

# URVIO

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

---

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

[www.revistaurvio.org.ec](http://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

<b>Presentation</b> . . . . .	7-10
<b>Research</b>	
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

# Presentación

---

**E**l incremento de la delincuencia y el crimen organizado en América Latina es una constante en las últimas décadas. Para enfrentar este fenómeno, los gobiernos de cada país han optado por varias políticas y transformaciones en el tema de la seguridad interna. Por un lado, se han realizado reformas jurídico-constitucionales en el marco legal, y por otro lado, se han efectuado modificaciones doctrinarias en términos de roles y misiones de las instituciones encargadas de la seguridad.

En este contexto, la intervención de las fuerzas militares en aspectos policiales –como la seguridad interna y ciudadana– es una medida recurrente por parte de los gobiernos de la región, que está en debate y discusión en los momentos actuales, debido a que implica cambios doctrinarios y una modificación del “deber ser” militar. ¿Están las sociedades y los gobiernos latinoamericanos preparados para asumir las implicaciones de este tipo de medidas? ¿Hay un balance en las intervenciones ya existentes, independientemente de la tendencia ideológica y política de cada gobierno?

Estas interrogantes condujeron a que el presente número de URVIO esté dedicado a abordar el tema de la “Militarización de la seguridad ciudadana”, tanto en contextos específicos como a escala regional, aspecto que ha sido trabajado de acuerdo con tres líneas generales de investigación: i) las competencias legales y las reformas institucionales que han posibilitado la presencia de las Fuerzas Armadas en la seguridad interna en la región; ii) los costos y beneficios de la participación militar en la seguridad interna; y iii) la evaluación de los derechos humanos y el uso de la fuerza militar en la seguridad ciudadana. Los siete artículos del *dossier* de este número atraviesan estas perspectivas investigativas y profundizan sobre las diversas situaciones que han llevado a los países latinoamericanos a emplear sus Fuerzas Armadas en el control de la delincuencia y el crimen organizado.

En el primer artículo, Facundo Salles analiza la expansión institucional que ha tenido la Gendarmería Nacional Argentina –una institución de comando y doctrina militar– en el esquema de seguridad pública nacional. El autor afirma que, durante los últimos 10 años, los gobiernos kirchneristas (2003-2012) han desplegado gendarmes en entornos urbanos para realizar tareas policiales, lo cual está llevando a la militarización del sistema de seguridad pública de este país. Esto, pese a que la Argentina se ha caracterizado por

haber mantenido una estricta separación entre seguridad interior y defensa exterior desde el regreso del orden democrático en 1983, debido a que en décadas anteriores la asignación de misiones de seguridad interior a militares ocasionó una disminución de las libertades civiles y un uso excesivamente represivo de los medios de coerción estatal. Por tal razón, Salles evalúa críticamente en este artículo las dos tendencias que aparecen con el uso policial de la Gendarmería Nacional Argentina: la centralización informal y la municipalización limitada, afirmando que la centralización no necesariamente es relevante para la militarización de la seguridad pública, dado que esta última puede resultar tanto de presiones desde abajo como desde arriba.

El segundo artículo de este número analiza cómo se ha dado la participación de las Fuerzas Armadas bolivianas en tareas de seguridad ciudadana. José Rocabado realiza una caracterización de la inseguridad en Bolivia y posteriormente repasa las iniciativas legales e institucionales que se han adoptado en la última década. Según el autor, las Fuerzas Armadas han sido una de las instituciones que ha sustentado el sistema de gobernabilidad en Bolivia en los últimos años, dadas las dificultades para lograr resultados significativos y de impacto en la lucha contra la delincuencia, lo cual considera que constituye una característica propia de los “gobiernos populistas” en la región. La participación de las Fuerzas Armadas, en calidad de respaldo y apoyo a la Policía en la lucha contra la delincuencia y la criminalidad en Bolivia, se explica por su carácter temporal, respondiendo a coyunturas caracterizadas por olas de inseguridad que requieren respuestas inmediatas y contundentes. No obstante, si bien esta participación ha sido justificada desde la idea del “rebasamiento” de

la acción delictiva, debilidades y limitaciones policiales, aún sigue presente que la seguridad ciudadana es un campo de acción difuso para las Fuerzas Armadas, cuya actuación es de carácter circunscrito y limitado en esta problemática. Esto lleva al autor a concluir que en Bolivia, en materia de seguridad ciudadana, quedan todavía más retos que certidumbres.

El tercer artículo del *dossier* de esta revista trata el tema de la seguridad democrática y militarización en Colombia. Aurora Moreno estudia hasta qué punto el proceso de militarización en Colombia –que se ha dado en la última década como parte de la llamada política de seguridad– ha incidido en la agudización de la violencia, el desplazamiento forzado y la violación de los derechos humanos de la población, justificado en la derrota a la insurgencia mediante la confrontación militar. La autora afirma que el aumento en el pie de fuerza no ha dado lugar a mayor seguridad ni al fin del conflicto armado; por el contrario, ha generado pérdida de libertades civiles y políticas.

El cuarto artículo de este número aborda el caso de la militarización de la seguridad ciudadana en el Ecuador. Patricio Haro analiza cómo la situación de inseguridad generada por el tráfico de estupefacientes y el crimen organizado a nivel regional afecta el caso particular de este país, examinando hasta qué punto esta problemática debe ser enfrentada como un tema de seguridad interna o seguridad nacional. En este marco, el artículo profundiza sobre la pertinencia y la legalidad de la participación de militar en la seguridad interna, proponiendo que las Fuerzas Armadas deben intervenir en la lucha contra el narco tráfico y el crimen organizado, no desde las calles y centros penitenciarios, sino controlando rigurosamente las fronteras nacionales

por donde se da el ingreso de estupefacientes, accionar que favorecería la seguridad ciudadana y la seguridad del Estado, sin caer en la inconstitucionalidad.

