

## La adaptación de las fuerzas de seguridad ante la violencia y el crimen organizado en América Latina

Sonia Alda Mejías

### Capítulo II

Actualmente no hay ningún país del mundo que no se encuentre afectado por la nueva situación de seguridad. Y en consecuencia no hay ningún Gobierno que no se esté planteando cuál es la mejor manera de enfrentarse a las amenazas que contempla dicha situación. América Latina no es una excepción. Muy al contrario es una región que vive con particular intensidad esta inseguridad. Hasta el punto de que la alarma social suscitada por esta situación ha dado lugar a que la región sea considerada la más peligrosa del mundo, según la percepción de sus propios ciudadanos.<sup>1</sup> Ciertamente, en términos generales, la percepción de inseguridad suele ser incluso superior a los índices reales de violencia.<sup>2</sup> Sin embargo, más allá de esta observación, América Latina se ha convertido en una de las regiones más violentas del mundo, de acuerdo al índice de homicidios por cada 100.000 habitantes.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> «The World Justice Project», en *WSP Rule of Law Index*, 2014, p. 27. <[http://worldjusticeproject.org/sites/default/files/files/wjp\\_rule\\_of\\_law\\_index\\_2014\\_report.pdf](http://worldjusticeproject.org/sites/default/files/files/wjp_rule_of_law_index_2014_report.pdf)>.

<sup>2</sup> La percepción de inseguridad es mayor que la realmente existente, véase Lagos, M. y Dammert, L.: «La Seguridad Ciudadana. El problema principal de América Latina», en *Latinobarómetro*, 2012, pp. 18-45. <[http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD\\_La\\_seguridad\\_ciudadana.pdf](http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_La_seguridad_ciudadana.pdf)>.

<sup>3</sup> Los datos objetivos también ubican a la región como la más violenta del planeta. Mientras que en las Américas (incluyendo Estados Unidos y Canadá) se concentra el 31% del número total de homicidios que ocurrieron en 2012, en Europa es el 5% y en Oceanía el 1. Solo África supera las cifras americanas con un 36%; «Global Study

Por este motivo, también la región latinoamericana se encuentra inmersa en la búsqueda de soluciones posibles a una situación de inseguridad que no ha logrado frenar ni la prosperidad de la última década.<sup>4</sup> De hecho, los índices de violencia, pese a todo, han seguido en una tendencia ascendente.

Esta situación ha suscitado varias líneas de debate, tanto a nivel político como académico, que en última instancia podrían inducir a cuestionarse, no solo las políticas que se están llevando a cabo, como así tiene lugar, sino el tipo de fuerzas que se están empleando para combatir esta inseguridad. El objeto de estas páginas es examinar las limitaciones que presentan la Policía y las FAS para combatir las nuevas amenazas y las capacidades que potencialmente presentan para esta tarea las llamadas Policías con estatuto militar. Esta afirmación no implica negar la validez de las FAS y la Policía, sino la necesidad de asignarles las misiones para las que han sido diseñadas. De no ser así es irreversible la desprofesionalización de dichas fuerzas, lo que afecta, a su vez, directamente a su operatividad y eficacia.

La idea principal es poner de manifiesto los efectos negativos derivados de la actual tendencia a la «policialización» de las Fuerzas Armadas y a la militarización de los cuerpos de Policía, consecuencia directa de utilizar estas fuerzas con el fin de combatir las nuevas amenazas, para las que no están ninguna de las dos plenamente preparadas. Frente a ello, pese a los cambios acaecidos en el ámbito de la seguridad, continúan existiendo amenazas reales y potenciales para las que fueron creadas estas fuerzas de seguridad y por tanto son idóneas para enfrentarlas.

En la actualidad, hay actores trascendentales como los Estados nacionales, para cuya defensa son imprescindibles las FAS. Sin embargo si estas FAS se dedican a misiones relacionadas con las nuevas amenazas o la seguridad interior, como está ocurriendo actualmente en América Latina, acabarán siendo instituciones incapaces de atender con eficacia a ninguna de las misiones que simultáneamente les están siendo encomendadas, ya sea interior, exterior o híbrida. Esta excesiva polivalencia, tan dispar, que se pretende obtener, resulta contraproducente en una institución que ha sido formada para una misión en particular.

---

on Homicide, United Nations on Drug and Homicide», UNOCD, 2011, p. 9. <[http://www.unodc.org/documents/southerncone/noticias/2011/10-outubro/Globa\\_study\\_on\\_homicide\\_2011\\_web.pdf](http://www.unodc.org/documents/southerncone/noticias/2011/10-outubro/Globa_study_on_homicide_2011_web.pdf)>.

<sup>4</sup> El PNUD pone de manifiesto de manera muy expresiva ambas dinámicas: «en la última década, América Latina ha sido el escenario de dos grandes expansiones: la económica y la delictiva»; «Informe Regional de Desarrollo Humano», PNUED, 2013-2014, p. 15. <<http://www.latinamerica.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Informe%20completo.pdf>>.

La complejidad de la realidad actual no consiste tanto en enfrentar una situación radicalmente nueva, sino en transición. Esto significa que junto a cambios radicales, hay importantes permanencias y que por tanto no podemos desechar las fuerzas de seguridad existentes, ya que es preciso defenderse de las llamadas amenazas tradicionales. La propuesta que aquí se hace es que para las nuevas amenazas se recurra a una tercera fuerza, o intermedia, que combata las nuevas amenazas. De esta manera adaptaremos adecuadamente las fuerzas a esta situación de transición actual que no de cambio radical, por importantes que hayan sido las transformaciones habidas.

### **El desorden internacional y el actual momento de transición global**

Existe toda una bibliografía especializada que insiste en plantear las profundas transformaciones que han tenido lugar desde la caída del muro de Berlín. De hecho ningún texto que se precie puede dejar de hacer esta observación y verdaderamente parece más que justificada. Tanto que ha obligado a transformar paradigmas, hasta el momento, fundamentales empleados para definir la seguridad. En esto no hay desacuerdo, en efecto los cambios ocurridos han obligado a buscar nuevos conceptos, para encontrar las soluciones más adecuadas a estos nuevos problemas de seguridad. Sin embargo, en la mayoría de las ocasiones no siempre un nuevo concepto de seguridad ha implicado, como cabría esperar, propuestas alternativas de fuerzas de seguridad, que estuvieran más capacitadas para enfrentar esta nueva situación de (in)seguridad.

No podemos olvidar que las FAS y la Policía responden a una realidad diferente a la actual, caracterizada por la existencia de una clara línea divisoria entre seguridad exterior e interior, para lo cual se diseñaron fuerzas que atendieran específicamente a las necesidades de seguridad de cada uno de estos espacios. A estas diferencias responde la particular configuración de las FAS y de la Policía. Las primeras debían defender la soberanía nacional de la agresión de otros Estados y la Policía resolver los problemas de convivencia interna. Estas misiones tan diferentes son las que, en consecuencia determinarían la naturaleza, doctrina, estructura y particular formación de cada una de estas fuerzas.

Pero si realmente cambia la naturaleza de las amenazas, ¿no deberían cambiar las soluciones? ¿No deberían buscarse nuevas fuerzas? Los cambios son evidentes:

1. El centro de atención de la seguridad se ha trasladado de los Estados a las personas, debido a que los conflictos ya no son de carácter interestatal, sino intraestatal.

2. Las soluciones por tanto ya no son solo militares. Para garantizar la seguridad es preciso contemplar un concepto multidimensional que contemple, bajo una perspectiva preventiva, otros elementos relacionados con el desarrollo y gobernabilidad que resuelvan las causas originales de conflictos potenciales.
3. Como consecuencia de todo ello, además de la transnacionalidad posible de estas nuevas amenazas, la frontera entre la seguridad interior y exterior se difumina.

Todos estos nuevos parámetros presentan un cambio radical y la dimensión de los mismos justifica la necesidad de encontrar nuevas soluciones para poder responder con eficacia y efectividad a esta nueva situación. Todo depende de quién finalmente se decida que debe ser objeto de protección, si los Estados y las soberanías nacionales, como ha sido tradicionalmente, o las personas y la llamada soberanía global, tal y como precognizan diferentes corrientes de pensamiento, atendiendo a estos cambios.

Esta cuestión es trascendental, pues dependiendo de ello serán precisas determinadas fuerzas de seguridad. Sin embargo antes de abordar esta cuestión convendría acotar, de la manera más precisa posible, cuál es la actual situación de seguridad. Porque dependiendo de ello sería también posible abordar con más herramientas de análisis y criterio cuáles son las fuerzas que se precisan para proporcionar, de la manera más eficaz el mayor grado de seguridad, de acuerdo al entorno actual.

Sin embargo, a día de hoy y pese a la abundantísima bibliografía no parece muy claro quién debe ser el sujeto de protección. De hecho hay dos corrientes claramente contrapuestas, tanto que mientras que una defendería los presupuestos básicos de una visión estado-céntrica y la solución militar como la única posible, la otra plantea un concepto de seguridad y de soluciones multidimensional, que supera esta visión tradicional.<sup>5</sup> Si adoptamos las corrientes más críticas, con respecto a visiones más tradicionales, los cambios enumerados más arriba obligarían a focalizar la seguridad sobre las personas y no sobre los Estados. Como consecuencia no solo el concepto de seguridad adquiere necesariamente una dimensión multidimensional, sino que además resta importancia a los Estados y se diluye la diferenciación entre seguridad interior y exterior.

---

<sup>5</sup> Sobre un análisis de la evolución del concepto de seguridad, véase Laborie, M.: «La evolución del concepto de Seguridad», IEEE, junio 2011. <[http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_marco/2011/DIEEEM05-2011EvolucionConceptoSeguridad.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2011/DIEEEM05-2011EvolucionConceptoSeguridad.pdf)>. Otra revisión muy completa de las diferentes corrientes en relación al concepto de seguridad sería Bartolomé, M.: «Una visión de América Latina desde la perspectiva de la agenda internacional contemporánea», en *Relaciones Internacionales*, n.º 23, junio-septiembre 2013, pp. 35-64. Del mismo autor, «Redefiniendo la seguridad internacional contemporánea» (parte I), en *Revista Política y Estrategia*, n.º 94, pp. 9-26.

