

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

Presentación

El 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-

ciando 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



Investigación

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

Facundo Salles Kobilanski¹

Fecha de recepción: 10 de septiembre de 2012.

Fecha de aceptación y versión final: 20 de noviembre de 2012.

Resumen

Este artículo contribuye al debate emergente sobre la expansión institucional de la Gendarmería Nacional Argentina (GNA) en el esquema de seguridad pública nacional. Durante los últimos diez años, el Gobierno argentino ha desplegado gendarmes en entornos urbanos para realizar tareas policiales. Aunque los gendarmes no sean estrictamente militares, argumentos previos sugieren que el Gobierno nacional está militarizando el sistema de seguridad pública. Este artículo propone una lectura alternativa y rastrea cómo las interacciones intergubernamentales han generado estos cambios en la seguridad pública. Los niveles de Gobierno nacional y local han ganado prominencia sobre las responsabilidades provinciales en seguridad pública. Específicamente, este artículo evalúa críticamente dos tendencias que aparecen con el uso policial de la GNA: centralización informal y municipalización limitada. La contradicción resultante que describo refleja la tesis de David Bayley. Este artículo sostiene 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.

Palabras clave: Argentina, democracia, federalismo, seguridad pública, policías provinciales, Gendarmería Nacional, militarización.

Abstract

This article contributes to an emerging debate on the Argentinean Gendarmería Nacional's (GNA) institutional expansion of the national public security framework. Over the last ten years, the federal government has deployed gendarmes to urban areas to perform ordinary police work. Previous arguments suggest that, even if gendarmes are not strictly military, the national government has, in effect, militarized public security by using them. This article proposes an alternative perspective and traces how intergovernmental interactions bolstered these security policy shifts. Both the national and local levels of government gained more oversight on provincial responsibilities for public security. Specifically, this article evaluates and critiques two tendencies that promote GNA policing: informal centralization; and limited municipalization. The resulting contradiction I describe reflects David Bayley's well-known thesis. This article holds that centralization is not necessarily relevant for public security militarization, since public security militarization might result from both bottom-up and top-down pressures.

Keywords: Argentina, democracy, federalism, public security, provincial police forces, National Gendarmerie, militarization.

¹ Doctorante en Ciencia Política por la Universidad Torcuato di Tella, Buenos Aires. Becario CONICET e investigador en el Programa de Historia Política del Instituto Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires. Correo electrónico: fsalleskobilanski@conicet.gov.ar

Entre sus pares latinoamericanos, Argentina se ha caracterizado por haber mantenido una estricta separación entre seguridad interior y defensa exterior desde el regreso del orden democrático en 1983. Esto marcó un cambio trascendental en el sistema de seguridad pública argentino. Durante varias décadas del siglo XX, la asignación de misiones de seguridad interior a militares ha redundado para la ciudadanía argentina en una disminución de sus libertades civiles y un uso excesivamente represivo de los medios de coerción estatal. Las sucesivas administraciones democráticas apuntalaron desde 1983 la exclusión de los militares en el ámbito interior del país, brindándole así una continuidad inédita como política de Estado (Saín, 2000: 39-42). Los militares argentinos no tienen consecuentemente injerencia formal en la formación de las fuerzas policiales ni remplazan excepcionalmente a policías, como sí sucede en otros países como Brasil o Ecuador (Zaverucha, 2000; Jaskoski, 2012).

