



LAS RELACIONES ENTRE POLICÍAS Y MILITARES EN CONTEXTOS DE TRANSICIÓN LATINOAMERICANOS: LOS CASOS DE ARGENTINA, COLOMBIA Y EL SALVADOR

LIBROS DE INVESTIGACIÓN

FARID CAMILO RONDÓN RAIGOZA

2022



El futuro
es de todos

Presidencia
de la República

**LAS RELACIONES ENTRE POLICÍAS Y MILITARES EN
CONTEXTOS DE TRANSICIÓN LATINOAMERICANOS:
LOS CASOS DE ARGENTINA, COLOMBIA
Y EL SALVADOR**

Farid Camilo Rondón Raigoza

Prólogo de:
Alejo Vargas Velásquez

2022

Colombia: *Las Relaciones entre Policías y Militares en contextos de transición latinoamericanos: Los casos de Argentina, Colombia y El Salvador.* Bogotá D. C., 2022.

86 p.; 23x16,5 cm

ISBN *e-book*: 978-958-53807-9-0

1. Sistema político. 2. Policía. 3. Fuerzas Militares. 4. transición. 5. proceso de paz. I. Farid Camilo Rondón Raigoza

CDD-23 353.1 – 2022

© Farid Camilo Rondón Raigoza

Dirección Nacional de Escuelas

Coronel Sandra Patricia López Luna
Directora Nacional de Escuelas

Edición

© Editorial de la Dirección Nacional de Escuelas de la Policía Nacional de Colombia
Vicerrectoría de Investigación
dinae.vicin@policia.gov.co
Trv. 33 Nro. 47A - 35 Sur • Bogotá, D. C., Colombia
Teléfono: (601) 515 9000 Ext. 9854

Editor: Mayor Juan Aparicio Barrera

Serie Libros resultados de investigación

Queda prohibida la reproducción parcial o total de este libro por cualquier proceso reprográfico o fónico, especialmente por fotocopia, microfilme, *offset* o mimeógrafo.
Ley 23 de 1982

ISBN (digital) 978-958-53807-9-0

Edición: diciembre de 2022

Diseño de carátula: Cienciométrica SAS
Diagramación: Cienciométrica SAS
Corrección de estilo: Cienciométrica SAS
Bogotá D. C., Colombia



Policía Nacional de Colombia

Mayor general

Henry Armando Sanabria Cely

Director General de la Policía Nacional

Brigadier general

Yackeline Navarro Ordóñez

Subdirectora General Policía Nacional

Coronel

Sandra Patricia López Luna

Directora Nacional de Escuelas

Mayor

Bernardo Rafael Gil Rojas

Vicerrector de Investigación

Este texto es una adecuación de los resultados de la investigación realizada bajo el nombre de “Marco para el análisis de las relaciones entre Policías y Militares desde la teoría del sistema político en contextos de transición latinoamericanos: los casos de Argentina, Salvador y Colombia”, la cual fue premiada bajo la Resolución 010 del 5 de abril de 2019, siendo ganadora de la versión XXVIII del Concurso Mejores Trabajos de Grado de pregrado de la Universidad Nacional de Colombia.

Las opiniones expresadas en esta obra son responsabilidad exclusiva del autor y no necesariamente reflejan la postura de la Policía Nacional de Colombia.

Como citar este libro: Rondón Raigoza, F. C. (2022). *Las relaciones entre Policías y Militares en contextos de transición latinoamericanos: los casos de Argentina, Colombia y El Salvador*. Editorial de la Dirección Nacional de Escuelas de la Policía Nacional de Colombia. <https://doi.org/10.22335/EDNE.58>

Título

Las relaciones entre Policías y Militares en contextos de transición latinoamericanos: los casos de Argentina, Colombia y El Salvador

Sinopsis

Esta investigación es un estudio comparado que se propone analizar las relaciones entre la Policía y las Fuerzas Militares en los contextos de transición en América Latina, teniendo como marco la teoría del sistema político. Para ello se seleccionan los casos de Argentina en la transición democrática (1983), El Salvador en la salida de un conflicto armado interno (1992) y Colombia con la negociación y desmovilización de la guerrilla de las FARC (2016). Esta investigación surge a partir de los vacíos dejados por las formas en que se ha abordado históricamente la seguridad, a estos no considerar los impactos de las interrelaciones entre las diferentes instituciones que trabajan en el sistema estatal. Dentro de los resultados fundamentales de la investigación se encuentran: Primero, después de la transición se dan relaciones de confluencia entre los militares y policías, pero no de subordinación. Segundo, factores como amenazas, la existencia de una tercera fuerza o la participación en el gobierno, impactan la manera cómo se dan los procesos de negociación y, por lo tanto, la organización de las fuerzas. Tercero, hay una tendencia en el largo plazo hacia la cooperación y convergencia de las Fuerzas Militares y la Policía en la región.

Palabras clave: sistema político, Policía, Fuerzas Militares, transición, proceso de paz.

Title

Police-Military Relations in Latin American Transition Contexts: The cases of Argentina, El Salvador, and Colombia

Abstract

This research is a comparative study that aims to analyze the relations between the Police and the Military Forces in the contexts of transition in Latin America, taking as a framework the political system theory. For this purpose, the cases of Argentina in the democratic transition (1983), El Salvador in the exit of an internal armed conflict (1992) and Colombia with the negotiation and demobilization of the FARC guerrilla (2016) are selected. This monograph arises from the gaps left by the ways in which security has been historically addressed, by not considering the impacts of the interrelationships between the different institutions working in the state system. Among the fundamental results of the research are the following: First, after the transition there are relations of confluence between the military forces and the police, but not of subordination. Second, factors such as threats, the existence of a third force or participation in the government have an impact on the way in which negotiation processes take place and, therefore, on the organization of the forces. Third, there is a long-term trend towards cooperation and convergence of the Military Forces and the Police in the region.

Keywords: political system, Police, Military Forces, transition, peace process.

EL AUTOR

Farid Camilo Rondón Raigoza

Politólogo y candidato a magíster en Estudios Políticos (con énfasis en Relaciones Internacionales) del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales [IEPRI] de la Universidad Nacional de Colombia. Miembro desde hace seis años del Grupo de Investigación en Seguridad y Defensa [GISDE], en el cual desarrolla estudios específicos sobre doctrina y organización policial, roles y funciones de la Fuerza Pública en el posacuerdo, entre otros.

Miembro fundador del Observatorio de Análisis de Coyuntura “El Nuevo Topo”, en el cual lidera estudios en la línea de seguridad y del grupo editorial de la *Revista de Análisis de Coyuntura* con el mismo nombre. Ponente en eventos nacionales e internacionales sobre temas de policía. Fue pasante de la Escuela Superior de Guerra, donde tuvo acercamientos a la perspectiva del sector militar. Ex-becario como auxiliar docente y actual docente ocasional de la Universidad Nacional. Asistente de investigación de la Universidad Militar Nueva Granada. Consultor en temas de seguridad y convivencia ciudadana.

Orgullosamente hijo de dos miembros de la Policía Nacional de Colombia que pertenecieron al nivel ejecutivo (intendentes jefes).

DEDICATORIA

A mis padres, quienes con su fuerza, carácter y amor a la patria, estuvieron al servicio de los colombianos por más de 20 años.

A los policías de a pie. Este es solo un pequeño primer paso para retribuirles todo lo que me han enseñado, compartido y acompañado en mi vida.

AGRADECIMIENTOS

A mis padres, por haber forjado en mí un amor por el país, la Policía Nacional y el deseo de estudiarla. A la Universidad Nacional, mi casa, por darme las gafas críticas para mirar todo tipo de institución. A mi hermano, Martín, por ser quien me ha acompañado en los días claros y las noches más oscuras; sin él mi vida sería irrisoria. A mi familia, por ser un faro en todo momento y a mis amigos, por ser el mayor soporte personal.

Al profesor Alexander Madrigal, por ser el director de la tesis en la cual se basa el presente trabajo, sin cuyos consejos y finos comentarios nunca hubiera sido posible. Al profesor Alejo Vargas, por ser un referente de vida y obra, a quién admiro y considero mi guía académico.

PRÓLOGO

La presente obra, “Las Relaciones entre Policías y Militares en contextos de transición latinoamericanos: Los casos de Argentina, El Salvador y Colombia”, inspirada en la investigación: “Marco para el análisis de las relaciones entre Policías y Militares desde la teoría del sistema político en contextos de transición latinoamericanos: los casos de Argentina, El Salvador y Colombia”, elaborada por el politólogo y estudiante de Maestría en Ciencia Política, Farid Camilo Rondón Raigoza, tiene como principal característica la innovación – de hecho fue inicialmente premiada en abril de 2019 en la versión XXVIII del Concurso Mejores Trabajos de Grado de pregrado de la Universidad Nacional de Colombia–. Su autor, el Politólogo Rondón Raigoza, es uno de los miembros del Grupo de Investigación en Seguridad y Defensa más jóvenes, comprometidos y con iniciativas novedosas para abordar las temáticas de la cual se ocupa el Grupo de Investigación. Y justamente este trabajo es una clara muestra de ello.

El esfuerzo que nos comparte el autor es abordar el análisis de Fuerzas Militares y Policía desde una dimensión novedosa, la del sistema político. En general, es conocida la tendencia a abordarlas desde la perspectiva weberiana que las considera como parte de las instituciones que vuelven realidad o materializan el monopolio de la fuerza por parte del Estado. Por ello, hay desde la perspectiva de un estudio exploratorio, una mirada desde las diversas aproximaciones al estudio del sistema político y su compleja relación con el concepto de régimen político y proponer, desde allí un análisis comparado de tres casos nacionales –con temporalidades y particularidades distintas, pero teniendo como elemento de comparabilidad el rol jugado por las Fuerzas Militares y Policía, en contextos de transición–.

Como bien lo resalta el autor, hay tres dimensiones, la ontológica, la metodológica y el caso práctico, que permiten derivarse del abordaje en este ejercicio analítico y seguramente el propio autor, en trabajos posteriores, u otros colegas, podrán avanzar en esa línea de análisis y discusión –con enriquecimientos de la misma– y en esa medida contribuir cada vez más a contar con referentes teóricos y analíticos para el estudio de las relaciones entre militares y policiales en contextos de transición. Como bien lo resalta el colega Rondón Raigoza “La pretensión del presente estudio es sentar las bases hacia la proyección de un plan investigativo y la posterior elaboración de un trabajo aplicado”.

Este trabajo toma tres casos para el análisis, la transición política argentina (1983) poscolapso del régimen autoritario y asociada a lo que se conoce como la triple derrota de los militares argentinos –la derrota militar en Malvinas, la derrota política con las violaciones masivas de los Derechos Humanos y la económica con la incapacidad de los militares de gestionar adecuadamente las políticas macroeconómicas en el contexto del gobierno autoritario-; la solución concertada del conflicto armado interno salvadoreño en los 90 –posguerra fría– que conllevó no sólo una importante participación internacional de la Organización de Naciones Unidas [ONU] y otros actores internacionales, sino también la creación como parte de los acuerdos, de la Policía Nacional Civil [PNC] y cambios en unidades militares, y en tercer lugar, la solución del conflicto interno armado colombiano entre el Estado colombiano y las FARC-EP, en la segunda década del actual siglo, cuyos desarrollos se encuentran en curso con lecturas altamente controversiales.

No hay duda que el actual trabajo de Farid Camilo Rondón Raigoza es una buena invitación a abordar aspectos del análisis clásico de la ciencia política, desde una perspectiva novedosa e incluso hacer contribuciones, desde allí, a las ciencias de policía y las ciencias militares, y en especial al rol que juegan tanto Fuerzas Militares y Policía al interior del sistema político, en especial en períodos conocidos como de transición y por supuesto como esto puede incidir en modificar roles y tareas tanto de los unos como de los otros.

Mi invitación a los lectores es a abordar la lectura de este trabajo, no sólo buscando aprender del mismo –que por supuesto es una veta importante-, sino además desde una dimensión crítica que permita el avance de nuevas contribuciones en esta senda que busca abrir el trabajo en comento.

Al autor, no sólo mi felicitación por esta novedosa contribución, sino igualmente mi invitación a que continúe reflexionando en esa misma línea de análisis, buscando cada vez más profundizar esa perspectiva analítica.

Finalmente, mis agradecimientos a Farid Camilo Rondón Raigoza, por permitirme escribir este breve prólogo que es, antes que nada, como lo habrán visto, un llamado estimulante a los potenciales lectores, a incursionar en la lectura del presente texto con la perspectiva crítica que siempre buscamos en los egresados de nuestra Universidad Nacional de Colombia.

Alejo Vargas Velásquez

Profesor Titular Universidad Nacional

Investigador Emérito de Minciencias

Director del Grupo de Investigación en Seguridad y Defensa [GISDE]

Bogotá D. C., marzo de 2022

Contenido

Introducción.....	15
Capítulo 1	
La teoría de sistemas y el manejo de la seguridad: una adaptación conceptual.....	21
1.1. Sistema Político de David Easton.....	25
1.2. Adaptación al análisis de relaciones entre policías y militares.....	28
1.3. Variables para tener en cuenta en el análisis de las relaciones entre policías y militares en los casos latinoamericanos.....	33
Capítulo 2	
Una relación mediada: el caso de Argentina.....	37
Capítulo 3	
Un caso de transición de posacuerdo: El Salvador	47
Capítulo 4	
Un caso del siglo XXI: Colombia.....	57
Conclusiones.....	69
Comparación de los casos: principales elementos de análisis.....	69
Epilogo: conclusiones	72
Referencias	77
Índice alfabético.....	85
Lista de figuras	
Figura 1. Un modelo de sistema político de respuesta dinámica	28
Figura 2. El subsistema de las “Fuerzas del Sistema” dentro de los sistemas	29
Figura 3. El subsistema de las “Fuerzas del Sistema” y sus interrelaciones ..	32
Figura 4. El subsistema de las “Fuerzas del Sistema” y sus interrelaciones antes de la transición democrática Argentina	38

Figura 5. El subsistema de las “Fuerzas del Sistema” y sus interrelaciones en los primeros años de la transición y en el discurso ideal en Argentina	42
Figura 6. El subsistema de las “Fuerzas del sistema” y sus interrelaciones en la realidad en Argentina	44
Figura 7. El subsistema de las “Fuerzas del Sistema” y sus interrelaciones en El Salvador antes de la transición	49
Figura 8. El subsistema de las “Fuerzas del Sistema” y sus interrelaciones en El Salvador en el modelo ideal después de la transición.....	52
Figura 9. El subsistema de las “Fuerzas del Sistema” y sus interrelaciones en El Salvador en la realidad.....	54
Figura 10. El subsistema de las “Fuerzas el Sistema” y sus interrelaciones en Colombia después de Rojas Pinilla	59
Figura 11. El subsistema de las “Fuerzas del Sistema” y sus interrelaciones en Colombia antes de los 80 y 90.....	63
Figura 12. El subsistema de las “Fuerzas del Sistema” y sus interrelaciones en Colombia en la transición.....	67

Lista de tablas

Tabla 1. Selección de casos	17
Tabla 2. Indicadores de las tendencias policiales y militares.....	35
Tabla 3. Clasificaciones respecto a las tendencias de cada fuerza.....	36
Tabla 4. Resumen entre militares y policías en Argentina	46
Tabla 5. Resumen relaciones entre militares y policías en El Salvador	55
Tabla 6. Resumen relaciones entre militares y policías en Colombia	68

Lista de siglas y acrónimos

Sigla	Significado
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional
GISDE	Grupo de Investigación en Seguridad y Defensa
IEPRI	Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales
M-19	Movimiento 19 de abril
OEA	Organización de Estados Americanos
ONU	Organización de Naciones Unidas
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
PNC	Policía Nacional Civil
RESDAL	Red de Seguridad y Defensa Latinoamericana

INTRODUCCIÓN

Las Fuerzas de Seguridad (policías y militares) o Fuerza Pública, desempeñan un papel fundamental en el mundo en la consecución de los objetivos del Estado. Se desenvuelven de maneras diversas y en contextos que llevan a que configuren su ADN institucional de formas complejas. Ninguna institución es completamente idéntica a otra, ni sincrónica ni diacrónicamente.

Dependiendo del contexto histórico en el que se enmarca cada institución, va a desarrollar mecanismos de adaptación y a responder de diversas maneras a las demandas estatales y sociales. Estas transformaciones y adaptaciones se pueden ver de mejor forma en los contextos coyunturales, en los cuales tienen una mayor presión para lograr una intermediación con su entorno. En este ámbito se enmarca la actual investigación, la cual determina una preocupación por la interrelación entre Policías y Militares en contextos latinoamericanos, dado que estas no han sido analizadas en la determinación de la seguridad.

De esta manera, este es un trabajo de investigación que tiene como objetivo proponer las bases para un marco que, desde la teoría del sistema político, permita analizar las relaciones entre la Policía y las Fuerzas Militares en los contextos de transición en América Latina. Esto se da a partir de considerar la información histórica de los casos de estudio como fundamental al momento de establecer sugerencias para el contexto de transición en el que se encuentra Colombia con su Fuerza Pública. La pretensión del presente estudio es sentar las bases hacia la proyección de un plan investigativo y la posterior elaboración de un trabajo aplicado.

Se debe señalar que las palabras Sistema Político y Régimen Político se toman como sinónimos, no obstante, eso no implica el desconocimiento de las tradiciones teóricas que se encuentran detrás de cada uno de estos términos, sino que refleja la cercanía analítica de los mismos. Teniendo esta aclaración conceptual, se debe hacer una acotación teórica al hecho que, si bien se manejan como términos con significados equiparables (a grandes rasgos), al encerrar el análisis a la teoría de los sistemas políticos se va a hacer referencia a la tradición anglosajona y no a la francesa (Vargas, 1998).

**Las Relaciones entre Policías y Militares en contextos de transición latinoamericanos:
Los casos de Argentina, Colombia y El Salvador**

Con este propósito, se encuentran dos escenarios propicios para un estudio comparado con el objetivo de hacer la investigación: El de los países de Centroamérica, quienes afrontaron los conflictos armados internos más duraderos como región; y el de los países del Cono Sur, entendiendo el difícil proceso de dictadura que tuvieron y la transición a la democracia.

De esta manera, primeramente, se expondrán los sucesos de Centroamérica, los cuales son fundamentales para interpretar el caso colombiano, ya que son los referentes más cercanos de procesos de paz en la región y de configuración de roles de la Fuerza Pública, quienes generaron implicaciones directas en el conflicto armado de estas naciones. Asimismo, estos países se encontrarían saliendo del enfrentamiento con las guerrillas en un contexto en el que se divisan la ampliación del concepto de seguridad y, de tal forma, las nuevas amenazas. Para el caso específico del presente estudio se le dará centralidad a El Salvador, dado la cantidad de información sobre estos países, y su proceso de posacuerdo y transición.

El segundo hace referencia al Cono Sur, dado que, si bien no tuvieron un proceso de transición dictado por un acuerdo de paz, estos países mantuvieron un fuerte rol militar en los procesos de dictadura, lo cual lleva a una configuración diferente de las relaciones entre los policías y militares, las cuales, son cambiadas alrededor de una transición democrática donde se seguía bajo una óptica tradicional de la seguridad. El país específico de este caso es Argentina, dado por su importancia en este orden subregional y en consonancia con el fuerte proceso que se va a hacer del régimen militar ante la afectación que este tuvo en los civiles.

Cabe destacar que, aun cuando se agrupan en bloques los países, se reconoce la heterogeneidad de los casos a analizar en el orden interno, pero que concuerdan con las variables de selección. Ambos bloques de casos permiten referenciar cambios en el papel de la fuerza pública, a partir del método de diferenciación, respecto a las variables de selección; teniendo en común la configuración del rol, pero con los otros puntos de vista diferenciados (ver tabla 1). El trasfondo central es proponer en el campo de la configuración de los roles de la fuerza pública para el caso colombiano en el posconflicto.

**Las Relaciones entre Policías y Militares en contextos de transición latinoamericanos:
Los casos de Argentina, Colombia y El Salvador**

Tabla 1

Selección de casos

Casos	Variables de selección			
	Configuración del rol de las Fuerzas	Transición	Papel de las Fuerzas en la sociedad antes de la transición	Concepción de la amenaza al inicio de la transición
Cono Sur (Argentina)	Si, se da una transformación.	Democrática.	Dictadura.	Concepción de la amenaza en el orden internacional de forma tradicional.
Centroamérica (El Salvador)	Si, se da una transformación.	Acuerdo de Paz.	Actor del conflicto armado.	Comienzos de la concepción ampliada de las amenazas.
Colombia	Si, se da una transformación.	Acuerdo de Paz e intento de subordinación militar.	Actor del conflicto armado y estado de sitio reiterado.	Concepción ampliada de las amenazas.

Nota. Esta tabla muestra las características de la selección de casos para mayor comprensión del lector.

En cuanto a la selección de Colombia, en este caso en la subordinación militar se hace referencia a la doctrina Lleras, la cual impactaría a policías (Vargas 2010) y militares, pero, asimismo, al hecho de que los militares desempeñarían un papel activo en la política del país y en el control de situaciones. Delegando a las Fuerzas Armadas el control de los conflictos sociales de forma transitoria (Vargas, 2010, pp. 79-80).

De esta manera, los casos de estudio son: Argentina en la transición democrática de los 80, El Salvador en la salida de un conflicto armado interno en los 90 y Colombia con la negociación y desmovilización de la guerrilla de las FARC posterior a 2016. Con ello, la pregunta de investigación es: ¿Cómo analizar las

**Las Relaciones entre Policías y Militares en contextos de transición latinoamericanos:
Los casos de Argentina, Colombia y El Salvador**

relaciones de los militares y policías, a partir de la teoría del sistema político, en contextos de transición en los casos de Argentina, El Salvador y Colombia?

