

URVIO

Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana
Departamento de Asuntos Públicos - FLACSO Sede Ecuador

ISSN: 1390-3691 · DICIEMBRE 2012 · No. 12

www.revistaurvio.org.ec



FLACSO
ECUADOR

URVIO

Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana
Departamento de Asuntos Públicos - FLACSO Sede Ecuador

ISSN: 1390-3691 · DICIEMBRE 2012 · No. 12

Presentación 7-10

Investigación

¿Militarización sin militares? Los gendarmes en las calles argentinas
durante los gobiernos kirchneristas (2003-2012) 13-24

Facundo Salles Kobilanski

La seguridad ciudadana en Bolivia: ¿hay espacio para las Fuerzas Armadas? 25-40

José Rocabado Sánchez

Seguridad democrática y militarización en Colombia:
más allá del conflicto armado 41-56

Aurora Moreno Torres

Ecuador: entre la seguridad y la inconstitucionalidad 57-70

Patricio Haro Ayerve

Militarización de la seguridad pública en El Salvador 1992-2012 71-82

Edgardo Amaya Cobar

Desafíos institucionales de la colaboración policial – militar:
el Triángulo Norte 83-96

Liza Zúñiga Collado

La impronta legal de la participación de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública:
el caso de la lucha contra el narcotráfico en América del Sur. 97-109

Emilse Calderón Grosso

Artículo

- Frente a la violencia: las movilizaciones ciudadanas en México 113-124
Pascale Naveau / Geoffrey Pleyers

Comparativo

- El involucramiento de las Fuerzas Armadas en actividades
de seguridad en las Américas. 127-140
Luiz Octavio Coimbra

Entrevista

- “La militarización de la seguridad ciudadana: una tendencia regional”
Entrevista con Marcos Moloeznik. 143-146
Por Jenny Pontón Cevallos

Reseña

- Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) (2008). Construyendo roles.
Democracia y Fuerzas Armadas. Buenos Aires: CELS. 149-151
María Fernanda Proaño Cortez

- Arturo Alvarado y Mónica Serrano (coordinadores) (2010).
Los grandes problemas de México. Seguridad nacional y seguridad interior.
México D.F.: El Colegio de México. 152-155
Martin Scarpacci Ziandalazini

- José Raúl Perales (editor) (2008). Reforma de las Fuerzas Armadas en
América Latina y el impacto de las amenazas irregulares.
Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars. 156-160
Diego Maldonado Dávila

- Política editorial.** 161-163

URVio

Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana
Departamento de Asuntos Públicos - FLACSO Sede Ecuador

ISSN: 1390-3691 · DICIEMBRE 2012 · No. 12

Presentation	7-10
Research	
Militarization without soldiers? Gendarmes on Argentinean streets during the Kirchner administrations (2003-2012)	13-24
<i>Facundo Salles Kobilanski</i>	
Citizen security in Bolivia: ¿Is there space for the military?	25-40
<i>José Rocabado Sánchez</i>	
Democratic security and militarization in Colombia: beyond of armed conflict	41-56
<i>Aurora Moreno Torres</i>	
Ecuador: among security and unconstitutionality	57-70
<i>Patricio Haro Ayerve</i>	
Militarization of public security in El Salvador 1992-2012	71-82
<i>Edgardo Amaya Cobar</i>	
Institutional challenges of police - military cooperation: the Northern Triangle	83-96
<i>Liza Zúñiga Collado</i>	
The legal stamp of the Armed Forces participation in public security: the case of the fight against drug trafficking in South America	97-109
<i>Emilse Calderón Grosso</i>	

Article

- Facing violence: citizen mobilizations in Mexico 113-124
Pascale Naveau / Geoffrey Pleyers

Comparative section

- The involvement of the military in security activities
in the Americas 127-140
Luiz Octavio Coimbra

Interview

- “The militarization of public security: a regional trend”
Interview with Marcos Moloeznik 143-146
Por Jenny Pontón Cevallos

Book reviews

- Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) (2008). Construyendo roles.
Democracia y Fuerzas Armadas. Buenos Aires: CELS. 149-151
María Fernanda Proaño Cortez

- Arturo Alvarado y Mónica Serrano (coordinadores) (2010).
Los grandes problemas de México. Seguridad nacional y seguridad interior.
México D.F.: El Colegio de México..... 152-155
Martin Scarpacci Ziandalazini

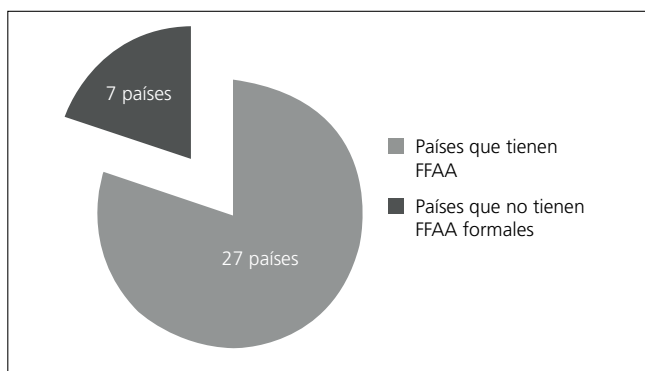
- José Raúl Perales (editor) (2008). Reforma de las Fuerzas Armadas en
América Latina y el impacto de las amenazas irregulares.
Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars. 156-160
Diego Maldonado Dávila

- Editorial policy** 161-163

El involucramiento de las Fuerzas Armadas en actividades de seguridad en las Américas

Luiz Octavio Coimbra¹

En esta sección comparativa se realiza un resumen de la información presentada en el informe titulado “Pesquisa sobre el involucramiento de las Fuerzas Armadas del continente americano en actividades de seguridad pública” preparado por la Junta Interamericana de Defensa (JID), órgano de la Organización de Estados Americanos (OEA).² El documento de la JID presenta información oficial, entregada por los gobiernos, sobre aspectos relativos a la estructura interna y los marcos legales que justifican y establecen las bases para la actuación de las Fuerzas Armadas en seguridad pública en los países de las Américas.