El quinto artículo de URVIO se centra en el análisis de la militarización de la seguridad pública en El Salvador durante el período 1992-2012. Edgardo Amaya examina la historia de El Salvador respecto a la relación entre las funciones de seguridad pública y defensa nacional, tras la reforma del sector seguridad a raíz de los Acuerdos de Paz de 1992. El autor demuestra que el uso de las Fuerzas Armadas en la seguridad interna en años recientes ha coincidido con el alza de la violencia en este país, arrojando además un saldo negativo en materia de derechos humanos, credibilidad institucional y mayores costos presupuestarios. Todo esto lleva al autor a concluir que la participación militar en seguridad pública es un indicador del debilitamiento del régimen democrático en tanto se enmarca en el contexto de políticas de mano dura que socavan los derechos humanos.

Igualmente, desde la realidad centroamericana, Liza Zúñiga estudia los desafíos institucionales de la colaboración policial-militar en los países ubicados en el triángulo norte de esta región: El Salvador, Guatemala y Honduras. La autora afirma que la falta de capacidad de las policías de estos tres países ha sido la base para sustentar la colaboración policial-militar como estrategia, y menciona los retos de esta cooperación en las instituciones del sector seguridad tanto en términos de la normativa vigente, como de las capacidades institucionales en cuanto a presupuesto y personal en cada país. Posteriormente, la autora examina los resultados de la colaboración policial-militar de acuerdo con los datos de delincuencia disponibles, determinando que

el acomodo institucional que se ha dado no ha sido del todo desarrollado y que faltan aún aspectos por resolver para transparentar estos procesos.

El último artículo del *dossier* aborda desde una mirada regional la impronta legal de la participación de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública, específicamente en el caso de la lucha contra el narcotráfico. Emilse Calderón centra su análisis en los marcos legales regionales existentes en este tema, contrastándolos con la práctica efectiva de cada país concretada durante los últimos años. Para ello, el escrito se articula en dos apartados: el primero trata desde una perspectiva legal las posibilidades de emplear el instrumento militar en los asuntos de seguridad doméstica en cada uno de los Estados; mientras que el segundo recoge los riesgos que conlleva dicho empleo teniendo en cuenta las características generales que presenta el negocio de drogas en el subcontinente.

Adicionalmente, en la sección libre de este número, se presenta un artículo que trata el tema de las movilizaciones ciudadanas que han surgido en México para hacer frente a la escalada de violencia en este país. Pascale Naveau y Geoffrey Pleyers dan cuenta de las movilizaciones realizadas por la sociedad civil mexicana con el objetivo de visibilizar a las víctimas de la llamada “guerra contra el narcotráfico” y encontrar justicia para las personas fallecidas en este contexto. En la primera parte, el artículo presenta las perspectivas teóricas que permiten un cuestionamiento de las políticas de militarización, incorporando la noción de “seguridad humana” como opción para creación de políticas alternativas. En la segunda parte, el autor y la autora analizan la experiencia de algunas organizaciones civiles que han surgido en los últimos años eviden-



ciendo las dimensiones expresivas y culturales de estos movimientos en los cuales la subjetividad y la creatividad de sus participantes ha tenido un papel central.

En la sección comparativa, Luiz Coimbra, coordinador del Observatorio Hemisférico de Seguridad de la Organización de Estados Americanos (OEA), colaboró con esta edición de la revista elaborando una descripción detallada de la estructura interna y los marcos legales que justifican y establecen las bases para la actuación de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública, en 23 países del continente americano. Esta valiosa información consolidada a partir de datos oficiales proporcionados por los gobiernos de cada uno de los países considerados, da cuenta de que 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 de hacer frente por sí mismos a la dimensión, a la coordinación internacional y a los recursos que emplea el delito organizado. En este sentido, esta sección comparativa visibiliza que la realidad actual del crimen organizado ha obligado a los países americanos a tomar medidas legales y a reorganizar sus estrategias tendientes a neutralizar este fenómeno que está afectando

la gobernabilidad, la democracia y el desarrollo de los Estados.

Seguidamente, esta edición presenta un interesante diálogo con Marcos Pablo Molochnik, profesor de la Universidad de Guadalajara, México, quien ha investigado ampliamente los procesos de militarización de la seguridad pública tanto en México como a escala regional. En esta entrevista, se profundiza sobre los factores que han llevado a una generalización de la actuación de las Fuerzas Armadas en la seguridad ciudadana de los países de América Latina; los principales riesgos de esta estrategia; la efectividad de los resultados de su aplicación; y los protocolos necesarios y pertinentes frente a la utilización de este tipo de medidas, entre otros aspectos. Finalmente, en este número varios autores y autoras presentan reseñas de otras publicaciones sobre el tema de la militarización de la seguridad ciudadana, lecturas que enriquecen el contenido de esta revista con sus valiosos aportes frente a esta temática.

Esperamos que esta doceava edición de URVIO proporcione pistas importantes respecto al debate que genera la participación militar en asuntos de seguridad interna, abordando los aciertos, los desafíos y las alternativas existentes frente a una realidad que se ha expandido en el contexto latinoamericano.

Jenny Pontón Cevallos  
Editora de URVIO,  
Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana