurales* en México durante el Porfiriato, y en 1936 se dio inicio a los *Carabineros* en Chile que inspiraría una división rural con el mismo nombre en la policía colombiana,

Esta no fue la única influencia de los militares sobre lo policial en América Latina. Los largos años de dictadura pusieron las policías al servicio de regímenes de facto, convirtiéndolos en una suerte instrumentos de represión de opositores y desarticulación de posibles complotos políticos. En medio de la doctrina de seguridad nacional implantada durante la guerra fría en no pocos países de la región, las policías unidas a las fuerzas militares adelantaron la búsqueda del ‘enemigo interno’ y combatieron el comunismo a través de medios legales e ilegales. Los excesos, abusos de poder y brutalidad policiaca habría de arregarles a estas fuerzas la nada halagüeña imagen de policías de estado con una reputación violenta (Leal 1994, Huggins 1998, Frühling, Tulchin y Golding 2003).

Esta militarización de los cuerpos de policías no solo se dio en países con largos años de dictaduras. En aquellos con más tradición democrática, las policías fueron militarizadas para hacerlas más profesionales, más disciplinadas y, en algunas ocasiones alejadas de lealtades partidistas que las habían puesto al servicio de algún partido para perseguir opositores. Policías como la colombiana adoptaron jerarquía y entrenamiento militar con el ánimo de alejarlas de la disputa partidista y honrar los acuerdos del Frente Nacional (Llorente 1999, Aguila y Prieto 1996, Gamarra y Morón 1996, Kalmanowieck 2000).

Como consecuencia, al iniciar el proceso democratizador de la región, se dio toda una oleada de propuestas de reforma que buscaba civilizar la policía. Se señalaba que el carácter militar era la base de sus problemas de excesos y falta de eficiencia. Académicos y funcionarios públicos comenzaron a pensar a las policías de la región como cuerpos civiles cuyo objetivo debía ser la seguridad de los ciudadanos dejando de lado el viejo concepto de orden público. Las policías que habían desmantelado grupos de insurgencia urbana debían cambiar para proteger a los ciudadanos en contra del crimen común (Camacho 1993, Tulchin y Ruthenburg 2006, Ward 2006).

Como consecuencia se señalaba que la relación policía-militar debía erradicarse. La policía debía dedicarse esencialmente a la seguridad de las ciudades, a combatir al

crimen común y a proteger a los vecinos de barrio. Los militares debían enfocarse a resguardar las fronteras y defender el país ante agresiones externas. De hecho, la literatura de los años 1990 apuntaba a señalar que uno de los problemas estratégicos era que los campos de seguridad y defensa se habían traslapado y confundido lo que había ocasionado innumerables confusiones de funciones y había distorsionado tareas y objetivos tanto de policías como de militares. Por ejemplo se decía que los policías se habían dedicado a combatir la insurgencia militarizándose, mientras que los soldados eran utilizados en labores de vigilancia en las ciudades. Por estas razones los años 1990 se van a caracterizar por establecer una división tajante entre unos y otros (De Mesquita 1999, Esquivel 2001).

Sin embargo, esta división fue rápidamente sobrepasada por los hechos. En los últimos años los gobiernos de la región han debido echar mano del ejército para controlar graves problemas de gran criminalidad ante la impotencia de las fuerzas policiales para contener manifestaciones de violencia cada vez más fuertes. En México por ejemplo la administración Calderón desplegó 20 mil soldados ante el acoso de los cada vez más poderosos carteles de la drogas. No era algo nuevo, ya en 1997 se había desplegado al ejército en Ciudad de México para suplir las falencias de la policía. La multiplicidad de fuerzas policiales propias de un país federal mostró serias inconsistencias y descoordinación para frenar la ola de violencia. Además, la tristemente celebre corrupción de las policías mexicanas ha llevado a que estas múltiples fuerzas se pongan al servicio de uno u otro cartel de la droga. El ejército ofrecía entonces una cierta presencia nacional unificada, una sola línea de mando y en apariencia era más difícil de permear por la corrupción. Igualmente la utilización de las fuerzas militares lanzaba una señal de mano dura hacia la opinión pública (Arroyo 2004, López 2000, Dammert y Álvarez 2008).