Fuente: OEA, Junta Interamericana de Defensa, 2012

La JID hizo consultas a los gobiernos de los 34 miembros activos de la OEA. Siete países (Costa Rica, Dominica, Granada, Haití, Panamá, San Vicente y las Granadinas, y Santa Lucía) no tienen Fuerzas Armadas formales. Cuatro países (Argentina, Jamaica, Sait Kitts

1 Coordinador del Observatorio Hemisférico de Seguridad de la Organización de Estados Americanos (OEA).
Correo electrónico: lcoimbra@oas.org

2 Disponible en la web: http://www.oas.org/dsp/documents/Informe_FA_Emp_Seg_Publica_JID_6-29-12.pdf

y Nevis, y Trinidad y Tobago) no informaron a la JID sobre la participación de sus Fuerzas Armadas en las tareas de seguridad. Asimismo, la información ofrecida por los demás 23 países indica que, en las Américas, las Fuerzas Armadas tienen un papel importante y creciente en las tareas de seguridad pública. Todos los países que contestaron la solicitud de información de la JID y disponen de Fuerzas Armadas las emplean de forma regular, de alguna manera, en actividades de seguridad pública (cuadro 1). Hay países donde los temas de defensa militar están subsumidos en la agenda de seguridad, en muchos casos por mandato expreso de sus normativas nacionales, mientras otras naciones trabajan sobre los nuevos temas de defensa, como se llama a la agenda que incluye el crimen organizado.

Marco jurídico

En el plano internacional, los principios básicos sobre el empleo estatal de la fuerza y uso de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, fueron establecidos por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (La Habana, Cuba, 1990). Existe también un código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, que fue adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1979. Estos dos documentos son considerados instrumentos legales internacionales con vigencia en todos los países del continente americano, pero no hacen mención específica a la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública.

El documento de la OEA “Lineamientos para la elaboración de documentos sobre políticas y doctrinas de defensa” (CP/RES. 829-

1342/02) ha sido un referente para el diseño de las nuevas políticas de seguridad, estimulando la adopción de los “Libros blancos de seguridad”. Según este instrumento –adoptado por el Consejo Permanente de la OEA en 2002–, si bien las funciones y misiones de las Fuerzas Armadas han consistido tradicionalmente en la protección del Estado, su territorio y sus habitantes frente a agresiones externas, actualmente se tiende a incluir también funciones no tradicionales tales como las capacidades de vigilancia y la interdicción del narcotráfico.

En la gran mayoría de los gobiernos de los países de las Américas, las constituciones y leyes orgánicas de las Fuerzas Armadas consideran su participación en la seguridad interna, aunque los procedimientos para su empleo en seguridad pública, el tiempo de duración del mismo y los estándares para las condiciones de intervención están establecidos de manera distinta en cada uno de estos países. En forma general, la responsabilidad de la disposición del empleo de Fuerzas Armadas en actividades de seguridad interna la tiene el Poder Ejecutivo, de acuerdo con lo estipulado en las constituciones respectivas. La responsabilidad de disponer sobre el empleo de las Fuerzas Armadas observando los procedimientos legales internos respectivos está, en 15 países, en manos del Presidente o Presidenta de la República, pues en la mayoría de las constituciones se indica que es el primer mandatario quien ejerce la función de comandante en jefe de las Fuerzas Armadas. En seis países, especialmente en el Caribe, esta función recae en el gobernador general; en dos países es el congreso el que tiene las funciones y responsabilidades de decidir sobre el uso de las Fuerzas Armadas; en otros dos países esta competencia es compartida entre la Presidencia y el Congreso; y en un país es el primer Ministro o Gobernador quien emite la disposición.

Asimismo, la restructuración de las Fuerzas Armadas, con la redefinición de sus roles, ha sido un proceso político liderado por los poderes ejecutivos de los países, en consulta con los estamentos militares. Esta cooperación ad hoc entre el Poder Ejecutivo y la institución militar creó gran disparidad en los estándares, normas y reglas que definen la participación de las Fuerzas Armadas en las tareas de seguridad pública, actuación que también se da con la expedición de decretos de excepción según la conceptualización que tenga cada Estado sobre la circunstancia o requisito que amerite la necesidad de su empleo. Cabe señalar que en todos los países investigados esta participación de las Fuerzas Armadas en las tareas de seguridad pública se realiza de manera temporal.

Ante este contexto, la mayoría de los países mencionados no ha hecho, todavía, una evaluación comprehensiva de las ventajas y desventajas de la participación de las Fuerzas Armadas en los temas de seguridad pública. Si por un lado no existe duda de que los Estados deben actuar inmediatamente, de forma enérgica y urgente, para hacer frente a la delincuencia organizada; por otra parte es preciso tener en cuenta que la acción decidida debe estar seguida por la reflexión sobre los nuevos escenarios, lo cual los Estados nacionales y la comunidad internacional no pueden ignorar.

