

D

Defensa y Seguridad

¿Militares o Policías?

Por Liza Zúñiga

Serie Documentos Electrónicos N° 3, junio 2007
Programa Seguridad y Ciudadanía



FLACSO
CHILE

Defensa y Seguridad

¿Militares o Policías?

■ Por Liza Zúñiga, junio 2007

La delimitación de las funciones y los ámbitos en que deben actuar las fuerzas armadas y las de seguridad es importante porque el uso de las fuerzas en ambos casos es distinto. El debate sobre este tema se ha vuelto más importante aún desde que varios países de América Latina han decidido que sus fuerzas armadas apoyen, y muchas veces sean protagonistas, en labores policiales. El presente boletín da cuenta de las causas de esta mezcla de funciones, cita algunos casos y afirma: el liderazgo civil democrático se muestra débil cuando no sabe distinguir las herramientas adecuadas para sus propósitos.

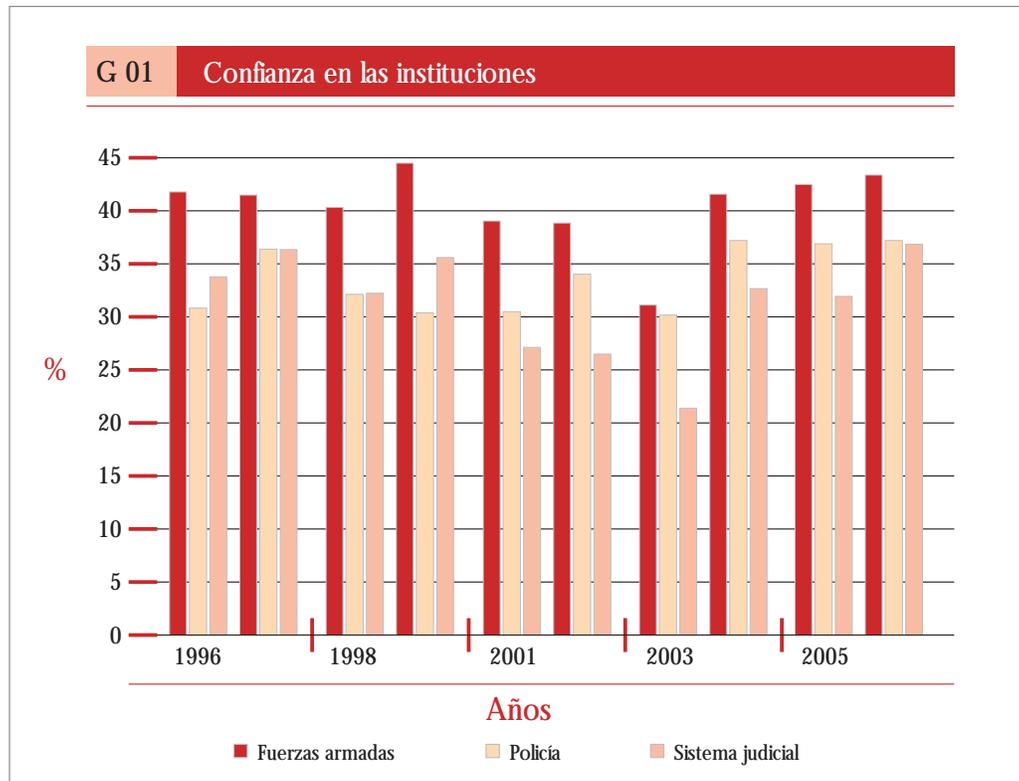
A primera vista la pregunta es simple: para defender la nación ante amenazas externas existen las fuerzas armadas, mientras que para la seguridad pública están las fuerzas de policía. Ambas tienen para sí el monopolio de la fuerza; pero la primera debe estar dispuesta a atacar, matar o morir en situaciones excepcionales de amenaza a la nación. La segunda, en tanto, debe hacer uso contenido de la fuerza, a menor escala y su accionar es cotidiano. Por ello, los miembros de una y otra tienen formación y entrenamiento distintos; sin embargo, no son pocos los casos de militares cumpliendo tareas asociadas a la seguridad pública en América Latina por estos días.