Algunos países centroamericanos han utilizado conjuntamente fuerzas militares y de policía para contrarrestar el fenómeno de las maras. El Salvador implantó el Plan 'Mano Dura', Guatemala 'Plan Escoba' y Honduras 'Plan Libertad Azul' (Amaya 2006). Otros países han involucrado a la policía y el ejército en labores cotidianas de vigilancia en las ciudades, En Ecuador, se instalaron pequeños grupos de policías y soldados en las esquinas para dar mayor sensación de seguridad. En Colombia, la administración Uribe ha realizado acciones conjuntas entre policía y ejército para recobrar sectores deprimidos de las grandes ciudades en medio del fuego entre

milicianos guerrilleros y grupos paramilitares. La operación Orión juntó a diversos organismos del estado, entre ellos la policía y las fuerzas militares, para recobrar de manera exitosa la presencia institucional en las Comunas de la ciudad de Medellín (Cinep 2003). En Perú, la policía militarizada actuó bajo órdenes de las fuerzas militares en la lucha antsubversiva contra Sendero Luminoso y Tupac Amaru (Costa y Neild 2007: 115)

Colombia es un buen ejemplo de esta relación entre policía y fuerzas militares. Esta policía tampoco pudo abstraerse de la influencia de las Fuerzas Militares dado que fue dirigida durante dos terceras partes entre 1891 y 1965 por militares, lo que impidió que pudiera consolidar un *esprit de corps* propio con un *ethos* particular. Tras el inicio del acuerdo bipartidista conocido como el Frente Nacional (1958 – 1974) se centraliza la policía en un único cuerpo nacional y en 1965 se nombra por primera vez a un alto rango de la policía como director de la institución. Los cadetes formados durante el Frente Nacional serían directores a partir de los años 1990, es decir que la policía habría de ser finalmente dirigida por policías formados como policías en escuelas policiales orientadas por policías bajo la tutela de un director general igualmente policía.

Así se iniciaría con los años 1990 un nuevo proceso de autodeterminación de una institución con intereses corporatistas propios, difícil de controlar y lejos de la influencia de militares, partidos políticos y autoridades locales. Tras cuarenta años de orientación militar, el nombramiento en 1991 de un ministro civil en el Ministerio de Defensa, del cual depende la policía colombiana desde 1953, ahondó la independencia de este cuerpo frente a otros actores institucionales, especialmente los militares. Adicionalmente, la explosión del narcotráfico habría de darle un mayor impulso a la policía que recibió más presupuesto, personal y fondos.

Durante la lucha contra las drogas el gobierno de los Estados Unidos se dirigió directamente a la policía colombiana para obtener su apoyo ante la resistencia de las fuerzas militares que consideraban que esta no era una labor propia a sus atribuciones y podría traer mayor corrupción a sus filas. De ahí que la policía colombiana entró de lleno en el combate al narcotráfico adoptando divisiones de asalto en la jungla para destruir laboratorios. Los ataques de la guerrilla a pueblos y el narcoterrorismo acentuaron su perfil más militar. Sin embargo, la policía seguía siendo en las ciudades

una policía civil urbana en un país donde el 73% de los habitantes viven en ciudades, seis de ellas de más de un millón de pobladores. Aunque la policía conservó parcialmente una jerarquía militar por cuestiones de status y prestigio, su entrenamiento, adoctrinamiento y cultura organizacional nada tienen que ver con el de las fuerzas militares. El conflicto colombiano ha llevado a pensar a algunos académicos que se debería crear una suerte de gendarmería en el campo para lidiar con estos problemas y liberar a la policía para combatir la criminalidad común. En otras palabras, una policía militar podría patrullar grandes extensiones de terreno poco habitadas y ser punta de lanza del gobierno en el conflicto colombiano (Goudallier 2008).

Aunque poco evaluado, quizás el problema en Colombia y América Latina de la asociación entre policías y militares no reside en que se lleven operaciones compartidas o que los militares asuman funciones de policía o que las policías se militaricen; el problema fundamental es la falta de una política pública que defina el campo de acción en seguridad ciudadana y en orden público. En varios países de América Latina no existe una verdadera política de seguridad ciudadana, en parte porque los gobiernos han delegado esta labor en autoridades locales que solo han dictado programas aislados y efímeros en la materia. En el mejor de los casos se han publicado 'Libros blancos' de la seguridad ciudadana que no han pasado de unos compendios de buenas intenciones sin aplicación en el corto plazo. En el caso de Colombia, el problema operacional de la policía se ha confundido con su rol estratégico dentro del andamiaje de seguridad y defensa del país. El gobierno colombiano informalmente ha incluido a la policía como cuarta fuerza después del ejército, la marina y la fuerza aérea. Las operaciones conjuntas han aumentado sustancialmente durante la administración Uribe y el director de la Policía se ha interesado más en temas de contrainsurgencia y antiterrorismo que en el delito que afecta al ciudadano del común de las grandes urbes que nunca ha visto un guerrillero en su vida. El mismo Director ha señalado que él hace parte de un equipo junto con las otras fuerzas y simbólicamente en las ruedas de prensa aparece junto al Ministro de Defensa y los otros comandantes de fuerza. Al no existir una real política de seguridad ciudadana y al incluir a la policía en una política más amplia de orden público y defensa nacional, se desatiende el crimen que afecta a los ciudadanos. No es por ello gratuito que en términos macroeconómicos el gasto de policía se haya

encapsulado junto con el de defensa en un solo paquete. Aunque existe un ítem de presupuesto para policía, para efectos de planificación se ha hablado de un solo gasto junto con las otras fuerzas. Esta inclusión de la policía como cuarta fuerza, más que su supuesto perfil militar, está en la base de una desatención de los verdaderos problemas de policía. La policía ejerce sus labores comunes en las ciudades pero en términos de políticas públicas se ha visto absorbida por su rol dentro de las misiones conjuntas con las fuerzas militares.

En cuanto a la intervención de militares en labores propias de la policía, no existen evaluaciones científicas sobre su efectividad. El llamado de militares para combatir el crimen ha sido reiterado para lanzar al público señales de que se tan tomando cartas en el asunto cuando sobrevienen crisis de seguridad. Sin embargo, las fuerzas militares no tienen aparatos de policía judicial y detectivismo que les permitan hacer investigaciones para dismantelar redes criminales y mafias o encontrar culpables de crímenes. La inteligencia militar no adelanta este tipo de funciones lo que lleva a que el ejército sea utilizado simplemente en labores de vigilancia o como fuerza de choque lo que no se compadece con una labor más fina de desvertebrar el gran bandidaje. Por ello la utilización de soldados en temas de seguridad pública puede haber quedado más en una retórica gubernamental que en beneficios a corto plazo con el agravante de que se puede caer en excesos de fuerza al no tener entrenamiento para lidiar con el público.

6. Referencias

BORDUA, David y Albert REISS. 1966. 'Command, Control, and Charisma: Reflections on Police Bureaucracy', en *The American Journal of Sociology*, vol. 72, n. 1, pp. 68-76.

AGUILA, Ernesto y Maldonado PRIETO, Carlos. 1996. 'Orden Público en el Chile del Siglo XX: Trayectoria de una Policía Militarizada', *Justicia en la Calle. Ensayos sobre la Policía en América Latina*, Peter Waldmann (ed.), Medellín, Fundación Konrad Adenauer, CIEDLA, ISLA, pp. 73-98.

AMAYA, Edgardo Alberto. 2006. 'Security Policies in El Salvador: 1992-2002', *Public Security and Police Reform in the Americas*, John Bailey and Lucia Dammert (eds.), Pittsburgh. University of Pittsburgh Press, pp. 132-147.

ARROYO, M. 2003. 'Evaluando la "Estrategia Giuliani" la Política de Cero Tolerancia en el Distrito Federal'. La Jolla, California, Center for US-Mexican Studies.- Centro Internacional de Estudios sobre Seguridad (CIES), USMEX 2003-2004 Working Paper Series.

BAILEY, John. 2006. 'From Law and Order to Homeland Security in the United States'. *Public Security and Police Reform in the Americas*, Bailey, John y Lucía Dammert (eds.), University of

Pittsburgh Press, pp. 205-224.

BRETAS, Marcos Luiz. 1995. *Ordem Na Cidade. O Exercício Cotidiano da Autoridade Policial no Rio de Janeiro: 1907-1930*, Rio de Janeiro, Editora Rocco.

BRODEUR, Jean-Paul. 2003. *Les Visages de la Police. Pratiques et Perceptions*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal.

BRODEUR; Jean-Paul. 2005. 'Force Policière et Force Militaire', Frédéric Lemieux y Benoît Dupont (eds.). *La Militarisation des Appareils Policiers*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.

CANCELLI, Elizabeth. 2001. *A Cultura do Crime e da Lei*, Brasília, Editora Universidade de Brasília, Chapter 6.

CINEP & Justicia y Paz. 2003. *Comuna 13, La Otra versión*, Bogotá, Noche y Niebla –Panorama de Derechos Humanos y Violencia Política en Colombia.

COSTA, Gino y Rachel NEILD. 2007. 'La Reforma Policial en Perú', en *Urvio, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, Flacso Ecuador, n. 2, 2007, pp. 112-126.

COSTA, Gino y Rachel NEILD. 2005. 'Police Reform in Perú', en *Australian and New Zealand Journal of Criminology*, vol. 38, n. 2, pp. 216-229.

CURTIS A. Clarke. 2002. 'Between a Rock and a Hard Place: RCMP Organizational Change', Maria Haberfeld (ed.), *Community Policing: An International Perspective*, West Yorkshire, England, Emerald Group Publishing Limited.

DAMMERT, Lucía y David ÁLVAREZ. 2008. 'Fuerzas Armadas en Seguridad Pública. ¿Solución o Problema?', Nueva Sociedad, Documentos.

DE MESQUITA NETO, Paulo. 1999. 'Fuerzas Armadas, Políticas y Seguridad Pública en Brasil: Instituciones y Políticas Gubernamentales', *Control Civil y Fuerzas Armadas en las Nuevas Democracias Latinoamericanas*, Rut Diamint (ed.), Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, pp. 195-221.

DIEU, François. 1993. *Gendarmerie et Modernité. Étude de la Spécificité Gendarmique Aujourd'hui*, Paris, Montchrestien.

DIEU, François. 2002. *Sociologie de la Gendarmerie*, Paris, L'harmattan.

EMSLEY, Clive. 2003. 'The Birth and Development of the Police', *Handbook of Policing*, Tim Newburn (ed.), Devon, Willan Publishing, chapter 4.

EMSLEY, Clive. 1999. *Gendarmes and the State in Nineteenth-Century Europe*, Oxford, Oxford University Press.

EMSLEY, Clive. 1983. *Policing and its Context 1750-1870*, London, The MacMillan Press.

EMSLEY, Clive. 1991. *The English Police. A Political and Social History*, New York, Addison Wesley, Longman.

ENLOE, Cynthia. 1977. 'Police and Military in the Resolution of Ethnic Conflict', en *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 43., pp. 137-149.

ESQUIVEL, Ricardo. 2001. *Colombia Sindefensa*, Bogotá, Espasa.

FRUHLING, Hugo, TULCHIN, Joseph y Heather GOLDING (eds.). 2003. *Crime and violence in Latin America. Citizen security, Democracy and the State*, Washington, Woodrow Wilson Center Press, The John Hopkins University Press.

- GAMARRA, Eduardo y Barrios MORÓN, Raúl. 1996. 'Seguridad Ciudadana y Seguridad Nacional: Relaciones entre Policías y Militares en Bolivia', *Justicia en la Calle. Ensayos sobre la Policía en América Latina*, Peter Waldmann (ed.), Medellín, Fundación Konrad Adenauer, CIEDLA, ISLA, pp. 102.
- GOUDALLIER, Bruno. 'De Guardia Territorial a Policía Comunitaria en Zonas Rurales: el caso de la Gendarmería en Francia', [Working paper], Llorente, María Victoria et.al. 'Policía Nacional una Fuerza para la Consolidación Fundación Ideas para la Paz', 2008, pp. 10-13.
- HEWITT, Steven. 1997. '“Old Myths Die Hard”. The Transformation of the Mounted Police in Alberta and Saskatchewan 1914-1939', [Tesis doctoral], University of Saskatchewan.
- HOLLOWAY, Thomas. 1993. *Policing Rio de Janeiro. Repression and Resistance in a 19th-Century City*. Stanford, Stanford University Press.
- HUGGINS, Martha. 1985. *From Slavery to Vagrancy in Brazil. Crime and Social Control in the Third World*, New Brunswick, Rutgers University Press.
- HUGGINS, Martha. 1998. *Political Policing. The United States and Latin America*, Durham, Duke University Press.
- KALMANOWIECKI, Laura. 2000. 'Origins and Applications of Political Policing in Argentina', en *Latin American Perspectives*, vol. 27, n. 2, pp. 36-56.
- KITCHENS, John. 1967. 'Some Considerations of the *Rurales* of Porfirian Mexico', en *Journal of Inter-American Studies*, vol. 9, n. 3, pp. 441-455.
- LEAL BUITRAGO, Francisco. 1994. *El Oficio de la Guerra*, Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- LEMIEUX, Frédéric y Benoît DUPONT (ed.). 2005. *La Militarisation des Appareils Policiers*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.
- LLORENTE, María Victoria. 2006. 'Demilitarization in a War Zone', *Public Security and Police Reform in the Americas*, John Bailey y Lucía Dammert (eds.), Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, pp. 111-131.
- LLORENTE, María Victoria. 1999. 'Perfil de la Policía colombiana', *Reconocer la guerra para construir la paz*. Malcolm Deas y María Victoria Llorente (eds.), Bogotá, Ediciones Uniandes- Cerec-Norma, pp. 391-473.
- LOUBET DE BAYLE, Jean-Louis. *La Police. Approche Socio-Politique*, Paris, Montchrestien, 1992
- LÓPEZ, Angel. 2000. 'The Military, Political Power, and Police Relations in Mexico city', en *Latin American Perspectives*, vol. 27, n. 2, pp. 79-94.
- MAGUIRE, Howard. 2003. *Organizational Structure in American Police Agencies. Context, Complexity and Control*, Albany, State of New York University Press.
- MONKKONEN, Eric. 1981. *Police in Urban America 1860-1920*, Cambridge, Cambridge University Press.
- OAKLEY, Robert, Eliot Goldberg y Michael Dziedzic (eds.) 2002. *Policing the New World Disorder. Peace Operations and Public Security*, University Press of the Pacific.
- ROHLFESs, Laurence. 1983. 'Police and Penal Correction in Mexico City 1876-1911: A Study of Order and Progress in Porfirian Mexico' [Doctoral thesis], Tulane University, pp. 2 and 3.
- ROSENBAUM, Dennis. 1998. 'The Changing Role of the Police. Assessing the Current Transition to Community Policing', *How to Recognize Good Policing*, Jean-Paul Brodeur (ed.), London, Sage, pp. 3-29.

ROTH, Mitchel. 1998. 'Mounted Police Forces: a Comparative History', en *Policing: an International Journal of Police Strategies & Management*, vol. 21, n. 4, pp. 707-719.

RUIZ VASQUEZ, Juan Carlos. 2009. 'Colombian Police Policy: Police and Urban Policing, 1991-2006', [Tesis doctoral], University of Oxford, Department of Politics.

RUIZ VASQUEZ, Juan Carlos. 2007. 'Éxitos y fracasos de la interagencialidad. Estudio comparado de los esfuerzos y los desarrollos en coordinación de las instituciones encargadas de la seguridad pública, 2001-2006.', Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa, Conferencia Subregional: Retos Transnacionales: Aproximaciones para Cooperación en Defensa y Seguridad, Lima, Julio 10-13, 2007

SHERMAN, Lawrence. et.al. 1973. *Team Policing: Seven Case Studies*, Washington, Police Foundation.

TULCHIN, Joseph y Meg RUTHENBURG (eds.). 2006. *Toward a Society Under Law. Citizens and Their Police in Latin America*, Washington, Woodrow Wilson Center Press.

VANDERWOOD, Paul. 1981. *Disorder and Progress. Bandits, Police, and Mexican Development*, Lincoln, University of Nebraska Press..

WARD, Heather. 2006. 'Police Reform in Latin America: Brazil, Argentina, and Chile', *Toward a Society Under Law. Citizens and Their Police in Latin America*, Joseph Tulchin y Meg Ruthenburg (eds.), Washington, Woodrow Wilson Center Press.