A diferencia de otros países de la región, Argentina ha cumplido entonces una condición fundamental para la especialización policial de las fuerzas de seguridad en democracia: la ausencia de atributos militares (Bayley, 1985: 41-47; Call, 2002: 11-12). Ahora bien, ¿la exclusión de los militares ha implicado un uso más preventivo de los medios de coerción institucional en Argentina? Algunos autores sugieren que el creciente uso de la Gendarmería Nacional Argentina (GNA, de aquí en adelante) en el sistema de seguridad interior encubre en realidad la militarización de la gestión nacional de la seguridad pública (Escolar, 2000; Canelo, 2010; Frederic, 2008: 21-22; McSherry, 1997: 85-87; Svampa y Pandolfi, 2004: 290-291). Aunque la GNA y otras Fuer-

zas de Seguridad (FFSS, de aquí en adelante) se encuentren bajo la órbita civil, desde esta perspectiva se argumenta que, por su estructura de comando y doctrina militar, el enfoque de esta fuerza sobre la seguridad pública acentúa la tendencia represiva con la que operan las fuerzas policiales en las calles argentinas.²

En un trabajo clásico, Juan José Linz señala que un régimen democrático podría requerir contraintuitivamente una mayor cantidad de agentes de FFSS que uno autoritario, dado que tal vez no contase con el efecto disuasivo del miedo para controlar la violencia no estatal (1978: 61).³ En Argentina, esta superioridad numérica afortunadamente no está garantizada por soldados, aunque tampoco necesariamente por policías provinciales, quienes están legalmente encargados de proveer primariamente la seguridad pública a la ciudadanía. Desde la última década, el Gobierno nacional ha intentado contrarrestar la carencia de efectivos policiales en áreas urbanas con la presencia de gendarmes. El problema es que esa superioridad numérica se ha estado supliendo

2 En general, esta perspectiva resalta el carácter de policía militarizada que la GNA posee, teniendo además en cuenta su participación bajo la tutela del Ejército en la represión del pasado autoritario reciente. Por estas razones, el asiduo uso de la GNA estaría militarizando la seguridad interior. En perspectiva comparada, las fuerzas de seguridad intermedias oscilan con gran variación en un *continuum* entre lo policial y lo militar. En otras partes del mundo, las gendarmerías son consideradas un brazo militar, como los *Cavabinieri* italianos, o con funciones de defensa exterior, como son los casos de la Guardia Civil española, la *Gendarmerie Nationale* francesa (Lutterbeck, 2004: 47-51).

3 Además de la GNA, la Policía Federal Argentina (PFA) y la Prefectura Naval Argentina (PNA) son las otras fuerzas que componen el conjunto de FFSS con las que cuenta actualmente el Gobierno nacional en el marco de la Ley 23.059 de Seguridad Interior. Mientras la PFA ha servido desde su creación como la institución encargada de prevenir y controlar el delito en el ámbito del distrito capitalino del país, las otras dos fuerzas son consideradas policías de carácter militar. En este trabajo nos concentramos exclusivamente en la GNA como estudio de caso.

discrecional y diferencialmente con el despliegue de las FFSS, particularmente de la GNA, dando lugar a una suerte de militarización sin militares de la seguridad pública.⁴

Este artículo ofrece una perspectiva alternativa planteando que, frente al fracaso de los gobiernos provinciales para gestionar la seguridad pública, durante los gobiernos kirchneristas (2003-2012), no solo el Gobierno nacional ha asumido en la práctica responsabilidades en seguridad pública sino que también lo hicieron los gobiernos locales. Como señala Bayley, la centralización no necesariamente es relevante para la militarización (Bayley, 1975: 367). En el caso argentino, existen también demandas desde niveles inferiores de gobierno para que la GNA realice trabajos policiales. Mi argumento es que la expansión institucional de la GNA fue generada por dos tendencias en el esquema de seguridad pública: centralización informal y municipalización limitada.

Por una parte, la expansión institucional de la GNA se ha desarrollado ad hoc y no ha estado acompañada por una reforma institucional del sistema de seguridad pública que formalizara el hecho de que el Gobierno nacional esté asumiendo una responsabilidad que le compete a las policías provinciales. Por otra parte, los gobiernos locales han ganado mayor protagonismo frente a los gobiernos provinciales en la seguridad pública, hacién-

dose cargo de la provisión de infraestructura y recursos para que la GNA opere en sus distritos como Policía. Pero esta redistribución de responsabilidades encuentra una limitación en el marco legal: son las provincias –y no el Gobierno nacional ni tampoco los municipios– las que están constitucionalmente encomendadas a proveer protección a la ciudadanía con fuerzas policiales democráticas y transparentes. De este modo, la confluencia de los intereses del Gobierno nacional y los gobiernos locales en la expansión territorial de la GNA podrían estar indirectamente militarizando sin militares la seguridad pública.