Una de las razones para que los gobiernos decidan utilizar sus fuerzas armadas en labores policiales es la percepción de ineficiencia y corrupción de las policías y del sistema de justicia, lo cual está demostrado en diversas encuestas internacionales y nacionales. Cabe preguntarse ¿por qué es más positiva la visión de los militares? Pueden existir varias causas, pero la respuesta quizá radique en la mayor distancia que ellos tienen de la gente -al contrario de la policía- y su presencia en situaciones de catástrofe nacional o colaboración

con el desarrollo del país. Esto provoca una valoración positiva “de su profesionalismo, su mayor presencia disuasoria y mejores entrenamientos y disciplina”¹.

De acuerdo al Barómetro Global de la Corrupción (2006) de Transparencia Internacional, el sector que recibe sobornos con mayor frecuencia en todo el mundo es la policía (cerca del 17% de los encuestados había pagado algún soborno), en tanto que en tercer lugar está el sistema legal y judicial. Esta situación es alarmante, pues en su conjunto se trata de las instituciones encargadas de prevenir y controlar la seguridad pública, que es uno de los temas más preocupantes para la ciudadanía. Si miramos la distribución a nivel mundial, África es la región donde la mayor cantidad de encuestados tuvo algún contacto del tipo soborno con la policía. En segundo lugar está América Latina, con uno de cada tres encuestados. Ante la consulta sobre las instituciones más afectadas por la corrupción, la situación no es muy distinta, pues la policía y el sistema judicial ocupan el 4 y 5 lugar, respectivamente; superados sólo por los partidos políticos, el poder legislativo y el sector privado.

1. Dammert, Lucía y Bailey, John ¿Militarización de la seguridad pública en América Latina? Foreign Affairs en español, abril-junio 2007.



Fuente: elaboración propia con datos del Informe Latinobarómetro 2006

Lo más preocupante es que, en comparación a las mediciones de 2004 y 2005, no existe mejoría.

Los cálculos de Latinobarómetro confirman esta tendencia, pues la policía y las fuerzas armadas están en los niveles más bajos de confianza ciudadana (noveno y octavo lugar respectivamente, de una lista de 15), aunque ésta última goza de más confianza que los servicios policiales, situación que se ha mantenido en los últimos diez años.

Un aspecto no menor es la influencia que los recursos y la política norteamericana tienen en la región, ya que pueden determinar la implementación de prácticas de militarización de problemas que no son solamente de defensa. En

este sentido, otro hecho de mayor impacto, y que ha generado más oposición y discusión, ha sido la creación de la Fuerza de Respuesta Rápida. En marzo de 2005, el jefe del Comando Sur de Estados Unidos, General Bantz Craddock, dijo durante la presentación anual de la “Postura del Comando Sur” ante las comisiones de Seguridad de las dos cámaras del Congreso norteamericano (sobre el diagnóstico de seguridad en la región y el rol del Comando Sur) “... los presidentes centroamericanos acordaron adoptar pasos concretos para enfrentar de manera transnacional una vasta gama de temas, desde la salud, el comercio, la seguridad y la creación de una Fuerza de Respuesta Rápida regional para enfrentar el narcoterrorismo y otras amenazas emergentes”².

2. CEG, Centro de Estudios de Guatemala, *Fuerzas de Seguridad en Centroamérica Balance y perspectivas*, Agosto de 2005.

Luego, en octubre de 2005 los ministros de defensa centroamericanos se reunieron con el Secretario de Defensa de Estados Unidos, Donald Rumsfeld, lo que se interpretó como un paso adelante en la creación de esta fuerza³.

Posteriormente, en la XXVI Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Sistema de Integración Centroamericano (SICA) realizada en junio de 2005 en Honduras, se decidió la unificación de efectivos policíacos y militares con Estados Unidos para integrar la mencionada fuerza y, de ese modo, combatir las denominadas amenazas emergentes; como son las pandillas juveniles, el terrorismo, el narcotráfico y el crimen organizado. Aquella reunión contó además con la participación de los presidentes de México y Colombia.

