



URVIO, Revista Latinoamericana de

Estudios de Seguridad

ISSN: 1390-3691

revistaurvio@flacso.edu.ec

Facultad Latinoamericana de Ciencias

Sociales

Ecuador

Zúñiga Collado, Liza

Desafíos institucionales de la colaboración policial-militar: el Triángulo Norte
URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, núm. 12, diciembre, 2012,
pp. 83-96
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
Quito, Ecuador

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=552656545007>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Desafíos institucionales de la colaboración policial-militar: el Triángulo Norte¹

Liza Zúñiga Collado²

*Fecha de recepción: 3 de septiembre de 2012.
Fecha de aceptación y versión final: 22 de noviembre de 2012.*

Resumen

Los altos niveles de inseguridad que afectan al Triángulo Norte de Centroamérica (El Salvador, Guatemala y Honduras) y la falta de capacidad de sus policías han sido la base para sustentar la colaboración policial-militar como estrategia. Este artículo tiene como objetivo analizar los desafíos que dicha colaboración presenta a las instituciones del sector seguridad, analizando en primer lugar los vacíos de la normativa vigente y, en segundo lugar, las capacidades institucionales (en cuanto a presupuesto y personal) en cada país. Luego se analizan los resultados de dicha estrategia de acuerdo con los datos de delincuencia disponibles y, por último, se entrega una reflexión sobre los desafíos de esta estrategia de acuerdo a la información presentada, demostrando que el acomodo institucional no ha sido del todo desarrollado y que faltan aún materias por resolver para transparentar estos procesos.

Palabras clave: Policía, Fuerzas Armadas, militarización, seguridad pública.

Abstract

The three-fold justification for collaboration between police and the armed forces in the Northern Triangle (El Salvador, Guatemala and Honduras) has generally included the persistent violence, the high level of insecurity, and the inability of police to address these problems. This article compares and considers the institutional challenges of police-military collaboration for the security sector in each country. The analysis focuses first on the legal framework that conditions such a collaborative strategy, and second on the materiality of budgets and the institutional capacities of personnel. The results of this strategy are analyzed based on available data. The argument ends with a reflection on existing challenges, demonstrating that inter-institutional accommodation has not been fully developed in areas that require greater accountability and transparency.

Keywords: Police, Armed Forces, militarization, public security.

1 Este artículo fue realizado para ser presentado en el Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA) en San Francisco, California, 23-26 de mayo de 2012 y se enmarca en los estudios sobre fortalecimiento de las instituciones y capacidades civiles en seguridad y defensa en América Latina, de la Red de Seguridad y Defensa de América Latina (Resdal), cuyo resultado fue el *Índice de seguridad pública y ciudadana en América Latina: El Salvador, Guatemala y Honduras* (Resdal, 2011).

2 Cientista Política por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Miembro de la Red de Seguridad y Defensa de América Latina (Resdal).

Correo electrónico: llzuniga@uc.cl

Una de las características fundamentales del Estado ha sido el monopolio del uso de la fuerza, el cual se expresa en sus instituciones armadas centrales: las Fuerzas Armadas y la Policía. Las primeras tienen como misión la defensa de la nación ante amenazas externas y están entrenadas para atacar, matar o morir en situaciones de amenaza externa a la nación. La segunda debe hacer un uso regulado de la fuerza, a menor escala, orientado a la seguridad interna de los países y a la mantenición del orden público, por medio del control y la prevención del delito, siendo su accionar algo cotidiano. Por ello, los miembros de una y otra institución tienen formación y entrenamientos distintos.

Sin embargo, en América Latina son varios los países que han decidido poner a sus Fuerzas Armadas a colaborar con las policías, u otras instituciones, en tareas de seguridad pública, amparados en la debilidad, inefficiencia e incluso corrupción de sus policías, y en amenazas a la seguridad pública que parecen ser insostenibles con los medios policiales. Sin duda, este accionar también está apoyado, desde la perspectiva de quienes toman las decisiones, por los altos niveles de inseguridad de la población y las altas tasas de delincuencia y violencia.

¿Por qué sería más positiva la recepción ciudadana hacia los militares? Pueden existir varias causas, pero quizás radique en la mayor distancia que tienen de la ciudadanía -al contrario de la Policía- y su presencia en situaciones de catástrofe nacional o colaboración con el desarrollo del país, lo cual provoca una valoración positiva de su profesionalismo, su mayor presencia disuasoria y mejores entrenamientos y disciplina (Damermert y Bailey, 2007). ¿Sería este argumento

suficiente para sustentar el accionar militar en materias de seguridad pública? La discusión al respecto está abierta, con defensores y detractores de la llamada *militarización de la seguridad pública*.

Entre los casos más emblemáticos de esta práctica están El Salvador, Guatemala y Honduras, el llamado “Triángulo Norte” de Centroamérica, los mayores focos de tránsito de droga por ser el paso natural entre América del Sur (donde están los grandes productores de drogas) y América del Norte (donde se concentra la mayor demanda). De hecho, se calcula que el 90% de 700 toneladas métricas de cocaína enviadas anualmente de Colombia hacia los Estados Unidos pasan por países centroamericanos (U.S. Department of State, 2012). En esta zona las pandillas o mara forman alianzas con redes criminales internacionales, provocando altas tasas de homicidios, especialmente entre jóvenes (Waiselfisz, 2012) y situando a las capitales de estos países entre las ciudades más violentas del mundo (Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal, 2012). Esta situación conlleva niveles de violencia sin precedentes, motivando la exploración de estrategias de colaboración militar-policial.