Gendarmería Nacional Argentina: del control de las fronteras al patrullaje en centros urbanos

Debido a sus funciones legales –que consisten tanto en la provisión de seguridad y vigilancia en zonas fronterizas como en servir como policía judicial y de seguridad a nivel federal–⁵ la GNA es considerada una fuerza intermedia por tener funciones que ni la Policía ni los militares podrían desempeñar cabalmente. Ese carácter intermedio le ha provisto adaptabilidad para desempeñar funciones variopintas, como participar en misiones de paz en el exterior o servir en varios momentos históricos como contrapeso paramilitar en las relaciones civiles militares (Battaglino, 2010: 173-175; Miranda, 2001: 174-177). No obstante, ese carácter intermedio se ha visto opacado por la influencia militar sobre su estructura organizativa: en sus 74 años de existencia, la GNA ha dependido administrativamente del Ejército durante 37 años, lo que equivale a más de la mitad de su trayecto-

4 De acuerdo con el Índice de Seguridad Interna de Charles Call (2002: 7-9), la militarización de la seguridad pública se configura con la disponibilidad de prerrogativas constitucionales con las que los militares pueden incidir sobre las prácticas policiales y la inteligencia interna de un país. El concepto de militarización tiene una estructura conceptual del tipo “aires de familia”, entendiendo que cualquier esquema de seguridad pública que otorgue algún tipo de prerrogativa a los militares no se puede clasificar como desmilitarizado. En este artículo, considerando el carácter intermedio de la GNA, se problematiza la clasificación de Argentina como un esquema de seguridad pública totalmente desmilitarizado.

5 Ver Ley de Gendarmería Nacional 19.349 de 1972.

ria institucional.⁶ Es importante destacar que la GNA, a diferencia de algunas policías provinciales en las últimas dos décadas, ha tenido además la capacidad de modificar su estructura organizativa con notable autonomía. De acuerdo con un informe de la Auditoría General de la Nación (AGN) de 2003, estas modificaciones han acentuado el carácter jerárquico y la centralización en la toma de decisiones al interior de la institución (AGN, 2006).

La GNA no fue concebida para desempeñar tareas policiales con carácter excepcional. Sin embargo, la GNA experimentó a lo largo de su historia desviaciones de sus funciones primarias.⁷ Durante el primer peronismo, por ejemplo, la GNA ganaría relevancia en el sistema de seguridad interior (Potash, 1980: 136). Posteriormente, la GNA sería parte del uso del aparato estatal para disciplinar a actores políticos opositores en el marco del plan CONINTES, y en las sucesivas experiencias de gobiernos militares (Frederic, 2008: 20). Con el sistema de seguridad interior instaurado en 1992, a la GNA le correspondería intervenir excepcionalmente en episodios de

conmoción social. En efecto, en varias oportunidades su presencia fue convocada ante este tipo de episodios en espacios públicos de jurisdicción nacional (Auyero, 2002: 206-207). Pero ninguna de estas experiencias previas demandó tampoco una utilización permanente de la GNA en fuerza policial.

¿Cuáles fueron las condiciones contextuales en las que las FFSS y en particular la GNA comenzaron a ser desplegadas para cumplir tareas propias de las 20, policías provinciales a partir de la década de 2000? Ver gendarmes patrullando cotidianamente las calles se ha vuelto hoy en día parte del paisaje de algunas áreas urbanas en Argentina, pero hasta hace unos años, esto era impensable. Este contexto se generó a partir de la conjunción de tres factores que, aunque analíticamente distinguibles, actuaron de manera interrelacionada y reforzándose entre sí: 1) desmilitarización de la seguridad pública; 2) fracaso de las policías provinciales para lidiar con nuevos desafíos en el orden público; 3) incremento sostenido de las tasas delictivas y el auge del sentimiento de inseguridad en los principales centros urbanos desde finales de la década de los años noventa.