Bajo este punto de vista, ciertamente la seguridad no se garantiza con una solución militar. De hecho, de acuerdo a todas las nuevas implicaciones que se derivan de esta nueva situación de seguridad podrían llegar a justificar la eliminación de las FAS o cuando menos su sustitución, por otras fuerzas, puesto que aquellas fueron creadas para una situación de inseguridad muy diferente. En otras palabras, siendo consecuentes con esta visión, podría deducirse que las FAS y la Policía habrían quedado obsoletas y cabría sustituirlas por otras fuerzas o proceder a una reforma de tal magnitud, que aunque conservaran el nombre, nada tendrían que ver con su diseño original, ya que sus misiones deberían ser radicalmente diferentes.

Sin embargo si contemplamos la realidad con toda su complejidad, es posible constatar que de acuerdo a todo el abanico de amenazas existentes no parece posible, por el momento, prescindir de las fuerzas existentes hasta el momento, ya que continúan las amenazas que justificaron su formación. Así, a pesar de la insistencia de la importancia de las nuevas amenazas y sus implicaciones, no debe suponerse que hayan desaparecido las anteriores. Esta es la situación de transición en la que se está insistiendo, en la cual perviven actores ya existentes y además hay otros nuevos.

La existencia de los Ejércitos es consustancial a la existencia de Estados nacionales y estos hoy por hoy continúan siendo actores fundamentales e imprescindibles para regir la vida de los ciudadanos y de la comunidad internacional. Ciertamente cada vez son más importantes otros actores no estatales, legales o ilegales, pero los Estados siguen siendo los representantes de las entidades nacionales constituidas. De hecho la afirmación de la soberanía nacional se encuentra más vigente que nunca.<sup>6</sup> Las iniciativas adoptadas por los Estados, al margen de organizaciones supranacionales a las que pertenecen, así lo ponen de manifiesto persistentemente, tanto a nivel político, como económico. Una tendencia que se ha agudizado aún más con la crisis económica internacional, a partir de la cual podría decirse que se ha vivido una renacionalización.

---

<sup>6</sup> Esta afirmación es radicalmente opuesta a algunos de los planteamientos enmarcados dentro del posmodernismo como el «neomedievalismo», que defienden que el Estado experimenta actualmente una simultánea transferencia de autoridad hacia instituciones supraestatales, autoridades locales y regionales y actores transnacionales. De ahí que se considere que el rol del Estado sería meramente figurativo. Véase Bull, H.: *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*, Basingstoke: Macmillan, 1977. Hasenclaver, A. et al.: «The Future of Sovereignty. Rethinking a Key Concept of International Relations», en *Tübinger Arbeitspapiere zur Internationalen Politik und Friedensforschung*, n.º 26, Tübingen, 1996; y Moller, B.: *Ethnic Conflict and Postmodern Warfare: What is the Problem? What could be done?*, COPRI, Working Paper, octubre 1996.

El ejemplo más evidente podría ser la UE, hasta hoy la referencia más lograda de integración y de organización supranacional. Sin embargo, aún incluso, en este caso, no se ha conseguido configurar una política exterior y común europea, ya que ninguno de los Estados miembros ha querido renunciar a su soberanía en estos ámbitos. Entre otros motivos porque ningún Estado soberano está dispuesto a renunciar a tener el control sobre su propia defensa y en consecuencia a disponer de sus propias FAS. Es preciso tener presente que los Ejércitos son consustanciales a la propia existencia de las soberanías nacionales, ante la necesidad de sentirse protegidas frente a otros Estados.

Esta afirmación es extensible a todas las regiones del mundo y por supuesto a América Latina y en la medida en que continúen vigentes las entidades soberanas, también lo estarán los Ejércitos. Ciertamente, en la región latinoamericana, las posibilidades de conflictos interestatales, de acuerdo a su evolución histórica, son escasas, si bien los litigios fronterizos son muy numerosos. En cualquier caso haya o no este tipo de conflictos, no es este el factor que justifica los Ejércitos nacionales, sino la misma permanencia de los Estados nacionales.<sup>7</sup> De hecho hay una cultura soberanista de extraordinario peso en la región, que impide, por el momento, pensar en formas de organización, social, política o económica de acuerdo a una concepción supranacional. Dicha concepción soberanista justifica por sí misma la existencia de Ejércitos, ya que lleva consigo la posibilidad de que su integridad sea violada por otro.

Este supuesto no significa una alineación con las tesis más cerradas que equiparan la seguridad estatal con la idea de la defensa y se la circunscriben al empleo de las fuerzas armadas nacionales. Con esta línea de pensamiento se niega el carácter multidimensional de la seguridad en beneficio del poder militar.<sup>8</sup>

Frente a esta dicotomía entre los partidarios del *hard power* (poder duro), que contemplan fundamentalmente la solución militar y los del *soft power* (poder blando),<sup>9</sup> aquellos que propugnan el recurso a métodos persuasivos para la resolución de conflictos, se ha desarrollado una vía intermedia que reconciliaría estas visiones antagónicas. Se trata de recurrir a una combinación de instrumentos económicos y diplomáticos, bajo una concepción multidimensional de la seguridad, pero no por ello se renuncia al uso de la fuerza militar. La consideración de estas variables

<sup>7</sup> Beltrán, V.: «Las fuerzas armadas del Cono Sur de América frente al siglo XXI: algunas alternativas de cambio», en *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, año 15(3), pp. 50-67.

<sup>8</sup> Walt, S.: «The Renaissance of Security Studies», en *International Studies Quarterly*, vol. 35, n.º 2, pp. 211-239.

<sup>9</sup> Sobre el concepto de *soft/hard power* véase Nye, J.: *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*, Nueva York: Basic Books, 1991; y *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, Nueva York: Public Affairs, 2004.

equivale a las denominadas tres «D» de la seguridad: Defensa, Diplomacia y Desarrollo.<sup>10</sup>

Bajo esta visión se pretende entender la justificación de la continuidad de las FAS, lo que no significa que no sea preciso introducir reformas en profundidad en los Ejércitos, orientadas a lograr que sean cuerpos profesionales, cuyo potencial se base en el manejo de nuevas tecnologías y no en el número de hombres que concentren. Se precisan Ejércitos con un alto grado de especialización, donde la polivalencia, aunque necesaria, no signifique la desvirtuación de sus cometidos.

### **La difuminación entre la frontera exterior e interior**

La generalización de políticas que implican a las FAS en tareas que, hasta el momento, se habían considerado de seguridad interior, ha suscitado un importante debate académico y político regional sobre las misiones que deben asignarse a las fuerzas de seguridad. Hay toda una corriente que defiende la incorporación de las FAS a la seguridad interior, al considerar que la dimensión de la amenaza así lo exige y se carece de un cuerpo policial competente para llevar a cabo esta misión.

En el trasfondo de este debate, en realidad, se encuentra una discusión de mayor calado que está relacionada con defender la vigencia de la distinción entre seguridad interior y exterior o, por el contrario, borrar dicha diferenciación, al entender que ha quedado prácticamente obsoleta, de acuerdo a las características que presentan las nuevas amenazas. Quienes señalan los inconvenientes de recurrir a las FAS, en seguridad interior, y abogan por potenciar y reforzar el papel de la Policía, defienden, en coherencia con ello, la distinción y separación entre seguridad interior y exterior. Por el contrario quienes han planteado la difuminación entre estos ámbitos diferentes de seguridad, también coherentemente, han planteado la posibilidad de que las FAS intervengan en el combate de la criminalidad.

En realidad este debate no es exclusivo de América Latina, es una cuestión que se discute en otras áreas del mundo, en la medida en que también en Europa o en Estados Unidos se revelan visos de militarización del ámbito interior e igualmente, como reacción, se ha desarrollado toda una corriente de opinión que también defiende la diferenciación entre un ámbito y otro, al entender que ha de seguir vigente en regímenes democrá-

---

<sup>10</sup> Para un análisis de este planteamiento García Sánchez, I.: «La Primera Revisión Estratégica Cuatrienal de la Diplomacia y el Desarrollo de los Estados Unidos de América: "Leading Through Civilian Power"», Documento de Análisis del IEEE 20/2010, 23/12/2010. <[http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_analisis/2010/DIEEEA20\\_2010LaQDDR\\_deEEUU.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2010/DIEEEA20_2010LaQDDR_deEEUU.pdf)>.

ticos.<sup>11</sup> La diferencia con América Latina está relacionada con el peso y la dimensión que ha adquirido, en general, la participación de las FAS en estos espacios y, especialmente, en determinados países o subregiones, como la centroamericana. De tal manera que las FAS realizan tareas relacionadas con la seguridad interior, con las nuevas amenazas e incluso con la seguridad ciudadana. Sin olvidar las tareas propias de desarrollo nacional, además de la defensa nacional.

En este sentido cabe destacar la similitud que presentan las políticas de seguridad en toda la región, ya que, a excepción del Cono Sur, en Centroamérica, los Andes y Brasil todos los Gobiernos han recurrido a las FAS para combatir el narcotráfico y/o proteger al ciudadano, por mencionar solo algunas de las tareas asignadas. Ni las diferencias ideológicas planteadas en otros ámbitos operan para este caso, pues los países del ALBA han optado por las mismas políticas. La presión de las demandas ciudadanas por soluciones rápidas y visibles y la incapacidad de los cuerpos de Policía y el colapso del sistema judicial y penitenciario, han empujado a estos Gobiernos a optar por políticas represivas con una importante participación militar.

En México como en Centroamérica, donde tiene lugar la llamada «guerra contra el narcotráfico», las FAS juegan un papel determinante. En México se lleva a cabo desde 2006 y en Centroamérica desde hace algunos años ya se aplican estas políticas, que han ido reforzándose tanto en su carácter represivo y punitivo, como respecto a la participación militar. Como muestra, valga el caso hondureño, donde si hasta ahora el Ejército podía apoyar a la Policía en operaciones de prevención del delito, acaba de ser aprobada una ley en la cual los militares podrán ejecutar arrestos, allanamientos y registro de vehículos. Además, podrán participar en la lucha contra el narcotráfico y cooperar en el combate al terrorismo, tráfico de armas y crimen organizado.