Si las Fuerzas Armadas son necesarias para combatir el crimen organizado, y esto pasa en la gran mayoría de los países de las Américas, es esencial definir y promover los marcos legales y protocolos específicos que deben cubrir los enfrentamientos armados, en cuyo marco intervendrán las Fuerzas Armadas. A continuación, se destacan algunos aspectos relativos de esta participación de los ejércitos nacionales de los países de las Américas en la seguridad pública, especialmente en la lucha contra el crimen:

Antigua y Barbuda

La Ley de Defensa de 2007 promulgada por el Parlamento de Antigua y Barbuda determina que el gobernador general debe, ante notificación del Primer Ministro, instruir el uso de la fuerza de defensa de Antigua y Barbuda, o parte de ella, en asistencia y apoyo a las autoridades civiles, para asegurar y mantener el orden y la seguridad pública. Según la referida Ley, el Primer Ministro de Antigua y Barbuda puede, cuando el Gobernador General no haya emitido instrucciones, dar direcciones al jefe de personal de defensa sobre el uso operativo de la fuerza para efectos de asegurar y mantener el orden y la seguridad pública. En estas tareas, el militar de Antigua y Barbuda disfruta de todos los privilegios de inmunidad y protección que disfrutaban los miembros de la Fuerza Real Policial de Antigua y Barbuda.

Bahamas

El Ministerio de Seguridad Nacional es responsable de las tareas de seguridad y defensa, por medio de la Fuerza Real de Defensa y la Fuerza Real de Policía. Bahamas es un país que sirve de paso para las personas que buscan refugio económico en los Estados Unidos, pero también para el tráfico de drogas. Las Fuerzas de Defensa están involucradas en el combate a la explotación furtiva de recursos pesqueros, tráfico de armas pequeñas, tráfico de drogas y tráfico de inmigrantes; tiene roles también como guarda costera, así como de agencia de alivio en caso de desastres. Estos roles requieren que el personal de la Fuerza de Defensa asuma, a la par de las tareas estrictamente militares, las tareas de autoridad policial, fiscalización de aduanas, autoridad

de migración, inspectores de las actividades de pesca y seguridad de los centros de detención.

Barbados

La autoridad legal para el uso de Fuerzas Armadas en asuntos de seguridad está definida por la Ley de Defensa de Barbados (capítulo 159) y determina que la Fuerza de Defensa es responsable del resguardo y de las otras tareas que determine la Junta de Defensa. Por su parte, la Ley de Defensa asegura que el Primer Ministro puede determinar el uso operativo de la Fuerza de Defensa para asegurar el orden y la seguridad pública. Las Fuerzas Armadas de Barbados proporcionan sus recursos humanos a las demás agencias responsables de la aplicación de la ley, siendo el Gobernador General el responsable de emitir las directrices que permiten a las Fuerzas Armadas trabajar con la Policía y las otras agencias de aplicación de la ley, por períodos de seis meses. La Ley de Defensa también establece el empleo directo de la Guarda Costera en asuntos de seguridad interna, mientras que la supervisión judicial se ejerce mediante leyes que consideren la existencia de ofensas, por actos u omisiones, por parte del personal que realiza la aplicación de la ley.

Belice

La Constitución de la República de Belice, revisada en 2011, determina que el Gobernador General puede hacer las regulaciones que sean necesarias o urgentes para garantizar la seguridad pública y el mantenimiento del orden público. La norma constitucional faculta a las autoridades a generar órdenes o reglas conforme sea necesario o urgente para permitir la par-

ticipación de las Fuerzas Armadas en las tareas de seguridad.

Bolivia

La Constitución de Bolivia determina las competencias de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, definiendo en la misión de cada una de las instituciones, su ámbito de acción. El artículo 244 expresa que las Fuerzas Armadas “tienen por misión fundamental defender y conservar la independencia, seguridad y estabilidad del Estado”, y el artículo 251 establece que la Policía ejercerá “la función policial de manera integral, indivisible y bajo mando único”. En este contexto legal, las Fuerzas Armadas participan en el control de fronteras, ejecutando operaciones para evitar el contrabando, la explotación ilegal de recursos naturales y otros ilícitos; además intervienen en la erradicación de los cultivos excedentarios de la hoja de coca a través de la Fuerza de Tarea Conjunta, la cual está integrada por personal de las Fuerzas Armadas y unidades especiales de la Policía Boliviana. Asimismo, las Fuerzas Armadas dan apoyo logístico a la lucha contra el narcotráfico y tienen participación en tareas de seguridad ciudadana, ayudando a la Policía Nacional en el patrullaje, vigilancia y control delincencial.

Brasil

Las Fuerzas Armadas de Brasil, de conformidad con la Constitución Federal, se presentan como instituciones destinadas a la defensa de la patria y a la garantía de la ley y el orden, dependiendo de la competencia exclusiva de la Presidencia de la República para su utilización. El empleo

de las Fuerzas Armadas es regulado por leyes complementarias (97 de 1999; 117 de 2004; y 136 de 2010) y por el Decreto 3897 de la Presidencia de la República de agosto de 2001. La norma legal establece que la actuación de las Fuerzas Armadas se dará luego del agotamiento reconocido de los instrumentos destinados a la preservación del orden público, la seguridad y el patrimonio de las personas de forma situacional, para garantizar la ley y el orden en un área previamente establecida y por tiempo limitado. Los órganos de seguridad pública son considerados agotados cuando, en determinado momento, no están disponibles o son inexistentes o insuficientes para el desempeño de su misión constitucional.

El ordenamiento jurídico brasileño define claramente la separación entre las misiones de las Fuerzas Armadas y de los órganos policiales, e indica que el eventual uso de los recursos de defensa para garantizar la ley y orden está destinado a la solución de situaciones puntuales, es decir, en un sitio determinado y con un plazo definido. Las Fuerzas Armadas desarrollan acciones policiales de naturaleza preventiva y represiva, observando los términos y límites del ordenamiento jurídico. También actúan contra delitos transfronterizos y ambientales, ejecutando acciones de patrullaje, revisión de personas, vehículos terrestres, embarcaciones y prisiones de flagrancia. Cooperan, asimismo, con otros órganos federales en la represión de los delitos a través de apoyo logístico, de inteligencia, de comunicaciones y de instrucción.

Canadá

Aunque el rol principal del Departamento Nacional de Defensa (DND) y las Fuerzas

Canadienses (FC) es defender a Canadá, existen instrumentos legales que proveen autoridad a las FC para ayudar a las fuerzas policiales en las operaciones internas de seguridad. La autorización a las FC para brindar asistencia no significa que estas remplazan a la Policía, sino que proveen sus capacidades para permitir a esta última realizar sus funciones de aplicación de la ley y seguridad interna. La asistencia de las FC siempre es en apoyo a la agencia de aplicación de la ley en la jurisdicción correspondiente, y si bien no tienen un mandato doméstico específico sobre seguridad interna –excepto por una disposición sobre los servicios aeronáuticos de búsqueda y rescate–, son una “fuerza de último recurso” en la seguridad pública. La Ley Nacional de Defensa determina que el gobernador, a solicitud de cualquier ministro, autoriza a las FC a brindar asistencia con respecto a la aplicación de la ley.

Ahora bien, las FC no proveen asistencia a las operaciones policiales regulares de control de multitudes; cuando ocurre un motín o disturbio, las FC dan asistencia al poder civil tras solicitud del fiscal general de la provincia. Los procesos para solicitar la asistencia son bastante directos, sin embargo, este recurso se utiliza solo en situaciones muy extremas, proporcionando respaldo a las autoridades provinciales que se enfrentan a un motín o disturbio abrumador.

La principal manera para lograr el apoyo de las FC es a través de un acuerdo de provisión de servicio que sirve principalmente para el soporte de actividades y problemas de tipo logístico. Por lo tanto, las FC son llamadas con frecuencia a brindar apoyo a labores de base comunitaria, como el préstamo de tiendas, dispositivos móviles de cocina u otra infraestructura temporal, lo cual le da la oportunidad de participar

activamente en eventos locales que se realizan dentro de las comunidades.

Chile

De acuerdo con la Constitución chilena, las Fuerzas Armadas –que dependen del Ministerio de Defensa Nacional– “existen para la defensa de la patria y son esenciales para la seguridad nacional”. Las fuerzas de seguridad pública, a su vez, dependen del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, y “existen para dar eficacia al derecho, garantizar el orden público y la seguridad pública interior”. No obstante, de acuerdo al artículo 41 de la Constitución, las Fuerzas Armadas podrán participar en actividades de seguridad pública en caso de excepción constitucional, es decir, en el caso de que el Presidente o Presidenta de la República declare el estado de catástrofe en situación de calamidad pública, determinando la zona afectada por la misma. En este momento, se establece que “las zonas respectivas quedarán bajo la dependencia inmediata del jefe de la defensa nacional (Fuerzas Armadas) que designe la Presidencia de la República”.

Colombia

La Constitución de Colombia, promulgada en 1991 (última actualización en marzo de 2011), indica que corresponde al Presidente o Presidenta de la República dirigir la Fuerza Pública y disponer de ella como Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas de la República. Es responsabilidad constitucional de la Presidencia de la República conservar el orden público en todo el territorio y restablecerlo

donde fuere turbado. Según el artículo 216 de la Constitución, la Fuerza Pública estará integrada en forma exclusiva por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.

En caso de “grave perturbación del orden público”, la Constitución (artículo 213) autoriza la utilización de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública, especialmente cuando se establezca una amenaza a la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana, que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de la Policía. En estos casos, la Presidencia de la República, con la firma de todos los ministros y ministras, podrá declarar el estado de conmoción interior, por un plazo no mayor de 90 días, el cual puede ser prorrogable hasta por dos períodos iguales, no obstante, el segundo requiere concepto previo y favorable del Senado de la República.

Ecuador

Según la Constitución de la República del Ecuador (artículo 158), las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional son instituciones de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos y ciudadanas. Las Fuerzas Armadas “tienen como misión la defensa de la soberanía y la integridad territorial” y la Policía Nacional debe dedicarse a la “protección interna y el mantenimiento del orden público”. La Presidencia de la República, además, puede decretar el estado de excepción “en caso de grave conmoción interna”.

Este estado de excepción, establecido por decreto presidencial, informa la motivación, ámbito territorial de aplicación, el período de duración, las medidas que deberán aplicarse y los derechos que podrán suspenderse o li-

mitarse. Una vez declarado, el Presidente o Presidenta de la República podrá disponer del empleo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional (artículo 165 de la Constitución), notificando la declaración del estado de excepción a la Asamblea Nacional, a la Corte Constitucional y a los organismos internacionales dentro de las 48 horas siguientes a la firma del decreto. La Asamblea Nacional podrá revocar este decreto en cualquier tiempo, sin perjuicio del pronunciamiento que sobre su constitucionalidad pueda realizar la Corte Constitucional. El decreto del estado de excepción tendrá vigencia hasta un plazo máximo de 60 días. Si las causas que lo motivaron persisten, podrá renovarse hasta por 30 días más, lo cual deberá notificarse.

El Salvador

Las Fuerzas Armadas de El Salvador participan activamente de la seguridad pública. La Constitución de este país (artículo 212) determina que el Presidente o Presidenta de la República “podrá disponer excepcionalmente de la Fuerza Armada para el mantenimiento de la paz interna”. En este marco constitucional, la presidencia ha ordenado la participación de la institución militar en apoyo a la Policía Nacional Civil en las tareas de seguridad pública.

El Libro Blanco de la Defensa Nacional titulado *La nación salvadoreña, su defensa, seguridad y desarrollo* establece que en el marco de la política de defensa de El Salvador, la Fuerza Armada “como institución permanente al servicio de la nación, y en el ámbito de sus compromisos para con la patria”, además de cumplir su misión de defensa nacional, “también está comprometida con la seguridad y el desarrollo nacionales”. El Libro Blanco salvadoreño esta-

blece que “la Fuerza Armada tiene la capacidad de contribuir al mantenimiento del orden público y asevera que su participación para la seguridad pública en el marco de la excepcionalidad” se limita al mantenimiento de la paz interna, la tranquilidad ciudadana, la seguridad pública y al restablecimiento del orden.³

En 2009 fue creado el Comando Zeus, agrupación militar que acompaña y refuerza las tareas de seguridad pública en los siete departamentos más importantes del país, y donde los índices delincuenciales son más alarmantes. También en 2009 fue establecida la creación del Comando Zumpul, agrupación militar que se encarga del control de 30 puntos ciegos en las fronteras con Guatemala y Honduras, con la finalidad de contrarrestar el contrabando de ilícitos, drogas y armas que amenazan la seguridad del país. En 2010 fue creado el Comando San Carlos, agrupación militar que se encarga de la seguridad de los 12 centros penales de mayor peligrosidad, incluyendo el control de ingreso de visitas, con la finalidad de evitar la entrada de ilícitos tales como drogas, teléfonos celulares y otros; sin embargo, el control interno de los penales continúa a cargo de la Dirección General de Centros Penales, dependencia del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública.

En el marco de la lucha contra el narcotráfico, la Fuerza Armada ha elaborado el Plan Cuscatlán, que establece que la institución apoyará las operaciones contra la narcoactividad en todo el territorio nacional con el propósito de contribuir con los esfuerzos del Gobierno de la República para alcanzar los objetivos de seguridad y desarrollo del país.

3 Libro Blanco de la Defensa Nacional de El Salvador. Disponible en: <http://www.resdal.org/Archivo/salvador-librodefensa-cap.htm> (Consulta: octubre de 2012).

Estados Unidos

El Departamento de Defensa de los Estados Unidos coopera de forma permanente con las autoridades civiles de aplicación de la ley. Este apoyo debe ser consistente con las necesidades de la seguridad nacional, los requerimientos legales y con la tradición histórica de este país de limitar la participación militar directa a actividades civiles de aplicación de la leyes. Esta restricción está delimitada por el *Posse Comitatus Act* de 1878, instrumento legal cuya intención es limitar la participación militar directa en la aplicación civil de la ley, ante la ausencia de autorización del Congreso o la Constitución. Estas limitaciones incluyen prohibiciones contra la participación directa de un miembro del Ejército, la Marina, la Fuerza Aérea o el Cuerpo de Marines en actividades de búsqueda, confiscación, arresto u otras similares, a menos que la participación en la actividad, por parte de dicho miembro, sea autorizada por la ley.

Existen algunas excepciones estatutarias específicas a la ley *Posse Comitatus* sobre la intervención de personal del Departamento de Defensa en actividades civiles de aplicación de la ley. Las Guardias Nacionales, no federalizadas, que están bajo el comando del Gobernador del Estado, no están sujetas a las limitaciones impuestas por el *Posse Comitatus Act* y participan activamente en tareas de seguridad pública.

Guatemala

Son funciones del Presidente o Presidenta de la República procurar la defensa y la seguridad de la nación, así como la conservación del orden público; por lo tanto, el Ejecutivo ejerce

el mando de la Fuerzas Armadas y el mando superior de toda la Fuerza Pública. El Ejército de Guatemala, por determinación constitucional, tiene el compromiso de mantener la paz y la seguridad interior y exterior; también puede prestar cooperación a la seguridad pública en situaciones de emergencia o calamidad pública. Es la Ley de Orden Público la que regula la participación de las Fuerzas Armadas en la seguridad interna, estableciendo las medidas y responsabilidades de acuerdo con los siguientes estados de prevención: estado de alarma, estado de calamidad pública, estado de sitio y estado de guerra.

Honduras

La Constitución de Honduras de 1982 entrega al Ejecutivo las atribuciones de mantener la paz y seguridad interior. Según el artículo 272, las Fuerzas Armadas deben “participar en la lucha contra el narcotráfico”, además establece que estas deben cooperar con las instituciones de seguridad pública a petición de la *Secretaría de Estado en el Despacho de Seguridad*, con la finalidad de combatir el terrorismo, el tráfico de armas y el crimen organizado, protegiendo también los poderes del Estado y del Tribunal Supremo Electoral. Durante el proceso electoral, las Fuerzas Armadas cooperan con la Policía Nacional “a efecto de garantizar el libre ejercicio del sufragio, la custodia, el transporte y la vigilancia de los materiales electorales y demás aspectos de seguridad del proceso”. También es función de las Fuerzas Armadas cooperar con las Secretarías de Estado y demás instituciones en la protección del ambiente, vialidad, comunicaciones, sanidad y reforma agraria.

México

Tanto la Constitución de México (artículos 1, 10, 11, 16, 21 y 89), como la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea mexicanos, la Ley de Seguridad Nacional, la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, el reglamento general de deberes militares y las diversas decisiones de la Suprema Corte normalizan la participación del personal militar en tareas de seguridad pública. El objetivo de la participación de las Fuerzas Armadas, según el marco legal, es proporcionar el apoyo que requieran las autoridades cuando ha sido rebasada en su capacidad de reacción ante la delincuencia organizada. El empleo operacional de estas en seguridad pública es sustentado en lo establecido en la Constitución (artículo 89), que señala como facultad del Presidente o Presidenta disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente (Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea), para la seguridad interior de la federación. La Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea mexicanos establece que el Ejército y Fuerza Aérea son instituciones armadas permanentes que tienen, entre otras misiones generales, garantizar la seguridad interior.

El Ejército, Fuerza Aérea y Armada mexicanos actúan, acatando órdenes de la Presidencia, con el compromiso de mantener el respeto a las garantías individuales y el objetivo de salvaguardar la seguridad interior. La interoperabilidad de las Fuerzas Armadas con las fuerzas de seguridad pública tiene lugar a solicitud de las autoridades civiles al Gobierno federal. Los procedimientos de operación que emplea actualmente el Gobierno de México tienen como base el cumplimiento de directrices para el combate integral al narcotráfico, a efecto de:

- incrementar el conocimiento acerca de los carteles para determinar acciones y de esta for-

- ma limitar sus actividades;
- planear en forma centralizada y ejecutar de forma descentralizada;
- evitar el empleo de espacios físicos y mediáticos al crimen organizado mediante acciones coordinadas con las autoridades civiles;
- instaurar puestos militares de seguridad;
- el establecimiento de grupos de coordinación operativa a nivel estatal, con la participación de autoridades civiles responsables de la seguridad pública; y
- la realización de operaciones coordinadas mediante la concentración de grandes efectivos apoyados con medios aéreos, vehículos, embarcaciones, materiales e ingenios tecnológicos, por cortos períodos de tiempo en los espacios geográficos del país considerados de alta incidencia en la siembra de plantaciones ilícitas y con elevados índices delictivos.

Nicaragua

El Ejército de Nicaragua es responsable de la defensa de la soberanía, la independencia y la integridad territorial. Únicamente en casos excepcionales, cuando la estabilidad de la República estuviera amenazada por grandes desórdenes internos, calamidades o desastres naturales, el Presidente o Presidenta, en consejo de ministros y ministras, podrá ordenar la intervención del Ejército de Nicaragua en apoyo la Policía Nacional. Los delitos y faltas estrictamente militares cometidos por miembros del Ejército y la Policía serán conocidos por los tribunales militares establecidos por ley, mientras que los delitos y faltas comunes que estos comentan serán conocidos por los tribunales comunes. Por su parte, la Policía Nacional es un cuerpo armado de naturaleza civil, que tiene como misión garantizar el orden interno, la seguridad de la ciudadanía, la prevención y persecución del delito, así como todo lo demás que le señale la ley.

Panamá

Panamá suprimió a su Ejército en 1990. Según la Constitución, la defensa nacional y la seguridad pública corresponden a la Guardia Nacional; de manera que la Policía, guardacostas, servicio aéreo y seguridad institucional son unidades dentro de la Fuerza Pública.

Paraguay

La Constitución de Paraguay (artículo 172) indica que la Fuerza Pública está integrada, en forma exclusiva, por las fuerzas militares y policiales. Las Fuerzas Armadas deben custodiar la integridad territorial y defender a las autoridades legítimamente constituidas (artículo 173). La Policía Nacional, que está encargada de la seguridad interna de la nación (artículo 175), tiene la misión de preservar el orden público legalmente establecido, así como los derechos y la seguridad de las personas, las entidades y sus bienes. Asimismo, la Policía Nacional debe ocuparse de la prevención de los delitos, ejecutar los mandatos de la autoridad competente y, bajo dirección judicial, investigar los delitos. La Constitución de Paraguay (capítulo III) prevé todavía que se pueda declarar un estado de excepción “en caso de grave conmoción interior que ponga en inminente peligro el imperio de esta Constitución” o el funcionamiento regular de los órganos creados por ella. El Congreso o el Poder Ejecutivo podrán declarar el estado de excepción en todo o en una parte del territorio nacional, por un término de 60 días como máximo. En el caso de que dicha declaración fuera efectuada por el poder ejecutivo, la medida deberá ser aprobada o rechazada por el congreso dentro del plazo de 48 horas. Dicho

término de 60 días podrá prorrogarse por períodos de hasta 30 días sucesivos, para lo cual se requerirá mayoría absoluta de ambas cámaras.

Perú

Las Fuerzas Armadas peruanas tienen como finalidad primordial inscrita en su Constitución: “Garantizar la independencia, la soberanía y la integridad territorial” de la República. También asumen el control del orden interno (artículo 137) y pueden ser convocadas por el Presidente o Presidenta para actuar en la seguridad interna durante los estados de excepción: estado de emergencia, en caso de perturbación de la paz o del orden interno, en caso de catástrofe o de graves circunstancias que afecten la vida de la nación (artículo 165).

El Ejecutivo autoriza y dispone la intervención de las Fuerzas Armadas para prestar apoyo a la Policía Nacional. Esto se da en casos de tráfico ilícito de drogas; terrorismo o protección de instalaciones estratégicas para el funcionamiento del país; servicios públicos esenciales; y en los demás casos constitucionalmente justificados, es decir, cuando la capacidad de la Policía sea sobrepasada en el control del orden interno, sea revisable o existiera peligro de que ello ocurriera. El Presidente o Presidenta también puede autorizar la intervención de las Fuerzas Armadas para la ejecución de acciones militares en apoyo a la Policía Nacional, encargándoles el control del orden interno por decreto o resolución suprema, en zonas declaradas en estado de emergencia.

El empleo operacional de las Fuerzas Armadas en seguridad pública se encuentra sus-

tentado también por la siguiente normativa: Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Defensa (Ley 29605 de 2010); Decreto Legislativo 1095 (2010), que establece reglas de empleo y uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas; Ley 28222 (2004), sobre intervención de las Fuerzas Armadas en zonas no declaradas en estado de emergencia; Reglamento del Ministerio de Defensa (D.S. 001-201 de 2004); Directiva para normar las reglas de empleo y uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas (2011); y, Directiva para normar la organización operacional de las Fuerzas Armadas (2010).