El problema está relacionado con la definición de las amenazas y los medios. Cuando se decide que los medios militares son los más adecuados para combatir amenazas que no son de naturaleza militar, entonces las divisiones tradicionales son desdibujadas, pero sin necesariamente construir un nuevo marco, poniendo en jaque a todas las instituciones involucradas (sistema de justicia, servicios de inteligencia, sistemas penitenciarios y las propias policías y Fuerzas Armadas). Ello está relacionado con que el concepto de seguridad ha estado tradicionalmente ligado a los me-

dios militares (Ullman, 1983), aunque en la actualidad se entiende que la seguridad de un sector no puede ser pensada aisladamente de otro; lo político, lo económico, lo militar y lo social tienen sus propios objetivos de seguridad (Buzan, 1991). No se trata de una iniciativa ilegal, pues las Fuerzas Armadas suelen colaborar en situaciones de emergencias y catástrofes naturales, pero si los protocolos y procedimientos no están bien establecidos o no son respetados, entonces esta práctica puede estar reñida con los principios del buen gobierno y la transparencia. El desafío, entonces, es cómo se conjugar la estrategia policial-militar con los principios democráticos de un Estado de derecho.

El debate político y teórico respecto a la legitimidad de estas estrategias está relacionado no solo con la distinción de amenazas y medios, sino también con la transición a la democracia, que en América Latina implicó posicionar el liderazgo civil y político por sobre el militar que predominó en largas dictaduras. En este sentido, muchas de las transiciones fueron incompletas, puesto que se mantuvieron improntas de los régimes anteriores, es decir, de enclaves autoritarios (Garretón, 1997). En el caso de Centroamérica, las dictaduras y conflictos civiles solo llegaron a término en la segunda mitad de la década de los años noventa con el impulso de los Acuerdos de Paz, que pusieron especial énfasis en la separación de roles y funciones entre las policías y las Fuerzas Armadas. No obstante, esa larga experiencia de conflictos, sumada a las grandes desigualdades sociales, desembocaron en transiciones incompletas y democracias débiles, donde el mundo militar ha conservado ciertas prerrogativas (como el hecho de que los ministros de Defensa sean militares y no civiles en los casos de Guate-

mala y El Salvador). El involucramiento de las Fuerzas Armadas en labores de seguridad pública implica un obstáculo para avanzar en la profundización democrática respecto del liderazgo civil y una oportunidad para que el mundo castrense se repositione en el panorama político y social.

En ese contexto, el propósito de este artículo es dilucidar cuáles son los desafíos que se plantean a las instituciones castrenses y policiales, poniendo en discusión los argumentos que sustentan esta cooperación. Para ello, se han escogido como casos de estudios los países del Triángulo Norte,³ los cuales han realizado ciertos acomodos legales para permitir una práctica que había sido vedada luego de los Acuerdos de Paz. Se trata, como se ha señalado, de países que enfrentan una situación de inseguridad excepcional en su historia, habiéndose convertido en el centro de operaciones del crimen organizado.

En primer lugar, se analizan las normativas vigentes que autorizan esta estrategia, para luego, en el segundo apartado, señalar algunos datos sobre las capacidades institucionales del sector en términos de presupuesto y personal. En el tercer apartado se analizan los efectos de esta estrategia considerando la realidad delictiva de los países a la luz de la información disponible. Finalmente, en el cuarto y último punto, se analizan los desafíos que enfrenta la colaboración policial-militar a la luz de los datos mostrados.

³ La recolección de información se realizó a través de fuentes abiertas y principalmente mediante entrevistas con diferentes actores en cada uno de los países.

El marco legal

El Salvador

No se puede describir el marco legal actual que sustenta la cooperación militar-policial en Centroamérica sin hacer referencia a los Acuerdos de Paz que terminaron con las guerras civiles en estos países. En el caso de El Salvador, el Acuerdo de Paz de Chapultepec (1992) determinó los siguientes cambios: el cese del enfrentamiento, la desmovilización de batallones contrainsurgentes, la reducción de efectivos militares y la desmovilización de combatientes del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN). La Misión de Observadores de las Naciones Unidas (Onusal) sería la encargada de verificar la aplicación de estos acuerdos.

Dada la naturaleza del conflicto vivido y la conformación que habían tenido las instituciones de seguridad en períodos de Gobierno militar, uno de los puntos más importantes de este Acuerdo fue la separación en las funciones y ámbitos de acción de las Fuerzas Armadas y de las policías, conformando a esta última como una nueva organización de carácter netamente civil y determinando en ambos casos su subordinación a la autoridad civil democráticamente elegida.⁴ Al respecto, el Acuerdo señala precisamente lo siguiente:

El mantenimiento de la paz interna, de la tranquilidad, del orden y de la seguridad pública está fuera de la misión ordinaria de la Fuerza Armada como institución responsable de la defensa nacional. En ese

ámbito, el eventual papel de la Fuerza Armada es del todo excepcional, cuando se hayan agotado los medios ordinarios para ello, en los términos establecidos por la Reforma Constitucional aprobada en abril de 1991 (Acuerdo de Chapultepec, capítulo 1, punto 1, letra f).

Siguiendo este espíritu, el artículo 168 de la Constitución, numeral 12, sobre atribuciones y obligaciones del Presidente, lo autoriza a disponer de manera excepcional de la Fuerza Armada para colaborar en el mantenimiento de la seguridad pública si se han agotado los medios ordinarios. También señala que la actuación de la Fuerza Armada se limitará al tiempo y a la medida de lo estrictamente necesario para el restablecimiento del orden y que el Presidente mantendrá informada sobre tales actuaciones a la Asamblea Legislativa, la cual podrá, en cualquier momento, disponer el cese de tales medidas excepcionales. Se supone también que, dentro de los 15 días siguientes al término de la intervención, el Presidente de la República presentará a la Asamblea Legislativa un informe sobre la actuación de la Fuerza Armada. Sin embargo, de existir este informe, no es de conocimiento público,⁵ ¿cómo puede entonces ser evaluada la estrategia?