Otra iniciativa en el ámbito militar ha sido la cooperación marítima, conocida como Amistad Duradera (Enduring Friendship, EF), la cual pretende coordinar los operativos de ese ámbito en todo el hemisferio occidental para convertirla en una Fuerza Marítima de las Américas, con Estados Unidos al mando. En el presupuesto solicitado por el Departamento de Estado norteamericano se indica que la propuesta está destinada a forjar una asociación de naciones dispuestas a trabajar juntas para identificar, controlar e interceptar amenazas marítimas transnacionales al amparo de las leyes nacionales e internacionales. Si bien es lógica la necesidad de coordinar las acciones, sobre todo tratándose de países pequeños, las misiones que ésta se impone son amplias; como los problemas ambientales, derrames de petróleo y huracanes, además del crimen organizado; cayendo nuevamente en la securitización de temas en los cuales la cooperación y el financiamiento son necesarios pero, ciertamente, el foco no puede ser sólo militar si se quiere responder eficiente y eficazmente.

Fines y medios: definiciones congruentes

El problema es la definición que se hace de las amenazas y cuándo éstas pasan a poner en peligro la seguridad de la nación, como también “el oscurecimiento entre los conceptos de defensa y seguridad”⁴; distinción que, de ser borrada, provocaría la re militarización de la seguridad interna y la politización de las fuerzas armadas. Por ejemplo; si bien el crimen organizado (en todas sus manifestaciones) requiere de una respuesta coordinada entre las naciones por su carácter transnacional, no es necesariamente un fenómeno que se pueda combatir con medios militares. Políticas de este último tipo conllevan al fortalecimiento de los ejércitos en detrimento de las fuerzas policiales, el sistema de justicia, servicios de inteligencia y otros relacionados. Además de ser ineficaces, porque abren la puerta a la respuesta militar para resolver problemas de naturaleza política, económica y social que tienen otras soluciones. Un modelo de este tipo se asemeja más a las guardias nacionales que tomaron protagonismo en varias de las dictaduras latinoamericanas.

Muchos países han designado al crimen organizado como una amenaza a su seguridad. Por ello, algunos han considerado en su marco legal que entre las funciones de los militares está también el apoyo a la policía -o la institución encargada de la seguridad (como sucede en Barbados, Belice, Brasil, Honduras, Jamaica, Nicaragua y Paraguay)-; mientras que otros determinan como función militar la lucha contra el crimen organizado e incluso, más específicamente, contra el narcotráfico (Ecuador, El Salvador, Honduras, Jamaica y Nicaragua). Los casos más conocidos de militares en funciones de seguridad pública son Colombia, Brasil y México, además de los países de Centroamérica. En este sentido, podemos señalar que en México los actuales Secretarios de Defensa y Marina (son dos secretarías separadas pues no hay un ministerio

3. Diario Prensa Libre, Columna de Opinión *Fuerza de respuesta rápida*. Guatemala, 16 de octubre de 2005.

4. WOLA, Creación de fuerza conjunta militar-policial en Centroamérica, de Adriana Beltrán y Gastón Chillier. 21 de junio de 2005.

único) aparecen junto al Secretario de Seguridad y al Procurador General en la fotografía del gabinete de seguridad, mientras que el Presidente Calderón viste uniforme militar para inspeccionar al ejército en operaciones policiales. Lo mismo, aunque con un matiz distinto, hizo el Presidente de El Salvador, Antonio Saca, cuando visitó las tropas salvadoreñas en Irak. Otro caso reciente de esta mezcla es Venezuela que, a propósito del proceso de reforma de su sistema policial (tiene 118 cuerpos de policía) -llevado a cabo por la Comisión Nacional de Reforma Policial-, tiene un nuevo código de conducta dirigido tanto a funcionarios civiles como militares que cumplan tareas policiales⁵.

A pesar que se señala que la función policial es un servicio público de carácter civil, el código también se dirige a militares, asumiendo que estos pueden ser llamados para este tipo de funciones en cualquier momento.

¿Riesgo para la Democracia?