Esta pregunta se argumenta en tres puntos: Primero, la debilidad teórica que existe en el abordaje de las relaciones entre policías y militares, la cual se encuentra en estudios como los de Hunter (1996), Gómez (2008), Easton y Moelker (2010), Jiménez y Turizo (2011), Jingushi (2015), y Sotlar y Tomine (2016), Aparicio (2016); cuyos marcos de análisis son limitados y reducidos para entender la cantidad de relaciones causales del fenómeno. Segundo, la contribución que puede hacerse a la ciencia política, y de esta disciplina a la ciencia de policía y militar, derivada de la importancia que tiene para el Estado y el sistema político las fuerzas de coerción en las cuales, en última instancia, se sustentan sus decisiones (Easton, 1999). Tercero, la justificación práctica del estudio, la cual tiene como objetivo orientar el debate y sentar las bases para propuestas de política en los casos coyunturales de Colombia, ante el proceso de transformación que tiene la Fuerza Pública después de la firma del acuerdo de paz con las FARC, desapareciendo y/o transformándose una de las mayores amenazas para el Estado. Velázquez (2015), y Argentina, donde la coyuntura gira en torno al debate político puesto por el presidente Mauricio Macri, quien ha hecho explícita la postura de que las Fuerzas Militares entren a apoyar tareas que tradicionalmente se consideraron de orden policial o de las gendarmerías, como son la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado transnacional (Timerman 2018); sobre la separación de roles; y la comprensión del caso salvadoreño dada la prolongación de la violencia después del conflicto.

La hipótesis planteada es que, a partir de la teoría del sistema político, se pueden analizar de manera comparada las relaciones de los militares y policías desde una concepción sub sistémica de ellos dentro del sistema político, la cual implica el reconocimiento de una configuración interna por el predominio dentro del subsistema de las Fuerzas de este, y de entender su rol en la persistencia del Sistema Político. En Argentina se puede ver la transición a partir de una relación por medio de la cual la Policía, ante una afectación del ambiente al sistema político, copa las áreas que anteriormente ocupaban los militares, generando una persistencia del sistema a partir de este cambio. Por el contrario, en El Salvador en el momento de la transición, ante la incapacidad de asumir la Policía todas las funciones que ocupaba el Ejército para la persistencia del sistema, las relaciones se dieron entre ambas fuerzas que tuvieron lugar de forma simbiótica, contraponiéndose entre ellas.

**Las Relaciones entre Policías y Militares en contextos de transición latinoamericanos:
Los casos de Argentina, Colombia y El Salvador**

Al, contrario, en el caso de Colombia las relaciones, ante la cantidad de amenazas al sistema en contexto de transición, llevan a que este contraponga sus fuerzas generando procesos internos por medio de los cuales se le da más relevancia a la Policía en el accionar, sin deslindar las actividades de los militares. La potencialidad del análisis de las Fuerzas del Sistema desde la teoría del Sistema Político se deriva del hecho de que este lleva a hacer comparaciones de determinadas variables, pero teniendo en cuenta el contexto general en el que se desenvuelven, lo cual permite un panorama amplio de las relaciones entre policías y militares.

La metodología que se planteó fue cualitativa y los métodos a utilizar fueron el estudio de casos y el método comparado, haciendo referencia a su complementariedad (Ortega Expósito, 2012), ya que en primer nivel se hace énfasis en el análisis del caso y en segundo se lleva a una comparación que permita generalizaciones. Esta metodología, además, admite analizar la coyuntura por la que atraviesan los países, sienta las bases teóricas en investigaciones inductivas (Martínez, 2006) y lleva a análisis causales (Mahoney, 2007; Yacuzzi, 2005). La información se obtiene a partir de fuentes primarias y secundarias; la técnica de recolección es a través de matrices que permitan hacer un compendio de los aspectos relevantes derivados de las consideraciones de la teoría del sistema político. La pretensión del presente estudio es sentar las bases para mayores investigaciones sobre la temática que, si bien puede dar luces sobre diferentes procesos que ocurren al interior de las fuerzas, no han sido lo suficientemente profundos ni numerosos como para llegar a conclusiones que permitan ver la relación entre sistema político, seguridad, fuerzas de seguridad y relaciones entre fuerzas.

En cuanto a la justificación del proyecto, este tiene una motivación personal, académica (teórica y práctica) y profesional por parte del autor. Además, se enfoca en la línea de desarrollo del Grupo de Seguridad y Defensa [GISDE], la Escuela Superior de Guerra y la misión de la Universidad Nacional de Colombia, al intentar generar un impacto en el tejido social y en específico, en las relaciones militar-policiales; planteándose su rol en el posacuerdo e intentando generar una afectación en la sociedad para la construcción de la futura Colombia.

En el ámbito personal, la motivación del proyecto se da por la relación del autor con la Policía Nacional, así como su acercamiento y pasión por los temas de seguridad y defensa, conllevando a que este quiera aportar a la reconfiguración de este sector en el posacuerdo, mirándolo desde una posición de la

**Las Relaciones entre Policías y Militares en contextos de transición latinoamericanos:
Los casos de Argentina, Colombia y El Salvador**

necesidad de transformación para responder a las nuevas amenazas, por lo cual, también tiene una motivación de retribución social.

En el ámbito académico, la motivación se ubica en la preocupación del autor por desarrollar avances teórico-conceptuales sobre la comprensión del deber-ser, del rol que debe tomar la Fuerza Pública en momentos de transición, entendiendo la diversidad de las amenazas. En ese orden de ideas, el proyecto busca ser propositivo, desarrollar visos de una propuesta teórica propia basados en los progresos de otros autores, para cubrir el vacío conceptual que existe respecto a las relaciones militar-policiales en el orden de su rol en la sociedad. Asimismo, se resalta que en América Latina los estudios de seguridad fueron históricamente limitados al orden militar, por lo que avances en este tipo de investigaciones son poco notables en el subcontinente, por el contrario, los investigadores europeos resaltan en este tipo de medio, debiéndose, de esta manera, generar conocimientos en el orden continental y, en específico, para la ciencia política, ciencia de policía y estudios militares colombianos.

En el ámbito profesional, este es un primer paso en la búsqueda por desarrollar su proyecto de vida alrededor de la seguridad y la defensa, por lo que, el que se desempeña en la presente investigación y pasantía aumentan sus capacidades politológicas para el ámbito de estudio que espera constituya su principal línea investigativa presente y futura.

Con esta base, el texto tiene tres grandes bloques que se dividen en seis capítulos. Primero, se da un componente teórico y conceptual, para ello: En un primer capítulo se abordan las consideraciones respecto a la teoría de sistemas políticas, las cuales se subdividen en tres: En primer lugar, el análisis de la teoría del sistema político con sus diferentes autores. En segundo lugar, las consideraciones sobre los autores seleccionados como marco, fundamentalmente Easton. En tercer lugar, la compaginación del marco con el referente de relaciones entre policías y militares.

Segundo bloque, el abordaje de los casos de estudio; por lo que se hace un capítulo por cada uno de los análisis llevados a cabo: Argentina, El Salvador y Colombia, a partir del cual se buscan relaciones causales, mencionando las características designadas por la teoría, las variaciones entre países y los vacíos de estas. Tercer bloque, compuesto por un solo capítulo, se encuentra la comparación y la conclusión con base en el marco de análisis que se propone.

1 LA TEORÍA DE SISTEMAS Y EL MANEJO DE LA SEGURIDAD: UNA ADAPTACIÓN CONCEPTUAL

La teoría de los sistemas ha servido en diferentes ámbitos de las ciencias (Young, 1986); no obstante, su implementación es relativamente limitada en la ciencia política y en los estudios políticos. Por ello, este primer apartado se propone visualizar las concepciones de sistema político de actores que han influido en el desarrollo de esta área de estudios. En ese orden, se va a argumentar que existen tres perspectivas respecto al sistema político que son identificables: primera, la sociológica, la cual se encuentra en autores como el norteamericano Parsons (1966), el alemán Luhmann y el francés La Pierre. Segunda, la perspectiva política y desde su ciencia, en la cual se pueden mencionar dos concepciones (Young, 1986): la funcional-estructural, sustentada en autores como Merton, Malinowski y Radcliffe-Brown; y la insumo-producto, donde se encuentran los norteamericanos Easton (1957) y Almond, y el checo Deutsch. Tercera, los no teóricos, los cuales llevan a cabo elementos para el análisis del sistema político, pero que no representan un cuestionamiento del sistema en su entorno ontológico.

Desde la perspectiva sociológica, se hará referencia a Parsons (1966) y a Luhmann, al ser los más importantes exponentes de este tipo de análisis sistémico. Por una parte, Parsons (1966) ve al sistema social como un entorno de relaciones de roles y asignaciones sociales que se encuentran diferenciados. En las asignaciones que se llevan a cabo en la sociedad es muy importante el poder, el cual es económico (asignaciones materiales) y político. En el presente texto es de relevancia considerar lo que Parsons reconoce como poder político, el cual se basa en la dirección de los subsistemas por una meta, a partir de una diferenciación jerárquica (Parsons, 1966). De esta forma, Parsons (1966) afirma:

**Las Relaciones entre Policías y Militares en contextos de transición latinoamericanos:
Los casos de Argentina, Colombia y El Salvador**

“la difusividad del poder político, porque se trata de una movilización del complejo relacional total como bien relativo a la meta en cuestión” (p. 84).

Ahora bien, al poder político de Parsons se le deben resaltar dos puntos: primero, el papel que le da al aparato coercitivo, el cual señala como uno de los puntos fundamentales del poder político (junto con el territorio), por medio del cual este puede ejercer control en un determinado espacio al que llega su alcance. Segundo, las características de este poder se encuentran basadas en un sistema de gobierno, el cual es el que utiliza los recursos de esa jerarquía (Parsons, 1966). Las relaciones que se enmarcan en este ámbito son las que se pueden denominar sistema político en lo caracterizado por Parsons.

Por su parte, Luhmann ve el sistema político como un sistema relacional delimitado y diferenciado del resto de sistemas sociales, dado que en este se toman las decisiones colectivamente vinculantes. El poder es tomado como un concepto que se encuentra en el centro del sistema político, siendo un medio simbólicamente generalizado que se encarga de la orientación de las preferencias a partir de la capacidad de dar alternativas a las personas; este sistema tiene como centro (código del sistema) la diferenciación, en democracias, entre gobierno y oposición (Torres, 2004; Corsi *et al.*, 1996). No obstante, respecto a la coerción, este autor se reduce a señalar que esta es el respaldo para la toma de decisiones que no se encuentran dentro de las alternativas del sistema político.

Estos autores tienen dos limitantes claves para ser entendidos como teóricos del sistema político: en primer lugar, su objetivo no era el estudio de la política como sistema, sino que, por el contrario, se enfocan en un estudio que abarca toda la sociedad, por lo cual no tienen la rigurosidad necesaria en el análisis del sistema político para ser el referente teórico. En segundo lugar, en el caso de Parsons el sistema político es reducido al Estado; mientras que en Luhmann este es difícilmente delimitable y se diferencia de sistemas como el jurídico, por lo cual, en este último, las Fuerzas Militares y Policiales quedan en el aire y difícilmente delimitables dentro de alguno de los sistemas, ¿Hacen cumplir la legalidad o las decisiones vinculantes?

En forma general, el marco funcional-estructural trata de responder la pregunta: “¿Cuáles estructuras desempeñan cuáles funciones básicas y en qué condiciones en un sistema dado?” (Young, 1986, p.61). En este sentido, este enfoque se encarga de analizar las funciones que se tienen dentro del sistema

**Las Relaciones entre Policías y Militares en contextos de transición latinoamericanos:
Los casos de Argentina, Colombia y El Salvador**

político y su actuación; de esta forma “las funciones se refieren a las consecuencias de los patrones de acción, las estructuras se refieren a los propios patrones de acción y a las instituciones resultantes del sistema” (Young, 1986, p. 64). Por consiguiente, busca mirar el sistema para ver su supervivencia.

Malaknov y Kazakhov coinciden en que existe una caracterización que debe ser multidimensional, la cual incluya pero no se limite al Estado; siendo este un sistema de confrontación por el poder y el control, dentro del que se encuentran las fuerzas armadas (Syzdykov *et al.*, 2016, p. 2190). No obstante, este enfoque tiene un claro limitante, dado que no existe una delimitación completa de lo que se debe considerar como sistema político, pero tampoco logra mostrarlo de forma dinámica, por el contrario, es un modelo estático. Asimismo, se vuelve reduccionista mostrar a las fuerzas armadas como simples servidores que se encuentran en medio de una lucha de poder.

Por otro lado, están los que Young (1986) denomina analistas de insumo-producto, (Easton, 1999 y 1957; Montesinos, 1999; Young, 1986; Rozo, 1969; Almond *et al.*, 2008) estos tienen unas características delimitadas en conjunto las cuales son: primero, delimitan el sistema político a partir de la toma autoritaria de decisiones, las cuales se encuentran apoyadas en el aparato coercitivo. Segundo, hacen una diferenciación entre el sistema y el ambiente, siendo este de dos tipos: uno intrasocial, el cual se refiere a todas las afectaciones que se le generan al sistema dentro del mismo sistema social; y, otro extrasocial, el cual hace referencia a las afectaciones que vienen desde afuera de la sociedad. Tercero, este tipo de teorías se basa en la existencia de un esquema por medio del cual demandas se convierten en resultados, siendo una mecánica de insumos-productos que permite responder a una pregunta central por la persistencia y estabilidad de los sistemas.

Al respecto, se deben señalar dos autores principales que hacen referencia a esta teoría desde la ciencia política: Easton y Almond. El primero, propone el modelo básico al centrarse en la persistencia de los sistemas, no obstante, su modelo es amplio y delimitando, lo que se puede entender por sistema político, pero dejando un ambiente que no es delimitable más allá de sus implicaciones dentro del sistema (Easton, 1999). Por su parte, Almond retoma el esquema de Easton y realiza delimitaciones a partir de las funciones que debe tener el sistema, tales como la distribución, la conversión de adaptación y mantenimiento; y de las capacidades que este sustenta, siendo: extractivas, reguladoras, distributivas, de simbolismo y de respuesta (Almond *et al.*, 2008).

**Las Relaciones entre Policías y Militares en contextos de transición latinoamericanos:
Los casos de Argentina, Colombia y El Salvador**

Sin embargo, este último, presenta un especial interés por la cultura política, lo cual lleva a que su análisis lo realice en los sistemas políticos a partir de una diferenciación de componentes como la participación de una sociedad (Almond y Verba, 1996; Almond *et al.*, 2008).

No obstante, este análisis tiene la capacidad de generar amplias comparaciones respecto a diversos sistemas políticos, ubicándose más allá del planteamiento estático de los funcional-estructurales, dado que los autores del enfoque insumo-producto consideran que lo que se produce dentro del sistema es dinámico y este se mantiene en el tiempo a pesar de que internamente se generen cambios. Sin embargo, este enfoque no se encuentra exento de críticas, las cuales giran en torno de su amplitud. Asimismo, a pesar de que Easton lo ha negado en repetidas ocasiones, este enfoque tiene una fuerte tendencia a reducir el sistema político al Estado (Urreste, 2013). Finalmente, se debe mencionar que tiene una carga ideológica, la cual se encuentra en torno a los valores norteamericanos, es decir, un enfoque que apunta hacia la exaltación de los sistemas democráticos y liberales; así como el ser un enfoque funcional a la perdurabilidad de un determinado orden (en parte por su nacimiento a partir del behaviorismo en EE. UU.) como señala Urreste (2013).

Por último, están los que no se encuentran en la concepción de un marco de análisis general que mire la ontología del sistema político, sino que se limita a suponer determinadas características. Un ejemplo de ello es Huntington (1973), el cual hace un modelo partiendo de considerar la existencia de la violencia en los países teniendo como causa la debilidad de las instituciones y la participación política. Este autor es de relevancia en el debate sobre las fuerzas militares, no obstante, es poco lo que aporta para entender las actuaciones de las mismas en el marco general de un sistema político. Este tipo de análisis no ontológicos, pero con amplia relevancia en la ciencia política, se puede encontrar en diferentes autores y son comunes como el trabajo de Acemoğlu y Robinson en el renombrado libro “¿Por qué fracasan los países?”, o con Barrington Moore y el texto “Los orígenes sociales de la Dictadura y la Democracia”, o trabajos de autores como O’Donnell, François-Xavier Guerra, entre otros.

Ahora bien, con estas bases teóricas se debe señalar que, en el presente texto se considera pertinente el enfoque de insumo-producto desde la ciencia política para lograr un análisis de las fuerzas armadas dentro del sistema político. Lo anterior se encuentra basado en el hecho de que el enfoque sociológico no

**Las Relaciones entre Policías y Militares en contextos de transición latinoamericanos:
Los casos de Argentina, Colombia y El Salvador**

centra su atención en el Sistema Político, sino que por el contrario se encuentra bajo una visión general de la sociedad, lo cual no le permite realizar un análisis profundo de lo planteado en este texto. Por otro lado, el enfoque funcional estructural no logra delimitar el Sistema Político de forma que permita ubicar un subsistema o grupos como las fuerzas armadas, más allá de considerarlos un instrumento que otorga el dominio del Estado. Por último, los otros autores tienen un amplio desarrollo en el campo del análisis político, más no realizan avances en la teoría o no tienen grandes aportes a la consideración de las fuerzas armadas.

En cambio, el enfoque insumo-producto, al centrarse en el análisis de la persistencia y continuidad del Sistema Político, contribuye a ver las transiciones como los contextos de los casos de estudio, señalando que estos se comportan de forma dinámica y cambiante, manteniéndose en el tiempo. Asimismo, el hecho de que los Sistemas Políticos en los que se enmarcan las fuerzas armadas sean similares (en sentido de que tienen las mismas características del contexto latinoamericano) lleva a que se elimine o se limite el sesgo respecto a la exaltación de unos determinados valores, dado que todos ellos los poseen. Al final, esta teoría deja planteado el esquema de análisis, el cual puede ser llenado dependiendo de la situación, contribuyendo al análisis de fenómenos que se escapan del sistema político, como son las Fuerzas Armadas y de Policía.

En ese orden de ideas, los dos autores principales de este enfoque son Almond y Easton; no obstante, como ya se ha señalado, la aproximación del primero es elaborada a partir del segundo y con el objetivo de analizar la cultura política, siendo un aspecto que excede los alcances del presente estudio. En cambio, Easton concede un entramado teórico que puede ser utilizado, tal y como lo utilizó Almond, para llevar a cabo un análisis de componentes del Sistema Político, como lo es en este caso las Fuerzas Militares y de Policía. Lo anterior lleva a la selección de Easton como marco de análisis, lo cual no implica que se hagan cortas referencias a Almond para complementar el enfoque teórico.

1.1. Sistema Político de David Easton

La teoría de este autor norteamericano es amplia, por ello, en el presente texto se hará referencia a los aspectos más importantes del mismo, desde sus conceptos claves y categorías analíticas. Con base a esto, un primer postulado es definir qué entiende Easton por Sistema Político. De esta manera, los sistemas

**Las Relaciones entre Policías y Militares en contextos de transición latinoamericanos:
Los casos de Argentina, Colombia y El Salvador**

son interacciones y el Sistema Político es “una serie de interacciones abstraídas de la totalidad de la conducta social mediante la cual se asignan autoritariamente valores en una sociedad” (Easton, 1999, p. 90). De este modo, entran las Fuerzas Armadas y Policía, dado que:

Una asignación es autoritaria cuando las personas que hacia ella se orientan se sienten obligadas por ellas (...) resultan distinciones importantes según que las asignaciones se acepten como obligatorias por temor al empleo de la fuerza, o bien de una sanción psicológica severa (Easton, 1999, p. 80).

Por lo anterior, queda claro que no existe algo denominado “sistema de seguridad” o de “coerción”, sino que, por el contrario, este se encuentra implícito dentro del Sistema Político al ser respaldo de las asignaciones autoritarias. Por otro lado, es importante señalar que Easton considera que solo las sociedades estructuralmente diferenciadas modernas, es decir, aquellas que han alcanzado un amplio nivel de desarrollo en sus interacciones, pueden generar un Sistema Político; bajo este postulado, el presente estudio parte de la suposición de que las sociedades de Argentina, Colombia y El Salvador ya tienen un nivel de desarrollo que les permite tener este tipo de diferenciación.

De esta manera, una primera idea sobre el Sistema Político es que este es abierto, por lo cual se encuentra susceptible ante las afectaciones de su entorno; por ello, el mismo se basa en la diferenciación entre lo que se puede considerar como el Sistema Político y su ambiente, siendo este último muy amplio y pudiendo dar afectaciones al primero a partir de insumos (*Inputs*), los cuales pueden ser de dos tipos: demandas, caracterizadas por la exigencia de dar respuestas a algún tipo de problemática y apoyos, caracterizados por la lealtad y el respaldo que se le da al sistema político (Easton, 1999).

Sin embargo, el Sistema Político no tiene la capacidad para responder a todo ese tipo de exigencias, sino que, por el contrario, selecciona, articula y convierte los insumos para dar respuesta a los que este considera más relevantes (al respecto, Almond *et al.*, 2008; tiene un mayor desarrollo conceptual que el de Easton al señalar lo que ocurre internamente en el sistema), dando productos u *outputs*, los cuales pueden ser decisiones o acciones que tienen efectos por fuera del Sistema Político.