República Dominicana

Según la Constitución, el Presidente o Presidenta “es la autoridad suprema de las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional y los demás cuerpos de seguridad del Estado” (artículo 128). Las Fuerzas Armadas podrán “concurrir en auxilio de la Policía Nacional para mantener o restablecer el orden público” (artículo 252), en respuesta a una orden administrativa del Ejecutivo. La Constitución apunta como objetivo de alta prioridad nacional, para las Fuerzas de Defensa y Seguridad: “Combatir actividades criminales transnacionales que pongan en peligro los intereses de la República y de sus habitantes” (artículo 260).

La Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas (Ley 873-1978) sustenta su empleo operacional en actividades de seguridad pública. Con base en esta ley, se han suscrito protocolos y planes de actuación conjunta entre las Fuerzas Armadas y Fuerzas de Seguridad Pública que demarcan los niveles de acción y responsabilidad, donde las primeras apoyan la acción de las segundas. Los planes de

actuación describen la situación, la misión, el tamaño de la unidad militar que será empleada, la región y la vigencia de los mismos; de igual manera, estos planes proporcionan las instrucciones de coordinación, apoyo logístico, mando y control. Los planes vigentes han sido importantes para la coordinación de actividades con la Policía Nacional y para adecuar las Fuerzas Armadas a los nuevos desafíos “sin perder de vista su misión primordial”. Finalmente, los planes de actuación son revisados y actualizados regularmente, para lo cual fue creada una oficina de enlace entre las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional.

Surinam

La Constitución de Surinam (artículo 100) determina que el Presidente o Presidenta tendrá la “autoridad suprema sobre las Fuerzas Armadas”. Así, la participación de estas en tareas de seguridad pública está garantizada en el capítulo XXIV, que indica que “el Ejército puede encargarse de tareas especiales que serán definidas por ley”. La Carta Magna (artículo 129) establece que el Concejo de Seguridad Nacional, que opera durante los “estados de emergencia civil y militar”, debe contar con la participación de las autoridades que ejerzan los cargos de Presidente, vicepresidente, ministros de asuntos legales y de defensa, el comandante del Ejército y el jefe de Policía.

Uruguay

La Constitución determina que corresponde al Presidente o Presidenta de la República la “conservación del orden y tranquilidad en lo interior, y la seguridad en lo exterior” (artí-

culo 168). El Presidente o Presidenta tiene el mando superior de todas las Fuerzas Armadas y puede tomar medidas prontas de seguridad en los casos de conmoción interior, dando cuenta, dentro de 24 horas, a la Asamblea General. La Ley Orgánica Militar la Delimitación de la Misión de las Fuerzas Armadas indica que la función fundamental de las Fuerzas Armadas “consiste en dar la Seguridad Nacional exterior o interior”. La Ley Orgánica (artículo 4) establece que “seguridad nacional es el estado según el cual, el patrimonio nacional (...) se encuentra cubierto de interferencias o agresiones, internas y externas”. Por otro lado, la Ley Orgánica Policial (capítulo I) indica que la Policía es “dependiente del Poder Ejecutivo por intermedio del Ministerio del Interior” y a ella “compete el mantenimiento del orden público y la prevención de los delitos”.

Finalmente, la Ley Marco de Defensa Nacional (Ley 18.650 de 2010) define la Defensa Nacional como “el conjunto de actividades civiles y militares dirigidas a preservar la soberanía y la independencia de nuestro país, a conservar la integridad del territorio y de sus recursos estratégicos, así como la paz de la República”. Esta Ley Marco articula la política de defensa nacional y la política militar de defensa, y establece que el Consejo de Defensa Nacional constituye un órgano asesor y consultivo de la Presidencia de la República, integrado por el Presidente o Presidenta, y los ministros o ministras de defensa, del interior, de relaciones exteriores, y de economía y finanzas (artículo 10). En tiempos de paz, según la Ley Marco, las Fuerzas Armadas “podrán prestar servicios o colaboración en actividades que por su especialidad, relevancia social o conveniencia pública les sean solicitadas” (artículo 20).

Venezuela

La Constitución determina que la seguridad de la nación se fundamenta en la correspondencia entre el Estado y la sociedad civil “para dar cumplimiento a los principios de independencia, democracia, igualdad, paz, libertad, justicia, solidaridad, promoción y conservación ambiental y afirmación de los derechos humanos”. Las Fuerzas Armadas son integradas por el Ejército, la Armada, la Aviación –que tienen como responsabilidad esencial la planificación, ejecución y control de las operaciones militares requeridas para asegurar la defensa de la nación– y la Guardia Nacional que tiene como responsabilidad básica “la conducción de las operaciones exigidas para el mantenimiento del orden interno del país” (artículo 329). Por su parte, la Fuerza Armada Nacional ejerce actividades de Policía administrativa y de investigación penal, mientras los órganos de seguridad ciudadana como Policía nacional, cuerpo de investigaciones científicas, penales y criminalísticas; cuerpo de bomberos y administración de emergencias; y la organización de protección civil y administración de desastres, por determinación de la Constitución, son de carácter civil. La Constitución (capítulo II) define que los “estados de excepción” deben darse cuando las circunstancias de orden social, económico, político, natural o ecológico afectan gravemente la seguridad, y cuando “resultan insuficientes las facultades de las cuales se disponen para hacer frente a tales hechos” (artículo 337). Puede decretarse también el “estado de conmoción interior” en una situación de conflicto que ponga en peligro la seguridad, casos en los cuales las Fuerzas Armadas asumen responsabilidades de seguridad interna por un período de hasta 90 días, siendo prorrogable hasta por 90 días más.

Conclusión

Toda la información descrita en esta sección comparativa conduce a afirmar que el escenario de la seguridad ha sufrido grandes variaciones con la fusión de lo interno y lo externo en la vida de los Estados, como efecto de la internacionalización y la globalización. El concepto de seguridad multidimensional intenta dar cuenta de esta nueva realidad, agregando a la seguridad nacional, que predominó durante todo el siglo XX, las nuevas amenazas de seguridad que incluyen la seguridad pública e interna de los países. El empleo de las Fuerzas Armadas para tareas de seguridad pública se ha convertido en una realidad en diversos países de la región en la medida en que los sistemas policiales, judiciales y de rehabilitación social no son capaces, en la gran mayoría de países, de hacer frente por sí mismos a la dimensión, a la coordinación internacional y a los recursos que emplea el delito organizado. Por esta razón, se ha actualizado el debate sobre el uso de los militares en el plano interno, la gravedad de las amenazas ha llevado a los gobiernos y a diversos sectores de la sociedad a apoyar el uso de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública, especialmente en la lucha contra la delincuencia organizada internacional.

El delito organizado fue reconocido oficialmente como una amenaza a la seguridad de los países en el Tratado de Seguridad Democrática de Centroamérica del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), en 1995, y en la Declaración sobre Seguridad en las Américas de la OEA, en 2003. Ambos instrumentos contienen agendas que incluyen tanto temas tradicionales de la seguridad nacional como las llamadas nuevas amenazas. La realidad actual del crimen organizado y la manera transnacional con que opera

obliga a los países a tomar medidas legales y a reorganizar sus estrategias tendientes a neutralizar este fenómeno que está afectando la gobernabilidad, democracia y desarrollo de los Estados. En este contexto es que se establece el empleo de las Fuerzas Armadas en la seguridad interna, de hecho, la aparición de amenazas, que tiene rasgos duales de seguridad externa e interna, ha impulsado una revisión de la estricta separación entre las funciones militares y policiales. Esta política se puede entender como producto de la decisión del Estado de recurrir a todos los medios a su disposición ante la imposibilidad de establecer seguridad.

En algunos países hay una profundización de las responsabilidades de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública, las cuales presentan respuestas en relación al delito, sin que cambie el compromiso con la seguridad nacional y la defensa del territorio. En otros países, solo en ocasiones excepcionales las Fuerzas Armadas han participado en el mantenimiento del orden público, casos en que los roles tanto militares como policiales en asuntos vinculados con la seguridad interna están más delimitados. Finalmente existe una tendencia general en la mayor parte de los países para la elaboración de una Política de Defensa Nacional, lo que comúnmente se conoce como Libro Blanco, documento que sirve para definir y orientar el funcionamiento del sistema de defensa nacional, fortalecer las medidas de confianza entre Estados, contribuir al mejoramiento de la relación cívico-militar y cooperar con la paz y el fortalecimiento del Estado de Derecho en el hemisferio.

Tabla 1. Características de la actuación de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública

País	FFAA	FFAA actúa en la seguridad interna	Marco legal	Cuando lo emplean	Quién dispone
Antigua Barbuda	Sí	Sí	Constitución	Permanente/temporal/emergencia	Gobernador general
Bahamas	Sí	Sí	Constitución	Permanente/temporal/emergencia	Gobernador general
Barbados	Sí	Sí	Constitución	Temporal/emergencia	Gobernador general
Belice	Sí	Sí	Constitución	Temporal/emergencia	Gobernador general
Bolivia	Sí	Sí	Constitución	Emergencia/excepción	Presidente
Brasil	Sí	Sí	Constitución	Emergencia	Poderes constitucionales
Canadá	Sí	Sí	Constitución	Temporal/emergencia	Ministro/ Gobernador
Chile	Sí	Sí	Leyes orgánicas	Temporal/excepción constitucional	Presidente
Colombia	Sí	Sí	Constitución	Temporal/excepción	Congreso
Costa Rica	No	No	Constitución	No aplica	No aplica
Dominicana	No	No	No aplica	No aplica	No aplica
Ecuador	Sí	Sí	Constitución	Temporal/estado de excepción	Presidente
El Salvador	Sí	Sí	Constitución	Temporal/estado de excepción	Presidente
Estados Unidos	Sí	Sí	Constitución	Temporal/emergencia	Presidente
Grenada	No	No	No aplica	No aplica	No aplica
Guatemala	Sí	Sí	Constitución	Temporal/permanente	Presidente
Guyana	Sí	Sí	Constitución	Temporal/emergencia	Presidente
Haití	No	No	No aplica	No aplica	No aplica
Honduras	Sí	Sí	Constitución	Temporal/emergencia	Presidente
Jamaica	Sí	Sí	Constitución	Temporal/emergencia	Gobernador general
México	Sí	Sí	Constitución	Temporal/estado de excepción	Congreso
Nicaragua	Sí	Sí	Constitución	Temporal/estado de excepción	Presidente
Panamá	No	No	Constitución	No aplica	No aplica
Paraguay	Sí	Sí	Constitución	Temporal/estado de excepción	Presidente
Perú	Sí	Sí	Constitución	Temporal/estado de excepción	Presidente
República Dominicana	Sí	Sí	Constitución	Temporal/emergencia	Presidente
Saint Kits y Nevis	Sí	Sí	Constitución	Temporal/emergencia	Gobernador general
San Vicente y Granadinas	No	No	No aplica	No aplica	No aplica
Santa Lucía	No	No	No aplica	No aplica	No aplica

Fuente: OEA. Junta Interamericana de Defensa, 2012.