La creación de una fuerza conjunta policial-militar para enfrentar los diversos desafíos que presenta la seguridad no es coherente con los principios democráticos, porque deja en evidencia la poca capacidad de los gobiernos civiles y democráticos de ejercer liderazgo en este tema. Se debilita el control civil si la clase política manifiesta no tener respuestas y acepta la intervención militar, demostrando de paso un mínimo esfuerzo por aprender de una materia donde se supone el ejecutivo debe liderar. En este sentido el liderazgo en este tipo de misiones no es un tema menor; por ejemplo, en Nicaragua el Jefe de Estado Mayor aclaró que, en las Fuerzas de Respuesta Rápida, cada país debe definir la composición interna de sus fuerzas, porque la primera fase está orientada a actuar en el territorio nacional y, en su caso, el mando operativo está a cargo de un oficial designado por el Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas⁶; de lo que se

desprende que la participación policial y civil está supeditada al mando militar.

La discusión no es nueva, pues ya desde los atentados del 11-S se analizó el tema en Estados Unidos desde la perspectiva que la militarización de la seguridad interna pondría en peligro los derechos civiles fundamentales y los procedimientos legales, ambos fundamentales para la democracia. Si lo que se intenta es luchar contra graves amenazas a la seguridad, también se debe mirar el otro lado: la utilización de las fuerzas armadas en seguridad pública es un riesgo para la consolidación democrática en países con historias de gobiernos militares que tuvieron graves consecuencias para la sociedad, y también puede ser un obstáculo para la mayor inversión y mejora de los cuerpos policiales. Estas estrategias pueden resultar mientras los militares no vuelvan a pretender ser una solución ante las crisis políticas. Militarizar la respuesta a problemas sociales puede convertirse en un asunto de seguridad, sobre todo en países donde la confianza entre civiles y militares todavía está en construcción.

Finalmente, se trata también de un déficit institucional del cual las autoridades políticas deben hacerse cargo para superarlo y proteger los avances de democracias representativas que protegen los derechos de todos sus habitantes. A pesar del peso de los militares latinoamericanos en la historia, por su protagonismo en las dictaduras y violaciones a los derechos humanos, en varios casos son vistos como una herramienta de solución de corto plazo a problemas de delincuencia que parecen incontenibles con otros medios. La búsqueda de procedimientos más eficientes y en menor tiempo también tiene que ver con los créditos electorales que les pueden traer a los políticos los planes de control de la criminalidad⁷. Pero cualquier cambio en ellas debe ser pensado también para reforzar la democracia, no sólo para aumentar el control. ■

5. Resolución 364 del 21 de septiembre de 2006, Gaceta Oficial 38.527

6. Semanario Confidencial, Año 9, edición 448, del 31 de julio al 6 de agosto de 2005.

7. Dammert y Bailey, Op.cit.

FLACSO-Chile es un organismo académico de carácter intergubernamental y autónomo cuya misión es contribuir, en el marco del pleno respeto de los derechos humanos, al desarrollo de los países de América Latina y el Caribe con equidad, democracia y gobernabilidad, en un entorno de cooperación internacional. Esta misión se cumple a través de la producción y difusión del conocimiento y de la formación en el campo de las ciencias sociales, utilizando los más altos estándares de excelencia académica.

Publicaciones FLACSO-Chile 2007:

Impresas



Dimensiones sociales, políticas y culturales del desarrollo.
Antología de Enzo Faletto
Flacso - Editorial Catalonia



Construyendo derechos. Talleres de conversación para adolescentes
Programa de Equidad de Género y Políticas Públicas



Agenda Democrática (2º Ed.)
Programa de Gobernabilidad

Electrónicas

Programa Seguridad y Ciudadanía

- Género y FFAA. en Chile, Boletín N° 2, abril 2007
- Imperialism or Neglect? The Militarization of U.S. Aid to Latin America Since 9/11. Bulletin N° 1, January 2007
- ¿Imperialismo o negligencia? La militarización de asistencia norteamericana hacia América Latina. Boletín N° 1, enero 2007

Programa de Gobernabilidad

- Dinero y Política: Contribuciones al debate sobre financiamiento electoral. Boletín N° 1, mayo 2007

Programa de Gerencia Social y Políticas Públicas

- Revista Diálogos de Políticas Públicas N°1- Año 1