1) Durante el Gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989), la política militar tuvo logros significativos al quitar a los militares el papel prominente que habían detentado en la configuración del poder del Estado argentino de acuerdo con la doctrina de seguridad nacional (Battaglini, 2010: 180). La creación del sistema de seguridad en 1992 culminó una serie de medidas que apartaron legalmente a los militares de la seguridad interior. Cabe destacar que Alfonsín recurrió principalmente a la GNA para cumplir con este objetivo desmilitarizador. Por ejemplo, en el ámbito aeroportuario reemplazó con la GNA a la Poli-

6 Mediante la Ley 12.368, la GNA fue creada en 1938 durante la Presidencia de Roberto Marcelino Ortiz como un brazo militar (Di Maio, 2003). Desde 1952 hasta el golpe militar de 1955, la GNA cobró autonomía frente al Ejército durante un breve interregno (Di Maio, 2003). Pero desde la revolución argentina de 1955 hasta finales de 1983, la GNA volvió a estar subordinada al Ejército. Ya en democracia, fue traspasada al Ministerio de Defensa. A partir de la nueva Ley de Seguridad Interior de 1992, ambas fuerzas debían ser controladas por un ministerio que no tuviera relación con las fuerzas militares. Por consiguiente, en 1995 la GNA es transferida al Ministerio del Interior (Saín, 2000). Ver Decretos 1868/55; 2444/56; 2259/84 y 660/96.

7 En un artículo de *Centinelas* (2005) –revista institucional de la GNA– sobre la creación de la Agrupación Especial Metropolitana, si bien se destaca la adaptabilidad de la fuerza, se observa que las funciones policiales encomendadas por el Gobierno nacional en centros urbanos están por “fuera del ámbito de las normas que reglan la jurisdicción federal, al tenor [...] de la Ley 24.059 de Seguridad Interior.”

cía Aeroportuaria Nacional, controlada directamente de la Fuerza Aérea (Andersen, 2002: 302-303). Esta política militar no necesariamente moldeó las percepciones al interior de las Fuerzas Armadas acerca de su mandato de participar en el foro interno del país. Pero sí fomentó un sólido consenso político en torno a la no utilización de recursos militares en el marco de la seguridad interior, aún pese a las denominadas nuevas amenazas, como el narcotráfico o el terrorismo (Saín, 2002).⁸

Posteriormente, hacia la segunda Presidencia de Carlos Menem (1995-1999), la GNA comenzaría a incursionar en ámbitos urbanos. En 1997, la GNA relevó a la Policía Federal Argentina (PFA) de la protección de establecimientos de las comunidades judías y musulmanas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA).⁹ Durante el Gobierno de Fernando de la Rúa (1999-2001), pese a las presiones de los EEUU para reforzar la vigilancia de las áreas fronterizas, la presencia de

la GNA no mermó en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) ni tampoco favoreció la participación militar en el ámbito interno del país.¹⁰ Ni siquiera hubo posibilidad de cambiar esta situación ante las inquietudes generadas en el seno de la GNA¹¹ y en otras instituciones como la PFA. Tampoco prosperaron algunos proyectos del oficialismo —aunque también con voces favorables en el arco opositor— que insistían en la necesidad de flexibilizar la distinción entre seguridad interior y defensa exterior.