En la región andina, también desde hace años, las FAS tienen como misión la lucha contra el narcotráfico y más recientemente también se han incorporado a la tarea de la seguridad ciudadana, realizando patrullajes, junto a la Policía. En Ecuador, los militares, desde 2010, realizan tareas incluso de patrullaje ciudadano y en este momento se pretende legalizar este tipo de misiones para los militares, mediante la reforma de la Ley de Seguridad Pública y del Estado. De esta forma las FAS podrán apoyar a la Policía en el trabajo de precautelar la protección interna, el mantenimiento y el control del orden público y la seguridad.<sup>12</sup> En Venezuela, el

<sup>11</sup> Weiss, T.: «The blurring border between the police and the military: A debate without foundations», en *Cooperation and Conflict*, 2011, 46: 369-405. <<http://cac.sagepub.com/content/46/3/396.full.pdf+html>>.

<sup>12</sup> Pachano, S.: «Seguridad», en *Infolatam*, 19/05/2014. <<http://www.infolatam.com/2014/05/19/seguridad/>>.

Gobierno de Nicolás Maduro ha dado continuidad a la militarización de la seguridad, llevada a cabo por su antecesor, Hugo Chávez, mediante el «Plan Patria Segura».<sup>13</sup> También, en Bolivia los militares, además de estar dedicados a la lucha contra el narcotráfico, se han incorporado, junto con la Policía, al patrullaje en las principales ciudades del país. El caso de Perú presenta cierta excepcionalidad, ya que en principio las FAS si bien combaten el narcotráfico, en el VRAEM, no desempeñan tareas relacionadas con la seguridad ciudadana, aunque hay una considerable presión política y popular para que así sea.

Las FF. AA. brasileñas han combatido la inseguridad y el narcotráfico, sin embargo la tendencia es la de restringir las tareas militares a la defensa. El ejemplo más significativo de estas incursiones militares en seguridad interior ha sido su actuación en los barrios marginales de las grandes ciudades como en Río de Janeiro y San Pablo. Aunque ciertamente es preciso apuntar que en la medida en que la capacidad policial se ha ido potenciando, el objetivo es disminuir la dedicación de las Fuerzas Armadas al combate de la criminalidad urbana. No obstante, estas han participado en la seguridad proporcionada para el Mundial de Fútbol.<sup>14</sup> Dentro de esta tendencia las excepciones serían Chile, Argentina y Uruguay. Si bien en este último país las Fuerzas Armadas han sido implicadas en la vigilancia de la producción de marihuana, después de su legalización.<sup>15</sup>

Frente a este argumento y a estas políticas hay toda una corriente de opinión contraria, que pretende reforzar el papel de la Policía, para evitar los riesgos de militarización de la seguridad interior que llevan consigo estas políticas. Ciertamente como las FAS, también es precisa la Policía, porque continúan existiendo problemas de convivencia ciudadana y delincuencia en las sociedades actuales, que hacen necesarias estas fuerzas de seguridad. Sin embargo su vigencia no justifica, que por ese motivo, sean las fuerzas más adecuadas para combatir las nuevas amenazas. En otras palabras seguirían siendo precisas, como las FAS, pero para atender los problemas de la delincuencia común. Con ello debemos volver a remitir al mundo en transición por el que atravesamos, donde

<sup>13</sup> «Activado plan Patria Segura con 3 mil miembros de la FANB», mayo 2013. <[http://argentina.embajada.gob.ve/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2195%3AActivado-plan-patria-segura-con-3-mil-miembros-de-la-fanb&catid=4%3Anoticias-de-venezuela-en-el-mundo&Itemid=39&lang=en](http://argentina.embajada.gob.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=2195%3AActivado-plan-patria-segura-con-3-mil-miembros-de-la-fanb&catid=4%3Anoticias-de-venezuela-en-el-mundo&Itemid=39&lang=en)>; «Resaltan logros del Plan Patria Segura en Venezuela», *Gramma*, 13/05/2014. <<http://www.granma.cu/mundo/2014-05-13/resaltan-logros-del-plan-patria-segura-en-venezuela>>. Consultado el 2/10/2014.

<sup>14</sup> «Activan en Brasil esquema de seguridad para el Mundial de Fútbol», en *El 19*, 23/05/2014. <<http://www.el19digital.com/articulos/ver/titulo:18646-activan-en-brasil-esquema-de-seguridad-para-mundial-de-futbol>>; <<http://www.elnuevoherald.com/noticias/article1920261.html>>. Consultado el 2/10/2014.

<sup>15</sup> «Las Fuerzas Armadas de Uruguay vigilarán la producción de marihuana», en *ABC*, 14/03/2014. <<http://www.abc.es/internacional/20140314/abci-marihuana-ejercito-uruguay-201403131749.html>>. Consultado el 2/10/2014.

se sigue precisando, por las necesidades de seguridad existentes, FAS y Policía, pero también la potenciación de otras fuerzas adecuadas a las nuevas amenazas.

Así pues en la medida en que sigan existiendo amenazas que justifiquen la operatividad de las FAS y de la Policía, debe continuar teniendo vigencia la separación entre seguridad interior y exterior. Esta es la opinión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA, que justifica plenamente la separación de seguridad interior y exterior y condena la intervención de las FAS en cuestiones de seguridad interior pues entiende que afecta al propio funcionamiento del sistema democrático:

«Es fundamental la separación clara y precisa entre seguridad interior como función de la policía y la defensa nacional como función de las Fuerzas Armadas, ya que se trata de dos instituciones substancialmente diferentes en cuanto a los fines para los cuales fueron creadas y en cuanto a su entrenamiento y preparación».<sup>16</sup>

No por ello pueden dejar de contemplarse otros de los problemas de la seguridad, como son las nuevas amenazas donde la frontera entre la seguridad interior y exterior en efecto, queda difuminada. El problema es que esta característica se ha utilizado para emplear, muy particularmente en la región latinoamericana, a las FAS para todo tipo de amenazas, bajo el supuesto de que ya no existen esas fronteras. Lejos de optar por esta alternativa, se precisa tomar conciencia de que la diversificación de las amenazas exige también diversificar las fuerzas y emplear cada una de ellas para combatir las amenazas para las que fueron diseñadas.

En este sentido el debate ya mencionado en torno a la diatriba de FAS o Policía para combatir las amenazas, no se corresponde necesariamente con las necesidades reales de seguridad que exigen dichas amenazas. No se trata de una diatriba excluyente, sino de aplicar la fuerza adecuada, de acuerdo al tipo de amenaza. Así, por lo que respecta a las nuevas amenazas y a su particularidad, obligan a pensar en fuerzas diferentes a las FAS y a la Policía para responder de la forma más eficiente posible. La propuesta a partir de este planteamiento es la potenciación de fuerzas policiales con estatuto militar, entendidas como fuerzas intermedias.

De otra manera el recurso a las FAS y/o a estas y a la Policía para combatir estas amenazas tiene implicaciones graves que perjudican a las mismas fuerzas y a la misma seguridad. La adjudicación de multitud de misiones de muy diferente naturaleza conduciría a su inevitable desprofesionalización. Como consecuencia dejan de ser eficientes en su misión

---

<sup>16</sup> «Informe sobre seguridad ciudadana y los derechos humanos», Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA, punto 101. <<http://www.oas.org/es/cidh/docs/pdfs/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf>>.

principal y además no pueden realizar con eficacia tareas para las que no están preparadas.

### Violencia e implantación del crimen organizado

Bajo la propuesta de crear una tercera fuerza alternativa para combatir las nuevas amenazas, debido a las limitaciones que presentan las FAS y la Policía, conviene exponer la naturaleza y dimensión de estas amenazas y además analizar las capacidades de militares y policías para comprobar que el recurso persistente a ambas fuerzas, y cada vez más a las militares, no es la mejor manera de combatir estos problemas de inseguridad y que además tiene importantes implicaciones, que complican más las posibilidades de fortalecimiento democrático.

En América Latina el nivel de implantación y poderío del crimen organizado empieza, según qué países, a determinar la vida de los ciudadanos y las decisiones de los Gobiernos. La causa que explica este particular nivel de penetración y la extraordinaria dimensión adquirida es la debilidad estructural del Estado. Un problema que afecta, en mayor o menor medida a toda la región y que proporciona un escenario ideal para la criminalidad organizada, mucho más atractivo de hecho que el de un Estado fallido.<sup>17</sup> Este aspecto complejiza extraordinariamente el problema de seguridad, puesto que se genera un círculo vicioso a través del cual, el crimen organizado se fortalece por la debilidad estatal y esto a su vez incide en dicha debilidad.

Este tipo de criminalidad ha sido catalogada como nueva amenaza o amenaza intermedia, enmarcada, por sus características, dentro del llamado *Grey Area Phenomena* (GAP), definido como un entorno de seguridad que amenaza la estabilidad de la soberanía de los países, por actores no estatales que, como en el caso de la criminalidad organizada, persiguen objetivos de carácter económico.<sup>18</sup> La principal forma para establecerse y adquirir poder e influencia es la corrupción de las instituciones públicas y privadas y la filtración en la sociedad, llegando a tomar el control de importantes áreas de territorio, urbanas o rurales. Sus formas de actuación no siempre son violentas, pero no deja de ser un importante instrumento para llevar a cabo sus actividades, fundamentalmente tráficos ilegales, el más importante de ellos el de drogas. Esta violencia se emplea contra el Estado o contra sus competidores, pero en última instancia no solo afec-

<sup>17</sup> Alda, S.: «La vulnerabilidad del estado como causa para la implantación del crimen organizado», en *Foreign Affairs. Latinoamérica*, vol. 14, n.º 1, enero-marzo, 2014, pp. 54-64.

<sup>18</sup> Makarenko, T.: «Terrorism, and Transnational Crime. Tracing the crime Terror-Nexus in Souteast Asia», en Smith, P. J. (ed.): *Terrorism and violence in South East Asia. Transnational Challenges it States and Regional Stability*, Nueva York, 2005, pp. 169-187.

ta a estos sino a buena parte de la sociedad civil, pues operan en zonas rurales o en el centro de las grandes capitales.<sup>19</sup>

Los niveles de violencia y letalidad empleados son muy variados, pero en algunos casos son de extrema violencia. Existen carteles muy bien organizados y armados, pero no constituyen un ejército, si bien por el mismo motivo no pueden ser definidos como criminales comunes. Tampoco pese a los niveles de violencia y al número de víctimas alcanzado, según que países, no puede hablarse de una guerra civil, ni por supuesto de una situación de normalidad. En definitiva no es una situación ni de paz ni de guerra, sino que se trata de una zona gris (*grey area*).

### ***Militares ante las nuevas amenazas: limitaciones y posibles implicaciones***

Teniendo presente esta caracterización, que podría, por sus rasgos, considerarse como una amenaza intermedia, entre el mundo bélico y el mundo criminal, no parece que ni las FAS, ni la Policía puedan considerarse las mejores fuerzas posibles para combatir las, por sí mismas. En realidad se requiere la combinación de capacidades militares y policiales en una sola fuerza, con el fin de que se constituya en fuerza intermedia, acorde con las mismas características de la amenaza.

Respecto a las FAS, estas carecen de la estructura, organización y formación adecuadas para las labores de prevención, investigación y persecución de los delitos que cometen las redes criminales. Un oficial retirado del Ejército británico expresa muy bien las limitaciones de las FAS para desempeñar tareas de esta naturaleza, ya que dicha institución no está preparada para esos cometidos:

«En realidad se podría decir que la instrucción básica de un soldado lo pone directamente en oposición con lo que se exige de él al cumplir un papel de apoyo civil: es entrenado para detener al enemigo con fuerza letal, si es necesario. Pero cuando se actúa en un entorno civil se requiere una disposición mental totalmente diferente».<sup>20</sup>

Las diferencias derivan de las misiones asignadas a cada institución. Las FAS están entrenadas y organizadas para destruir al enemigo. Por este motivo están preparadas y equipadas para hacer uso de la fuerza extrema. En contraste, la misión de la Policía está basada en la protección de los derechos de la ciudadanía, la garantía de la vigencia de un ambiente de seguridad ciudadana y el cumplimiento de la ley por todos los

<sup>19</sup> Alda, S.: «La vulnerabilidad del estado como causa para la implantación del crimen organizado», pp. 54-64.

<sup>20</sup> Sommer, N.: «Las Fuerzas Armadas y la Ley». <[http://www.redcross.int/ES/mag/magazine2003\\_1/24-25.html](http://www.redcross.int/ES/mag/magazine2003_1/24-25.html)>.

integrantes de la sociedad. Por lo que su principal instrumento no es la fuerza, sino su capacidad de mediar y negociar ante posibles conflictos. Todo ello repercute directamente en el tipo de relaciones que mantiene una institución y otra con la sociedad; mientras las FAS deben permanecer acuarteladas, por tanto se encuentran al margen de la sociedad, para la Policía su medio es precisamente el social, conocer y tratar con la población civil. Todas estas diferencias proporcionan un marco y una capacidad de actuación legal también completamente diferentes, pues en un caso se trata de derribar a un enemigo del Estado y en el otro de prevenir, o en último caso, detener a un delincuente.

Estas limitaciones mencionadas repercuten directamente en la eficacia de la actuación militar en el combate de la criminalidad organizada, donde la investigación policial es tanto o más importante que el uso de la fuerza. Una fuerza por otra parte, la de las FAS, que es excesiva y no adecuada para el tipo de amenaza que se trata.

Sin embargo además de las limitaciones, es preciso tener muy presentes las implicaciones derivadas del combate de las nuevas amenazas por las FAS, cuyas consecuencias afectan directamente a estas. El riesgo de desprofesionalización es muy alto, pues llevan a cabo cometidos para los cuales no están entrenadas, afectando a su eficacia en cualquiera de las misiones que desempeñen, máxime en Ejércitos con sobrecarga de tareas, como son los latinoamericanos.<sup>21</sup> Por otro lado, el desempeño de estas funciones debilita las posibilidades de desarrollo y de fortalecimiento policial. Esta misma falta de formación también puede dar lugar a la violación de derechos humanos, por parte de las FAS, cuando realizan tareas policiales.<sup>22</sup> Asimismo es preciso sumar otros riesgos que lleva consigo el contacto con el mundo criminal, como la corrupción. Son varios los casos denunciados, en este sentido, en las FAS de México, Colombia o Perú, entre otros. Sin embargo, pese a la gravedad de estas implicaciones, no es posible contemplarlas de manera aislada, pues tienen un alcance mayor. Por último no puede dejar de señalarse la desprotección legal de los militares mientras desempeñan misiones policiales, lo que puede significar la formalización de denuncias y condenas judiciales ante las que estos, en el desempeño de estas funciones no tienen defensa posible.

Ante estas probables complicaciones hay que tener presente que la implicación de las FAS en la seguridad interior puede contribuir a obstaculizar la conducción civil de la defensa, uno de los retos que persisten en

<sup>21</sup> Alda, S.: «La participación militar en el combate de la violencia criminal».

<sup>22</sup> Gray, C.: «The 21<sup>st</sup> Century Environment and the Future of War», en *Parameters*, 2005, 38, pp. 14-26. <<http://strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/parameters/Articles/08winter/gray.pdf>>; y Harris, G.: «The Military as a Resource for Peace Building: Time for Reconsideration?», en *Conflict, Security and Development*, 2006, 6, pp. 241-52.

las democracias latinoamericanas.<sup>23</sup> En una situación como esta, cuando el proceso de control y de liderazgo civil no ha sido concluido, el exceso de misiones, particularmente en el ámbito interno, puede conducir a la militarización de la seguridad interior y a la consolidación o ampliación de la autonomía militar tanto corporativa como funcional.<sup>24</sup> Si a ello le sumamos la falta de control en el desempeño de estas misiones y las lagunas legales existentes se suman más factores que pueden consolidar esta autonomía. Factores que, a su vez, repercuten y agravan, dentro de la dinámica de un círculo vicioso, el problema de la conducción política de las FAS y de la debilidad institucional.<sup>25</sup>

Por tanto, todo indica que un aumento de efectivos y de letalidad, planteamiento principal de las políticas de mano dura, que de manera generalizada se están aplicando en la región, no resuelve los problemas de seguridad. De acuerdo a todos estos argumentos, los críticos con la militarización de la seguridad interior apuestan por la Policía, como institución que debe enfrentar el problema de criminalidad actual en la región. Sin embargo esta opción no necesariamente garantiza de inmediato el problema de la seguridad. La Policía se encuentra extremadamente desprestigiada y requiere importantes reformas. En cualquier caso, aun superando este importante obstáculo, la existencia de cuerpos de policías profesionales y apegados a la ley, aunque es imprescindible, no es suficiente para hacer frente a determinada criminalidad organizada, tan importante en la región.

### ***Policías ante las nuevas amenazas: limitaciones y posibles implicaciones***

De acuerdo a las labores propiamente policiales de prevención, investigación y persecución precisas para enfrentar el crimen organizado, convendría preguntarse entonces si la Policía sería la fuerza más adecuada. Esta es una cuestión particularmente compleja, ya que no es posible una respuesta genérica, pues hay diferentes tipos de Policía. No obstante si observamos los criterios que han orientado las reformas en la región, pese a su diversidad, han mostrado preocupaciones comunes. Conviene examinar cuáles han sido los aspectos de mayor preocupación para formular el «tipo ideal» de Policía que ha dominado, desde las transiciones democráticas, a efectos de analizar la idoneidad de la Policía en relación al tipo de amenazas existentes.

<sup>23</sup> Alda, S. y Sepúlveda, I. (eds.): *La administración de la Defensa en América Latina*, Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2008, t. I, II y III.

<sup>24</sup> Stevenson, J.: «Demilitarising the “War of Terror”», en *Survival*, 2006, 48, pp. 37-54. <<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00396330600765443>>; y Alda, S.: «La participación militar en el combate de la violencia criminal».

<sup>25</sup> Rasmusen, M.: «The Military Role in Internal Defense and Security: Some Problems», en *CCMR Occasional Paper*, n.º 6, Monterrey: Naval Postgraduate School, 1999.

Las prioridades en el diseño de las reformas policiales han sido fundamentalmente dos: por una parte la eficacia operativa (eficacia en el control del delito) y por otra la responsabilidad democrática (control político y respeto por los derechos civiles y militares).<sup>26</sup>

No pueden olvidarse tampoco las reformas orientadas a la creación de Policías comunitarias. Su particular configuración respondía en buena parte a las preocupaciones sobre el control y la rendición de cuentas, la reducción de la violencia policial y el énfasis en la prevención del delito, mediante el contacto directo y permanente con la ciudadanía. Por ello en buena parte de la región se adopta como uno de los mejores referentes para combatir el aumento de la criminalidad.<sup>27</sup>

Bajo estos criterios, los resultados de las reformas aplicadas han sido muy desiguales y generalmente limitados. Cabría destacar los países que experimentaron la creación de nuevas Policías como Guatemala y El Salvador, después de la firma de los tratados de paz. Sin embargo el desprestigio y la desconfianza hacia estas Policías evidencian el fracaso de estas experiencias. En cuanto a las reformas parciales relacionadas con la reorganización de los cuerpos policiales, purga de policías corruptos, aumento de plantillas, mejora de la formación, o el intento de implantar mecanismos de control y participación de la sociedad, los resultados en Argentina, Perú o Colombia han sido parciales.<sup>28</sup> Las razones se encuentran tanto en el alcance de estas reformas, pues algunos analistas las consideran insuficientes,<sup>29</sup> como en las luchas políticas y en las resistencias, por parte de los propios cuerpos policiales, a dichas reformas.<sup>30</sup>

<sup>26</sup> Dammert, L. y Bailey, J.: «Reforma policial y participación militar en el combate de la delincuencia. Análisis y desafíos para América Latina», en *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, 19 (1), 2005, pp. 133-152; Rico, J. M.<sup>a</sup> y Chinchilla, L.: *Seguridad Ciudadana en América Latina*, México D. F.: S. XXI, 2002; Frühling, H. y Candina, A. (eds.): *Policía, sociedad y estado. Modernización y reforma policial en América del Sur*, Santiago de Chile: Centro de Estudios del Desarrollo, 2001; y Fuentes, C.; Basombrio, C.; Dellasoppa, E. y Frühling, H.: *Seguridad Ciudadana en América Latina*, Santiago de Chile: Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana-Universidad de Chile, 2011. <[http://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/sd\\_07\\_america\\_latina.pdf](http://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/sd_07_america_latina.pdf)>.

<sup>27</sup> Frühling, H.: «La policía comunitaria y reforma policial en América Latina. ¿Cuál es el impacto?», Santiago de Chile: Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana-Universidad de Chile, 2003. <[http://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/op\\_01\\_policiacomunitaria.pdf](http://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/op_01_policiacomunitaria.pdf)>.

<sup>28</sup> Dammert, L. y Bailey, J.: «Reforma policial y participación militar en el combate de la delincuencia. Análisis y desafíos para América Latina», pp. 138-141.

<sup>29</sup> Arias, P.; Rosada-Granados, H. y Sain, M.: *Reformas policiales en América Latina. Principios y lineamientos progresistas*, Bogotá: Programa de Cooperación en Seguridad Regional-Friederich Ebert, 2012. <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/09383.pdf>>.

<sup>30</sup> Dammert, L. y Bailey, J.: «Reforma policial y participación militar en el combate de la delincuencia. Análisis y desafíos para América Latina», pp. 138-141.

Más allá de las limitaciones de las reformas tanto por sus objetivos, como por sus resultados, cabe preguntarse si, aun con los mejores resultados posibles, las Policías surgidas de estas reformas hubieran sido capaces de responder a los retos de inseguridad actuales.

De acuerdo a las características de las amenazas intermedias, como el crimen organizado y a la dimensión que ha adquirido en la región, aún pensando en el perfil de la Policía ideal pensada en la región, no parece que esta fuera capaz de enfrentarse a este tipo de violencia criminal. En otras palabras, incluso logrando los mejores resultados posibles en los intentos de reformas señalados, estas fuerzas, muy posiblemente, hubieran acabado superadas por dichas amenazas. Si a ello le sumamos que estas reformas han tenido un efecto limitado y que la falta de profesionalidad es lo más característico de buena parte de los cuerpos policiales de la región, definitivamente se hace difícil pensar que, por todas estas razones, estas fuerzas de seguridad podrían enfrentarse al crimen organizado.

La preocupación regional por lograr cuerpos de Policía democráticos y próximos a la población, como la Policía comunitaria, frente a la existencia de cuerpos policiales en los que era frecuente el abuso de los derechos humanos, lleva implícita una serie de principios y una determinada configuración organizativa que limita la versatilidad de estos cuerpos de seguridad. En una Policía así entendida la mediación es un instrumento trascendental para lograr que los conflictos se resuelvan sin violencia. En coherencia, su entrenamiento está configurado para que el uso de la fuerza sea el último recurso, de hecho en la medida que se concibe a sí misma como un cuerpo protector del ciudadano, para evitar el más mínimo riesgo, su armamento es ligero.

Estas características hacen de la Policía comunitaria la mejor de las posibles para favorecer la convivencia comunitaria y el control de la criminalidad común, sin embargo, no parece muy operativa para defender a los ciudadanos de un cartel de narcotraficantes. Su formación en pequeñas patrullas y sus armas ligeras le posiciona en una situación de indefensión.<sup>31</sup> Esta Policía además, nuevamente determinada por sus misiones, carece de cuerpos especializados en investigación e inteligencia imprescindibles para el control de estas redes criminales.

Hasta el momento los frustrados resultados de la Policía en la lucha contra el crimen organizado, lo más que han significado ha sido una progresiva militarización de la misma. Lo que no deja de ser un paso atrás, con respecto a las metas fijadas desde las transiciones democráticas.

---

<sup>31</sup> Pion-Berlin, D.: «Neither Military Nor Police: Facing Heterodox Security Challengers and Filling the Security Gap in Democracy», en *Democracy and Security*, 6, 2010, pp. 117-118. <<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/17419161003715710>>.

La alternativa institucional pueden ser las Policías con estatuto militar o fuerzas intermedias, de las que existen ejemplos en América Latina y en Europa. Este tipo de Policía tendría la capacidad de afrontar desafíos que requieren una respuesta más potente que la que puede proporcionar la Policía civil común, pero no tan pesada como la militar. Esto es lo que hace particularmente apropiados estos cuerpos de Policía para los entornos de inseguridad calificados como *security gap*, como así lo considera la Gendarmería europea.<sup>32</sup>

Después de examinar las capacidades militares y policiales, no parece posible seguir planteando que en la medida en que no hay fronteras entre seguridad interior y exterior los militares pueden desempeñar misiones que no les son propias. Más bien todo indica que ante esta particularidad hay que buscar fuerzas alternativas adecuadas al perfil de estas amenazas. La alternativa institucional pueden ser las policías con estatuto militar o fuerzas intermedias. De las que existen ejemplos en América Latina y en Europa. Este tipo de policía tendría la capacidad de afrontar desafíos que requieren una respuesta más potente que la que puede proporcionar la policía civil común, pero no tan pesada como la militar. Esto es lo que hace particularmente apropiadas estos cuerpos de policía para los entornos de inseguridad calificados como "security gap", como así lo considera la Gendarmería europea.

Una Policía gendármica contiene elementos imprescindibles para llevar a cabo una lucha eficaz contra este tipo de amenazas, ya que puede combinar una gran capacidad de inteligencia con una potente proyección de fuerza, como es el caso particular de la Guardia Civil, en España.<sup>33</sup> Su polivalencia y flexibilidad le permite actuar tanto en misiones internacionales como locales, estar integrada en organizaciones militares así como puramente civiles y en tareas de inteligencia como de combate contra el terrorismo o el crimen organizado. Respecto a la Guardia Civil se señala:

«Todo ello la convierte no sólo en un instrumento privilegiado para hacer frente a las amenazas emergentes que surgen en el nuevo escenario estratégico, sino en piedra angular sobre la que construir un necesario nuevo marco de cooperación entre fuerzas armadas y fuerzas de seguridad».<sup>34</sup>

<sup>32</sup> «European Gendarmerie Force». <<http://www.eurogendfor.org/espa-ol/biblioteca/zona-de-descargas/libro-de-la-eurogendfor>>, p. 42.

<sup>33</sup> Cosidó, I.: *La Guardia Civil más allá del año 2000*, Madrid: Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, 2000, pp. 210 y ss. <<http://www.flacso.org/sites/default/files/Documentos/libros/secretaria-general/Desaf%EDos%20estrat%E9gicos%20CELAC.pdf>>.

<sup>34</sup> Cosidó, I.: *La Guardia Civil más allá del año 2000*, p. 213; López, S.: «Bases para el establecimiento de un nuevo modelo policial», en *Cuadernos de la Guardia Civil*, 21, p. 18.

### Las fuerzas intermedias: policías con estatuto militar

En regímenes democráticos es imprescindible contar con diferentes fuerzas de seguridad, de acuerdo a los diferentes niveles de amenazas existentes. En un recorrido de intensidad, la máxima fuerza sería enfrentada por las FAS, frente a una mínima a la que se opondría la Policía. Entre un extremo y otro se encuentran diferentes escalas de violencia que pueden ser combatidas por las llamadas fuerzas intermedias, de acuerdo a la versatilidad que es característica en su naturaleza. Por este motivo, tales fuerzas parecen idóneas para las llamadas también amenazas intermedias, las cuales cubren todo un espectro de violencia, que los criminales utilizan asimétricamente para compensar los recursos superiores de los Estados.<sup>35</sup> Esta versatilidad proporciona la capacidad de calibrar los diferentes niveles de fuerza y adaptarse a dicho entorno, utilizando una fuerza proporcionada y una estrategia adecuada.<sup>36</sup>

Dicha versatilidad es evidente al comprobar el amplio espectro de funciones policiales de estos cuerpos, que irían desde las tradicionales tareas preventivas a las de Policía judicial, con capacidad para llevar a cabo investigaciones muy complejas, a través de unidades especializadas en la lucha contra el crimen organizado, por ejemplo. En realidad, aunque hay variaciones según los países, han desarrollado una amplia gama de especializaciones como el tráfico, la protección medioambiental, combate al terrorismo, Policía científica, orden público, inteligencia, servicio marítimo, fronteras...<sup>37</sup> Más allá de todo ello, su misión principal consiste en garantizar la convivencia de los ciudadanos y la protección de sus derechos, el orden y la seguridad interior de acuerdo a los parámetros de una Policía democrática, enmarcada en políticas preventivas, por ello «el cumplimiento de esta misión principal lleva aparejado cuatro tipos de actuación básicos: prevención, vigilancia, información, investigación y por último intervención».<sup>38</sup>

Considerando el conjunto de características enunciadas, el modelo de Policía con estatuto militar, en principio, podría resolver tanto las preocupaciones relacionadas con la garantía de disponer de Policías organizadas, dentro del marco democrático, aspecto prioritario en las reformas realizadas en la región y al mismo tiempo perseguir, por sus particulares características operativas, el tipo de amenazas de carácter intermedio, que atenazan la realidad latinoamericana.

<sup>35</sup> Hovens, H. y Elk, G. van (eds.): *Gendarmeries and the Security Challenges of the 21<sup>st</sup> Century*, Koninklijke Marechaussee, 2011.

<sup>36</sup> Friesendorf, C.: *International Intervention and The Use of The Force: Military and Police Roles*, DCAF, 2012, pp. 12-16. <<http://www.dcaf.ch/Publications/International-Intervention-and-the-Use-of-Force-Military-and-Police-Roles>>.

<sup>37</sup> Cosidó, I.: *La Guardia Civil más allá del año 2000*, Madrid: Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, 2000, p. 41. <[http://www.fundacionfaes.org/record\\_file/filename/172/00276-00.pdf](http://www.fundacionfaes.org/record_file/filename/172/00276-00.pdf)>.

<sup>38</sup> *Ibíd.*, p. 137.

Sin duda es imprescindible tener en cuenta la particularidad de cada realidad nacional, lo que hace difícil imaginar la institucionalización de estos cuerpos, sin realizar las oportunas adaptaciones. No se trata de importar una mera copia, sin duda cada país ha de configurar su propio sistema de seguridad de acuerdo a su idiosincrasia y a sus necesidades. En este sentido, la implantación de estos cuerpos policiales *ex novo* permitirá diseñar «a medida» dichos cuerpos, atendiendo a los problemas de seguridad considerados más graves.

La mayoría de estas Policías son cuerpos cuyo origen se remonta incluso a finales del siglo XIX, como es el caso europeo o de principios del siglo XX si atendemos a la realidad latinoamericana. La Guardia Civil, en España, la Gendarmería francesa, los Carabinieri italianos, la Guardia Nacional Republicana, en Portugal, la Marechaussee, en Holanda, o la Gendarmería rumana son buenos ejemplos europeos, cuerpos que, desde 2005, constituyen la Gendarmería europea.<sup>39</sup> En América Latina cabría destacar por su operatividad y prestigio los Carabineros de Chile o la Gendarmería Nacional de Argentina, cuerpos que también son calificados como «híbridos», capaces de cubrir el vacío de seguridad que media entre las fuerzas militares y las fuerzas policiales.<sup>40</sup> Todas ellas, sin excepción, acumulan numerosas tareas relacionadas con la seguridad interior. Su implantación en realidades tan diferentes, como ponen de manifiesto los lugares donde se han implantado, demuestra la versatilidad de estos cuerpos y su adaptabilidad a realidades muy diferentes. Son países con distintos problemas de seguridad en naturaleza e intensidad, sin embargo además de la experiencia acumulada en sus propios países, conocen incluso las situaciones de alto nivel de violencia, aunque no las padezcan en sus realidades nacionales, ya que en las misiones de paz, se han especializado en atender las situaciones de *security gap*.<sup>41</sup> Situaciones de gran inestabilidad y riesgo que temporalmente se ubican entre el momento en que han acabado las hostilidades y las Fuerzas Armadas se retiran, hasta la estabilización cuando ya pueden intervenir cuerpos de Policía comunes. En ese período de transición, donde se combate generalmente a amenazas intermedias, la experiencia ha demostrado la idoneidad de dichas fuerzas para estas situaciones.

<sup>39</sup> Esquivel, E.: «La nueva Fuerza de Gendarmería Europea», en *Análisis del Real Instituto Elcano*, n.º 48, 2008. <[http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/defensa+y+seguridad/ari+48-2005](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/defensa+y+seguridad/ari+48-2005)>.

<sup>40</sup> Andersen, E.: «A Roadmap for Beating Latin America's Transnational Criminal Organizations», NDU Press, s.f. <<http://www.ndu.edu/press/latin-america-transnational-criminal.html#author>>.

<sup>41</sup> Bruggeman, W.: «Gendarmeries and the Security Challenges in the 21st Century», en Hovens, J. L. y Elk, G. van (eds.): *Gendarmeries and the Security Challenges of the 21st Century*, Koninklijke Marechaussee, 2011, pp. 51-68.

Sin embargo una Policía gendármica no puede limitarse a ser una fuerza de orden público y ceñir su actuación a la mera represión de estas amenazas. De ser así los efectos serían meramente paliativos, pues durarían solo el tiempo de permanencia de las fuerzas del orden. Si el objetivo es desarticularlas, y no solo reprimirlas, entonces es trascendental el desarrollo, en el seno de estas mismas fuerzas, de un potente aparato de inteligencia e investigación criminal, máxime si la labor de estos cuerpos se orienta especialmente a la lucha contra el crimen organizado.

Lo cierto es que no todas las gendarmerías tienen la misma capacidad en esta faceta. En este caso, la Guardia Civil destaca por el potente desarrollo de un aparato de inteligencia e investigación criminal con un alto grado de especializaciones, frente a la Gendarmería francesa o los Carabinieri italianos quienes apenas han desarrollado el ámbito de la investigación. Esta tarea es desarrollada, en buena parte, por la Guardia Civil, en calidad de Policía judicial genérica o específica, de ahí que también es preciso contemplar la necesaria dependencia funcional de estas Policías intermedias de jueces y fiscales. En el caso latinoamericano, los Carabineros chilenos estarían realizando un esfuerzo por potenciar esta faceta y la Gendarmería argentina tiene reconocido y desarrollado este ámbito de investigación criminal. Caso diferente es el de Brasil, donde cada estado posee su propio cuerpo y su misión se orienta más hacia el mantenimiento del orden público, pues las tareas de investigación corresponden a un cuerpo distinto e independiente de estos cuerpos policiales. La Força Nacional de Segurança Pública, creada en 2004, como Policía federal e integrada por miembros de las fuerzas intermedias estatales, tiene como principal misión también la restauración del orden público cuando haya superado a las Policías estatales. Con estos ejemplos no solo se pone de manifiesto las diferencias existentes entre las diferentes fuerzas gendármicas, sino también la capacidad que poseen, algunas de ellas, si así son diseñadas, para desarrollar todos los ámbitos característicos e imprescindibles de la labor policial, ya sea en la prevención, investigación o represión.

Su naturaleza militar, aspecto común a todas ellas, sin embargo es objeto permanente de críticas por los riesgos de militarización de la seguridad interior e incluso por la forma en que la disciplina y la jerarquía interna que las regula pueden obstaculizar algunas de estas tareas policiales mencionadas.

### ***Una Policía con estatuto militar, un medio de evitar la militarización de la seguridad***

El hecho de que estos cuerpos posean un estatuto militar no implica necesariamente una militarización, como así pone en evidencia la experiencia tanto en Europa, como en América Latina. Lo que determina este ries-

go es la particular dependencia y configuración orgánica que presentan estas corporaciones respecto al poder militar. En el caso de la Guardia Civil su dependencia funcional del Ministerio de Interior y su independencia de las FAS impiden dicho riesgo. Lo más importante es que la propia existencia de estos cuerpos evita la intervención militar en la seguridad interior y por tanto la militarización del ámbito interno.

Por este motivo, la crítica a las Policías con estatuto no siempre está fundamentada. Su estatuto militar crea siempre mucha controversia y para muchos grupos de opinión este tipo de Policía queda asociada a la militarización. Por el contrario, la creación de este tipo de Policía, asegurando su independencia de las FAS y bajo autoridad civil, garantizaría los parámetros de un cuerpo policial democrático. Si a ello le sumamos una configuración operativa basada en un potente aparato de investigación criminal y una proyección como fuerza robusta, se reunirían las mejores condiciones posibles para enfrentar el alto nivel de violencia y de criminalidad organizada. Con ello no solo se garantiza que no sean cuerpos militarizados, sino que además se evita que las FAS se impliquen en este tipo de misiones, evitando así el problema de la militarización de la seguridad.

Si consideramos las diferentes acepciones de militarización hasta hace muy poco tiempo muchas Policías civiles, no solo latinoamericanas, se podrían considerar como militarizadas ya que han sido o son dependientes de un Ministerio de Defensa y han formado parte de las FAS, contando además con una dirección militar. Sin embargo si adoptamos estos elementos como criterios de militarización,<sup>42</sup> lo cierto es que hay Policías con estatus militar latinoamericanas y europeas que no responden a estos criterios, ya que en la actualidad, son independientes de las FAS y dependen fundamentalmente de un Ministerio de Interior.

Para la Guardia Civil su doble naturaleza significa que sus actuaciones se corresponden a la de una Policía civil, con dos características esenciales:

1. Es un cuerpo policial integral, acorde con las características de las Policías de un Estado democrático y de derecho contempladas en los principios sobre Policía democrática de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), y de la Unión Europea.
2. A ello se agrega su carácter militar, que determina el cuerpo a efectos de su estructura interna, su jerarquía, disciplina y organización.
3. Esta doble naturaleza es la que explica su doble dependencia ministerial, característica común a todos estos cuerpos. Con respecto a la Guardia Civil, por ejemplo, su dependencia del Ministerio de

<sup>42</sup> Zúñiga, L.: «Desafíos institucionales de la colaboración policial-militar: El Triángulo Norte», en *URVIO*, n.º 12, 2012, pp. 83-96. <<http://www.flacsoandes.org/urvio/img/RFLACSO-U12-07-Zuniga.pdf>>.

Defensa se limita a los ascensos y a las escasas misiones militares asignadas. Sin embargo es prácticamente integral con respecto al Ministerio de Interior, ya que este organismo determina los servicios, las retribuciones, los destinos y los medios de las tareas policiales. En otras palabras, la dependencia del Ministerio de Defensa es residual. Esta desmilitarización no es solo apreciable en sus escasas misiones militares, sino también en su independencia de las FAS, ya que no forma parte de las mismas y su dirección se ejerce por un director general, un civil, perteneciente al Ministerio de Interior. Su carácter militar queda limitado a un estatuto que organiza y regula internamente la corporación mediante una jerarquía y disciplina militar.<sup>43</sup>

En el proceso de «desmilitarización» que, en mayor o menor grado, han ido experimentado estas Policías la dependencia de los ministerios de Defensa y la dirección militar de los mismos ha ido desapareciendo o cuando menos ha disminuido. No obstante hay importantes diferencias. Así frente a la Guardia Civil, en el caso de la Gendarmería francesa, actualmente la dirección operacional depende del Ministerio de Interior, sin embargo formalmente continúa siendo parte de las FAS. Un ejemplo mayor de militarización es el de los Carabinieri, como en el caso francés, también forman parte de las FAS, si bien su nivel de dependencia del Ministerio de Defensa es mayor y sus funciones militares también. Se encuentran bajo la dirección de un militar y sus miembros son reclutados del Ejército.

Los casos de la Gendarmería argentina y los Carabineros chilenos o de las fuerzas brasileñas presentarían una mayor desmilitarización que los ejemplos italiano y francés, pues estas fuerzas latinoamericanas dependen de autoridades civiles y de los ministerios de Seguridad, Interior o gobernadores, respectivamente.

Respecto a la disciplina, uno de sus rasgos más característicos y más criticados también, cabría considerar cuáles son las aportaciones fundamentales que la justifican. De acuerdo con todos aquellos que defienden el mantenimiento de la naturaleza militar del cuerpo, consideran que la disciplina es un mecanismo de control interno de sus miembros de gran utilidad y que además no afecta al servicio prestado al ciudadano, si bien redundaría positivamente en el cumplimiento de las misiones encomendadas y en la cohesión corporativa. En este sentido, la disciplina y los valores como la entrega y la dedicación incondicional forman parte de

---

<sup>43</sup> Lutterbeck, D.: «Between Police and Military: The New Security Agenda and The Rise of Gendarmeries», en *Cooperation and Conflict*, marzo 39, 2004, pp. 39-51; y Bingöl, M.: «The need for gendarmeries in the years ahead», en Hovens J. L. y Elk, G. van (eds.): *Gendarmeries and the Security Challenges of the 21<sup>st</sup> Century*, Koninklijke Marechaussee, 2011, pp. 186-187.

una cultura corporativa que opera necesariamente a favor de una mayor eficacia en el servicio y en la profesionalidad del cuerpo.

Otra de las críticas habituales es hasta qué punto la existencia de una cadena de mando y la disciplina no obstaculizan las labores de investigación criminal. Sin embargo, si consideramos que la cadena de mando y la disciplina se aplican interna pero también externamente hacia otras autoridades, lejos de ser un obstáculo, puede ser un valor añadido. Así cuando las fuerzas gendármicas actúan como Policía judicial, como es el caso de la Guardia Civil, la cadena de mando y la disciplina se aplican también hacia las autoridades judiciales. De manera que en una investigación la máxima autoridad será el juez o el fiscal y únicamente, durante el proceso de la investigación, se atenderán sus instrucciones, que, por otra parte, se cumplirán con la diligencia que la disciplina obliga. De manera que lejos de obstaculizar la investigación, la jerarquía y la disciplina contribuyen, también en este ámbito, al desempeño eficiente y eficaz de las misiones asignadas. Un aspecto particularmente trascendental en el caso de la persecución del crimen organizado, pues la eficiencia y la eficacia en la investigación criminal son imprescindibles.

Por tanto, frente a la idea de que «una estructura de comando y doctrina militar» (más que doctrina sería disciplina) lleva consigo la militarización de la seguridad interior y es incompatible con la democracia y el respeto a los derechos humanos,<sup>44</sup> cabe señalar que dicha disciplina de hecho es un aspecto regulatorio exclusivamente interno y por tanto no afecta a los ciudadanos, ni a las tareas policiales desempeñadas por estas fuerzas. Que la Policía adopte una estructura interna militar o civil no es determinante para que sea o no una Policía represiva y no respetuosa con los derechos humanos. Lo determinante es que una y otra se sometan a las exigencias y parámetros de una Policía democrática.<sup>45</sup> Cabría incluso señalar que, de acuerdo al prestigio y al apoyo ciudadano generalmente demostrado hacia estos cuerpos policiales, pareciera que, en efecto, dicha disciplina militar influye positivamente en la labor desempeñada por estas Policías para proteger los derechos ciudadanos. Esto explicaría que en algunos países del Mediterráneo se registren menos quejas por abuso de poder o denuncias por la conducta de cuerpos de gendarmería que por parte de Policías civiles.<sup>46</sup>

<sup>44</sup> Salles, K.: «Militarización sin militares? Los gendarmes en las calles argentinas durante los gobiernos kirchneristas (2003-2012)», en *URVIO*, n.º 12, 2012, p. 14; y Skinner, S.: «Death in Genoa: The G8 Summit Shooting and the Right to Life», en *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, vol. 11, 2003, pp. 233-252.

<sup>45</sup> Hazenberg, A.: «Target Areas of Police Reform», en Kadar, A. (ed.): *Police in transition: Essays on the Police Forces in Transition Countries*, Nueva York: Central European University Press, p. 179.

<sup>46</sup> Friesendorf, C.: *International Intervention and The Use of The Force: Military and Police Roles*, p. 79.

La experiencia de determinados países, tanto europeos como latinoamericanos, demuestra que la existencia de estos cuerpos no conduce necesariamente a un proceso de militarización. De hecho la existencia de una Policía civil tampoco evita necesariamente esta cuestión, ya que puede estar más militarizada que algunas de las Policías híbridas.<sup>47</sup> De manera que aunque las fuerzas intermedias se caracterizan por tener un estatuto militar, no son todas iguales.<sup>48</sup> Hay algunas más militarizadas que otras y esta cuestión dependerá de su particular configuración, pero sin duda es posible constituir Policías con naturaleza militar «desmilitarizadas». La Guardia Civil, la Gendarmería argentina y los Carabineros chilenos<sup>49</sup> por sus características y forma de dependencia institucional, independientes de la autoridad militar y dependientes de autoridades civiles en sus tareas policiales, son un ejemplo de ello.

Por tanto puede darse una perfecta asociación entre la existencia de estas fuerzas híbridas y el marco democrático, los ejemplos existentes así lo evidencian. Estas corporaciones pueden estar sustentadas en la ley, en mecanismos de control y en altos estándares en materia de investigación y derechos humanos, sin olvidar que además con su intervención se evita la de las FAS. El estatuto militar por tanto no debe entenderse como una contradicción a la labor policial sino como un complemento.<sup>50</sup>

Si la existencia de estos cuerpos no significa necesariamente la militarización de la seguridad interior, hay que agregar un valor añadido de considerable importancia, ya que no puede olvidarse que precisamente el recurso a este tipo de Policías impide que sean los militares quienes se encarguen de la seguridad interior. De manera que lejos de militarizar, contribuirían al proceso contrario, la desmilitarización. De hecho, este es uno de los argumentos institucionales que utiliza la misma Guardia Civil, que considera que por su carácter militar, «aporta al modelo policial español los siguientes valores añadidos», entre ellos, «permite al gobierno una actuación intermedia en respuesta a situaciones en las que los cuerpos civiles pudieran verse rebasados, evitando el recurso a las Fuerzas Armadas».<sup>51</sup> El mantenimiento de esta separación, cuando la seguridad pública interior se encuentre seriamente comprometida, es un argumen-

<sup>47</sup> Zaverucha, J.: «La militarización de la seguridad pública en Brasil», en *Nueva Sociedad*, 213 (enero-febrero), 2008, pp. 128-146; y Alvarado, A. y Zaverucha, J.: «La actuación de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública en México y Brasil: Una visión comparada», en Alvarado, A. y Serrano, M. (coords.): *Seguridad Nacional y Seguridad Interior*, México: Colegio de México, 2010, pp. 227-268.

<sup>48</sup> Weger, M. de: *The Potencial of the European Gerdarmerie Force*, Países Bajos: Institute of International Relations Clingendael, 2009.

<sup>49</sup> Maldonado, C.: «Los Carabineros de Chile: Historia de una policía militarizada», en *Nordic Journal of Latin American Studies*, vol. XX, Íbero-Americana, 3:3-31.

<sup>50</sup> Miguel, C. de: «Los cuerpos policiales de naturaleza militar», en *Atenea*, n.º 36, 2013.

<sup>51</sup> <<http://www.guardiacivil.es/es/institucional/idcorporativa/naturalezami/index.html>>.

to suficientemente importante para justificar la existencia de una fuerza intermedia.<sup>52</sup>

Esta cuestión parece particularmente oportuna, ya que el recurso a la institucionalización de fuerzas intermedias evitaría precisamente la intervención de las FAS en seguridad interior, un problema que afecta a buena parte de la región, como se ha podido comprobar. De hecho no parece casual que Argentina y Chile, junto a Uruguay, sean los países donde menos se apoya la implicación de las FAS en seguridad interior y sin duda la existencia de fuerzas intermedias influye en esta opinión.<sup>53</sup>

### ***Las últimas propuestas en América Latina sobre fuerzas intermedias. El caso hondureño y el mexicano***

Si recapitulamos las cuestiones planteadas a lo largo de estas páginas, es posible concluir que de acuerdo a las necesidades de seguridad de la región y a los riesgos de militarización de las actuales políticas aplicadas, la configuración de fuerzas gendármicas, especializadas en la lucha contra el crimen organizado, podría ser particularmente oportuna, ya que por un lado son las fuerzas más adecuadas para combatir estas amenazas y por el otro harían posible que las FAS no tuvieran que combatir las.

Estas ventajas muy posiblemente hayan impulsado dos iniciativas recientes de interés que han tenido lugar en México y Honduras. Si bien las modificaciones introducidas en el transcurso de su creación han desvirtuado sustancialmente dicho proyecto.

En el caso de México, la promesa electoral del actual presidente Peña Nieto de crear una Gendarmería se configuró como uno de los «productos» estrella de la campaña electoral. No podía ser menos si se tiene en cuenta que hoy la seguridad es una cuestión prioritaria para la sociedad mexicana. La propuesta inicial era crear una Policía con estatuto militar para resolver varios problemas relacionados no solo con la persecución del crimen organizado, sino también para contribuir a la institucionalidad democrática.

Sin embargo, desde que el proyecto comenzó a ejecutarse, fueron evidentes aspectos que no auguraban buenos resultados, ya que era visible la precipitación, la poca planificación y ciertos rasgos de militarización. La idea era presentar esta nueva fuerza en septiembre de 2013, con 5.000

<sup>52</sup> Cosidó, I.: *La Guardia Civil más allá del año 2000*, pp. 122-123; y Moloeznik, M.: *Manual de Sistemas Comparados de Policía*, México: Universidad de Guadalajara, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, 2010.

<sup>53</sup> Pérez, O.: «La opinión pública y los parámetros de acción de las Fuerzas Armadas en América Latina», en Requena, M.: *V Jornadas de Estudios de Seguridad*, Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2013.

miembros, aunque inicialmente, en la campaña electoral, se habló de 40.000 y después de 10.000, y cubrir las nuevas plazas con integrantes del Ejército. Esta información inicial hacía dudar del proyecto y su éxito por varios motivos. Primero porque la designación nominal no crea por sí misma un nuevo cuerpo policial. Este proceso puede llevar una década y exige una generación entera de oficiales para asegurar la interiorización de la doctrina y los valores. De modo que las previsiones temporales del Gobierno permitían más que dudar de la solidez y de la profesionalidad de la nueva gendarmería como cuerpo policial. Y segundo, que el contingente inicial estuviera integrado por antiguos militares podría implicar la militarización de la nueva fuerza. En otras palabras, quedaría vacía de contenido y se encontraría bastante lejos de ser una fuerza policial de naturaleza militar, además de profesional y eficiente.

Con las últimas decisiones, publicadas en agosto de 2013, se introdujeron importantes modificaciones. Tanto que la Gendarmería quedó finalmente reducida a una unidad de la Policía Federal, abandonando así la intención de crear un cuerpo de seguridad autónomo y estará integrada por personal civil y sin estatuto militar. No obstante el comisionado nacional de Seguridad de la Secretaría de Gobernación, Manuel Mondragón y Kalb, afirmó que los gendarmes recibirían formación castrense y disciplina militar. Por último, la presentación de la Gendarmería no se materializó hasta julio de 2014.

Los motivos que explican este considerable giro son varios y proceden probablemente de la influencia y de la presión ejercidas por diferentes actores, que en mayor o menor medida han pretendido la «desmilitarización» de esta nueva fuerza. En este sentido las peticiones de asociaciones y expertos, la presión de la Policía Federal y los propios intereses del Gobierno se han sumado para diseñar esta última versión.

La presión de determinadas asociaciones y opiniones de analistas sin duda ha influido en este nuevo proyecto, muy particularmente en la renuncia del estatus militar. Para un importante sector de la opinión pública este estatuto significa militarización de la seguridad interior y violación de los derechos humanos. Sin embargo, la experiencia evidencia de manera rotunda que esta asociación es falsa. De hecho, la propia existencia de estos cuerpos evita la intervención militar en la seguridad interior y la militarización del ámbito interno.

Para ello las gendarmerías se constituyen como un cuerpo de Policía independiente de las Fuerzas Armadas y sujetas a la autoridad civil. Obviamente, puede haber una militarización de la Policía pero no por el mero hecho de ser Policías con naturaleza militar, prueba de ello es que en América Latina han existido Policías civiles con un alto grado de militarización. Sin duda, también puede haber Policías de gendarmería militarizadas, pero dependerá de la organización, la estructura interna y la naturaleza de las dependencias institucionales de este nuevo cuerpo.

Por lo que respecta a la renuncia de crear un cuerpo de Policía independiente, puede deberse también a los temores de competencia que suscitaba a la Policía Federal. Al incorporarse a su estructura, ya como unidad, no solo resta competencias, independencia y capacidad de acción a la Gendarmería, sino que suma poder e influencia a la Policía Federal, que no debe rivalizar así con ninguna otra corporación. También, como algunas voces críticas planteaban, esta solución evita duplicidades, pero en realidad la distribución de competencias y particularmente la fuerte especialización que podría haber tenido la Gendarmería en la lucha contra el crimen organizado evitaba en buena parte este problema.

Quedaría por considerar la contradicción en negar el estatuto militar, pero sin renunciar a la formación y disciplina militares. Si con la renuncia a este estatuto, el Gobierno pretende evitar acusaciones de militarización de esta nueva unidad policial, no necesariamente se va a evitar este problema si consideramos la formación militar que van a recibir, por miembros de las Fuerzas Armadas, y su disciplina militar, aunque sin un estatuto que la regule. En cualquier caso, hay una disfuncionalidad llamativa al pretender establecer disciplina castrense en una unidad de un cuerpo policial que por su naturaleza civil, como es obvio, no está regulado ni por un estatuto ni por disciplina militar alguna. De manera que finalmente cabe la posibilidad de que se reproduzca el problema que todos los actores han pretendido evitar, además de no poder disponer de una eficiente fuerza policial de gendarmería.

El caso hondureño no ha sido muy diferente. La propuesta inicial presentada en 2013, por Juan Orlando Hernández, en aquel entonces presidente del Congreso, fue la de crear La Tropa de Inteligencia y Grupos de Respuesta Especial de Seguridad (TIGRES). Una fuerza intermedia cuyos miembros estarían sujetos a la formación, ética, disciplina, jerarquía y escalafón militares. Ahondando en sus características la propuesta pretendía, según el presidente de la Comisión de Seguridad del Congreso, Mario Pérez, crear «una tropa con una formación especial, una combinación de la disciplina militar con las capacidades de un policía para investigar, pero no una paralela de la Policía Nacional». No obstante este sería un cuerpo de Policía vinculado a la Secretaría de Seguridad bajo el mando directo del ministro de Seguridad y del presidente de la República, si bien en situación de guerra dependería del Ministerio de Defensa. Esta doble dependencia es característica de las fuerzas de gendarmería, si bien en este caso, como en otros ya citados, la dependencia con el Ministerio de Defensa sería residual.<sup>54</sup>

Ante esta propuesta hubo toda una respuesta social y política, que denunció con persistencia los «riesgos» para la consolidación democrática.

<sup>54</sup> *La Tribuna*, 10/05/2013. <[http://www.latribuna.hn/2013/05/10\\_tigres-elite-sera-un-hibrido-policial-militar/](http://www.latribuna.hn/2013/05/10_tigres-elite-sera-un-hibrido-policial-militar/)>.

ca que significaría la existencia y la actuación de esta fuerza. Si bien es cierto que la auténtica anormalidad democrática existente es la actual militarización de la Policía y la «policialización» de las FAS que de hecho tienen lugar en el país centroamericano. El resultado del proyecto inicial, lejos de crear una fuerza alternativa, no ha hecho más que formalizar institucionalmente esta situación, ya que junto a los TIGRES,<sup>55</sup> poco después se creó la Policía Militar del Orden Público.<sup>56</sup> La primera ha quedado reducida a una unidad militarizada de la Policía Nacional, la segunda es una fuerza íntegramente militar, dependiente de las FAS, que realiza tareas policiales.

De esta forma, en México y en Honduras, países marcados por la fuerte implantación del crimen organizado y la militarización de la seguridad, las presiones desde diferentes sectores e instituciones, entre ellas la policial y la militar, han impedido crear una fuerza alternativa, pese a que se contemplara como proyecto inicial. Las soluciones aportadas y las nuevas fuerzas creadas no pueden ser calificadas como fuerzas gendármicas. En ningún caso cumplen con las características genéricas que comparten estas fuerzas, ni con aquellas concretas que aseguran que sean fuerzas democráticas, desmilitarizadas, profesionales y eficaces. Para ello es recomendable que tengan un estatuto militar regulado; contar con un entrenamiento adaptado a su doble naturaleza y una academia también propia donde se gradúen sus oficiales. Sin olvidar la dependencia funcional, que también ha de mantenerse al margen de las FAS. Dicha dependencia debe vincular a estas fuerzas con la esfera civil, un Ministerio de Interior o Justicia. Todos estos elementos harían posible configurar una fuerza profesional, especializada que contribuiría a la desarticulación de las redes de crimen organizado, sin ser necesaria la militarización de la seguridad interior, que, como se ha planteado, tampoco ha proporcionado resultados positivos en la persecución de este tipo de amenazas.

Desde el punto de vista operativo no puede olvidarse la importancia de desarrollar en el seno de estas Policías un potente aparato de investigación criminal. Para enfrentarse al crimen organizado, no solo son precisas fuerzas robustas, como es el caso de este tipo de Policía, sino que además estén formadas y dotadas de los medios suficientes para llevar a cabo complejas investigaciones, gracias a un potente aparato de investigación criminal.

---

<sup>55</sup> Decreto de creación de los TIGRES, *La Gaceta de Honduras*, Decreto 103-2013. <[http://www.observatoriodescentralizacion.org/download/leyes\\_vigentes/Ley\\_TIGRES\\_2013.pdf](http://www.observatoriodescentralizacion.org/download/leyes_vigentes/Ley_TIGRES_2013.pdf)>.

<sup>56</sup> Decreto de creación de la Policía Militar del Orden Público, *La Gaceta de Honduras*. <[http://www.observatoriodescentralizacion.org/download/leyes\\_vigentes/Ley%20de%20la%20Policia%20Militar.pdf](http://www.observatoriodescentralizacion.org/download/leyes_vigentes/Ley%20de%20la%20Policia%20Militar.pdf)>.

Todo este grupo de características daría lugar a que se reunieran las mejores condiciones posibles para diseñar una fuerza capaz de enfrentar el alto nivel de violencia y de criminalidad organizada que, precisamente, existe en la región y muy particularmente en determinados países.

### Conclusiones

La complejidad de los retos de la seguridad en la actualidad obliga a adaptar a las fuerzas de seguridad a las amenazas existentes. Dichas amenazas tienen una naturaleza muy diferente, ya que a las que existían, antes de la caída del muro de Berlín, se suman otras nuevas. Esta situación es la que justifica la continuidad de la Policía y de las Fuerzas Armadas, pero también la potenciación de otras fuerzas que, por su configuración, son más adecuadas para enfrentar las nuevas amenazas, como las fuerzas intermedias.

El mantenimiento de las fuerzas militares y policiales no significa que no deban ser sometidas a un profundo proceso de modernización, pero sin duda dichos cambios han de ser orientados a lograr que las misiones, para las que han sido diseñadas, las realicen de manera más efectiva. En cualquier caso, más allá de la importancia de los cambios que es necesario introducir en ambas instituciones, en la medida en que estas sigan existiendo ha de mantenerse la separación entre seguridad interior y exterior. Por el hecho de que existan amenazas donde se difumina esta frontera, no significa que por ello las FAS puedan dedicarse a misiones que no les son propias.

Las fuerzas gendármicas contribuyen a resolver este problema, ya que en la medida en que estas atienden las nuevas amenazas, las FAS pueden dedicarse a las misiones que les son propias. Con ello es posible evitar la militarización de la seguridad interior, un problema que está dándose en América Latina, de manera particularmente acusada.

A ello es preciso sumar que las Policías con estatuto militar no solo se constituyen operativamente como la mejor opción para combatir estas amenazas, sino que son Policías democráticas. Aunque lo más característico es su estatuto militar, este aspecto no tiene porqué afectar a la ciudadanía, ni a sus derechos. Muy al contrario es un valor añadido ya que contribuye a la eficacia, eficiencia y profesionalidad de estas fuerzas y por ello redundan en la protección de los ciudadanos y de sus derechos. En definitiva, la experiencia, de acuerdo a los ejemplos empleados, demuestra que no hay contradicción entre Policías con estatuto militar y un marco democrático, siempre y cuando se adopten todas las prevenciones legales e institucionales necesarias para evitar la «militarización» de dichas Policías.

No obstante, más allá de la discusión en torno al diseño de una fuerza de gendarmería, aun diseñando la mejor posible, esta no puede por sí

misma resolver los problemas de seguridad en la región. Las gendarmes para ser eficientes deben estar insertadas en un sistema de seguridad y justicia sólido y eficaz, de lo contrario, toda iniciativa respecto a la creación de este tipo de Policía, o de cualquier otra, se sumaría como un fracaso más. Este objetivo exige una reforma integral del sistema de seguridad y justicia, aplicar políticas de prevención, donde la cooperación interinstitucional sea básica para asegurar la coordinación de las fuerzas de seguridad con el sistema de justicia, que a su vez ha de tener la suficiente independencia, capacidad y medios para poder llevar a cabo su labor.