El que el Sistema no logre cumplir con las demandas o no tenga el suficiente apoyo lleva a que se le generen perturbaciones, las cuales lo pueden llegar

**Las Relaciones entre Policías y Militares en contextos de transición latinoamericanos:
Los casos de Argentina, Colombia y El Salvador**

a colocar bajo tensión cuando se ponen en entredicho las “variables esenciales”, las cuales se consideran fundamentales para el funcionamiento del sistema (Easton, 1999). No obstante, en este caso es muy ambiguo para situar lo que él define como “variables esenciales”, ya que deja entrever que estas dependen del sistema del que se esté hablando. Ejemplo de ello lo concede al afirmar:

Para las democracias [refiriéndose a las variables esenciales de esta], se las puede concebir como un grado vagamente definido de libertad de expresión y asociación y de participación popular (...) un grado mínimo de eliminación de la participación popular, el poder en manos de una élite política, la coerción del individuo y una libertad de expresión (...). Pero nuestros criterios de clasificación de sistemas políticos son suficientemente imprecisos para dejar amplio margen a la discusión sobre las variables esenciales que ayudan a distinguir un tipo de sistema de otro (Easton, 1999, p. 134).

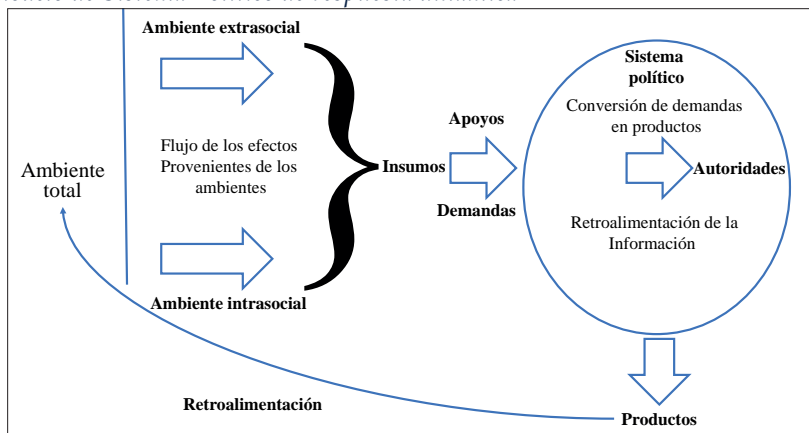
Asimismo, no existen las variables esenciales, nunca van a estar en un estado ideal, sino que se busca que estas se mantengan dentro de un “margen normal” que permita subsistir al Sistema Político. Sin embargo, el este sistema debe aprender sobre sus acciones y decisiones, dado que los resultados pueden no ser los esperados y por el contrario, en vez de solucionar demandas podría generar mayores inputs conllevando esto a que se le generen mayores perturbaciones al sistema que pueden generar consecuentemente, tensión. El sistema debe intentar maximizar los recursos que tiene a su disposición. Por ello, este aprende a partir de un proceso que se denomina retroalimentación (feedback), por medio del cual se logra ver la afectación en el ambiente y las posibles soluciones ante futuras acciones.

Con la anterior base (modelo resumido en la figura 1), Easton (1999) intenta responder la pregunta sobre la persistencia de los Sistemas Políticos alrededor del tiempo, entendiendo que la persistencia no necesariamente significa que estos permanezcan inmóviles, sino que, por el contrario, ve que los sistemas producen cambios para continuar, que depende de la estabilidad del ambiente y de su respuesta que este puede desaparecer (Garzón, 1999). De esta forma, la pregunta que Easton intenta contestar es: “¿Cómo logran persistir los Sistemas Políticos donde coexisten la estabilidad y el cambio?” (Easton, 1992, p. 221).

Las Relaciones entre Policías y Militares en contextos de transición latinoamericanos:
Los casos de Argentina, Colombia y El Salvador

Figura 1

Un modelo de Sistema Político de respuesta dinámica



Nota. Elaboración propia simplificando a Easton (1999, p. 154). En esta figura, conferida por el mismo Easton, se logra ver de forma general los elementos más importantes de su teoría para los efectos del presente estudio.

1.2 Adaptación al análisis de relaciones entre policías y militares

Con base en la teoría del Sistema Político se vislumbra un modelo base de análisis para el estudio de las fuerzas de seguridad (Policía y Fuerzas Militares). De esta manera, lo primero que se debe entender es que los policías y militares tienen un papel diferente dentro de sus relaciones respecto a la sociedad, dado que ellos se consideran como burocracia del Estado y, consecuentemente, del Sistema Político (Loubet, 1998). En tal sentido, hasta el momento solo se ha vislumbrado, de forma tácita, que estos dos grupos hacen parte de la coerción o el uso de la fuerza legítima que respalda las decisiones; por consiguiente, estas dos fuerzas se encuentran dentro del Sistema Político y para efectos del presente texto, son tomadas como un subsistema dentro del mismo; lo cual se denomina como "Fuerzas del Sistema", dado que en ellas concentran las capacidades del sistema para ejercer coerción y hacer respetar las decisiones políticas, tanto dentro como fuera del sistema social.

Ahora bien, hay una característica que Almond *et al.* (2008) logra ver al Sistema Político, la cual es la importancia de la burocracia dentro del mismo, ya que las decisiones autoritarias no necesariamente tienen que ir al gobierno;

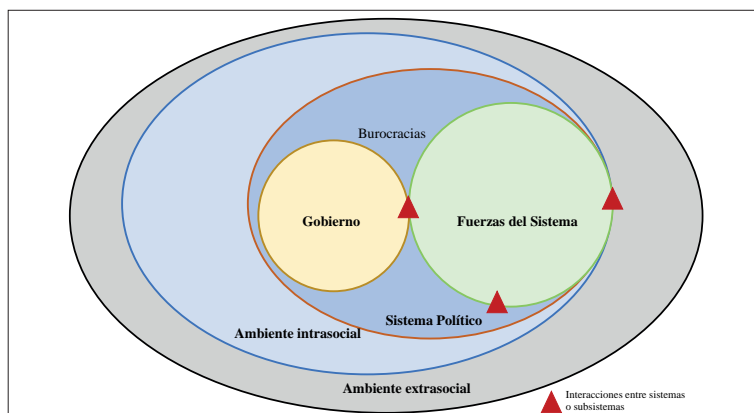
Las Relaciones entre Policías y Militares en contextos de transición latinoamericanos: Los casos de Argentina, Colombia y El Salvador

sino que hay decisiones que se toman en el nivel más bajo del Sistema Político, siendo estos quienes se lo transmiten al gobierno para que tomen la decisión autoritaria en un caso mayor y, asimismo, es la burocracia la que aplica las decisiones del gobierno. En el presente caso se entiende por gobierno los altos cargos del poder que, a diferencia de la burocracia que son elegidos por aptitudes y son de carrera (Weber, 2015), son elegidos democráticamente (en los países de estudio) y tienen un amplio margen de acción en las decisiones del Estado, siendo objeto de luchas de poder por parte de instituciones del Sistema Político como los partidos. En ese orden de ideas, las “Fuerzas del Sistema” se encuentran en los límites del Sistema Político respecto a su ambiente, dado que estas son tendientes a tener un amplio contacto con la sociedad; por este motivo, el subsistema de las “Fuerzas del Sistema” tiene como ambiente el entramado extrasocial e intrasocial, pero asimismo, un entramado intrasistémico, dentro del cual se encuentra el gobierno como la parte más alejada de la sociedad y otras burocracias; el subsistema tiene relaciones con todos ellos y aplica las mismas dinámicas del sistema.

Por lo anterior, se realiza la figura 2, en la cual se ilustran las acotaciones necesarias para empezar a hablar del subsistema de “Fuerzas del Sistema”. Cabe señalar que el sistema no tiene una morfología definida, estas ilustraciones se hacen con fines académicos para ubicar al lector dentro de la teoría.

Figura 2

El subsistema de las “Fuerzas del Sistema” dentro de los sistemas



Nota. Elaboración propia a partir del modelo de Easton (1999) y los apuntes de Almond *et al.* (2008). El objetivo de la presente figura es mostrar cómo se organiza el subsistema de las “Fuerzas del Sistema” dentro del entramado total de interacciones.

**Las Relaciones entre Policías y Militares en contextos de transición latinoamericanos:
Los casos de Argentina, Colombia y El Salvador**

Además, el carácter de burocracia de las Fuerzas del Sistema lleva a que estas, cuando lo consideren pertinente, puedan dar respuesta a inputs menores por medio de outputs menores, es decir, que no tengan que esperar una respuesta del gobierno o de otro intermediario para satisfacer los insumos; generando un proceso de feedback subsistémico en el cual las Fuerzas del Sistema se retroalimentan respecto a sus acciones.

Por otro lado, el subsistema de las Fuerzas del Sistema se encuentra dividido en dos instituciones (o tres dependiendo del caso) las cuales hacen frente a las amenazas a la seguridad de este, haciendo respetar sus decisiones. Estas dos instituciones se señalan como la Policía y las Fuerzas Militares, las cuales en conjunto serán denominadas las Fuerzas del Sistema, estas tienen campos delimitados de los que se ocupan de forma ideal, dependiendo de si la sociedad es moderna y estructuralmente diferenciada. Por un lado, la Policía se encarga de problemas sociales que tienden a ser de orden interno (Suárez, 2009; Bittner, 1970), es decir, inputs intrasociales, a partir de los cuales busca un modelo de respuesta que se adecue a sus necesidades (Aparicio, 2017). Mientras que, los militares hacen frente a los altercados internacionales y funcionan como una ratificación de las decisiones del sistema ante el ambiente extrasocial (Easton y Moelker, 2010; Huntington, 2000).

No obstante, el anterior modelo ideal plantea un problema con las amenazas a las decisiones autoritarias del sistema, dado que algunas de ellas, en la globalización, tienen su origen en el ambiente extrasocial pero repercuten en el intrasocial, lo cual genera una zona intermedia que no es abordada por ninguna de las dos fuerzas ya señaladas y que puede dar paso a la configuración de relaciones entre ellas por ocupar este vacío, o que se genere un tercera fuerza (como las gendarmerías), dependiendo del caso de estudio.

Cabe resaltar que, no necesariamente porque un Sistema Político carezca de lo militar, sus decisiones no serán respetadas en el ámbito internacional, tal y como en el caso de Costa Rica, que, a pesar de no tener ejército, hace respetar sus determinaciones ante su ambiente extrasocial. Los espacios que deja el subsistema de Fuerzas del Sistema serán remplazados por otras burocracias en el cumplimiento de las variables esenciales para que el Sistema Político perviva. Asimismo, el que se respeten las decisiones en todos los casos no deja de ser una ilusión, dado que, al igual que el monopolio de la fuerza, es una aspiración del sistema. Dependiendo del ambiente extrasocial que tenga el Sistema Político y de las interrelaciones que se produzcan con las Fuerzas

**Las Relaciones entre Policías y Militares en contextos de transición latinoamericanos:
Los casos de Argentina, Colombia y El Salvador**

del Sistema de forma intrasocial e intrasistémico, serán las interacciones que se producirán internamente dentro del sistema. Por lo tanto, el subsistema de Fuerzas del Sistema funciona igual que cualquier otro, siendo objeto de *inputs*, *outputs* y *feedback* por y hacia los otros sistemas y subsistemas.

Ahora bien, la forma de interrelacionarse internamente entre Policía y Militares (y dados determinados casos, una tercera fuerza) varía dependiendo de las exigencias que tengan los otros sistemas y las capacidades que manejan las mismas instituciones. Si hay un problema de orden interno desmesurado que excede las capacidades de la Policía y pone en juego el Sistema Político, se llevará a que este último utilice todo el entramado de las Fuerzas del Sistema para confrontarlo. Igualmente, si hay una amenaza de orden externo, como una guerra con otro Sistema Político, se llevará a que las Fuerzas del Sistema reaccionen de manera conjunta para hacer respetar las decisiones autoritarias. En ese orden de ideas, las Fuerzas del Sistema actúan con un carácter doble: como burocracia en contacto social y como subsistema regulador del cumplimiento de las decisiones autoritarias.

Se debe señalar que el presente modelo no es estático, por el contrario, es dinámico, entendiendo los cambios internos que se producen dentro del subsistema de Fuerzas del Sistema, el cual se puede dar de dos formas: uno de ellos es, de forma interna con el aumento del campo de acción por parte de una de las dos (o más) instituciones, ante el aumento o la disminución de *inputs* para dar respuesta a ellos; lo cual puede llegar a generar confrontaciones entre las mismas instituciones ante la compenetración y carácter difuso de sus campos de acción. Y otro, de forma externa, es decir, que tenga un impacto mayor o menor en la configuración del Sistema Político en general, incluyendo el gobierno, tal y como sería una dictadura militar, que le daría un papel más amplio en la resolución de las demandas sociales a las Fuerzas del Sistema, o un sistema sin ejército, que le concedería más importancia a otras burocracias ante una incapacidad de control de las Fuerzas del Sistema.

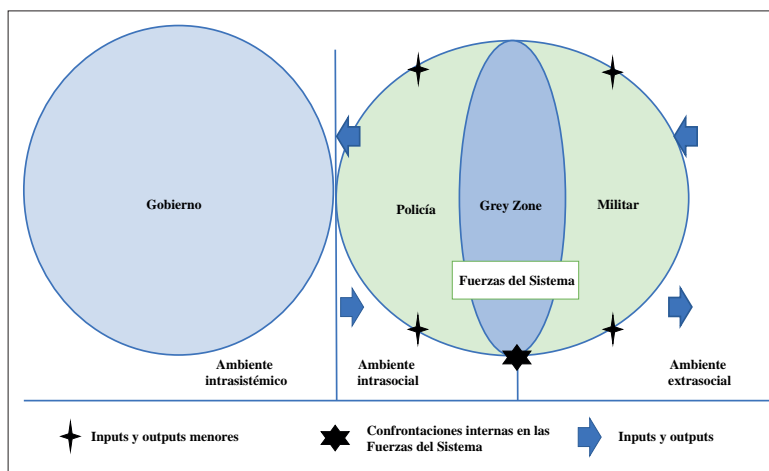
La importancia de ver las relaciones de esa manera amplia es que las Fuerzas del Sistema, al estar en el límite del Sistema Político y tener contacto con el ambiente extrasocial, intrasocial e intrasistémico; configuran un campo de interconexión en el que se manifiestan los otros subsistemas o sistemas, cambiando la forma de actuar o las capacidades de las Fuerzas del Sistema dependiendo de las necesidades para la persistencia del Sistema Político.

Las Relaciones entre Policías y Militares en contextos de transición latinoamericanos:
Los casos de Argentina, Colombia y El Salvador

Para terminar la definición de este marco analítico (reflejado en la figura 3) se debe ver que este es de carácter general y, por lo tanto, dependerá de cada Sistema Político y de su ambiente la configuración de las Fuerzas del Sistema.

Figura 3

El subsistema de las "Fuerzas del Sistema" y sus interrelaciones



Nota. Elaboración propia a partir del modelo de Easton (1999) y los apuntes de Almond et al. (2008), contando adaptaciones hechas a partir de otros autores. La figura tiene como propósito mostrar la cantidad de interrelaciones que se producen dentro del subsistema de las Fuerzas del Sistema.

No obstante, la anterior es una aproximación teórica propuesta desde la perspectiva latinoamericana, en el sentido de que conjuga al aparato militar y policial (y fuerzas intermedias) bajo la categorización de "Fuerzas del Sistema" como soporte último de las decisiones de los Sistemas Políticos. Sin embargo, un lector agudo puede llegar a la conclusión de que lo Militar termina configurándose como un respaldo a las decisiones más grandes e importantes del Sistema Político ante sus pares y demás órganos existentes en los sistemas extra sociales, mientras que la Policía pertenece al ámbito intrasocial, surgiendo la crítica de que se puede dar una separación al modelo, dado que soportan decisiones diferentes del Régimen Político (uno a nivel macro y el otro a nivel micro). Empero, la realidad es que ambas fuerzas son híbridas cuando se ven amenazadas las decisiones del Sistema Político, actuando de forma conjunta, haciendo la aclaración que cuando se habla de amenazas a las decisiones del

**Las Relaciones entre Policías y Militares en contextos de transición latinoamericanos:
Los casos de Argentina, Colombia y El Salvador**

Sistema Político, se hace referencia indirecta al término de seguridad, el cual es un concepto que se encuentra relacionado con las Fuerzas del Sistema. Un ejemplo de ello se puede ver en la militarización que han tenido diversas ciudades de Europa ante atentados terroristas, lo cual lleva el debate al uso de la fuerza dependiendo de las demandas.

1.3. Variables para tener en cuenta en el análisis de las relaciones entre policías y militares en los casos latinoamericanos

En cuanto a variables que se deben tener en cuenta al momento del análisis se debe empezar determinando que estas se construyen a partir de los conceptos que se pueden recopilar en cuanto a seguridad y la conjunción que se lleva a cabo con la categoría de Sistema Político. En ese orden, las categorías que el texto señala son parte de una construcción conceptual que el autor realiza para traer la teoría de los sistemas políticos a la seguridad.

Así, se comienza con el concepto de capacidad, el cual se puede entender de dos formas diferenciadas: primero, la capacidad como los recursos y personal, es decir, las posibilidades para responder a una determinada demanda. El segundo, la capacidad de negociación, definida como la habilidad para mediar a las demandas y para adquirir mayores recursos, personal, prerrogativas, entre otros; es decir, mientras “la capacidad” termina guiando la respuesta a una determinada demanda, “la capacidad de demanda” permite guiar estas hacia determinados resultados.

La capacidad de negociación es la combinación entre: la capacidad, las misiones de las Fuerzas (al aumento del número de misiones que se le asignen a una Fuerza, mayor será la importancia de la misma en el sistema; Ugarte, 2018), los apoyos intrasociales y extrasociales, la obtención de resultados esperados, relaciones con otras burocracias, la capacidad de transformación interna (*feedback*) y las políticas del gobierno en relación con ellos. Esto se deriva de una revisión práctica de los casos en la que estos factores afectan en que las Fuerzas del Sistema puedan tener un mayor margen de acción al momento de tomar sus decisiones.

Esta capacidad de negociación es fundamental dado que concluye el tipo de relaciones que existen entre Policías y Militares, ya que dependiendo de las anteriores variables van a lograr generar afectaciones en el Sistema Político. En

**Las Relaciones entre Policías y Militares en contextos de transición latinoamericanos:
Los casos de Argentina, Colombia y El Salvador**

ese orden de ideas, a mayor capacidad de negociación se genera una mayor autonomía respecto a este sistema, entre otros, mientras que de forma intrasistémica a mayor capacidad de negociación se puede subyugar o relegar a la otra fuerza a demandas menores.

Por otro lado, la existencia de amenazas puede determinar otro tipo de relaciones entre las Fuerzas del Sistema. “Amenaza” es un concepto fundamental a la hora de analizar cualquier perspectiva en torno a la seguridad (A partir de ella se define la seguridad; Ugarte, 2001); además es un factor al momento de entender las relaciones entre Policías y Militares, así como de cualquier tipo de análisis de la seguridad y la defensa en un país. Se pueden encontrar diversas definiciones de amenaza, en el presente documento, bajo la lógica que se ha manejado, se conceptualizan como un generador de tensión o perturbación al Sistema Político. No obstante, en términos de seguridad, este no es cualquier tipo de tensión o perturbación, sino que se deriva de una en la cual las decisiones del sistema se encuentran cuestionadas.

Ahora bien, el irrespeto de las decisiones que pueden generar perturbación o tensión en el sistema político se pueden dividir en dos tipos: las amenazas internas, estas se derivan de sistemas y subsistemas intrasociales; y amenazas externas, las cuales se derivan de sistemas y subsistemas extrasociales, principalmente de Sistemas Políticos externos. De forma ideal, teóricamente hablando, las amenazas internas son afrontadas por la Policía, las cuales se refieren en su mayoría a “problemas sociales”, es decir, pequeñas violaciones a la legalidad, a las normas, son una forma de plasmar las decisiones del Sistema Político (Esparza, 2015); mientras que las amenazas externas son en su mayoría afrontadas por los militares. Cabe resaltar respecto a las amenazas internas que son de corta escala, lo cual significa que cuestionan las decisiones del Sistema y que en una primera instancia no necesariamente lo ponen en tensión o perturbación; no obstante, al existir amplias demandas intrasociales insatisfechas si pueden derivar en problemas al régimen político.

Sin embargo, existen amenazas intermedias las cuales tienen carácter tanto interno como externo, funcionan a manera de red, naciendo en un subsistema intrasocial pero que tiene repercusiones en el extrasocial y viceversa; estas idealmente son trabajo de las Fuerzas Intermedias. Se debe recalcar que el uso de la fuerza, por lo menos en un Sistema Político democrático y basado en el derecho, siempre será el último recurso. Es importante señalar que cuando una amenaza extrasocial o intrasocial supera la capacidad de respuesta de

**Las Relaciones entre Policías y Militares en contextos de transición latinoamericanos:
Los casos de Argentina, Colombia y El Salvador**

la Fuerza del Sistema a la cual corresponde su resolución, el sistema (con el objetivo de evitar la existencia de tensiones y perturbaciones que puedan poner a duda su decisión) va a intentar poner todas sus capacidades (recursos y personal) para solucionar este tipo de problemática (tal y como lo menciona Gramsci, 1980). Lo anterior implica que si las Fuerzas Policiales se ven rebasadas el sistema político intentará utilizar todo su personal burocrático, estando dentro de los primeros las Fuerzas Militares.

La existencia de determinadas amenazas va a conllevar la convergencia o la separación de las Fuerzas del Sistema, teniendo en cuenta las misiones que se le hayan asignado desde los otros sistemas. Es decir, existe convergencia cuando la amenaza lleva a un mayor interrelacionamiento entre las Fuerzas del Sistema dado que ambas se ven obligadas a enfrentarlo, mientras que se produce un distanciamiento en el caso que las Fuerzas del Sistema se encarguen de amenazas diferenciadas. Cabe recalcar el hecho de que esta última es el modelo teóricamente ideal.