No obstante estas previsiones, actualmente la Fuerza Armada de El Salvador coopera de manera periódica –en una materia señalada como excepcional– a través de sus efectivos militares en tareas como patrullajes urbanos y comandos para el combate al crimen organizado. La primera actuación fue solo dos años después de firmado el Acuerdo, a finales de 1994, cuando se convocó a los soldados para apoyar a la recién conformada Policía Nacio-

4 En el Ministerio de Defensa quedó adscrita solo la Fuerza Armada y se creó un Viceministerio de Seguridad Pública en el ramo de Interior del cual dependería la nueva Policía. Actualmente la Policía Nacional Civil (PNC) depende del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública.

5 Durante el proceso de entrevistas no se pudo tener certeza sobre la existencia de dicho informe.

nal Civil (PNC) durante una protesta de dueños de autobuses y meses después se decidió utilizar las patrullas en áreas rurales a causa del nivel de criminalidad (Naciones Unidas, 1995).

Este mecanismo de colaboración se apoya en un Decreto Ejecutivo, por medio del cual cada año se justifica y se renueva esta cooperación militar-policial, introduciendo solo leves modificaciones respecto del mando de las operaciones (que radica en la Policía) y la duración de la actividad. En el decreto del año 2009 se incorporaron las estrategias de colaboración interinstitucional, que determinaron la colaboración militar en el resguardo de las fronteras, en el perímetro de las cárceles y en emergencias, ampliando con ello su radio de acción. Lo interesante es que a través de estos decretos el Estado declaró que los recursos policiales eran insuficientes, lo que hacía necesaria la cooperación militar y que el Estado estuviera dispuesto a habilitar un mayor número de la Fuerza Armada para estos efectos. ¿Dónde quiere entonces el Estado salvadoreño poner el acento, en los recursos militares o en los policiales?

Guatemala

En Guatemala las Fuerzas Armadas también colaboran en la seguridad pública a través de efectivos militares y medios para tareas como los patrullajes urbanos. El artículo 244 de la Constitución de la República establece que el Ejército de Guatemala es una institución destinada a mantener la independencia, la soberanía y el honor de Guatemala, la integridad del territorio, la paz y la seguridad interior y exterior. De manera más específica, el decreto 40 del 7 de junio de 2000 establece que las fuerzas de seguridad civil podrán ser apoyadas

en sus funciones de prevenir y combatir el crimen organizado y la delincuencia común por las unidades del Ejército de Guatemala. Esta asistencia y cooperación incluye el control y combate de la producción, fabricación, uso, tenencia, tráfico y comercialización de drogas, los delitos de plagio o secuestro, contrabando, depredación de bosques, conservación del patrimonio cultural y el trasiego de armas, entre otros. Igual que en El Salvador, este decreto se ha renovado periódicamente y sus principales consideraciones se refieren a la necesidad de contar con recursos adicionales a los que puede aportar la PNC para hacer frente a la delincuencia.

La colaboración que las Fuerzas Armadas prestan responde a los pedidos provenientes tanto de la PNC, como del Ministerio Público y de la Comisión Internacional contra la Impunidad de Guatemala (CICIG). El apoyo se realiza en materia de contención de perímetros y solo en casos excepcionales actúan en capturas y allanamientos (con pedido y autorización del Ministerio Público).

En este caso, las Fuerzas Armadas también colaboran con la Dirección General del Sistema Penitenciario. El decreto 40 del 7 de agosto de 2000 establece que el Ministerio de Gobernación podrá solicitar apoyo y cooperación del Ejército a través del Ministerio de Defensa Nacional para proveer vigilancia en el perímetro de los centros de detención preventiva y lugares de detención sin afectarse el carácter civil de los centros penales. Posteriormente, el Acuerdo Ministerial 126 del 18 de junio de 2010 establece el uso, por parte de la Dirección General del Sistema Penitenciario, de un espacio en las instalaciones de una base militar en Ciudad de Guatemala a efectos de trasladar para su reclusión a privados de libertad cuya vida e integridad

se encuentre en peligro. Esta cooperación se planteó en forma provisional hasta que las condiciones de vulnerabilidad y seguridad de las personas privadas de libertad cambiaran, aunque al mismo tiempo señala que tiene una duración indefinida, es decir, no se plantean en paralelo plazos para mejorar las condiciones carcelarias.

Las Fuerzas Armadas también colaboran con la Dirección General de Migraciones a través del control de fronteras en las zonas limítrofes con México en cerca de 60 pasos fronterizos y con Honduras en otros 40 pasos. Ello, a pesar de que la ley migratoria no señala nada al respecto, puntualizando solo la colaboración de la Policía.

Honduras

Honduras no tiene un marco regulatorio claro que determine, por ejemplo, el alcance temporal de alguna la actividad policial-militar. En este caso no hubo un Acuerdo de Paz, pero sí un proceso de transición a la democracia que implicó que la Policía Nacional saliera del sector Defensa, pasando a ser una Policía bajo conducción civil con una nueva ley orgánica (de 1998). A pesar de ello, según la Constitución, las Fuerzas Armadas cooperan a petición de la Secretaría de Seguridad. El artículo 272 es específico en señalar que las Fuerzas Armadas cooperarán con la Policía Nacional en la conservación del orden público, mientras que el artículo 274 determina que cooperarán con las instituciones de seguridad pública, a petición de la Secretaría de Estado en el Despacho de Seguridad, para combatir el terrorismo, tráfico de armas y el crimen organizado, así como en la protección de los poderes del Estado y el Tribunal de Elecciones. El mecanismo corriente

de esta cooperación se desarrolla, como se ha señalado, por pedidos de la Secretaría de Seguridad, a partir de los cuales se establece una orden o plan de operaciones entre las Fuerzas Armadas y la Policía para los detalles de la operación, participando mayormente en tareas de patrullaje urbano y operaciones de lucha contra el narcotráfico.

La Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas también contempla esta colaboración, pues en el artículo 3 (Decreto 39, 2001), donde se señalan sus funciones, se determina que:

Cooperarán con las instituciones de seguridad pública, a petición de la Secretaría de Estado en el Despacho de Seguridad, para combatir el terrorismo, tráfico de armas y crimen organizado, así como en la protección de los Poderes del Estado y del Tribunal Nacional de Elecciones, a pedimento de estos, en su instalación y funcionamiento.

Esta función también es señalada en el artículo 34 de la Ley Orgánica de la Policía Nacional (Decreto 67, 2008), la cual determina que cuando la Policía no pueda enfrentar por sí sola situaciones especiales, la Secretaría de Seguridad podrá solicitar apoyo a la Policía Municipal o a la autoridad militar, debiéndose determinar el caso o situación para la cual se presta la colaboración, el tiempo que durará y los recursos que participarán del despliegue de esfuerzos conjuntos. Se señala también que las actuaciones realizadas se llevarán a cabo bajo el mando técnico de la autoridad policial. De acuerdo con este artículo, el apoyo será temporal, limitándose a la cooperación técnica, logística y de personal necesario.

Capacidades institucionales

El Salvador

En el caso de El Salvador, los decretos que autorizan la colaboración militar a la Policía señalan como una de las causas la limitada disponibilidad de recursos humanos, sin embargo el país tiene un promedio de 3,34 policías cada mil habitantes, superior al de los países vecinos. Según la información obtenida a febrero de 2011, la PNC de El Salvador cuenta con una plantilla de 20.558 miembros, de los cuales solo el 8,5% son mujeres y donde el grueso de los efectivos (97%) se concentran en el nivel básico de la escala jerárquica (es decir, entre agentes, cabos y sargentos). Los agentes reciben nueve meses de entrenamiento teórico y práctico, mientras que en el nivel ejecutivo (inspectores) el período aumenta a dos años. Ello contrasta con las 431 entidades de seguridad privada registradas a febrero de 2011, con 25.055 personas y 19.319 armas, es decir, una fuerza que al menos en número representa un actor importante, con más agentes que la propia Policía. Estos datos de la División de Registro y Control de Servicios Privados de Seguridad de la PNC incluyen seis Cuerpos de Agentes Municipales (CAM) que, en estricto rigor, no son agentes privados sino públicos.⁶ A ello se debe sumar los 8.200 efectivos militares empleados en seguridad pública.

En el ámbito militar, el Plan Arce de desarrollo institucional determina entre sus priori-

dades la continuación del apoyo a la seguridad pública para el mantenimiento de la paz interna. Para ello, existe un Plan de Prevención y Apoyo a la Comunidad donde se distinguen tres áreas de colaboración:

- El Plan Nuevo Amanecer y el Plan Cuscatlán, donde están por un lado, el Grupo de Apoyo a la Comunidad conformado por miembros de la PNC y del Ejército (2 mil efectivos militares con presencia a nivel nacional en los 14 departamentos) distribuidos para labores de patrullaje, registros, retenes, aprehensiones, decomisos de ilícitos, entre otros; y por otro lado, el Comando Zeus, que son ocho fuerzas de tarea (3.200 efectivos) que apoyan a la PNC en los municipios de mayor incidencia criminal⁷ y el Grupo de Apoyo Cuscatlán, dedicado al apoyo en la lucha contra el narcotráfico, que involucra 300 efectivos de las tres ramas de la Fuerza Armada. Este comando tiene un total 3.200 efectivos.
- El Plan de Apoyo a la Dirección General de Centros Penales se compone del Comando San Carlos, que apoya en la seguridad intermedia –principalmente registro de personas que ingresan y salen de las cárceles– y perimetral de 11 recintos, y el Grupo de Apoyo a Penales que proporciona seguridad perimetral en los ocho restantes recintos. En total este Comando tiene 2.200 efectivos.
- Comando Sumpul que apoya a la Dirección General de Migraciones y Extranjería y a la Dirección de Aduanas con patrulla-

⁶ Cabe señalar que aquí se registra una falta de información, pues a pesar de esos seis Cuerpos de Agentes Municipales (CAM) registrados por la PNC, hay al menos 11 ordenanzas municipales que crean estos cuerpos y hay 262 municipios en total, por lo cual se puede suponer que la Policía no tiene el registro total de estos cuerpos locales de seguridad.

⁷ Dichos municipios están en siete departamentos: Santa Ana, Sonsonate, La Libertad, San Salvador, Cuscatlán y San Miguel.

jes para la protección de pasos fronterizos no habilitados. Este comando cuenta con 800 efectivos.⁸

El Ministerio de Justicia y Seguridad Pública y la PNC tienen casi el doble de presupuesto que el Ministerio de Defensa y la Fuerza Armada, sin embargo es esta última la que acude en apoyo del primero. Esto también permite que el Ministerio de Defensa aumente su presupuesto, dado que el financiamiento de las actividades de apoyo proviene del presupuesto ordinario del Ministerio de Defensa. En 2011 se estimó un pedido de presupuesto extraordinario que aportaría cerca de 34 millones de dólares adicionales. Por otro lado, de la recaudación tributaria por habitante, estimada en 1.140 dólares anuales, de los cuales el 21% va destinado al ramo de justicia y seguridad, siendo 91 dólares para la PNC.