2) Con el regreso de la democracia en 1983, los gobiernos provinciales recobraron su autoridad para gestionar la seguridad pública dentro de sus límites territoriales.¹² Tras décadas de inestabilidad política y gobernadores controlados por gobiernos militares, las policías provinciales acentuaron el carácter represivo con el que habían sido creadas. Esto dejó un modelo institucional autónomo y rígido como herencia para las fuerzas policiales en democracia. En el contexto de la consolidación democrática, las policías provinciales pronto demostraron limitaciones para lidiar con nuevos desafíos en el espacio público, dándose casos de abuso en el ejercicio de la violencia institucional. Todo esto redundó en

8 De acuerdo con Julio Hang (2006), “la Ley de Seguridad Interior generó mucho conflicto dentro de las Fuerzas Armadas, porque al avanzarse ahora en los supuestos [según] los cuales las Fuerzas Armadas podían colaborar con las fuerzas de seguridad, [...] no quedaban bien delimitados cuáles eran los procedimientos de emergencia para que esto sucediera. [...] Esto se ejemplifica con los casos de agresiones como los atentados a la Embajada de Israel y la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA). [...] Lo que vimos en esos casos [...] fue la dificultad para encontrar mecanismos para utilizar los medios que se disponían acá. [...] Se permitió que el Ejército israelí viniera a hacer tareas que nuestro Ejército podría haber realizado con mayor rapidez. [...] Esto fue tomado por muchos como que se dejaba entrar a un Ejército extranjero mientras se lo impedían al propio.” Julio Hang ocupó cargos estratégicos en las relaciones civil-militares en democracia durante los gobiernos de Raúl Alfonsín, Carlos Menem y Fernando de la Rúa.

9 En 1997, luego del decreto 1147/97, se creó dentro de la GNA la Agrupación Especial Objetivos Especiales. Según declaraciones del Secretario de Seguridad Interior, Adrián Pelacchi, la intervención de la GNA en ámbitos urbanos “[j]erarquizaba] la capacidad de respuesta del Estado frente al desafío de la seguridad” (*Clarín*, 12 de noviembre de 1997).

10 Definimos el AMBA como el área urbana geográficamente comprendida por la Ciudad de Buenos Aires y los 24 municipios de la provincia de Buenos Aires que la rodean. Es el área más productiva y densamente poblada del país, en la que confluyen los tres niveles de gobierno: el nacional, el provincial y el municipal.

11 Los últimos años del Gobierno de Menem y los primeros años de la década de 2000 estarían signados por recurrentes reclamos respecto a limitaciones presupuestarias, pero también por el creciente involucramiento en tareas policiales (*Clarín*, 11 de enero de 1997).

12 La única excepción es la CABA, en la que opera formalmente la PFA. Actualmente en la ciudad actúan todas las fuerzas de seguridad federales, además de la Policía Metropolitana, una fuerza de seguridad propia de la CABA.

una fuerte demanda política para reestructurar los dispositivos institucionales que amparaban la corrupción policial. Hacia finales de 1990, algunos gobiernos provinciales intentaron contrarrestar la autonomía policial encarando reformas institucionales para poder controlarlas y volverlas más eficaces (González, 2005).

Estas reformas, sin embargo, no lograron el apoyo político suficiente para sostenerse en el tiempo. No resultaron realmente efectivas ni para reducir la violencia institucional ni para revertir la desconfianza de la ciudadanía en la eficiencia policial para controlar el delito en las grandes urbes argentinas. En esa situación, las provincias contemplaron la posibilidad de recurrir a las FFSS cuando la Policía local se viera superada. El Consejo Federal de Seguridad Interior acordaba así, en abril de 1999, que las FFSS colaborasen con policías provinciales en la represión de delitos.¹³ Durante el Gobierno de Fernando de la Rúa empezaban con operativos de control vial en los accesos a la CABA. Tras la creación del Comité de Crisis entre el Gobierno nacional y las autoridades bonaerenses en julio de 2003, los gendarmes y otras FFSS comenzarían a operar en el ámbito del AMBA, como sucedió con la irrupción de la GNA en barrios socialmente vulnerables de 2003.¹⁴ La imagen institucional que la GNA proyecta hacia la sociedad, comparativamente mejor que la de las policías provinciales, le permitió incluso participar de

13 El Consejo Federal de Seguridad Interior es una instancia creada por la Ley de Seguridad Interior de 1992 en la que participan autoridades nacionales y provinciales con los jefes de las FFSS federales y las policías provinciales. En esa reunión, Menem sostuvo que la presencia de gendarmes y otros miembros de las FFSS en los centros urbanos era una "cuestión de Estado vinculada a la gobernabilidad." Buenos Aires se adheriría a dicha ley dos meses después, en junio de 1999 (*Página 12*, 16 de abril de 1999).

14 *Centinelas 20*, noviembre de 2005.

la reforma policial bonaerense en 2005, al encargarse de la formación de la nueva Policía bonaerense, la Policía Buenos Aires 2.¹⁵

3) La implementación de políticas neoliberales en América Latina transformó el perfil social de las grandes ciudades en Argentina, trayendo inestabilidad laboral y por ende mayor inequidad en los ingresos (Portes y Roberts, 2005: 44-49). En este escenario, los patrones de criminalidad y violencia anómica que habían existido en las ciudades argentinas durante la era de industrialización por sustitución de importaciones se alteraron y dejaron de ser predecibles (Dammert, 2001: 6-7). De acuerdo con cifras oficiales, en la CABA, de un promedio anual de 1.422 delitos (cada 100 mil habitantes) en 1991, la tasa de hechos delictuosos había alcanzado la cifra de 7.288 (cada 100 mil habitantes) hacia 2001, registrando un aumento de casi un 412%. En ese mismo período, el aumento de la misma tasa en territorio bonaerense fue del 202% y en otras provincias metropolitanas del país, como Córdoba o Mendoza, fue del 111% y 210%, respectivamente (DNPC, 2002).

Este aumento del crimen urbano estuvo acompañado por los bajos niveles de confianza ciudadana en la eficacia de sus fuerzas policiales para prevenir e investigar la actividad criminal y el correlativo temor a la inseguridad pública (Dammert y Malone, 2002: 299). Aunque discontinuado en sus series históricas, un indicador que permite estimar el grado de desconfianza en las fuerzas policiales es la proporción de personas que no denuncian los delitos de los que fueron víctimas. Esa proporción permite conocer la "cifra negra" no registrada en los datos oficiales: prácticamente

15 *Centinelas 19*, abril de 2005.

siete de cada 10 personas (67,3%) encuestadas en la CABA no habían denunciado el delito del que fueron víctimas en 2000. El principal motivo para no hacerlo fue que “la Policía no haría nada” (DNPC, 2000). Esta proporción fue incluso mayor (74,4%) en una medición que se hizo en el año 2003 en el Gran Buenos Aires: solo una de cuatro personas consultadas respondieron que hicieron la denuncia (DNPC, 2004). Esto es concomitante con los resultados de la encuesta de *Latin American Public Opinion Project* (LAPOP) de 2010: Argentina es el segundo país de la región en el que su ciudadanía se siente más insegura, incluso por delante de países con mayores tasas de criminalidad (Lodola, 2011a: 75).

La cuestión de la seguridad pública comenzó a ganar relevancia en las agendas políticas de todos los niveles de gobierno. Es en este contexto que la GNA transitó una transformación institucional de gran envergadura, siendo el crecimiento de su tamaño un indicador de la misma (Janowitz, 1977: 7). Entre 2003 y 2012, aumentó en un 75% la participación del gasto total de la GNA en el Producto Interno Bruto (PIB), y entre 2001 y 2012 la dotación de personal creció un 81%, proyectándose para el año 2012 una cantidad total de 32.383 agentes. La importancia política de dicha transformación institucional también puede comprenderse por la alta rotación de directores nacionales de la GNA que hubo entre 2000 y 2005,¹⁶ y con las cinco mudanzas de dependencia ministerial