Ahora bien, el militar y el policía pueden denominarse de esta manera (expresándolo de forma enunciativa) en el ámbito social, pero su comportamiento, organización, entrenamiento, influencias y misiones pueden llevarlos a que en la práctica tengan una tendencia a la otra fuerza. En ese orden de ideas, la tendencia se puede definir a partir de los indicadores en la Tabla 2 donde la aproximación a los modelos ideales va a llevar a la identificación de una determinada orientación.

Tabla 2

Indicadores de las tendencias policiales y militares

Indicador	Tendencia	
	Policía	Fuerzas Militares
Comportamiento	Individual tendiente a la discrecionalidad.	Grupal basado en un orden jerárquico.
Organización	Horizontal-vertical.	Vertical.
Entrenamiento	Enfocado hacia la organización civil.	Enfocado hacia la letalidad.
Influencias	Intrasociales.	Configuraciones Extra sociales.
Misiones	Amenazas internas e intermedias.	Amenazas externas, especialmente la de sistemas políticos.

Nota. Elaboración propia con apoyo de información de Gómez, 2008; Easton y Moelker, 2010.

**Las Relaciones entre Policías y Militares en contextos de transición latinoamericanos:
Los casos de Argentina, Colombia y El Salvador**

De esta manera, la configuración de las tendencias permite cuatro tipos diferentes de clasificaciones, las cuales se expresan en la Tabla 3. Deduciéndose dos fenómenos: por un lado, el fenómeno de la militarización, el cual se puede resumir como el acercamiento a las posiciones militares (Easton y Moelker, 2010); mientras que, por otro lado, se tiene el policiamiento o constabularización (este último concepto es de carácter más europeo y hace relación a las fuerzas intermedias) en el cual se hace una mayor aproximación a las actuaciones policiales (Weger, 2010; Greener y Fish, 2013).

Tabla 3

Clasificaciones respecto a las tendencias de cada fuerza

Enunciación	Tendencia	
	Hacia la Policía	Hacia lo Militar
Policía	Policía ideal teóricamente.	Policía militarizada.
Militar	Militar policializado o constabularizado.	Militar ideal.

Nota. Elaboración propia con apoyo de información de Easton y Moelker, 2010; Weger, 2010; Greener y Fish, 2013.

Cabe resaltar que las fuerzas intermedias no tienen este tipo de problemáticas, dado que ellas, al poseer características de ambas fuerzas tienen la posibilidad de actuar de forma diferenciada, teniendo un actuar similar al de una Policía Militarizada o un Militar Policializado.

Ahora bien, las anteriores conceptualizaciones son importantes para determinar las relaciones que se establecen entre las Fuerzas del Sistema. El hecho de que una Policía se encuentre Militarizada facilita cualquier tipo de relación con los militares, dado que permite la existencia de relaciones de entendimiento entre ellos (por semejanzas de los mismos), lo mismo ocurre en el caso contrario de un Ejército policializado. No obstante, este aspecto debe complementarse con la capacidad de negociación, puesto que se puede presentar una tendencia que facilite la existencia de relaciones de entendimiento, pero en un contexto en el cual se subyuga la fuerza a cuya tendencia es la ideal. Es decir, una Policía Militarizada va a tener relaciones confluyentes con los Militares, pero ante una amplia capacidad de negociación de estos últimos es probable que los primeros se encuentren subyugados en muchas de sus decisiones.

2. UNA RELACIÓN MEDIADA: EL CASO DE ARGENTINA

En el caso argentino se produce la transición en 1983 con el regreso a la democracia, saliendo del período de las dictaduras militares y entrando a una reconfiguración del ámbito político en general. En ese orden de ideas, el contexto se encontraba predisposto para que se produjera una transformación que se diferencia de las otras de América Latina, dado que se basó en el cambio de las relaciones cívico-militares, dando a los militares cabida para una subyugación al poder civil sin aparentes resistencias (Pion-Berlín, 1997; Ugarte, 2016; Hunter, 1996).

De esta manera, se afirma que el sistema argentino se encontraba en un momento de tensión generado por la ineficiencia del gobierno en la solución de las demandas, ya que este estaba dando respuestas relacionadas con el ámbito militar (más no civil) y con poca retroalimentación efectiva. Por su parte, las Fuerzas Militares se encontraban expandidas a lo largo del Sistema Político, llegando a ocupar amplias posiciones (incluyendo el gobierno) e influencia la toma de decisiones en otras burocracias (entre ellas la subyugación de las policías y la gendarmería a su mando en la resolución de los casos sociales dentro de las Fuerzas del Sistema, así como una amplia relación con la rama de la justicia del país; Salles, 2012; Ugarte, 2018). Sin embargo, lo antedicho terminaría debilitando la imagen de la Institución al volverse receptora de demandas para las cuales no se encontraba capacitada, formando relaciones que poco tenían que ver con su entrenamiento militar, expandiendo sus misiones a todos los márgenes de las amenazas, pero sin lograr el resultado esperado.

Bajo ese contexto, Ugarte (2016) señala las tensiones y perturbaciones que se estaban produciendo en el Sistema Político de forma general y en las Fuerzas del Sistema (mediada por su relación intrínseca en ese momento coyuntural), así:

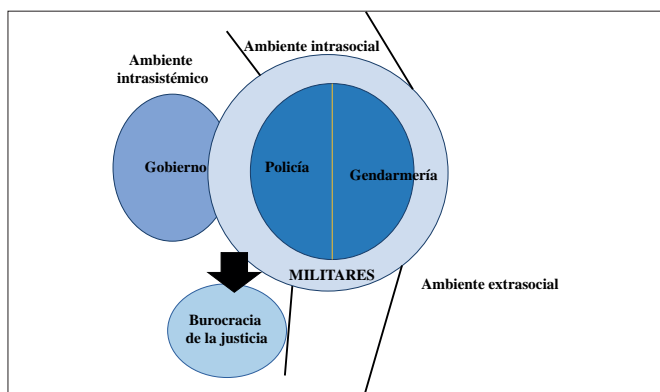
Las Relaciones entre Policías y Militares en contextos de transición latinoamericanos: Los casos de Argentina, Colombia y El Salvador

La derrota del país en el conflicto Malvinas ante Gran Bretaña, la crisis económica, los graves cuestionamientos por violaciones a los Derechos Humanos, y el rechazo generalizado a las políticas implementadas por el gobierno militar, determinaron la retirada virtualmente incondicional de las Fuerzas Armadas del poder, muy a diferencia de otros casos- particularmente Brasil, Chile, Uruguay, Ecuador- en los que tal retirada se produjo gradualmente o manteniendo las Fuerzas Armadas sectores de poder o reaseguros institucionales contra juzgamiento de sus conductas por parte del gobierno civil o reducciones significativas del presupuesto de defensa, o de privilegios de que gozaba el sector castrense (p. 42).

En ese orden de ideas, la capacidad de negociación de las Fuerzas Militares se había reducido al mínimo, demostrándolo con sus reducidas capacidades en el conflicto de las Malvinas, la reducción de los apoyos intrasociales y extra-sociales (derivada de un nuevo contexto internacional en el que se dejaban de lado las dictaduras), las protestas sociales reprimidas por una policía que era utilizada como aparato político (Aparicio, 2017), los resultados indeseados y una mala lectura de feedback ante los mismos.

Figura 4

El subsistema de las "Fuerzas del Sistema" y sus interrelaciones antes de la transición democrática Argentina



Nota. La figura tiene como propósito mostrar la importancia de los militares dentro del sistema político argentino antes de la transición a la democracia, equiparando sus decisiones al gobierno, subyugando burocracias como la Policía y Gendarmería, llevando a que otras burocracias como la Justicia responda a sus demandas.

**Las Relaciones entre Policías y Militares en contextos de transición latinoamericanos:
Los casos de Argentina, Colombia y El Salvador**

Bajo este entorno del Sistema Político, los militares, como respuesta de ultima ratio para responder a las demandas sociales, abandonan las posiciones de poder y cualquier influencia sobre el poder político, es decir, tienen un proceso mediante el cual se alejan de la decisión en gran medida de los outputs importantes (no los menores), relegándose de nuevo a sus posturas, solo al ámbito militar ideal (Pion-Berlín, 2008; Dubé y García, 2012). La institución castrense pasará de ser el centro del sistema político, a ser una institución “apátrida” para la sociedad (Carreras y Pion-Berlín, 2017). Lo anterior es importante, dado que los civiles asumirán el timón del país, teniendo como primera labor lograr de forma fáctica la subordinación de las instituciones militares.

Por consiguiente, las primeras labores que se llevarán a cabo son el desplazamiento de los militares del orden interno hacia el externo, la desmilitarización de instituciones como las Policías Federales y la Gendarmería Nacional (alejándolas del mando militar y de los miembros de estas instituciones que habían engrosado sus filas; Aparicio, 2017) y el recorte presupuestal (Ugarte, 2016; Hunter, 1996). Por ello, una de las principales labores que se van a desarrollar son los cambios legislativos pertinentes. De esta manera:

La sanción de un conjunto de leyes que privaron a las Fuerzas Armadas del poder político de que disfrutaron por tres décadas y las impulsaron a dedicarse a la defensa nacional: Ley Nro. 23554 de Defensa Nacional, Ley Nro. 24059 de Seguridad Interior, Ley Nro. 24429 de Servicio Militar Voluntario, Ley Nro. 24948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas, y Ley Nro. 25520 de Inteligencia Nacional, de las cuales quien suscribe fue corredactor o participo en su redacción según los casos. (Ugarte, 2016, p.43)

A ellas se suman leyes como la 23059 de 1988, estableciendo todo el nuevo sistema de seguridad en Argentina (Muzzopappa, 2017), al cual no se hace referencia de forma explícita en la constitución política del país (RESDAL, 2018). Esta nueva normatividad constituiría las bases para diferenciar a las Fuerzas Militares de Argentina y a las Policías. Por lo tanto, RESDAL (2018) afirma respecto al caso argentino:

Las fuerzas armadas son para la defensa nacional, y la seguridad interior es responsabilidad de las fuerzas militarizadas (Gendarmería, Prefectura y Policía de Seguridad Aeroportuaria), de los policías provinciales (24) y –hasta 2017– de una Policía Federal que en ese año fue trasladada a la jurisdicción del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. (RESDAL, 2018, p. 11)

**Las Relaciones entre Policías y Militares en contextos de transición latinoamericanos:
Los casos de Argentina, Colombia y El Salvador**

Con base a lo anterior, se debe resaltar que en Argentina las Fuerzas Militares son del ámbito nacional, teniendo solo una policía que cubre esta capacidad territorial (Policía Federal), la cual se encarga de los grandes delitos como el narcotráfico, el crimen organizado, entre otros. Pero, ante las capacidades que tiene cada nivel provincial en el país, cada una de ellas maneja autónomamente una policía diferente, la cual se encarga de los inputs menores, abarcando diferentes problemáticas sociales. Lo anterior es importante dado que esa transformación de las Fuerzas del Sistema en Argentina, en la cual se despejaría a los militares del campo de acción interno, implicaría que las policías (incluyendo la federal) y los otros órganos castrenses aumentarían sus capacidades para responder a ese vacío dejado por esa transformación en el Sistema Político.

No obstante, se debe resaltar que los inputs hacia la transformación y el cambio en el ámbito legal vendrían de diferentes sectores. Por un lado, un input proveniente del sistema extrasocial, el cual se refleja en la presión internacional para instaurar de nuevo un orden democrático coherente con los principios occidentales, ante el desgaste de la doctrina de seguridad nacional en la región, la pérdida de los apoyos de Estados Unidos, ante la entrada en la última fase de la Guerra Fría y su posterior finalización, y las malas relaciones que sostiene con varios países del sistema internacional como el Reino Unido, y después de la guerra de las Malvinas con los miembros de la Organización del Tratado del Atlántico Norte [OTAN] (incluyendo EE. UU. que decidió apoyar su alianza con la OTAN antes que a las concebidas con el país del Cono Sur en este conflicto).

Ahora bien, aparte de las demandas generadas en el ámbito internacional para que se produjera el cambio en las relaciones entre las Fuerzas del Sistema y el resto de los sistemas y subsistemas, se genera un marco de posibilidades en el orden internacional, el cual se basa en el input a los países para que participaran en las operaciones internacionales. Este tipo de demanda constituiría una ventana de oportunidad para los gobiernos civiles argentinos después de la dictadura, a causa de tener los recursos de los militares disponibles por no poder utilizarlos en el ámbito interno (Pion-Berlín, 1997). Lo anterior, recordando que las posibilidades del sistema son escasas y que tiene que decidir de forma estratégica donde implementar sus recursos por su eficiencia, teniendo a los militares con la función de la defensa nacional, la cual, si bien es importante, es de carácter disuasivo.

**Las Relaciones entre Policías y Militares en contextos de transición latinoamericanos:
Los casos de Argentina, Colombia y El Salvador**

El manejo de la defensa en Argentina se ha dado de forma internacional dependiendo de la relevancia que le otorgue el gobierno (Calderón, 2018), es decir, como ya se ha señalado, los recursos con los que cuenta el sistema político son escasos y, por lo tanto, cada gobierno decide como intervenir en manera de recursos para satisfacer las demandas sociales que considere pertinentes. De esta manera repercute para que el sector militar se aleje o se aproxime al conjunto del sistema internacional, y a las partes del mismo (como Estados de América Latina o del resto del mundo).

Por ello, los militares argentinos, ante la derrota del país frente a Reino Unido, no estaban en la disposición de enfrentarse a otro Estado. También, la guerra en el imaginario colectivo argentino se encontraría relegada por la pérdida al frente de su territorio continental. De esta manera, las misiones internacionales serían una oportunidad para utilizar los recursos militares pudiendo hacer dos roles: uno de mejoría frente a una comunidad internacional ante la cual se encontraba desprestigiada y otro de aprovechamiento de las Fuerzas Militares a la vez que aumenta el control civil.

Por su parte, en el ámbito intrasocial, las relaciones de las Fuerzas del Sistema se verían avocadas al cambio ante las violaciones de los derechos humanos cometidas por los militares, lo cual, sumado al contexto social y la dejación autónoma de su influencia en el poder político, llevaría a que en Argentina se presentara un caso diferente al resto de los países de la región, dado que en este contexto los militares serían totalmente rechazados por parte de la sociedad, para atender cualquier problema interno (Carreras y Pion-Berlín, 2017).

Todas estas perturbaciones llevarían a la necesidad de respuesta por parte del sistema político, el cual hará intentos para subordinar a los militares. Sin embargo, los esfuerzos del mismo no se gestarán por parte del Ministerio de Defensa Argentino, sino que, por el contrario, surgirían por otras entidades que componen el gobierno y algunas burocracias. Al respecto, se puede señalar que:

Este fenómeno, y la correlativa actuación de otros órganos, como los ministros de economía y de defensa, produjeron, ante el notorio fracaso del Ministerio de Defensa en el cumplimiento de sus funciones, el fenómeno agudamente denominado por David Pion-Berlín Civil Military circumvention consistente en que pese a la falta de voluntad y aptitud de conducción del Ministerio de Defensa, el Congreso y otros órganos con incidencia en la

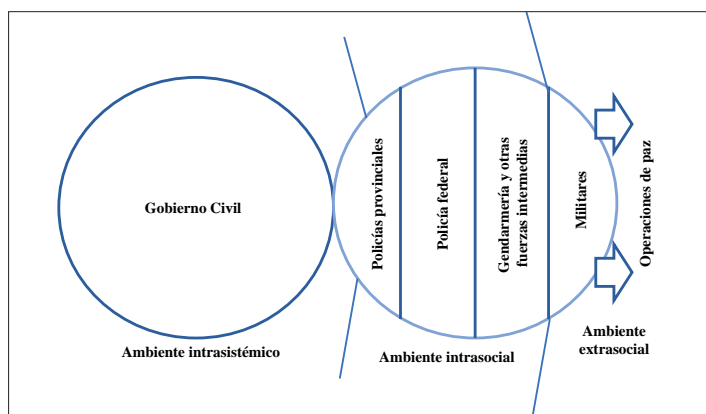
Las Relaciones entre Policías y Militares en contextos de transición latinoamericanos: Los casos de Argentina, Colombia y El Salvador

política de defensa compensaron tales debilidades, evitando el crecimiento del poder militar. (Ugarte, 2016, p. 43)

No obstante, esto no implica que la subordinación por parte de los militares se convierta inmediatamente en una política eficiente de seguridad y defensa, por el contrario, ha habido un desprendimiento por parte de la élite argentina de este tipo de dinámicas.

Figura 5

El subsistema de las "Fuerzas del Sistema" y sus interrelaciones en los primeros años de la transición y en el discurso ideal en Argentina



Nota. La figura tiene como propósito mostrar la reducción en las capacidades militares de negociación frente a la llegada de los gobiernos civiles, siendo el sector castrense relegado del Sistema Político e incluso social, encargándose de mediar en la defensa del país, pero respondiendo ahora al contexto de operaciones de paz; asimismo, refleja las nuevas capacidades que adquieren el resto de las Fuerzas del Sistema.

Sin perjuicio de lo anterior, en la realidad se ha producido una militarización coyuntural y estructural en Argentina, lo cual se deriva de las relaciones entre las Fuerzas del Sistema. Lo primero que se debe afirmar al respecto es que, para no causar ningún tipo de confusión en el lector, las policías provinciales son diferentes entre ellas y al ser un número grande (24) exceden las capacidades del presente estudio; no obstante, de forma general se afirma que no tienen en su mayoría funciones militares, sino que se concentran en asuntos relacionados con la convivencia en pequeños centros urbanos. Lo antedicho teniendo en cuenta que Argentina tiene pocos de estos que excedan el millón

Las Relaciones entre Policías y Militares en contextos de transición latinoamericanos: Los casos de Argentina, Colombia y El Salvador

de personas, siendo Buenos Aires la gran metrópolis del país con aproximaciones que superan los 10 millones de habitantes; por ello, con excepción de la capital, el resto de las ciudades afrontan problemas que pueden ser solucionados por autoridades a nivel local (amenazas internas) y, por lo tanto, no han tenido una gran militarización.

Por su parte, la Policía Federal se ha alejado de los militares, dado que estos se encargan de los amplios problemas de seguridad tanto en amenazas internas como intermedias (como anteriormente fue señalado); sin involucrarse en los temas de las amenazas externas. Así, todas las Policías nacionales (la Policía Federal, la Policía Aeronáutica, la Prefectura Nacional; Casas et al., 2018) y la Gendarmería pertenecen al ministerio de seguridad, alejándose en su mayoría del sector castrense; sin embargo, se debe señalar que esta última si tiene un carácter militar. Por consiguiente, entidades como la Policía Aeronáutica, o entidades que tienen relación con los puertos de las ciudades, contienen una amplia influencia por parte del sector castrense, lo cual, a pesar de tener contacto con la sociedad, representa una pequeña militarización dentro de su sector; en ese orden de ideas, se da una importante Fuerza en la Grey Zone.

No obstante, en Argentina los problemas presentados por las Policías Provinciales, específicamente los relacionados a la desconfianza por la corrupción (Ojeda, 2018, p. 44) y la necesidad de aumentar las respuestas a las tensiones en materia de seguridad, las cuales, según las sociedades, parten del hecho de aumentar el pie de fuerza con independencia del tratamiento y entrenamiento que tiene la misma (Carreras y Pion-Berlín, 2017). De esta manera, las Fuerzas del Sistema se ven obligadas a responder, pero sin los militares ante el desprestigio de la dictadura y bajo las órdenes de los civiles quienes se encontraban bajo la dirección de sus funciones.

En este contexto, en Argentina los gobiernos provinciales poco a poco irían incorporando a la Gendarmería dentro de las funciones que se le delegan a la policía, por lo cual, esta fuerza intermedia de carácter militar se vería implicada en la resolución de los conflictos sociales (Muzzopappa, 2017). A pesar de que en el país del Cono Sur ha emergido desde el sistema extrasocial e intrasocial el crimen transnacional con una amplia fuerza y, específicamente, el tráfico de drogas y de personas; ello ha llevado a la consideración por parte del presidente argentino, Mauricio Macri (2015-2019) del uso de los militares dentro de las operaciones contra las nuevas amenazas en el país. Todos los cambios legales de Argentina los llevaron a que los militares solo se encargaran de la defensa (Ugarte, 2018); sin embargo, este es un debate que ha cobrado vigencia en el país.

**Las Relaciones entre Policías y Militares en contextos de transición latinoamericanos:
Los casos de Argentina, Colombia y El Salvador**

Para finalizar el estudio del caso, se debe señalar que la transición va a tener un rol fundamental en las relaciones entre militares y policías en Argentina dado que esta se va a dar en un quiebre de la capacidad de negociación de los primeros, lo cual conlleva a que sean relegados de forma tajante del escenario del Sistema Político en general. Así, se genera una importante separación entre ambas, no obstante, las amenazas van a llevar a que las Fuerzas Intermedias medien en las demandas sociales provinciales ante el “exilio” del sector castrense de los problemas internos. Un aspecto importante de conclusión es que, si bien se ha producido una militarización de la seguridad en Argentina derivada del uso de la Gendarmería y Policías Militarizadas (como las referidas a aduanas y aeronáutica), esto no ha llevado a una militarización de las policías provinciales y federales.

Empero, se pueden encontrar unas nuevas dinámicas derivadas de las crecientes demandas intrasociales y extrasociales que componen el incremento del crimen organizado transnacional, lo cual ha llevado a la consideración de utilizar a las Fuerzas Militares nuevamente en la seguridad interior. No obstante, esto ha llevado a un debate de relevancia en el país en el cual se pone en discusión la pertinencia del uso de esta Fuerza y sus posibles repercusiones en el Sistema Político.

Tabla 4

Resumen entre militares y policías en Argentina

Las Relaciones entre Policías y Militares en contextos de transición latinoamericanos: Los casos de Argentina, Colombia y El Salvador

Relaciones entre Militares y Policías en Argentina	
Período de tiempo	Modelo ideal propuesto posttransición
Características de la relación	<p>La relación entre militares y policías en este período es de subordinación de los segundos hacia los primeros.</p> <p>Los militares son relegados del Sistema Político y separados tajantemente de las policías. No obstante, las autoridades civiles van a utilizar a la Gendarmería como medida de apoyo, militarizando la seguridad.</p>
Importancia de las amenazas	<p>Las amenazas interiores son las más habituales, pero para el Sistema Político son poco relevantes y tratadas de forma militar. Hay poca confluencia de amenazas intermedias. Se crea una amenaza externa a partir de las Islas Malvinas.</p> <p>Las amenazas interiores e intermedias son la prioridad de los gobiernos civiles, son atendidas por la Policía y la Gendarmería. No existe una amenaza externa inminente, no obstante, se destina a los militares a la defensa.</p>
Capacidad de negociación de cada Fuerza	<p>Fuerzas Militares: Alta</p> <p>Fuerzas Intermedias: Mínima</p> <p>Fuerzas Militares: Mínima</p> <p>Fuerzas Intermedias: Mínima</p> <p>Policías: Media.</p>
Tendencias de las Fuerzas	<p>Fuerzas Militares: Policializadas</p> <p>Policías: Militarizados.</p> <p>Fuerzas Militares: Ideal</p> <p>Policías: Ideal</p> <p>Fuerzas Militares: Ideal</p> <p>Policías: Ideal, pero con seguridad militarizada.</p>
Prospectiva	<p>La prospectiva se orienta hacia un nuevo papel de los militares dentro del Sistema Político. No obstante, no parece llevar a un afianzamiento de relaciones con las policías, sino que se ve más como una aproximación hacia la Gendarmería.</p> <p>Las amenazas interiores e intermedias son la prioridad de los gobiernos civiles, están son atendidas por los policías y la Gendarmería, teniendo de forma subsidiaria al sector militar.</p> <p>Fuerzas Militares: Media</p> <p>Fuerzas Intermedias: Media</p> <p>Policías: Media.</p> <p>Fuerzas Militares: con aspectos de policiamiento.</p> <p>Policías: Ideal, pero con seguridad militarizada.</p>

3. UN CASO DE TRANSICIÓN DE POSACUERDO: EL SALVADOR

El caso de El Salvador tiene tres momentos fundamentales en los que se puede evidenciar la relación entre las Fuerzas del Sistema. El primero de ellos es la relación que se produce de forma sistémica antes de la transición, es decir, antes de que se firmara el acuerdo de paz. El segundo, las aspiraciones que generaba de forma normativa el acuerdo de paz. Y, tercero, la realidad que se reflejó después de la ruptura (esquema similar al adoptado modelo argentino).

En ese orden de ideas, la situación en el país antes de 1992 era un conflicto armado interno en el cual se encontraba implicado el Estado salvadoreño y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional [FMLN], lo cual justificó que el ambiente intrasistémico y, de forma específica, el gobierno se viera permeado por las Fuerzas Militares, quienes abanderan la lucha contra la guerrilla. Por ello, las Fuerzas del Sistema (en especial el ejército) tenían una amplia posibilidad de respuesta ante el resto de los sistemas y, asimismo, podían constituir demandas para subsistemas como el gobierno. Al respecto se señala:

La fuerza armada, o el Ministerio de Defensa tenía dos vice-ministros, el Ministerio de Seguridad Pública, donde estaban los tres grupos de seguridad (Policía Nacional, Guardia Nacional y la Policía de Hacienda), y lo que era la Fuerza Armada que era completamente diferentes, pero como éramos dirigidos por una sola cabeza, entonces en algunos momentos funcionaba.

Así era como funcionaba el sistema de Seguridad pública de El Salvador en pleno conflicto armado, el Ministerio de Defensa era el que diseñaba e implementaba las políticas en relación a la Seguridad Pública, tomando en

**Las Relaciones entre Policías y Militares en contextos de transición latinoamericanos:
Los casos de Argentina, Colombia y El Salvador**

cuenta que la naturaleza operativa de los cuerpos de Seguridad Pública, era muy diferente a la operatividad de la Fuerza Armada (Gonzales, 2013, p. 26).

Por lo cual, el lector puede deducir que las Fuerzas del Sistema tenían una relación interna en la que dominaba el Ejército Salvadoreño; asimismo, además de ocupar el cargo de mayor relevancia, se debe desmentir el hecho de que actuarán de forma diferente al resto de Fuerzas, dado que la realidad es que estas actuaban como subordinadas de la primera fuerza; es decir, el sector de la seguridad pública era dependiente del militar, de la Fuerza Armada (Aguilar, 2016).

Las Fuerzas del Sistema y, en específico, el Ejército Salvadoreño, aumentaron su capacidad de forma exponencial en el conflicto armado, incrementando su presupuesto y su pie de fuerza. Un ejemplo de ello es que entre 1989 y 1991 las fuerzas de El Salvador se duplicaron en número y entre 1979 y 1987, es decir, 8 años, estaban cercanas a sextuplicarse. Mientras tanto, en el ambiente intrasocial se genera una fuerte presión social para la finalización del conflicto armado, una salida al mismo y a la violencia. Empero, en las labores por dar resultados y hacer frente al problema interno, las Fuerzas del Sistema generaron como respuesta a los inputs menores, dando outputs menores que se basaban en la violación de derechos (Gonzales, 2013). Sin embargo, este tipo de acciones sin patrones no genera per se tensiones en el Estado, sino que su acumulación empieza a generar perturbaciones, que se pueden convertir en tensiones.

Por su parte, en el ambiente extrasocial las Fuerzas del Sistema tienen una problemática con el cambio en el orden internacional, dado que este conflicto se enmarca en las características de la Guerra Fría, en la cual actúan actores como estados internacionales (Jaramillo, 2014). No obstante, a finales de la década de los 80 y comienzos de los 90, en el orden internacional se empieza a abrir paso a un nuevo período histórico en el cual no se da la confrontación entre dos bloques (comunista y capitalista), lo cual repercute en que se deje de hacer perturbación para la continuación del conflicto, mudando a un interés para su terminación (Jaramillo, 2014). En ese orden de ideas, las amplias capacidades que sustentan la amplitud del aparataje militar ya no se encontraban y, por el contrario, se empezaban a generar perturbaciones desde el sistema extrasocial para que cambiara todo el contexto centroamericano, incluyendo el salvadoreño. Cabe resaltar que una amenaza externa no era tan relevante

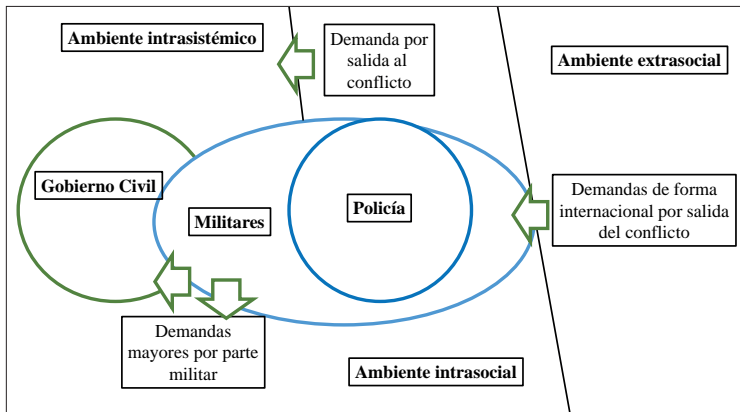
**Las Relaciones entre Policías y Militares en contextos de transición latinoamericanos:
Los casos de Argentina, Colombia y El Salvador**

en el escenario de El Salvador, por lo que los militares se encargaban de la seguridad del orden interno.

De igual importancia, de forma intrasistémica las Fuerzas del Sistema no encontraron mayor resistencia, dado que, si bien no dominan de forma normativa el Sistema Político, sí lo hacen de forma fáctica, liderando todo el proceso del país. No obstante, las presiones por una apertura democrática propia de los procesos de salida de conflicto calcan en el imaginario social, reduciendo el poder tácito de la institución militar. Es decir, en términos del modelo propuesto, las Fuerzas del Sistema y, en específico, la Fuerza Armada, tenía la capacidad de aplicar demandas al Sistema Político, intrasocial y extrasocial en general que llevarán a que los recursos disponibles se lleven a los outputs de estos inputs y, ante la cooptación, de forma tácita, es decir, de forma más establecida en el imaginario colectivo que propiamente basada en el uso de la fuerza.

Figura 7

El subsistema de las “Fuerzas del Sistema” y sus interrelaciones en El Salvador antes de la transición



Nota. La figura muestra la fuerza que tienen los Militares a pesar de que se encuentre un gobierno civil. Al igual, refleja las capacidades del sector castrense en el contexto del conflicto.

De esta manera, Aguilar (2016) afirma:

El desmedido poder que ostentaban los militares en las instituciones sociales y políticas, los había convertido en un poder fáctico situado por

**Las Relaciones entre Policías y Militares en contextos de transición latinoamericanos:
Los casos de Argentina, Colombia y El Salvador**

encima de cualquier otro poder fáctico (Samour, 1994). En tal sentido, la desmilitarización de la sociedad salvadoreña y las reformas políticas que lo acompañaron, buscaron dar paso al establecimiento de un nuevo régimen político basado en el respeto al Estado de derecho y en el fortalecimiento del poder civil (p. 62).

En ese orden de ideas, los acuerdos de paz, que se verían posteriormente plasmados en la Constitución, reflejarían una nueva perspectiva de organización social, política y de las relaciones entre las Fuerzas del Sistema. De esta manera, la respuesta a las demandas y perturbaciones generadas en los diferentes sistemas y subsistemas tendría su solución en el cambio y la irrupción de la institución que tenía un amplio dominio sobre el sistema político: La Fuerza Armada. Cambiando esta se transforma todo el entorno social de El Salvador. En ese orden, los outputs son:

La reformulación de la misión, doctrina, régimen institucional y actuación de la Fuerza Armada, [que] estableció los principios de la reforma militar que fue plasmada en el Capítulo 1 de los Acuerdos de Chapultepec. Se le definió como una institución obediente, profesional, apolítica y no deliberante, con carácter instrumental, es decir, no decisorio en el campo político (ONU, 1993). Se estableció que su misión es la defensa de la soberanía del Estado y de la integridad del territorio (art. 212, Cn.) frente a una amenaza militar externa y que su doctrina se asienta en la distinción de los conceptos de seguridad y defensa nacional. La seguridad interna sería responsabilidad de la nueva Policía Nacional Civil, la cual fue concebida como un cuerpo policial profesional, independiente de la Fuerza Armada y ajeno a toda actividad partidista (ONU, 1993). Con ello, quedó establecido que la seguridad pública sería competencia de instituciones civiles y no militares (Aguilar, 2016, p. 61).

De este modo, la transformación se proponía de forma integral, partiendo de la base que era necesario separar las funciones militares, encaminándolas a la defensa y las funciones policiales, encaminadas a la seguridad pública. No obstante, la Policía Nacional (y en sí, todos los cuerpos de seguridad pública), dada la alta influencia militar que tenía y las violaciones de derechos humanos cometidas en el marco del conflicto, no se consideraba apta para ocupar este tipo de tareas internas, resaltando la especial relevancia que cobraban los temas de seguridad humana ante las nuevas conflictividades que se generaban en el posacuerdo; por ello se crea la Policía Nacional Civil [PNC], con un

**Las Relaciones entre Policías y Militares en contextos de transición latinoamericanos:
Los casos de Argentina, Colombia y El Salvador**

carácter que permitiera tener una nueva cara para la Policía y relegará a los militares a un segundo plano (Gonzales, 2013; Aparicio, 2017). Dentro de las promesas que se hicieron para efectuar una reforma también cabe resaltar el hecho de que se quería reducir ingresos, recursos de inteligencia y el número de militares, asimismo, estos pasarían a tener un mayor control civil con un fuerte mando liderado por el Ministerio de defensa (Gonzales, 2013).

Es así como, en El Salvador se abriría un nuevo período donde se buscaba que los civiles tuvieran el control estatal, dado que:

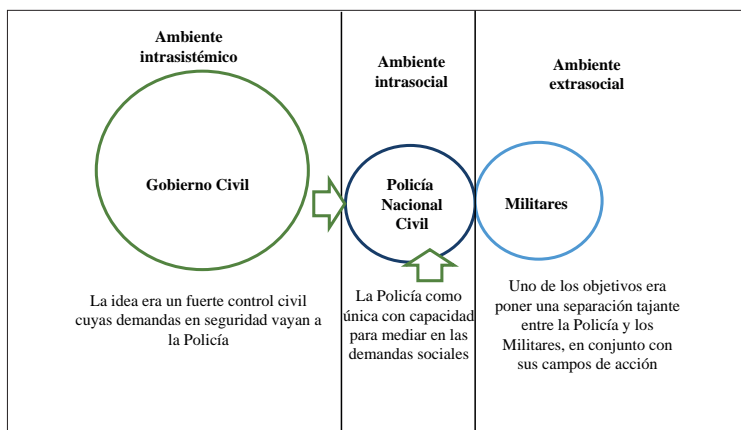
En el pasado la Fuerza Armada era una supra institución que estaba por encima de las demás instituciones, para decidir sobre una gran variedad de aspectos y con un alto nivel de autonomía respecto de los poderes del Estado” (Córdoba, 1999, p. 8). Tal y como sostiene Costa “los militares salvadoreños no solo cumplían una función de árbitros del sistema político, sino que, en realidad habían gobernado casi sin interrupción desde la independencia y entre 1932 y 1979” (1999, p. 77). Debido a ello, el proceso de recomposición de la FAES resultó fuertemente traumático para el sector militar de la época. La reforma militar “impuesta”, enfrentó una dura resistencia tanto dentro de los estamentos militares como de los sectores conservadores más radicales, que se habían beneficiado de la autonomía y el poder ostentado por los militares hasta el fin de la guerra civil (Aguilar, 2016, p. 62).

De esta manera, se abre una nueva ventana de oportunidad que es la respuesta a un nuevo contexto en el cual se buscaba, ante una mejor posición civil, reducir la capacidad de negociación de los militares y llevarlos a una transformación institucional que derivaría en una reforma de todo el Sistema Político. Es importante resaltar que, dentro de la misma población civil va a existir oposición a la eliminación del status quo ya establecido, el cual tenía como centro a la institución militar (Aguilar, 2016). Por consiguiente, se abre un cambio en el sistema intrasocial y en el sistema político en general, lo cual se deriva de la desaparición de la amenaza intermedia fundamental tal y como era el FMLN.

**Las Relaciones entre Policías y Militares en contextos de transición latinoamericanos:
Los casos de Argentina, Colombia y El Salvador**

Figura 8

El subsistema de las “Fuerzas del Sistema” y sus interrelaciones en El Salvador en el modelo ideal después de la transición



Nota. La figura busca reflejar los cambios de relaciones que se querían producir después de la transición, derivados de una nueva Fuerza Policial civil, un gobierno civil fuerte y militares con capacidades reducidas en el contexto interno.

Sin embargo, la realidad en El Salvador es bastante diferente, dado que la Fuerza Armada se encontraría en el proceso de transición como un actor central, lo cual lleva a que esta haya tenido un involucramiento tal y como fue el que antiguos miembros de la institución castrense fueron los primeros policías de la PNC, así como estos fueron fundamentales en los procesos de planeación de las directrices de este nuevo órgano (Aguilar, 2016). De la misma manera, algunos puntos de lo pactado fueron incumplidos con posterioridad, dado que en un primer momento se da una reducción de personal y de gasto en el sector militar, no obstante, la posterior tendencia se llevaría al aumento de sus miembros y de sus recursos, llevando así a un incumplimiento de pacto (Gonzales, 2013).

Acompañado de lo anterior, la PNC empezó a mostrar visos de incapacidad ante el fenómeno de la inseguridad y violencia en el país; de la misma forma, hechos de corrupción empezarían a flanquear las perspectivas que se tenían sobre esta fuerza civil (Ojeda, 2018). Esto llevaría al aprovechamiento por parte de los gobiernos para poner en funcionamiento la excepcionalidad del uso de las Fuerzas Armadas en el país, llevando a que cumplieran tareas relacio-

**Las Relaciones entre Policías y Militares en contextos de transición latinoamericanos:
Los casos de Argentina, Colombia y El Salvador**

nadas con la seguridad pública, ocupando un papel normativamente transitorio que en la realidad se volvería permanente (Aguilar, 2016; RESDAL, 2018 y Gonzales, 2013). Un ejemplo de la importancia que cobrará en el orden interno estas relaciones se puede evidenciar en que entre 2006 y 2014 se multiplicaría por más de 8 veces la participación de militares en tareas internas, pasando de 897 miembros militares en estas misiones a 7900 (Aguilar, 2016).

Ahora bien, Fumara (2004) plantea una tesis respecto al papel que juega el sistema extrasocial, específicamente los Estados Unidos como sistema político exterior, cuyo rol sería fundamental en la determinación del nuevo interrelacionamiento entre las Fuerzas del Sistema. Este actor permitió que existiera una configuración de predominancia militar en el conflicto interno que en su momento tuvo como justificación la lucha contra el comunismo; teniendo ahora una nueva militarización de la seguridad pública a partir de la guerra contra las drogas, siendo el triángulo norte de Centroamérica una zona predilecta para el tránsito de la misma, dada la debilidad institucional.

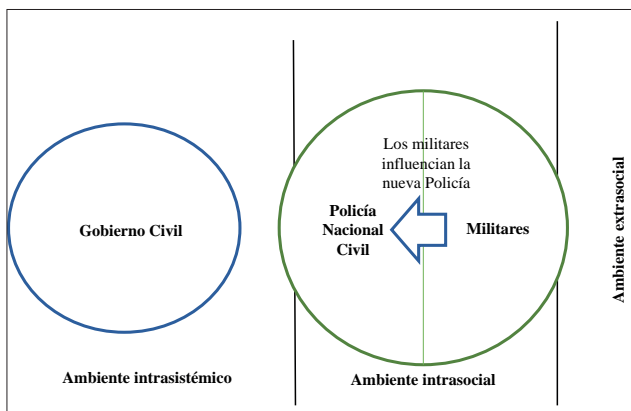
No obstante, la derivación institucional de las relaciones entre policías y militares no serían similares en la forma al anterior período de la transición porque si se produjeron transformaciones reales a finales de siglo XX y comienzos del XXI, las cuales alejarían al sector militar de la dominación policial. Es decir, se pasa de un estado militarizado, entendiendo este término como la apropiación por parte de diferentes burocracias en un escenario castrense, a uno en el cual hay estructuras civiles, pero en la seguridad interior se da una dinámica que lleva a una policitación del ejército y a una Policía que se ve involucrada en doctrinas militares por sus raíces históricas.

Cabe resaltar que el fenómeno anterior se deriva de una institucionalidad civil del sistema político que no ha podido responder a las dinámicas sociales y sus demandas (puntualmente hablando de dinámicas como pobreza, desigualdad y marginalidad; García, 2014), por lo cual ha recurrido a las Fuerzas del Sistema para hacer respetar sus decisiones respecto a la distribución de recursos escasos. Sin embargo, el proceso de feedback no ha logrado impactar en el sistema, llevando a que el contexto social sea problemático y sin ningún tipo de respuestas. Lo antedicho derivaría en una amplia violencia y en la profundización de problemáticas sociales como la pobreza (Gonzales, 2013).

Las Relaciones entre Policías y Militares en contextos de transición latinoamericanos:
Los casos de Argentina, Colombia y El Salvador

Figura 9

El subsistema de las "Fuerzas del Sistema" y sus interrelaciones en El Salvador en la realidad



Nota. La figura muestra la continuación de una fuerte capacidad de negociación parte de los militares y de influencia a lo largo de este período.

De esta manera, en El Salvador se presenta una fuerte capacidad de negociación por parte de los militares, lo cual lleva a que se establezca una relación con la Policía que, si bien no es de subyugación, es de influencia. La PNC terminaría partiendo de las directrices dadas por los mismos militares para su organización, derivando en una Policía con tendencia a esta. Asimismo, la falta de outputs de la Policía y las crecientes demandas derivadas del fenómeno de las amenazas internas e intermedias, principalmente la violencia y el narcotráfico respectivamente en las categorías, van a llevar a que los militares aumenten sus misiones y con ellos sus capacidades.

**Las Relaciones entre Policías y Militares en contextos de transición latinoamericanos:
Los casos de Argentina, Colombia y El Salvador**

Tabla 5
Resumen relaciones entre militares y policías en El Salvador

Relaciones entre militares y policías en El Salvador

Período de tiempo	Período pre-transición dictadura militar	Modelo ideal propuesto posttransición	Modelo real	Prospectiva
Características de la relación	La relación entre militares y policías en este periodo de subordinación de los segundos hacia los primeros.	Los militares son relegados del Sistema Político y separados tajantemente de los de las Policías.	Los militares son fundamental de la transición, aumentando su capacidad de negociación a medida que la Policía Nacional Civil pierde sus apoyos. Al final, la Policía terminaría siendo un reflejo del sector castrense.	Una mayor capacidad de negociación militar por el Sistema Político, pero teniendo una fluencia sobre la Policía y no de subordinación.
Importancia de las amenazas	Alta importancia de amenazas internas e intermedias (especialmente esta última por el Frente Farabundo Martí), y ningún tipo de amenaza externa.	Alta importancia de las amenazas internas. El Ejército es relegado a la defensa, siendo las amenazas externas casi nulas. Se espera una menor incidencia de amenazas intermedias.	Alta importancia de las amenazas internas (violencia) e intermedias (narcotráfico), siendo respondidas por todas las Fuerzas del Sistema. No existe amenaza externa.	Alta importancia de las amenazas internas (violencia) e intermedias (narcotráfico), siendo respondidas por todas las Fuerzas del Sistema. No existe amenaza externa.
Capacidad de negociación de cada Fuerza	Fuerzas Militares: Alta Policías: Mínima.	Fuerzas Militares: Baja Policías: Media.	Fuerzas Militares: Alta Policías: Baja.	Fuerzas Militares: Media (derivado de la continuación de la violencia, lo cual les resta apoyos). Policías: Baja.
Tendencias de las Fuerzas	Fuerzas Militares: Policiolizada Policías: Militarizados.	Fuerzas Militares: Ideal Policías: Ideal.	Fuerzas Militares: Policiolizadas Policías: Militarizadas.	Fuerzas Militares: Policiolizadas Policías: Militarizadas.