Un análisis que suele hacerse respecto a la debilidad del recurso policial es su bajo sueldo y que por ello serían más permeables a la corrupción, sin embargo, el salario promedio de los agentes es de 476 dólares, y el de un soldado sería mucho menor, aunque compensado con otro sistema de incentivos, como las condecoraciones.

La institución ha procurado aumentar sus recursos humanos, pero ha habido una pérdida importante de personal. Ello se demuestra porque, entre 1993 y 2010, ha habido 29.365 egresados de la Academia Nacional de Seguridad Pública –entidad encargada de formar a los policías- no obstante, la plantilla policial a febrero de 2011 alcanzó los 20.558 efectivos, lo que indica una pérdida importante de personal, ya sea por abandono o destitución. Este último es un factor relevante, porque en 2010 fueron

destituidos 133 miembros de la PNC, siendo el 80% de ellos agentes del nivel básico. De hecho, la Inspectoría General recibe más de 2 mil denuncias en contra de efectivos policiales.

Guatemala

Uno de los puntos más importantes del Acuerdo de Paz de 1996 fue la reducción del Ejército que se inició con los Acuerdos de Paz en 1996 y culminó en junio de 2004, con la disminución total del 74,7% de la fuerza. Sin embargo, desde 2009 el Ejército ha reabierto y creado nuevas brigadas, incrementando a su vez el número de efectivos (37,3 al 2011). Una de esas brigadas se encuentra en el norte del país, en los departamentos de Alta Verapaz y Quiché, con el fin de controlar el tráfico ilegal que proviene de la frontera con México. La otra brigada se sitúa en el departamento de Petén con el batallón de infantería “Selva” en el destacamento El Sacrificio, y se está buscando abrir un nuevo destacamento en la misma zona. De hecho en estas zonas se ha declarado el Estado de sitio en dos oportunidades bajo la ley de orden público, en Cobán en 2010 y en Petén en 2011, lo que permite el patrullaje conjunto entre la PNC y el Ejército. El aumento de recursos para el Ejército se reforzó en julio de 2011, cuando el Ejecutivo autorizó al Ejército un mayor reclutamiento para apoyar tareas de restablecimiento o mantenimiento de la seguridad pública (Acuerdo Gubernativo 216, 2011) señalando también que el presupuesto de Defensa pudiera, a esos fines, ser mayor al 0,33% del PIB. La colaboración es intensiva, ya que cerca del 50% de los efectivos participan en actividades de apoyo a la seguridad pública, específicamente en la lucha contra el narcotráfico y los patrullajes combinados con la PNC.

⁸ Información proporcionada por el Ministerio de Defensa en entrevista personal.

La estimación de la recaudación tributaria indica que se recaudan 748 dólares por persona (una de las más bajas de América Latina), de los cuales el 23% se destina a orden público y seguridad ciudadana y 55 dólares a la Policía. El Ministerio de Gobernación tiene un presupuesto que llega a poco más del doble del que tiene el Ministerio de Defensa, e incluso el presupuesto de la sola PNC supera al del Ministerio de Defensa.

En cuanto a recursos humanos, la Policía tiene una plantilla de 24.992 miembros, de los cuales la mayoría (90%) son agentes de la Escala Básica, ello da un promedio de solo 1,7 policías cada mil habitantes. En 12 años, entre 1998 y 2010, se graduaron de agentes 28.013 policías, una cantidad superior a la plantilla actual de 24.992 (a febrero de 2011), lo cual –al igual que en el caso de El Salvador– implica una pérdida de personal por abandono o destitución. Al respecto, la única información anexa la entrega el Informe de la Procuraduría de

Derechos Humanos que recibió 437 denuncias contra la PNC. En el ámbito de la seguridad privada, los guardias superan con creces a los miembros policiales, con 51.024 registrados.

Honduras

En este caso, al igual que en Guatemala, no fue posible obtener datos respecto a la cantidad de efectivos militares participando en seguridad pública, pero a diferencia de los otros, el presupuesto de la Secretaría de Seguridad no supera en más del 16% al de la Secretaría de Defensa. La plantilla policial, por su parte, cuenta con 14.281 efectivos, alcanzando un promedio de solo 1,8 policías cada mil habitantes, concentrándose el 83% en la escala básica de agentes y suboficiales. La diferencia es que están divididos en diferentes direcciones nacionales, como muestra la siguiente Tabla 1.

Los patrullajes mixtos urbanos se componen de un policía y dos militares, siendo el

Tabla 1. Distribución de efectivos de la Policía Nacional de Honduras

Direcciones nacionales de la Policía de Honduras	Funciones	Personal
Dirección Nacional de Policía Preventiva	Prevención del delito y control del orden público.	9.203
Dirección Nacional de Investigación Criminal	Investigación de delitos comunes.	1.397
Dirección Nacional de Servicios Especiales de Investigación	Investigación de delincuencia organizada y corrupción. De esta Dirección depende también la Policía Migratoria, de Frontera y Portuaria.	811
Dirección Nacional de Tránsito	Dirigir la seguridad vial.	1.266
Dirección Nacional de Servicios Especiales Preventivos	Administrar y controlar los centros penitenciarios.	1.604

Fuente: Policía Nacional de Honduras, 2011.

policía el encargado de las detenciones. Son poco más de mil los efectivos destinados a esta labor que incluye también el patrullaje en zonas fronterizas.

¿Tiene resultados esta estrategia?