4. UN CASO DEL SIGLO XXI: COLOMBIA

El caso de Colombia es emblemático en cuanto a las relaciones entre policías y militares, dado que este se encuentra atravesado por un contexto en el cual no se producen intervenciones militares de importancia como golpes de Estado, pero si se desarrolla una problemática de conflicto armado interno, lo cual pone a este país en un lugar de relevancia en el debate. Para entender el caso colombiano, vamos a dividir en tres la periodicidad del país, en un primer momento se analizarán las bases que pone la “transición” después del mandato militar de Rojas Pinilla (1953-1957) en las relaciones entre policías y militares; posteriormente, en un segundo momento se analiza las décadas de los 80 y los 90 en las cuales se ponen hitos sobre las relaciones entre las fuerzas del sistema y, por último, se pone de contexto la transición que se intenta llevar a cabo por medio del proceso de paz.

En ese orden de ideas, el mandato del General Rojas Pinilla (1953-1957) va a ser fundamental en la definición de las relaciones entre policías y militares dado que estas, con anterioridad, se encontraban subordinadas a las relaciones existentes entre los dos partidos tradicionales del país (conservador y liberal), por lo cual el Ejército y la Policía eran instrumento de uno u otro. Un ejemplo de estas relaciones se puede establecer el 9 de abril de 1948 cuando en medio del hecho histórico conocido como “el Bogotazo”, el presidente (conservador) convoca a militares a la capital del país para restablecer el orden, mientras que hubo policías que en Bogotá se revelaron al ejecutivo.

Con la llegada de Rojas Pinilla el Ejército empieza a dar visos importantes de autonomía institucional, un militar había sido proclamado (con ayuda de los dos partidos tradicionales) dictador (Illera y Ruiz, 2018) y posteriormente sería elegido presidente, dirimiendo finalmente ante la presión llevada a cabo

**Las Relaciones entre Policías y Militares en contextos de transición latinoamericanos:
Los casos de Argentina, Colombia y El Salvador**

por la opinión pública causada por los partidos políticos, principalmente. Lo anterior sería fundamental, los militares habían jugado un rol primordial en el sistema político colombiano (se reitera que esto lo hicieron bajo la égida del poder civil) y su líder, el General Rojas Pinilla, se había posicionado como una tercera vía política, de ahora en adelante se verían con un rol independiente a los partidos del país, siendo este un feedback que no tuvo en cuenta la élite civil al demandar el “golpe de estado”.

No obstante, en cuanto a las Fuerzas Militares hay varias demandas que los mantendrían a raya de hacer nuevamente un “golpe de Estado”. El primero de ellos es el hecho de que una acción militar para tomar el control del sistema político necesita de algún entorno y apoyo de las élites civiles; los militares habían sido desprestigiados como medida alternativa, lo cual implicaba que ya no tendrían capacidad para ocupar esa posición decisiva. El segundo, la participación en la Guerra de Corea, que alinearía a los militares colombianos hacia el Ejército estadounidense como el modelo de profesionalización a seguir, siendo de vital importancia dado que principios como la democracia y la no interferencia en los asuntos civiles serían agregados en su haber, no obstante, también se verían acompañados por un importante sentimiento anticomunista (el cual coincide con las élites civiles que ocuparían los gobiernos).

Tercero, el comienzo de la Doctrina Lleras en la cual (después de un discurso del presidente Alberto Lleras Camargo en el teatro Patria) se consolida el ámbito de acción militar a los aspectos de la disciplina, relegándolos de la política, entendiendo esta última desde la teoría como el gobierno; sin embargo, ellos continuarían siendo los encargados indiscutibles del tema de la seguridad de la nación, que llevaría a tres puntos fundamentales: primero, reforzar la autonomía militar, lo cual conlleva a un mayor margen de acción sin tener necesidad de una intervención por parte de las élites civiles, es decir, se recortan las demandas por parte de estas últimas y se aumenta el margen de demandas menores que pueden resolver, pero también transforma la capacidad de acción del gobierno en apoyos que lo llevan a utilizar sus recursos con independencia, el mejor ejemplo de esto es la tradición que se abre de poner a un militar en la cabeza del Ministerio de Guerra (posteriormente denominado Ministerio de Defensa Nacional). Segundo, se afianza una mayor obediencia o subordinación a las élites civiles y al mantenimiento del sistema político, lo cual lleva a que los militares den mayor atención de recursos a las demandas de los mismos. Tercero, como resultado de los dos anteriores, la

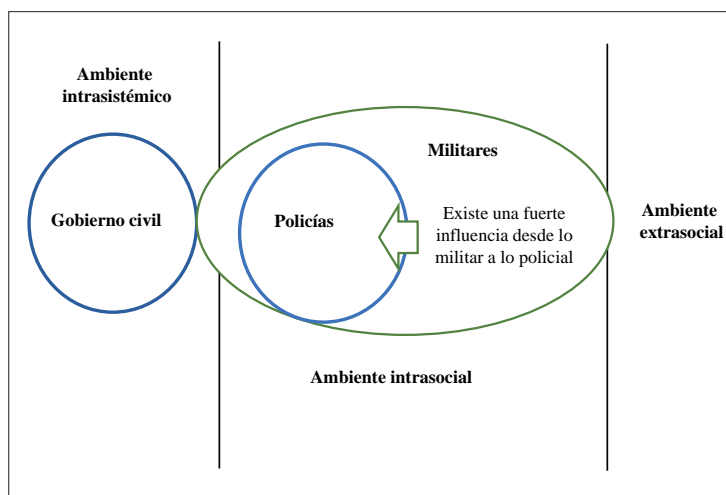
**Las Relaciones entre Policías y Militares en contextos de transición latinoamericanos:
Los casos de Argentina, Colombia y El Salvador**

mayoría de los cambios hechos por la Institución serán realizados en el orden interno por medio del feedback.

Cuarto, pero más importante para la temática a analizar, de Rojas Pinilla se heredaría una Policía naciente con amplia influencia de militares al ser sus primeros oficiales descendientes del Ejército Nacional (Aparicio, 2003), lo cual, llevado al contexto, se materializa en el hecho que la Policía Nacional sería una especie de “brazo militar” en un comienzo y se encontraría bajo una fuerte influencia por parte de estos. Lo anterior significa que las principales demandas intrasociales y extrasociales estarían mediadas por los militares en primera medida, siendo relegados a una porción de las demandas menores. Ejemplos de lo anterior son: el papel que tiene el ministro de guerra como militar, en dirigir la cartera en a la que se encuentra adscrita la Policía; y el recurrente uso que se le da al estado de excepción por medio del cual (entre otras atribuciones) se entregaba el orden público a los militares para ejercer un importante control social.

Figura 10

El subsistema de las “Fuerzas el Sistema” y sus interrelaciones en Colombia después de Rojas Pinilla



Nota. La figura muestra una configuración inicial de las relaciones entre las Fuerzas del Sistema, en la cual los militares tienen una amplia capacidad de negociación e influencia sobre la Policía, sin subyugarla directamente.

**Las Relaciones entre Policías y Militares en contextos de transición latinoamericanos:
Los casos de Argentina, Colombia y El Salvador**

Las relaciones entre policías y militares en el período de los 60 y los 70 no discurrirían de forma diferente, por el contrario, se puede ver una continuación de la militarización dentro de la policía, pero que se vería acompañada por un nacimiento de una marcada identidad institucional (Aparicio, 2003) que le permite abrir espacios para alejarse del Ejército. No obstante, hay cinco factores que cambian la relación que tienen ambas instituciones de forma marcada en la década de los 80 y 90.

El primero es el hecho que reseña García Villegas (2008) al afirmar:

La prioridad del orden público en los asuntos de gobierno ha hecho sobrevalorar la participación de la Fuerza Pública en la dinámica institucional del Estado y ha desequilibrado el balance constitucional entre las ramas del poder público. La participación de la Fuerza Pública se ha consolidado a través de la utilización frecuente que los gobiernos han hecho de los estados de excepción.

El estado de excepción se convirtió, por lo menos hasta 1991, en un instrumento ordinario de la política gubernamental. (...) La excepción era casi permanente. Así, por ejemplo, en los 21 años transcurridos entre 1970 y 1991 Colombia vivió 206 meses bajo estado de excepción, es decir, 17 años, lo cual representa el 82 % del tiempo transcurrido. (...) Hubo períodos en los cuales se impusieron profundas restricciones a las libertades públicas, a través por ejemplo de la justicia militar para juzgar a los civiles. A finales de 1970 el 30 % de los delitos del Código Penal eran competencia de cortes marciales (s.p.).

El estado de excepción le permitiría al sistema político colombiano tener una amplia influencia militar a lo largo de este período, mediando en la frontera entre lo que se considera legal y lo inconstitucional (Vargas, 2010). Las guerrillas y la violencia en el país tendrían una gran influencia en este tipo de dinámicas para darle mayor autonomía a los militares, esperando que con ello se pudieran ver mejores resultados; sin embargo, esto no ocurrió (en parte por la falta de entrenamiento y de equipo necesario) y por el contrario se darían amplias violaciones de derechos humanos (García Villegas, 2008).

Por otra parte, hay dos demandas que es fundamental entender en este nuevo período del país: la primera, una demanda de una nueva lucha que se estaba librando a nivel internacional, la cual es el cambio de la Guerra Fría (perspec-

**Las Relaciones entre Policías y Militares en contextos de transición latinoamericanos:
Los casos de Argentina, Colombia y El Salvador**

tiva bajo la que Colombia tenía una lucha a la cabeza de las Fuerzas Militares contra las guerrillas comunistas, comportándose la Policía como subordinada a la misma) a la Guerra contra las drogas; esta última, liderada por EE. UU. En este conflicto, los policías tendrían un papel central en su combate en Colombia, siendo la primera fuerza designada para el mismo (Barón et al., 2008), es decir, sería la respuesta del sistema político colombiano a una demanda de los sistemas extrasociales; recordando que en el país el fenómeno del narcotráfico se encontraba en apogeo. Si bien la Policía sería la primera fuerza del sistema en mediar esta demanda, con el tiempo se vería superada, lo cual llevaría al involucramiento de los militares dentro del mismo. Pero, esta nueva demanda acarrea que las Fuerzas del Sistema respondan en un primer momento con su parte policial, lo cual lleva a que esta adquiera mayor autonomía y capacidad respecto a los militares del país.

Y la segunda, el aumento que se da en las necesidades de la población urbana ante el incremento de la densidad dentro de las mismas (Ortega, 2008). Esto lleva a que la fuerza letal militar sea ineficiente e insuficiente para la solución de estas problemáticas, así como se necesitaría de una Policía que se encontrara más acorde con dinámicas especializadas en la seguridad ciudadana.

De la misma manera, en la década de los 80 y 90 se producen importantes transformaciones a nivel del sistema político, derivadas del mismo hecho histórico: las negociaciones de paz con las guerrillas (Vargas, 2010; Illera y Ruiz, 2018). El hecho de que los gobiernos civiles tuvieran la habilidad de hacer acuerdos con los grupos armados sin tener que mediar con quienes los habían enfrentado (las Fuerzas del Sistema) va a causar escozor dentro de las mismas fuerzas, en parte porque vulnera la autonomía propia que ellos se les había concedido en términos de seguridad.

De esta manera, el que se pudiera dar una salida negociada al conflicto establece en un primer momento la posibilidad de que las Fuerzas Militares no fueran tan necesarias en la seguridad pública del país; lo cual reduce de forma importante su capacidad de negociar con otros subsistemas y sistemas, incluyendo la fuerza policial. Sin contar que esto, en términos psicológicos, afectaría notablemente las Fuerzas Armadas como reacción al Gobierno, es decir, al ponerse a prueba la autonomía militar se pone también en entredicho la subordinación. Un ejemplo de lo anterior se puede ver en la Toma del Palacio de Justicia en 1985 donde se produce abiertamente una desobediencia por parte de los militares a cargo de recuperar el edificio que se encontraba en manos del M-19

**Las Relaciones entre Policías y Militares en contextos de transición latinoamericanos:
Los casos de Argentina, Colombia y El Salvador**

(Guerrilla colombiana Movimiento 19 de abril), siendo esta una muestra fehaciente de un momento en el cual el gobierno y las Fuerzas Militares disocian (Illera y Ruiz, 2018).

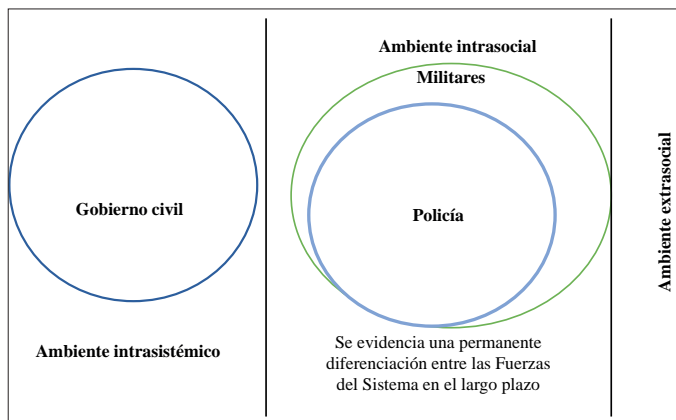
Finalmente, el hecho de que el narcotráfico sea una amenaza central y se pudiera dar una salida negociada con el M-19 (la única guerrilla de importancia con características urbanas), va a llevar a que la Policía adquiera mayor capacidad de negociación, así como que tenga más relevancia en el nuevo contexto del país. Es decir, la Policía ya no se encontraría relegada a las demandas menores, dado que su importancia en un nuevo contexto se hacía evidente ante las demandas que exponían sectores como el gobierno (especialmente derivado por la desconfianza que puede causar el Ejército ante sucesos como el Palacio de Justicia), el ambiente intrasocial (inseguridad en las ciudades ante su crecimiento demográfico) y el ambiente extrasocial (narcotráfico).

A causa de ello, se genera un hito en Colombia como fue la promulgación de la Constitución de 1991 en cuyos arts. 216 y 218 consagra la naturaleza civil de la institución policial, así como su separación respecto a las Fuerzas Militares. No obstante, si bien se ha dado de manera paulatina una separación entre la institución militar y policial, todavía persiste en esta última un importante legado castrense, lo cual lleva a que sea reconocida como una Fuerza Armada. De la misma manera, la tradición derivada del hecho que los militares participen en la seguridad interna del país va a llevar a que en Colombia se involucren a las Fuerzas del Sistema bajo una denominación común, la cual es Fuerza Pública, haciendo una clara alusión a su participación (incluyendo claramente la militar) en el mantenimiento del orden público. Cabe resaltar que uno de los hechos más importantes que va a romper la subyugación existente de la Policía al Ejército (como la principal Fuerza Militar del país) va a ser la llegada del primer ministro de defensa civil a inicios de la década de los 90; lo cual abre una nueva perspectiva para la Fuerza de Policía, sin embargo, motivos como el conflicto armado interno y la misma naturaleza del Ministerio van a tener una clara militarización.

Las Relaciones entre Policías y Militares en contextos de transición latinoamericanos:
Los casos de Argentina, Colombia y El Salvador

Figura 11

El subsistema de las “Fuerzas del Sistema” y sus interrelaciones en Colombia antes de los 80 y 90



Nota. La figura muestra una configuración a largo plazo de las Fuerzas del Sistema en Colombia, en la cual se puede evidenciar la búsqueda de una diferenciación entre ambas a pesar de sus convergencias por medio de tendencias.

Las negociaciones con las guerrillas van a ser fundamentales en los cambios que se llevan a cabo en las relaciones entre Policías y Militares (en sí, en el Sistema Político), dado que estas establecen una nueva relación entre las Fuerzas del Sistema. Lo anterior es reafirmado por Illera y Ruiz (2018) que afirman:

Las irrupciones militares en política en Colombia, por tanto, han sido limitadas a un breve gobierno semi-militar, algunos “ruidos de sables” o expresiones públicas de inconformidad por parte de altos mandos y a un par de planes de intervenciones militares pobremente organizadas y ejecutadas. Sin embargo, la estabilidad de la interacción civil militar en Colombia ha tenido como puntos álgidos y de tensión los procesos de negociación del conflicto armado (p. 510).

Por ello, se toma como factor fundamental final las negociaciones de paz con las FARC, el grupo insurgente más importante del país. Cabe resaltar que, si bien una transformación en las Fuerzas Militares y de Policía de Colombia nunca se negoció (Álvarez et al., 2015), si es una oportunidad para entablar un nuevo contexto de seguridad en el país (Bulla y Guarín, 2016; Álvarez, 2015; Vargas, 2015; Borrero, 2016).

**Las Relaciones entre Policías y Militares en contextos de transición latinoamericanos:
Los casos de Argentina, Colombia y El Salvador**

Por consiguiente, se debe señalar que las tendencias continúan a lo largo de finales del siglo XX y comienzos del XXI, teniendo una Policía cada vez más independiente del brazo de los militares, pero que continuaba bajo un aura de militarización. Los temas de convivencia y seguridad ciudadana van a ser relegados en el país, haciéndose más visibles en la presidencia de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010), en la cual los temas centrales serían el narcotráfico y el conflicto armado interno, entendiendo la confluencia de ambos fenómenos en el país (Ortega y Pabón, 2009). Lo anterior se puede ver en fenómenos como el entrenamiento que era recibido por parte de Estados Unidos en Colombia, el cual, en el caso de la Policía, se encontraba ampliamente militarizado relegando las tareas tradicionales (teóricas) de las Policías (Ortega y Pabón, 2009).

Ahora bien, un punto importante que van a tener las negociaciones de paz con las FARC va a ser la continua participación de los Militares y Policías en este proceso, lo cual se deriva de dos aproximaciones: la primera, el hecho del aprendizaje sobre las anteriores negociaciones en las cuales las Fuerzas del Sistema se sentían relegadas de los mismos, a pesar de ser sus contrincantes directos (Illera y Ruiz, 2018), lo cual puede derivar en problemas en las relaciones con el Gobierno. El segundo, el hecho de que desde el Gobierno Uribe, las Fuerzas del Sistema aumentarán de forma importante su capacidad de negociación al ser una de las instituciones fundamentales en las cuales recaía la política de gobierno (Schultze-Kraft, 2012); ante ello, los militares y policías tendrían mayor capacidad de hacer demandas al gobierno en este nuevo contexto. Esto último sería fundamental dado que, como se ha anotado en el período de estudio anterior, las Fuerzas del Sistema en Colombia van a intentar tener relaciones con la burocracia de la Justicia y, en este caso en específico, su principal preocupación en el posacuerdo se encontraría enfocada a la Justicia que se asumiría en la transición (Illera y Ruiz, 2018).

De igual importancia, uno de los puntos clave que se deben tener en cuenta en el momento de analizar el caso colombiano es la inexistencia de una amenaza de origen extranjero, de esta forma, las demandas y apoyos desde el ambiente extrasocial se enfocan a problemáticas internas del país, es decir, hacia la resolución de amenazas intermedias que afectan a otros sistemas. Por lo anterior, las Fuerzas Militares no tendrían una vocación frente a las amenazas externas, diferenciándose del resto de la región latinoamericana ante la historia de unas fuerzas armadas enfocadas hacia el interior (Vargas, 2008).

**Las Relaciones entre Policías y Militares en contextos de transición latinoamericanos:
Los casos de Argentina, Colombia y El Salvador**

No obstante, lo anterior no ha cambiado y, por el contrario, se puede evidenciar que sigue siendo de relevancia el tema del narcotráfico en el país, además de que se puede encontrar una clara vocación de los militares hacia las amenazas intermedias (Fundación de Ideas para la Paz, 2018). Es decir, si bien las FARC desaparecen, se abre el espectro de amenazas que ya existían en el país, lo cual en otros términos, quiere decir que se visibilizan las amenazas que se encuentran en Colombia siendo muchas de estas internas como la minería (Muñoz y Sánchez, 2015), las cuales rebasan las capacidades de la Policía, teniendo como consecuencia una preparación a que las Fuerzas Militares desplieguen sus capacidades para hacer frente a las amenazas. Es importante resaltar que esto permite a lo del largo tiempo que los militares mantengan una capacidad de negociación en el Sistema Político.

De este nuevo reto se puede ver la preparación que llevan haciendo los militares por un “Ejército Multimisión” desde 2011, lo cual no es más que hacer una mirada a la seguridad (como tarea militar) de forma multidimensional (bajo los postulados de la OEA) llevando al sector castrense a intervenir más allá de las cuestiones armadas (RESDAL, 2018), desembocando en unas Fuerzas Militares Policializadas. Cabe resaltar que las instituciones castrenses colombianas se encuentran sobredimensionadas en tamaño y presupuesto (Leal, 2015), lo cual lleva a que sean una fuerza con capacidad para implementar diversos tipos de programas, haciendo hincapié en que estos no remplazan un verdadero cuerpo entrenado para el contacto social.

Además, se debe hacer énfasis en que respecto al sector castrense este termina perfilándose también en el ámbito internacional a partir de la nueva condición de socio internacional que adquiere Colombia en la OTAN; esto enfoca al Ejército hacia nuevas capacidades de entrenamiento (Fundación de Ideas para la Paz, 2018) y le abre la puerta a hacer relaciones en el sistema extrasocial. No obstante, las prerrogativas que tienen los militares colombianos se orientan hacia la transformación doctrinal enfocada a la “Doctrina Damasco”, la cual se alinea con un precepto de Ejército multifuncional y multimisión, siendo así una fuerza que, si bien en la forma se debería enfocar a hacer respetar las decisiones del Sistema Político en el ámbito exterior, este se concentra en responder al ámbito interno cercano a una caracterización como Fuerza Intermedia.

Por el lado de la Policía Nacional de Colombia, se debe señalar que estos han tenido que mediar a partir de una doble cara: por un lado, los problemas de la seguridad ciudadana y convivencia (amenazas internas como problemas

**Las Relaciones entre Policías y Militares en contextos de transición latinoamericanos:
Los casos de Argentina, Colombia y El Salvador**

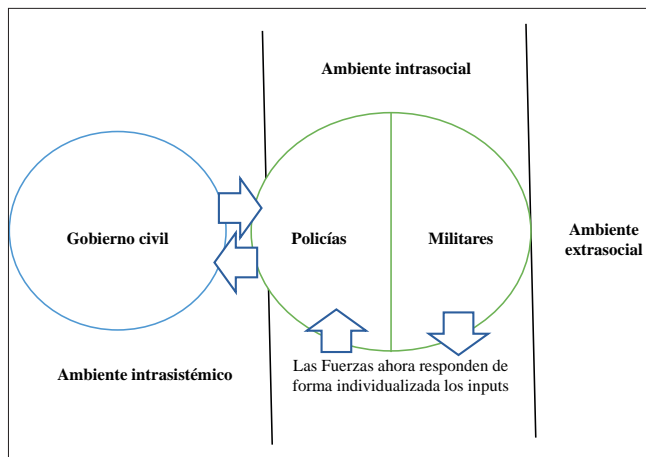
sociales); y por otro, amenazas de carácter intermedio. Lo antedicho lleva a que la Policía, al igual que los militares, actúen de forma intermedia siendo una Policía Militarizada que se aparta de los militares, rechazándose la tesis de Mejías (2016) y Velázquez (2015) dado que en Colombia no se necesita una Fuerza Intermedia, ya que esto es lo que ha existido en el país. Lo cual conlleva a que no haya una respuesta correcta hacia la seguridad ciudadana, siendo necesaria una nueva formación de la Policía enfocada hacia estos temas (Lizarazo, 2010), con el agravante de un empeoramiento de las condiciones en las amenazas internas del país en los tiempos del posacuerdo (Ruiz, 2019).

De esta manera, se puede concluir el apartado colombiano aseverando que existen relaciones de confluencia entre las Fuerzas del Sistema en Colombia, dejando de lado la forma histórica de la subordinación, pero quedando rezagos en ambas instituciones. Por un lado, podemos ver una Policía más independiente, con posibilidad de resolver mayores demandas, pero con una amplia militarización (Gómez, 2008), lo cual ha llevado a quedarse corta ante las amenazas internas. Y por otro, unas Fuerzas Militares que han dejado su función disuasiva y se han terminado de integrar a las funciones internas del Sistema Político colombiano como otra burocracia. Contrario a lo que se pensaría, el acuerdo de paz en vez de llevar a una posición de separación entre ambas fuerzas ha llevado a una mayor confluencia ante la visibilización de nuevas amenazas y la necesidad del uso conjunto de capacidades.

Las Relaciones entre Policías y Militares en contextos de transición latinoamericanos:
Los casos de Argentina, Colombia y El Salvador

Figura 12

El subsistema de las “Fuerzas del Sistema” y sus interrelaciones en Colombia en la transición



Nota. La figura muestra como se ha consolidado una nueva relación entre Policías y Militares de forma independiente como Institución, pero en interdependencia. Uno de los aspectos importantes es ver que las Fuerzas del Sistema se encuentran sumergidas (ambas) en el contexto de la mediación intrasocial, dejando puntos ideales.

Tabla 6

Resumen relaciones entre militares y policías en Colombia

**Las Relaciones entre Policías y Militares en contextos de transición latinoamericanos:
Los casos de Argentina, Colombia y El Salvador**

Relaciones entre militares y policías en Colombia

Período de tiempo	Configuración después de Rojas Pinilla	Modelo de cambio en los 80 y 90	Transición	Prospectiva
Características de la relación	La relación entre militares y policías en este período es de subordinación de los segundos hacia los primeros.	Los Militares tienen importantes labores en el orden interno, no obstante, se le empieza a conferir mayor capacidad a la Policía.	Las Fuerzas del Sistema son parte fundamental de la transición, dado que van a intentar, por medio de la configuración de la capacidad de negociación derivada de su prórroga dentro del conflicto armado.	Una posible reducción de la capacidad de negociación por parte de las Fuerzas del Sistema derivada de la pérdida de una de las amenazas centrales del país. Las relaciones continuarán de forma complementaria, en la cual ambas instituciones participarán en el proceso de la seguridad.
Importancia de las amenazas	Alta importancia de amenazas internas e intermedias (especialmente esta última por las guerrillas) y poca relevancia a algún tipo de amenaza externa.	Alta importancia de las amenazas intermedias, siendo las principales el narcotráfico y las guerrillas. Se les otorga poca relevancia a las amenazas internas y casi nula a las externas.	Alta importancia de las amenazas internas (violencia) e intermedias (narcotráfico), siendo respondidas por todas las Fuerzas del Sistema. No se contempla amenaza interna.	Alta importancia de las amenazas internas (violencia) e intermedias (narcotráfico), siendo respondidas por todas las Fuerzas del Sistema. Activación creciente de posibles amenazas externas.
Capacidad de negociación de cada Fuerza	Fuerzas Militares: Alta Policías: Mínima.	Fuerzas Militares: Media Policías: Media.	Fuerzas Militares: Alta Policías: Alta.	Fuerzas Militares: Media Policías: Media.
Tendencias de las Fuerzas	Fuerzas Militares: Especializada Policías: Militarizados.	Fuerzas Militares: Especializadas Policías: Militarizados, pero con comienzos de separación a lo militar.	Fuerzas Militares: Especializadas Policías: Militarizadas, pero con tendencias hacia el modelo ideal.	Fuerzas Militares: Especializadas Policías: A mitad de camino entre la militarización y el modelo ideal.

CONCLUSIONES

Las conclusiones del presente texto se dividen en dos apartados: la comparación de los casos derivado de los principales elementos de análisis y un epílogo a partir de todos los aspectos desarrollados en el libro.

Comparación de los casos: principales elementos de análisis

En el ámbito histórico se puede empezar afirmando que todos los países antes de cualquier tipo de transición tienen relaciones basadas en la subordinación de las otras Fuerzas del Sistema al sector castrense. Lo anterior es causa del papel fundamental que van a jugar los militares en toda la historia de América Latina, así como una derivación de su rol como primera fuerza establecida en los países del hemisferio y una consideración doctrinal orientada hacia la representación como los salvadores del país (Vargas, 2012; Leal, 2002; Kruijt y Koonings, 2002). No obstante, se puede encontrar que los contextos de transición de Argentina y El Salvador rompen de inmediato las relaciones de subordinación, mientras que en el contexto de Colombia se da en un proceso de largo aliento. Asimismo, mientras que en Argentina y El Salvador los contextos de transición van a cambiar tajantemente las relaciones de las Fuerzas del Sistema, en Colombia se refleja una posible continuación de estas.

Lo anterior se puede deber a diversos factores, empero, se considera que uno de los fundamentales fue la intromisión poco relevante que tienen los militares colombianos dentro del gobierno, es más, por el contrario, se puede ver que en ciertos momentos de la historia del país se demuestran incapacidades reglamentadas bajo el estado de excepción por parte de las autoridades civiles, lo cual implica que se le concedieron amplias facultades (autonomía) al sector castrense para que se desenvuelvan en el sector seguridad. Por lo tanto, esto implica que los militares no son de forma directa la muestra del Sistema Político, sino que, a diferencia del caso argentino y salvadoreño antes de la transición, se posicionan como una institución adicional al servicio del Régimen Político.

**Las Relaciones entre Policías y Militares en contextos de transición latinoamericanos:
Los casos de Argentina, Colombia y El Salvador**

De la misma manera, el hecho que los militares pierdan sus amenazas sin poder adaptarse al proceso es de vital importancia. En el caso de Argentina, la derrota frente a la amenaza externa que se consideraba Reino Unido para las Islas Malvinas va a significar la ruptura absoluta por parte del gobierno militar. Mientras que, en el caso de El Salvador, las amplias capacidades de negociación que van a tener los militares se van a ver ampliamente reducidas a partir de la desaparición del FMLN. En cambio, en el caso colombiano se evidencia una transformación de los Militares desde la consideración de un nuevo contexto transicional, usando expresiones como “Ejército Multimisión”; lo cual cambia las demandas que se pueden llegar a atender y evitan así una importante reducción de la capacidad de negociación.

Por el lado de la Policía, su fortalecimiento va a surgir en contextos diferenciales, mientras que la continuación de amenazas y la necesidad de su atención por parte de instituciones no relacionadas con las desprestigiadas Fuerzas Militares van a ser los principales puntos a tener en cuenta en Argentina y El Salvador; en Colombia se va a dar a partir del surgimiento de nuevas amenazas. Sin embargo, se debe señalar como aspecto fundamental que los tres comparten un fortalecimiento policial posterior a los 80 y 90, lo cual se deriva a un cambio de contexto regional en el que las dictaduras, los militares y los conflictos internos derivados de la Guerra Fría van a dejar de ser relevantes respecto a los sistemas extrasociales (especialmente los otros Sistemas Políticos) y, por el contrario, se empiezan a generar demandas por mayor democracia, salidas negociadas y un nuevo enfoque en la lucha contra las drogas, lo cual va a derivar en un fortalecimiento de las Policías.

Uno de los factores que comparten los tres casos analizados es el hecho de que los policías y militares terminan en relaciones de confluencia, pero no de subordinación (en el caso argentino este se señala desde la perspectiva). No obstante, se pueden encontrar dos situaciones diferenciales respecto a esta confluencia, dado que, en El Salvador y Argentina se propone de forma ideal un modelo que corte las relaciones entre policías y militares, el cual va a fracasar por las crecientes demandas (amenazas); mientras que en el caso de Colombia se puede evidenciar que ese rompimiento no se produce, por el contrario, se da una continuación de las relaciones entre las dos organizaciones. Lo anterior se puede derivar del hecho que en el país andino las amenazas se han dado de forma continua y acelerada, lo cual no ha permitido llevar a cabo una separación por parte de ambas fuerzas ante el despliegue de todas sus capacidades para enfrentarlas.

Un punto que se debe tener en cuenta al momento de realizar la comparación es la existencia de una tercera fuerza, de una Fuerza Intermedia, la cual (al tener aspectos de ambas fuerzas) tenga la capacidad para mediar en las relaciones entre Policías y Militares. Al respecto es interesante resaltar que el único país dentro de la selección que cuenta con esta fuerza es Argentina, argumentándose que existe una relación directa entre la existencia de esta Fuerza del Sistema y el hecho de que este país se encuentre lo más cercano a una Policía y un sector castrense ideales, derivado del hecho que existe una intermediación entre ellos (la Gendarmería Nacional) la cual impide sus acercamientos. El hecho de que exista esta fuerza intermedia lleva a tener una válvula de escape que cuenta con capacidades para hacer frente a cualquier tipo de amenaza, lo cual reduce notablemente las relaciones entre los dos extremos (el policial y el militar).

Por último, hay dos rutas claves que se están dando en todo el panorama regional: la primera, se está convirtiendo la excepcionalidad en algo permanente, es decir, los militares llevan nuevas relaciones con los policías derivado del carácter de continuación de acciones frente a amenazas que no les corresponden. Al respecto, el caso de Argentina es el que más ha hecho frente a este tipo de dinámicas, no obstante, sigue al frente la discusión y posible prospectiva.

La segunda, el hecho de que las relaciones entre policías y militares apuntan hacia la convergencia y la cooperación en el largo plazo, dada la forma en que se han afrontado las demandas en los diferentes países. La existencia de amenazas principales de carácter interior e intermedio, con la nulidad o poca relevancia de amenazas externas, ha llevado a que las relaciones se consoliden contrario a un modelo ideal donde debería existir una separación tajante.

Características de las variables

A continuación, se harán las acotaciones que se consideran necesarias en cuanto a las variables abordadas, dejando entrever patrones claros:

Características de la relación: La relación entre las Fuerzas del Sistema termina siendo ineludible desde la perspectiva del Sistema. La comprensión de cómo actúan muestran que estas terminan correlacionándose a partir de las necesidades que puedan surgir. Esto no solo se presenta en los contextos de transición; por el contrario, hay momentos en los que por urgencias de diversos ór-

**Las Relaciones entre Policías y Militares en contextos de transición latinoamericanos:
Los casos de Argentina, Colombia y El Salvador**

denes se interconectan las instituciones. Un buen ejemplo de ello se presenta en crisis como el coronavirus o accidentes climáticos.

Importancia de las amenazas: Las amenazas parten de ser aquello a lo cual las instituciones del sistema deben dar respuesta. En ese orden, el que las Fuerzas del Sistema tengan campos delimitados, pueden verse rotos y llevar a unas interacciones diferentes. El que aparezca una nueva amenaza o que las acciones que se llevan a cabo sean insuficientes para mediarla, lleva a que esta sea una variable de permanente análisis. Si los contextos sistémicos se tienen controlados es menos probable que se presenten relaciones profundas.

Capacidad de negociación de cada Fuerza: Esta es una de las variables principales dado que la interrelación que se produce entre las Fuerzas del Sistema no puede ser analizada por fuera de su contexto; por el contrario, es necesario visualizar un panorama general. En ese orden, se encuentra que una fuerza con mayor capacidad de negociación tiene la posibilidad de cambiar las relaciones a su favor.

Tendencias de las Fuerzas: Se encontró que las Fuerzas del Sistema son dinámicas y atienden a circunstancias específicas de su contexto. Por lo anterior, dependiendo del escenario en el que se desarrollen estas pueden recurrir a determinadas dinámicas.

Epilogo: conclusiones

Las conclusiones del presente estudio se dividen en tres apartados fundamentales: uno ontológico, uno metodológico y uno práctico del caso colombiano. En el ontológico se deben analizar las relaciones que se permiten entablar desde la teoría y, por lo tanto, la pertinencia del modelo propuesto. En el plano metodológico se hará énfasis en el cumplimiento o no de la hipótesis inicial respecto a los casos, agregando elementos que se consideren necesarios para su comprensión. Y, tercero, el caso de Colombia es el más reciente de transición por lo cual se pretende hacer una corta conclusión respecto al país, impulsando un mayor análisis de sus fuerzas y dando sugerencias.

En el orden ontológico se termina evidenciando la innovación y pertinencia del enfoque sistémico en los estudios de seguridad y defensa, el cual puede conferir diversos tipos de relaciones causales que no se evidencian tratando a

las Fuerzas del Sistema como simple monopolio desde la perspectiva estatal. Ahora bien, el poder entender las relaciones que se producen entre las Fuerzas es una dinámica compleja por la falta de información que se tiene de las mismas (casi nula), la cual (normalmente) debería ser construida con el análisis de factores subjetivos; no obstante, el hecho de entender el entorno que rodea las Fuerzas permite comprender una buena porción de sus posicionamientos y características, es decir, por las relaciones con el exterior se pueden entender las internas. De esta manera, análisis de este tipo permiten profundizar en el sector seguridad y defensa en Latinoamérica teniendo en cuenta la falta de información.

El texto se proponía sentar las bases para un marco que, desde la teoría del sistema político, permita analizar las relaciones entre la Policía y las Fuerzas Militares en los contextos de transición en América Latina. En ese orden, este componente teórico es de utilidad dado que permite analizar la manera cómo las fuerzas se articulan y actúan en escenarios en los que se da una recomposición al interior de los sistemas. El texto se puede convertir en un elemento de análisis para civiles y uniformados en los diferentes artículos de investigación, así como en la planificación de su actuar.

Las variables que se seleccionaron se dieron a partir de los estudios analizados y los elementos prácticos comunes que fueron tenidos en cuenta al interior de la investigación. Por consiguiente, conceptos como capacidad se hacía recurrente al momento de llevar a cabo la consulta, por lo que su pertinencia al momento de abordar cualquier enfoque de sistemas políticos es demostrada. Asimismo, estas variables han permitido la articulación de razonamientos lógicos con un importante componente práctico que llevan a dar continuidad a los resultados teóricos.

En segundo lugar, en términos metodológicos se comprueba la hipótesis, no obstante, esta se encuentra incompleta en cada uno de los casos: en Argentina si bien se puede ver un surgimiento de la Policía, esta no termina copando totalmente las áreas que ocupaban los Militares, por el contrario, estos últimos terminarían relegados a la defensa, mientras que la Gendarmería se convertiría en la punta de lanza de los gobiernos locales. Por otro lado, en la actualidad existe un importante debate respecto a la intromisión del cuerpo Militar en tareas internas, por lo cual es un debate inacabado que por la tendencia podría llevar a un uso subsidiario de los mismos. Asimismo, la relación de policías y militares después de la transición llevaría a verlos de forma separada teniendo

**Las Relaciones entre Policías y Militares en contextos de transición latinoamericanos:
Los casos de Argentina, Colombia y El Salvador**

como variable fundamental la existencia de una Fuerza Intermedia, la cual también evita la existencia de tendencias fuertes hacia el contrario.

En el caso de El Salvador, la incapacidad de la PNC (derivada de su propio nacimiento militar después de la transición) va a llevar a que los militares aumenten sus márgenes de acción paulatinamente. Sin embargo, una medida que se había tomado como carácter provisional a derivado en la permanencia en el país, sin tener resultados positivos. Sin perjuicio de lo anterior, esto se da en un contexto donde el Sistema Político en su conjunto no ha logrado hacer un feedback. Por otro lado, se puede encontrar que las relaciones entre las Fuerzas del Sistema son confluyentes, teniendo unos elementos de la otra que implica una tendencia a la militarización y al policiamiento, desapareciendo la diferenciación entre las Fuerzas.

En el caso de Colombia las relaciones son más estables en comparación con otros países, dado que al analizar un período más largo que el resto de los casos no se notan rupturas fuertes. Estas relaciones se manejan hacia la interacción y la confluencia, teniendo como perspectiva la cooperación como Fuerzas diferenciales. No obstante, en Colombia se puede encontrar una doble tendencia en las Fuerzas dependiendo de las posiciones de la misma: unos militares hacia el ideal (imaginario OTAN) y otro hacia el policiamiento (Ejército Multimisión); mientras que unos policías se encuentran fuertemente militarizados (labores contra el narcotráfico y grupos organizados) pero también otros apuntan al ideal en el contacto social (seguridad ciudadana).

Por último, en el contexto de transición colombiano variables como la capacidad de negociación inicial y la separación de las relaciones preexistentes entre policías y militares, van a llevar a que las relaciones no se modifiquen de forma sustancial entre ellas. No obstante, se pueden advertir ciertos tipos de dinámicas que tienen que ser mejorados en el contexto transicional colombiano teniendo como enseñanzas los otros casos:

No se debe hacer permanente el uso de las Fuerzas Militares. El caso salvadoreño ha mostrado que, si bien las Fuerzas Militares pueden ser utilizadas en la seguridad estas a largo plazo no serán efectivas. Es un error volver una Fuerza de carácter transitorio en el interior a una de carácter permanente.

La continuación de las amenazas debe llevar al fortalecimiento de cada fuerza dependiendo de su especialidad. Aun cuando el Sistema Político va

a utilizar todos sus recursos para que sus decisiones no sean cuestionadas y poder hacer frente a todas las demandas, esto en el largo plazo va a ser desgastante y va a terminar llevando a cometer errores como hacer frente a un problema delincriminal por medio una fuerza de carácter letal. En Colombia se debe ir presentando, por las características de las amenazas del país, una orientación hacia el fortalecimiento de la Policía.

La necesidad de evitar las tendencias. En Colombia hay una doble confluencia, aunque en la militarización de la Policía y el policiamiento de los Militares se puede ver un acercamiento hacia una Fuerza Intermedia en el país, lo cual ha relegado la toma de papeles tradicionales o ideales por parte de ambas instituciones. De esta forma, se hace pertinente recuperar la discusión sobre la posibilidad de abrir una tercera fuerza en Colombia, dado que esta, al igual que en el caso argentino, podría permitir una mejor separación de funciones en el contexto intrasocial.

Sugerencias y limitaciones

En América Latina hay un reto importante en cuanto a la necesidad de aumentar los estudios sobre la democracia y las Fuerzas de Seguridad, entendiendo estas últimas como la forma a partir de la cual el Estado hace respaldar sus decisiones. En ese orden de ideas, ha habido una carencia de análisis que lleven a cabo una mirada de las relaciones entre Policías y Militares, así como el impacto que tienen terceras fuerzas, por lo que es un campo que vale la pena que sea explorado a profundidad teniendo en cuenta las nuevas relaciones complejas que se dan en el entorno.

La mayor limitación se encuentra en que este es un estudio de carácter teórico con componentes prácticos, el cual busca crear una hoja de ruta para futuros estudios. No obstante, al momento de llevar a cabo un análisis de estudio de caso por cada uno de los sucesos puestos en cuestión es posible que se encuentren mayores componentes. Del mismo modo, al entablar una mirada más allá de la institucional, se pueden determinar variaciones a partir del comportamiento de los miembros de las mismas, lo cual puede llevar a excepciones respecto a las conclusiones que aquí se encuentran contenidas.

Se debe resaltar que el mayor reto es de carácter teórico, entendiendo que los contextos latinoamericanos, a pesar de sus características en conjunto, no

**Las Relaciones entre Policías y Militares en contextos de transición latinoamericanos:
Los casos de Argentina, Colombia y El Salvador**

pueden ser evaluados de manera conjunta a menos que exista una estructura conceptual que así lo permita. De esta manera, hay un importante desafío en cuanto a analizar las configuraciones latinoamericanas.

Asimismo, el estudio otorga la posibilidad de expandir la óptica de la información, profundizando, contradiciendo o expandiendo los conocimientos realizados. Hay casos como Chile, Brasil, Venezuela o México, los cuales merecen ser tratados al tener relaciones entre Militar y Policías complejas y que se encuentran en continua determinación. Se sugiere que haya una profundización a partir de un grupo de trabajo complejo que permita evaluar cada uno de los componentes de la propuesta.

Por último, se señala que la consecución de información es determinante para estudios de este estilo. Sin embargo, los datos son difíciles de conseguir y existen limitaciones en cuanto a los contactos que se pueden llevar a cabo para obtenerlos.

REFERENCIAS

- Aguilar, J. (2016). El rol del ejército en la seguridad interna en El Salvador: lo excepcional convertido en permanente. En Fundación Heinrich Böll-México Centroamérica y El Caribe (2016). *Re-conceptualización de la violencia en el Triángulo Norte. Abordaje de la seguridad en los países del norte de Centroamérica desde una visión democrática* (pp. 61-83). Fundación Heinrich Böll-México Centroamérica y El Caribe.
- Almond, G., y Verba, S. (1996). La cultura política. En A. Battle. *Diez textos básicos de Ciencia Política*. (pp. 171-201). Editorial Ariel.
- Almond, G., Powell, B., Dalton, R., y Strom, K. (2008). *Comparative politics today: a theoretical framework*. Pearson Longman.
- Álvarez, C. (2015). Reformas y transformaciones de la Fuerza Pública colombiana en un escenario de posconflicto. En V. García y A. Vargas (Editores). *Seguridad y defensa en la transición de la guerra a la paz: reflexiones y perspectivas* (pp. 207-230). UNIJUS. Universidad Nacional de Colombia.
- Álvarez, C., García, V., y Madrigal, A. (2015). Las Fuerzas Militares y de Policía en el posconflicto armado: futuros escenarios y reformas. En H. Guerrero y J. Wilches. (Compiladores). *Perspectivas multidimensionales de la paz en Colombia*. (pp. 135-161). Grupo Editorial Ibáñez.
- Aparicio, J. (2003). *La ideología de la Policía Nacional de Colombia en las décadas de los 60 y 70*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales.
- Aparicio, J. (2016). Los estudios de policía en Latinoamérica. Algunas limitaciones teóricas y metodológicas en su abordaje como objeto directo. *Revista Criminalidad*, 58(3), 119-132.
- Aparicio, J. (2017). *El proceso de amalgamación, centralización y unificación de los cuerpos de policía en América*. Universidad Externado de Colombia.

**Las Relaciones entre Policías y Militares en contextos de transición latinoamericanos:
Los casos de Argentina, Colombia y El Salvador**

- Barón, J., Castaño, C., González, L., Maldonado, J., y Pérez, J. (2008). Militari- zación de la lucha contra el narcotráfico: Una mirada al Plan Colombia. En A. Ávila (Autor) y A. Vargas (Editor). *Perspectivas actuales de la seguridad y la defensa colombiana en América Latina*. Colección Gerardo Molina, Vol. 15.
- Bittner, E. (1970). *The Functions of police in modern society*. Crime and delinquency issues.
- Borrero, A. (2016, 11 de septiembre). *¿Cómo deberían ser las Fuerzas Armadas para una Colombia en paz?* Razón Pública. <https://www.razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/9703-c%C3%B3mo-deber%C3%A1n-ser-las-fuerzas-armadas-para-una-colombia-en-paz.html>
- Bulla, P., y Guarín, S. (2016). Formación Policial y Seguridad Ciudadana. *¿Cómo mejorar el servicio de policía?* En S. Tolosa (Ed.), *Retos y desafíos de la policía en contextos de transición hacia la paz*. Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia. (pp. 43-78). <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/12482.pdf>
- Calderón, E. (2018). La defensa argentina del siglo XXI: Del activismo sub- regional al globalismo relativo. *Revista "Política y Estrategia"*, (131), 57-82.
- Carreras, M., y Pion-Berlín, D. (2017). Armed forces, police and crime-fighting in Latin America. *Journal of Politics in Latin America*, 9 (3), 3-26.
- Casas, K., González, P., y Mesías, L. (2018). *Police Transformation in Latin America by 2030*. IDB.
- Corsi, G., Esposito, E., y Baraldi, C. (1996). *Glosario sobre la Teoría Social de Niklas Luhmann*. Anthropos. (pp. 126-131). <http://www.colegiodrriodelaloza.edu.mx/trabajosocial/cuarto%20ciclo/politica%20social/28372273-Glosario-Sobre-Teoria-Social-de-Luhmann.pdf>
- Dubé, S., y García, V. (2012). Las tareas contemporáneas de las fuerzas arma- das latinoamericanas y la necesaria revisión de la teoría de la consolida- ción democrática. *Estudios Ibero-Americanos*, 38 (1), 119-143.
- Easton, D. (1957). An approach to the analysis of political systems. *World Po- litics*, 9 (3), 383-400.
- Easton, D. (1992). Categorías para el análisis sistémico de la política. En *Diez textos básicos de ciencia política*. (pp. 221-300). Ariel.

**Las Relaciones entre Policías y Militares en contextos de transición latinoamericanos:
Los casos de Argentina, Colombia y El Salvador**

- Easton, D. (1999). *Esquema para el análisis político*. Amorrortu editores.
- Easton, M., y Moelker, R. (2010). Police and military: two worlds apart? current challenges in the process of constabularisation of the armed forces and militarisation of the civilian police. En M. Easton, M. Den Boer, J. Janssens, R. Moelker, y T. Vander Beken (2010). *Blurring military and police roles* (pp. 11-27). The Hague: Eleven International Publishing.
- Esparza, D. (2015). *Policing as a Vocation: Centralization, Professionalism, and Police Malfeasance*. University of California.
- Fumara, M. (2004). *Éxitos y fracasos: las fuerzas armadas y de seguridad en El Salvador y Haití*. Informe Final. CLACSO.
- Fundación de Ideas para la Paz (2018). *La transformación del Ejército Nacional. Una mirada comparada con los Ejércitos más modernos del mundo*. Fundación de Ideas para la Paz y Comando de Transformación del Ejercito del Futuro.
- García Villegas, M. (2008, 11 de octubre). Un país de estados de excepción. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/impreso/politica/articuloimpreso43317-un-pais-de-estados-de-excepcion>
- García, V. (2014). Reformas al Sector Seguridad en Contextos de Post-Conflicto Armado: Experiencias en Centroamérica y consideraciones sobre el Caso Colombiano. Conferencia FLACSO-ISA: "Poderes Regionales y Globales en un Mundo Cambiante". <http://web.isanet.org/Web/Conferencias/FLACSO-ISA%20BuenosAires%202014/Archive/6ce04630-f865-4f27-9746-2e6bbc953154.pdf>
- Garzón, E. (1999). *El concepto de Estabilidad de los Sistemas Políticos*. Biblioteca de Ética, Filosofía del Derecho y Política.
- Gómez, C. (2008). *Militarización de la Policía Nacional y policiamiento del Ejército Nacional en Colombia*. (pp. 1-20). The National Defense University
- Gonzales, R. (2013). *La Fuerza Armada y la seguridad pública de El Salvador en el proceso de Post-Transición, 2004-2012* (Tesis). Universidad de El Salvador.
- Gramsci, A. (1980). Análisis de las situaciones. Relaciones de fuerzas. *Nueva Antropología*, 4(16), 7-18.

**Las Relaciones entre Policías y Militares en contextos de transición latinoamericanos:
Los casos de Argentina, Colombia y El Salvador**

- Greener, B., y Fish, W. (2013). *Police-military interaction in international peace and stability operations. Working towards guidelines for action*. Massey University, Australian Government, Australian Civil-Military Centre, Paper 1.
- Grupo Convergencia XXI (junio 2018). *Involucrar a las Fuerzas Armadas en seguridad interior es desprofesionalizarlas y poner en riesgo su gobierno civil y los derechos humanos*. CELS- ILSED. RESDAL. https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2018/05/declaracion_ffaa.pdf
- Grupo Convergencia XXI (octubre 2016). *La riesgosa política del gobierno para las Fuerzas Armadas*. CELS- ILSED. RESDAL. https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2017/03/la_riesgosa_politica_del_gobierno_para_las_ffaa.pdf
- Hunter, W. (1996). *State and soldier in Latin America. Redefining the Military's Role in Argentina, Brazil, and Chile*. United States Institute of Peace.
- Huntington, S. (1973). Political order and political decay. En *Political order in changing societies*. (pp. 1-92). Yale University.
- Huntington, S. (2000). *The soldier and the state. The theory and politics of Civil-Military relations*. The Belknap press of Harvard University.
- Illera, O., y Ruiz, J. (2018). Entre la política y la paz: las Fuerzas Militares tras la firma del Acuerdo de Paz. *Araucaria*, 20 (39), 509-533.
- Jaramillo, J. (2014). Perspectivas comparadas de la presencia de la policía durante el conflicto y el posconflicto: Los casos de Guatemala, El Salvador, Irlanda del Norte, Afganistán y República del Sur de Sudán. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 10 (1), 181-202.
- Kruijt, D., y Koonings, K. (2002). Fuerzas Armadas y política en América Latina: perspectivas futuras. *Iberoamericana* (2001-), 2(8), 7-22.
- Leal, F. (2002). *La seguridad nacional a la deriva: del frente nacional a la posguerra fría*. Alfaomega- FLACSO.
- Leal, F. (2015). Posconflicto y Fuerza Pública en Colombia. En: A. Vargas, (Editor). *Transición, Democracia y Paz* (pp. 169-182). Universidad Nacional de Colombia. Vicerrectoría de Investigación y Extensión. Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz.

**Las Relaciones entre Policías y Militares en contextos de transición latinoamericanos:
Los casos de Argentina, Colombia y El Salvador**

- Lizarazo, N. (2010). Seguridad ciudadana: Policía para la democracia. En Vargas, A. *Seguridad en democracia* (pp. 69-88). CLACSO.
- Loubet, J. (1998). *La policía: Aproximación sociopolítica*. Acento.
- Mahoney, J. (2007). Qualitative methodology and comparative politic. *Comparative political studies*, (40), 122-144.
- Martínez, P. (2006). El método de estudio de caso: estrategia metodológica de la investigación científica. *Pensamiento & Gestión*, (20), 165-193.
- Mejías, S. A. (2016). Las posibilidades de transformación de las fuerzas de seguridad en Colombia tras el postconflicto. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 7. <http://revista.ieee.es/index.php/ieee/article/view/214/386>
- Montesinos, R. (1999) Un modelo para armar. La política desde la teoría de los sistemas. *Estudios sociológicos*, 17 (49), 59-93.
- Muñoz, D., y Sánchez, Y. (2015). Agenda de seguridad en el posconflicto. En V. García, y A. Vargas (Editores). *Seguridad y defensa en la transición de la guerra a la paz: reflexiones y perspectivas* (pp. 135-155). UNIJUS. Universidad Nacional de Colombia.
- Muzzopappa, E. (2017). Militarización sin militares. Policías en tiempos de guerra. *Cuadernos de Marte*, (13), 55-86. <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/cuadernosdemarte/article/view/2673>
- Ojeda, C. (abril 2018). Desafíos para un nuevo contexto. En: *Elementos políticos y estratégicos en las decisiones de política pública* (pp. 15-60). Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos-ANEPE.
- Ortega Expósito, I. (2012). La naturaleza comparativa de los estudios de caso. *Revista Crítica de Ciencias Sociales*, 4, 81-94.
- Ortega, A. (2008). Seguridad Ciudadana: Aproximaciones al caso Bogotá. En A. Ávila, y A. Vargas (Editor). *Perspectivas actuales de la seguridad y la defensa colombiana en América Latina*. Colección Gerardo Molina, Volumen 15.
- Ortega, F., y Pabón, N. (2009). Seguridad ciudadana en Colombia y cooperación internacional. En F. Carrión y M. Dammert (Comp.). *Economía política de la seguridad ciudadana* (pp. 237-268). FLACSO.

**Las Relaciones entre Policías y Militares en contextos de transición latinoamericanos:
Los casos de Argentina, Colombia y El Salvador**

- Parsons, T. (1966). La estructura del sistema social II. Diferenciación y variación empíricas en la estructura de las sociedades. En *El sistema social* (pp. 76-100). *Revista de Occidente*. https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/34147495/EL_SISTEMA_SOCIAL_PARSONS.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1537503460&Signature=X6y3U7siTajcup9dY4%2BxLK2ZuAs%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DOTALCOTT_PARSONS_EL_SISTEMA_SOCIAL_2_INDI.pdf
- Pion-Berlin, D. (1997). *Through corridors of power. Institutions and Civil-Military relations in Argentina*. The Pennsylvania State University Press.
- Pion-Berlin, D. (2008). Militares y democracia en el nuevo siglo. Cuatro descubrimientos inesperados y una conclusión importante. *Revista Nueva Sociedad*, (213), 50-63.
- Red de Seguridad y Defensa de América Latina [RESDAL] (marzo 2018). *Misiones principales y secundarias de los Ejércitos: casos comparados latinoamericanos*. RESDAL.
- Rozo, E. (1969). *Análisis moderno de los sistemas político (La teoría desarrollista de Almond y Powell)*. Universidad Externado de Colombia.
- Ruiz, J. (2019, 6 de enero). Seguridad ciudadana en Colombia: el balance de 2018 y los retos de 2019. *Razón Pública*. <https://www.razonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas-29/11662-seguridad-ciudadana-en-colombia-el-balance-de-2018-y-los-retos-de-2019.html>
- Salles, F. (diciembre 2012). ¿Militarización sin militares? Los gendarmes en las calles argentinas durante los gobiernos kirchneristas (2003-2012). *Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana URVIO*, (12), 13-24.
- Schultze-Kraft, M. (2012). La cuestión militar en Colombia: la Fuerza Pública y los retos de la construcción de la paz. En: A. Rettberg (Comp.). *Construcción de paz en Colombia*. (pp. 405-433). Universidad de los Andes.
- Sotlar, A., y Tomine, B. (2016). The changing functions of the Police and Armed Forces (in extraordinary situations) in Slovenia. *Revija kriminalistiko in kriminologija*, 67 (4), 326-338.
- Suárez, J. (2009). *La Ciencia de Policía; Un Estado del Arte*. Policía Nacional de Colombia.

**Las Relaciones entre Policías y Militares en contextos de transición latinoamericanos:
Los casos de Argentina, Colombia y El Salvador**

- Syzdykov, A., Sarsenova, S., Babajanyan, Y., Voznyak, O., Bexultanova, R., Kudiyarova, U., y Dautbaeva-Mukhtarova, A. (2016). Towards the Concept of the Political System. *International Electronic Journal of Mathematics Education*, 11(7), 2187-2193.
- Timerman, J. (2018, 2 de agosto). Una reforma que despierta los fantasmas militares de Argentina. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/es/2018/08/02/opinion-timerman-argentina-fuerzas-armadas/>
- Torres, J. (2004). *Luhmann. La política como Sistema*. Fondo de Cultura Económica, Universidad Iberoamericana y Universidad Autónoma de México.
- Ugarte, J. (2016). Relaciones Civiles/militares en Argentina, Brasil y Chile: progresos, hechos y dificultades subsistentes. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 11(22), 25-60.
- Ugarte, J. (2018). Los cambios de las normas y estructuras en la conducción de la defensa en Sudamérica. *Revista "Política y Estrategia"*, (131), 83-126.
- Ugarte, J. M. (2001) Los conceptos de defensa y seguridad en América Latina: sus peculiaridades respecto de los vigentes en otras regiones, y las consecuencias políticas de tales peculiaridades. LASA XXIII International Congress. https://www.academia.edu/3606039/Los_conceptos_de_defensa_y_seguridad_en_America_Latina_sus_peculiaridades_respecto_de_los_vigentes_en_otras_regiones_y_las_consecuencias_politicas_de_tales
- Urreste, J. (2013) La Ciencia Política, entre el positivismo y la Filosofía Política: ¿Cuál es la ruta para nuestra disciplina en Colombia? En *La ciencia política en Colombia: ¿una disciplina en institucionalización?* (pp. 101-124). Colciencias, Asociación Colombiana de Ciencia Política, Centro de Análisis Político - Universidad Eafit.
- Vargas, A. (1998). Notas sobre los conceptos de sistema y régimen político. *Estudios Políticos*, (13), 157-180.
- Vargas, A. (2008). La singularidad colombiana: Fuerzas Armadas en seguridad interior. En: *Atlas Comparativo de la Seguridad y Defensa* (pp. 156-164). Resdal.
- Vargas, A. (2010). *Las fuerzas armadas en el conflicto colombiano: antecedentes y perspectivas*. La Carreta Política.

**Las Relaciones entre Policías y Militares en contextos de transición latinoamericanos:
Los casos de Argentina, Colombia y El Salvador**

- Vargas, A. (2015). El nuevo escenario de seguridad tras el conflicto armado interno y el papel de las Fuerzas Armadas. (pp. 105-134). En V. García, y A. Vargas (Editores). *Seguridad y defensa en la transición de la guerra a la paz: reflexiones y perspectivas* (pp. 207-230). UNIJUS. Universidad Nacional de Colombia.
- Vargas, A. (Julio-diciembre 2012). Adecuación de la defensa a la gobernabilidad democrática en América del Sur. *Revista de Ciencia Política "Estudios sobre seguridad y defensa"*, (14).
- Velázquez, C. (mayo 2015). La fuerza pública que requiere el posconflicto. Fundación Ideas para la Paz. Working Papers. <http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/5547dc7eef110.pdf>
- Weber, M. (2015). *¿Qué es la burocracia?* Libros Tauro.
- Weger, M. (2010). Striving for symmetry. Constabularisation, security and security complexes. En M. Easton, M. Den Boer, J. Janssens, R. Moelker, y T. Vander Beken. (2010). *Blurring military and police roles*. Eleven International Publishing.
- Yacuzzi, E. (2005). El estudio de caso como metodología de investigación: teoría, mecanismos causales, validación. *Serie Documentos de Trabajo*, (296).
- Young, O. (1986). *Sistemas de Ciencia Política*. Fondo de Cultura Económica.

ÍNDICE ALFABÉTICO

acuerdo: 16, 17, 18, 47, 66

ambiente: 18, 23, 26, 27, 29, 30, 31, 32, 47, 48, 62, 64

amenaza: 17, 31, 34, 35, 44, 46, 48, 50, 51, 54, 55, 62, 64, 68

Amenaza: 19, 34

Argentina: 11, 16, 17, 18, 20, 26, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 69, 70, 71, 73

Centroamérica: 16, 17, 53

Colombia: 11, 12, 15, 17, 19, 20, 26, 57, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 72, 74, 75

conflicto: 12, 16, 17, 18, 38, 40, 47, 48, 49, 50, 53, 57, 61, 62

Cono Sur: 17, 40, 43, 44

defensa: 19, 20, 34, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 46, 50, 51, 55, 62, 72, 73

demandas: 15, 23, 26, 27, 31, 33, 34, 37, 38, 39, 40, 41, 44, 45, 47, 49, 50, 53, 54, 58, 59, 60, 62, 64, 66, 70, 71, 75

democracia: 16, 37, 38, 58, 70, 75

dictadura: 16, 17, 31, 40, 43, 44, 46, 55

doctrina: 17, 40, 50

entorno: 15, 21, 26, 39, 50, 58, 73, 75

El Salvador: 11, 16, 17, 18, 20, 26, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 54, 55, 69, 70, 74

Estado: 11, 12, 15, 18, 22, 23, 24, 25, 28, 29, 41, 47, 48, 50, 51, 57, 58, 60, 75

FARC: 17, 18, 63, 64, 65

Fuerza Pública: 15, 16, 18, 20, 60, 62

Fuerzas: 11, 12, 15, 17, 18, 19, 22, 25, 26, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 52, 53, 54, 55, 58, 59, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75

institución: 15, 37, 39, 49, 50, 51, 52, 59, 62, 69

instituciones: 11, 23, 24, 29, 30, 31, 39, 49, 50, 51, 60, 64, 65, 66, 68, 70, 72, 75

militares: 11, 12, 15, 16, 17, 18, 19, 24, 28, 30, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 68, 69, 70, 71, 73, 74

**Las Relaciones entre Policías y Militares en contextos de transición latinoamericanos:
Los casos de Argentina, Colombia y El Salvador**

paz: 16, 17, 18, 42, 47, 50, 57, 61, 63, 64, 66

poder: 21, 22, 23, 27, 29, 37, 38, 39, 40, 41, 44, 49, 50, 51, 58, 60, 70, 73, 75

Policías: 11, 15, 33, 34, 39, 43, 45, 46, 55, 63, 64, 67, 68, 70, 71, 75, 76

seguridad: 11, 12, 15, 16, 19, 20, 26, 28, 30, 33, 34, 39, 40, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 52, 53, 58, 61, 62, 63, 64, 65, 68, 72, 73, 74, 75

sistema: 11, 18, 19, 21, 22, 23, 24, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 57, 58, 59, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 71, 72, 73, 74

sistema político: 11, 15, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 39, 40, 41, 42, 44, 45, 46, 49, 50, 51, 53, 55, 58, 60, 61, 63, 65, 66, 69, 70, 73, 74

Sistemas: 25, 32, 34, 35, 40, 47, 50, 61, 64, 70, 73

subordinación: 17, 39, 42, 46, 55, 58, 61, 66, 68, 69, 70

transición: 11, 12, 15, 16, 17, 18, 19, 37, 38, 42, 45, 47, 49, 52, 53, 55, 57, 64, 67, 68, 69, 71, 72, 73, 74