En cada informe que se publica sobre Centroamérica, se destaca el nivel de violencia que ha alcanzado la región. Dentro de los 10 países con las tasas más altas de homicidios de jóvenes entre 15 años y 19 años de edad, nueve pertenecen a América Latina y el Caribe, El Salvador está en el primer lugar con una tasa de 64,2 y Guatemala en el tercero, con una tasa de 44,5 (Waiselfisz, 2012). En el estudio global de homicidios de Naciones Unidas nuevamente se destaca a América Latina como la región con las mayores tasas de homicidios, especialmente los cometidos con armas de fuego, y donde Centroamérica ha experimentado alzas notorias desde 2007. El Salvador, Guatemala y Honduras sobresalen por sus altas tasas, especialmente este último donde el dato entregado por la justicia indica una tasa de 80 homicidios cada 100 mil habitantes (UNODC, 2011).

El último reporte de Naciones Unidas sobre drogas (UNODC, 2010) señala que se espera que la tendencia de violencia entre carteles vaya en aumento, violencia por luchas territoriales que no se da únicamente entre traficantes, sino que también se dirige hacia agentes públicos. Aunque no toda la violencia en Centroamérica está ligada al narcotráfico, pues también hay un legado de divisiones sociales desde las guerras civiles.

Otra particularidad es que las tasas más altas de homicidios no se registran necesariamente en las ciudades más grandes y centrales,

sino en las provincias fronterizas, precisamente por su rol en el tráfico de drogas y otros ilícitos (como la trata de personas y el tráfico de migrantes). Así por ejemplo, en El Salvador el departamento de Santa Ana, fronterizo con Guatemala, registra una de las tasas más altas de homicidios del país (65,7 cada 100 mil habitantes). En el lado guatemalteco esto se refleja en limítrofe departamento de Chiquimula con una tasa de 77,7 homicidios cada 100 mil habitantes, aunque la región de Petén, entre Belice y México, es la que ha captado la atención en el último tiempo, especialmente por el estado de sitio decretado en esa zona. Honduras en tanto registra sus más altas tasas de homicidio en los departamentos de Cotepaqué y Copán, en la frontera con Guatemala, y en Colón hacia el mar Caribe, con tasas de 76, 78 y 82 homicidios cada 100 mil habitantes, respectivamente (Resdal, 2011).

La tasa de homicidios no parece indicar una disminución, cuestión que se podría esperar como consecuencia positiva de la presencia militar. En El Salvador, la tasa disminuyó entre 2009 y 2010 (de 71,9 a 60,7 según datos del Instituto de Medicina Legal), aunque no se puede hablar aún de una tendencia, pues a lo largo de la década aumentó y entre un año y otro hay subidas y bajas fuertes en la cantidad de homicidios registrados. Por el contrario, de acuerdo con datos recopilados para el Índice de Desarrollo Humano de Centroamérica (PNUD, 2009), las denuncias de delitos violentos contra las personas, como violaciones y agresiones, disminuyeron entre 2005 y 2007 (de 29 a 12 y de 116 a 64, respectivamente), manteniéndose estable la de secuestro (0,2). En los mismos años se registró una disminución en las tasas de denuncias sobre delitos contra el patrimonio, como el robo y los hurtos (pasando de 150 a 109 y 246 a 158, respectivamente).

En Guatemala, la intervención militar tampoco parece mostrar un impacto positivo en la tasa de homicidios, con un aumento de casi el doble desde la conformación de la actual PNC, pasando de 25,9 en 2000 a 41,5 en 2010, aunque este último representa una baja respecto a la tasa de 47,6 registrada en 2008. Las denuncias por delitos contra las personas y contra el patrimonio sí registran una disminución, al menos entre el período 2005-2007. Por ejemplo, la tasa de agresiones pasó de 244 a 174, la de hurto de 204 a 162, pero la de robo de 369 a 564 (PNUD, 2009, con datos del Ministerio de Gobernación y del Ministerio Público).

En Honduras, la tasa de homicidios sí ha mostrado un aumento sostenido, al menos entre 2005 y 2009, período para el cual se obtuvo información, pasando de 37 a 66,8 homicidios cada 100 mil habitantes. En este caso particular, los datos recopilados por el PNUD sobre denuncias de delitos contra las personas y contra el patrimonio no son suficientes para señalar tendencia alguna (solo se indican datos de 2006 y 2007), mostrando, por el contrario, la carencia de un buen sistema de registro policial y la transparencia del mismo.

Sin indicadores y mediciones constantes en el tiempo no se puede concluir con certeza el impacto de la cooperación policial-militar, pero a luz de la tasa de homicidios, no se puede hablar de una disminución de la delincuencia o de la amenaza del crimen organizado por la presencia militar. Tampoco se puede señalar nada respecto a una menor impunidad, pues se podría suponer que, al destinar efectivos militares al patrullaje, la Policía podría concentrar sus esfuerzos en la investigación, aumentando la cantidad de casos resueltos por ejemplo, pero tampoco se puede ser conclusivo al respecto.

Si los recursos son limitados para realizar mediciones nacionales, los gobiernos deberían procurar al menos una medición local que permita ver el efecto real de la presencia militar, para contrastarla con períodos y lugares que solo tienen presencia policial.

Otro punto relevante para ver los efectos de esta estrategia dice relación con las denuncias de abuso del uso de la fuerza contra efectivos militares, puesto que tampoco existe información pública al respecto, aunque hay casos documentados por las procuradurías de derechos humanos y organizaciones de la sociedad civil. En oposición, sí se pueden encontrar datos sobre cantidad de policías denunciados y sancionados. ¿Seguiría conservando el prestigio el mundo militar si se sistematizara y se hiciera pública esa información?

Desafíos

La incorporación de Fuerzas Armadas en funciones de seguridad pública, propias de la Policía, parecería radicar en la amenaza que constituye el crimen organizado para la gobernabilidad democrática de estos países y para el imperio de la ley. La presencia que han logrado los carteles mexicanos y el desarrollo de las pandillas han transformado a la región en un importante centro de operaciones del narcotráfico, aumentando su importancia estratégica en el comercio ilegal (Arnson y Olson, 2011), pero poniendo también a la región como la que registra los niveles más altos de violencia no política en el mundo.

Desde la perspectiva de las misiones y funciones, esta colaboración puede implicar “el oscurecimiento entre los conceptos de defensa y seguridad” (Beltrán y Chillier, 2005), distinción que, de ser borrada, provocaría la

remilitarización de la seguridad interna y la politización de las Fuerzas Armadas. Es una aprehensión razonable considerando el pasado autoritario de la mayoría de los países de América Latina, pero en particular en el Triángulo Norte, donde las policías fueron por décadas instituciones que dependían del área de Defensa. Luego de las reformas democráticas enmarcadas en los Acuerdos de Paz de la década de los años noventa, las policías fueron reformuladas como entidades civiles, y tanto estas como las Fuerzas Armadas fueron determinadas como instituciones obedientes y no deliberantes.

Las reformas constitucionales y legales dejaron en claro la distinción entre defensa y seguridad, y las funciones de cada organismo, así como abierta la posibilidad de colaboración de las Fuerzas Armadas en casos determinados. Sin embargo, en la práctica esta situación se ha vuelto habitual y ha dejado de ser excepcional, llegando incluso a áreas no consideradas, como la seguridad penitenciaria. Que esto no se convierta en un riesgo para la democracia dependerá de los protocolos que se establezcan, y este es uno de los primeros desafíos: el establecimiento de protocolos de actuación claros, públicos y con criterios de evaluación.

Si bien en los patrullajes conjuntos se ha determinado que es la Policía quien tiene el liderazgo y la potestad para detener personas, no se conocen detalles como la proporción de militares y policías en cada operativo, el tipo de armamento permitido para utilizar, los parámetros en el uso de la fuerza y, más importante aún, si ocurre un incidente, qué tipo de justicia se aplicaría a los efectivos militares.

Además de los protocolos a nivel táctico, existe un vacío a nivel político: no existen informes públicos de evaluación y el Poder Legislativo parece no tener rol alguno en la decisión. Solo en El Salvador los decretos eje-

cutivos señalan que el Ministerio de Defensa debe preparar un informe a la Presidencia para que luego sea presentado a la Asamblea Legislativa y con ello determinar la continuación o el término de la participación militar, sin embargo, de existir este informe, no es público.

¿Cómo puede entonces ser evaluada esta estrategia, no solo por los tomadores de decisiones, sino por toda la ciudadanía? Para que estas decisiones sean democráticas, no se requiere únicamente el apoyo en la Constitución y las leyes, sino también se debe contemplar mecanismos de evaluación donde estén presentes los actores principales –policías y militares– y todos aquellos con alguna injerencia en el sector seguridad: Poder Judicial, Poder Legislativo (comisiones de Defensa y de Seguridad Pública), procuradurías de derechos humanos, gobernadores y alcaldes de los municipios intervenidos.

Como se ha mostrado, las cifras generales de delincuencia no muestran un impacto sustantivo de la cooperación militar-policial, por lo tanto, es necesario instalar indicadores y mecanismos de evaluación que permitan conocer el real impacto de ello, junto con mediciones de victimización, percepción de seguridad y percepción dentro de las instituciones involucradas acerca de esta estrategia. Este último punto es especialmente relevante, en cuanto tampoco se ha estudiado el impacto institucional, por ejemplo, qué ha implicado para la Policía el trabajo con los militares.

Los argumentos en contra de esta colaboración militar-policial también señalan el debilitamiento institucional que implica esta estrategia para las policías. Se ha visto que, en términos de presupuesto, las policías parecen estar en mejor posición que las Fuerzas Armadas, pero su entrenamiento y sobre todo sus faltas disciplinarias y los delitos en que se han

involucrado efectivos policiales, ciertamente las sitúan en una posición inferior, en cuanto a legitimidad y confianza, respecto de los militares. Los esfuerzos, entonces, en lugar de reforzar el rol militar otorgándoles más recursos, deberían dirigirse a la mejora sustantiva de las capacidades policiales. Solo procurando una mejor formación policial y de guardias penitenciarios, la estrategia de colaboración militar podrá ser reducida en el tiempo.

En el ámbito político, los constantes cambios de autoridades y la salida de muchas de ellas por escándalos de corrupción también afectan la credibilidad del sector. Una reforma sustantiva debe comenzar por darle mayor estabilidad a la autoridad civil y política, en lugar de reforzar los liderazgos militares.

Estos países han tomado una opción que ha puesto en jaque sus propias normas y los compromisos internacionales respecto a la división de labores policiales y militares. La propia Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha recomendado limitar al máximo el uso de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad interior (CIDH, 2009), pero ello no parece tener eco en países donde se ha hecho justamente lo contrario: ampliar las funciones militares en tareas propias de las policías, sin justificar de manera adecuada dicha estrategia, sin mostrar resultados y, lo más negativo para la democracia, sin la transparencia suficiente para que la ciudadanía pueda conocer y evaluar el manejo de recursos que hacen sus gobiernos.

Bibliografía

- Arnson, Cynthia y Eric Olson (editores) (2011). *Organized Crime in Central America: the Northern Triangle*. Washington D.C.: Woodrow Wilson International Centre for Scholars.
- Beltrán, Adriana y Gastón Chillier (2005). *Creación de fuerza conjunta militar-policial en Centroamérica*. Washington: Office on Latin America.
- Buzan, Barry (1991). *People, States and Fear: an Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. Londres: Harvester Wheatsheaf.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2009). *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*. Disponible en: <http://www.cidh.org/pdf%20files/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf>
- Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal (2012). *San Pedro Sula, la ciudad más violenta del mundo; Juárez, la segunda*. Disponible en: <http://www.seguridadjusticiapaz.org.mx/sala-de-prensa/541-san-pedro-sula-la-ciudad-mas-violenta-del-mundo-juarez-la-segunda>
- Dammert, Lucía y John Bailey (2007). “¿Militarización de la seguridad pública en América Latina?” *Foreign Affairs en español*, VII, 2, pp. 61-70.
- Garretón, Manuel (1997). “Revisando las transiciones democráticas en América Latina”. *Nueva Sociedad* 148, marzo-abril. Disponible en: http://www.nuso.org/upload/articulos/2575_1.pdf
- Naciones Unidas (1995). *Report of the Secretary General on the United Nations Observer Mission in El Salvador*, 24 de marzo. Disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/085/29/IMG/N9508529.pdf?OpenElement>
- PNUD (2009). *Informe sobre desarrollo humano para América Central. Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano 2009-2010*.
- Red de Seguridad y Defensa de América Latina (Resdal) (2011). *Índice de seguridad pública*

- y ciudadana en América Latina. El Salvador, Guatemala y Honduras.* Buenos Aires: Resdal.
- Ullman, Richard (1983). *Redefining Security. International Security*, VIII, 1.
- UNODC (2010). *The Globalization of Crime. A Transnational Organized Crime Threat Assessment.* Viena: Naciones Unidas.
- UNODC (2011). *Global Study on Homicide.* Viena: Naciones Unidas.
- U.S. Department of State (2012). *International Narcotics Control Strategy Report.* Report I, II. INCSR, marzo. Disponible en: <http://www.state.gov/j/inl/rls/nrcpt/2012/>
- Waiselfisz, Julio (2012). *Mapa da Violência 2012. Crianças e Adolescentes do Brasil.* FLACSO, Brasil.

Marco legal

El Salvador

- Acuerdo de Paz de El Salvador. Firmado en Chapultepec en 1992. Naciones Unidas. Texto disponible en: <http://www.nacionesunidas.org.sv/acuerdos-de-paz-veinte-anos/veinte-anos-de-los-acuerdos-de-paz-en-el-salvador>
- Acuerdo Ejecutivo 226, 22 de julio de 2003. D.O. 136, tomo 360, 23 de julio de 2003.
- Acuerdo Ejecutivo 14, 21 de enero de 2004. D.O. 32, tomo 362, 17 de febrero de 2004.
- Decreto Ejecutivo 110 del 23 de noviembre de 2005. D.O. 218, tomo 369, 23 de noviembre de 2005.
- Decreto 118 del 19 de noviembre de 2007. D.O. 228, tomo 377, 6 de diciembre de 2007.
- Decreto 138 del 22 de diciembre de 2008. D.O. 113, tomo 381, 22 de diciembre de 2008.
- Decreto Ejecutivo 60 del 28 de septiembre de 2009.
- Decreto 70 del 30 de octubre de 2009. D.O. 205, tomo 385, 4 de noviembre de 2009.
- Decreto 58 del 5 de mayo de 2010. D.O. 82, tomo 387, 5 de mayo de 2010.
- Decreto 371 del 27 de mayo de 2010. D.O. 113, 17 de junio de 2010. “Disposiciones transitorias sobre la participación de la Fuerza Armada en tareas de control y seguridad penitenciaria”.

Ley de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres. Decreto 777 del 18 de agosto de 2005. D.O. 160, tomo 368, 31 de agosto de 2005.

Ley Migratoria. Decreto 2772 del 19 de diciembre de 1958. D.O. 240, tomo 181.

Guatemala

Decreto 40 del 7 de junio de 2000. Diario de Centro América 32, 16 de junio de 2000.

Acuerdo Gubernativo 83-2006 que modifica el 178-2004. Diario de Centro América 78, 1 de marzo de 2006.

Acuerdo 88-2006, que modifica el 178-2004; dejó el artículo 1. Diario de Centro América 83, 8 de marzo de 2006.

Acuerdo Gubernativo 301-2009, del 11 de noviembre de 2009. Reforma el Artículo 1 del Acuerdo Gubernativo en Consejo de Ministros 178-2004 que contiene el Plan de Desmovilización del Ejército de Guatemala. Diario de Centro América, 17 de noviembre de 2009.

Acuerdo Gubernativo 216-2011 en Consejo de Ministros, del 29 de junio de 2011. Reforma el Acuerdo Gubernativo 178-2004, por el que se estableció el Plan de Desmovilización del Ejército de Guatemala. Diario de Centro América, 8 de julio de 2011.

Decreto 40 del 7 de junio de 2000. Diario de Centro América 32, 16 de junio de 2000.

Decreto 33 de 2006. Ley del Régimen Penitenciario, artículo 31. Diario de Centro América 29, 6 de octubre de 2006.

Acuerdo Ministerial 126 del 18 de junio de 2010.

Honduras

Decreto 39-2001, Ley Constitutiva de las Fuerzas Armadas. La Gaceta, Diario Oficial de las Repùblica de Honduras, 29 de octubre de 2001, 29.617.

Decreto 67-2008, Ley Orgánica de la Policía Nacional de Honduras. La Gaceta, Diario Oficial de las Repùblica de Honduras, 31 de octubre de 2008, 31.749.