16 Entre 2000 y 2005 se sucederían cuatro Directores Nacionales de la GNA: Hugo Miranda (32 meses), Néstor Della Bianca (nueve meses), Luis González (16 meses) y Pedro Pasteris (11 meses). Tomando la cantidad de meses que estuvieron, el antecesor a Miranda, Timar Musumeci (76) y el actual titular de la GNA, Héctor Schenone (83 hasta agosto de 2012), se puede cotejar la inestabilidad de los cargos durante ese período y, por consiguiente, el impacto que tuvo dicha transformación en la dirigencia de la institución.

desde 2002 hasta 2010.¹⁷ Ante la incapacidad de los gobiernos provinciales para sostener políticas de seguridad que reduzcan la violencia delictiva y la propagación del sentimiento de inseguridad en sus respectivos territorios, la GNA se convirtió en objeto de demanda no solo de los gobiernos provinciales, sino también de los gobiernos municipales. En la siguiente sección veremos que desde 2009 se articularon crecientemente políticas en seguridad pública entre los ámbitos municipal y nacional.

El Gobierno nacional y el uso de la GNA en los planes de seguridad pública

El primer plan nacional de seguridad pública durante el Gobierno de Néstor Kirchner fue lanzado en abril de 2004 con el nombre de Plan Integral de Seguridad. Este plan fue concebido en el marco de las tareas fijadas para la GNA y otras FFSS por el Comité de Crisis en 2003 con el nombre de Programa de Protección Integral de los Barrios.¹⁸ A partir de la epidemia de secuestros extorsivos que se abatía sobre el AMBA, este Comité había previsto la participación de FFSS en distintos operativos como el 25 de Mayo y el Cono, además de la vigilancia intensiva de barrios vulnerables.¹⁹ En este sentido, el Plan Inte-

17 En 2002, la GNA pasaría a la Secretaría de Seguridad de la Presidencia Nacional y, meses después, al Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos; en 2004 volvería al Ministerio de Interior para volver al Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos en 2007, para finalmente quedar bajo la órbita del flamante Ministerio de Seguridad en 2010. (Ver Decretos 355/02, 1210/02, 1066/04, 1755/08, 319/10, 1993/10 y 8/11).

18 *La Nación*, 7 de julio de 2003.

19 De acuerdo con fuentes oficiales, había 1.524 gendarmes afectados a tareas de seguridad en el AMBA en mayo de

gral contemplaba la posibilidad de extender esta experiencia hacia otras partes del país, co-gestionando la presencia de los gendarmes con los gobiernos municipales.²⁰ El objetivo fundamental de este plan nacional era que las FFSS lidien directamente con delitos que eran de jurisdicción federal, eludiendo así a las policías provinciales.²¹ Pero, a diferencia de lo que los gendarmes habían hecho en la provincia de Buenos Aires hasta 2003, la novedad de este plan era que ahora podían actuar como policías de oficio.²²

Eventualmente, se proyectaba asimismo la creación de una Agencia Nacional de Seguridad e Investigaciones, conformada por todas las FFSS, y con una proyección similar al FBI estadounidense. Sin embargo, esta propuesta fue consistentemente resistida por los gobiernos provinciales en el Consejo Federal de Seguridad Interior porque la idea del Plan Integral avanzaba contra su soberanía en materia de seguridad pública. Esto no se debía tanto por la posible llegada de FFSS a las provincias, sino por el hecho de que implicaba involucrar a los municipios. No obstante, otro de los reclamos consistía en que, en todo caso, la mayor parte de los efectivos de esta agencia ten-

dría como destino el AMBA.²³ Finalmente el plan perdió fuelle con la renuncia del ministro y, en lo sucesivo, el Gobierno nacional desistiría de enmarcar la acción de las FFSS dentro de planes en los que tuviera un protagonismo en el área de seguridad pública tan expuesto ante la opinión pública.²⁴

Aunque el Gobierno evitaba tomar nuevamente acciones planificadas sobre la seguridad pública articulados con otros niveles de gobierno, la presencia de los gendarmes en ámbitos urbanos se mantuvo, generalmente a pedido de los gobiernos provinciales, como fue el caso de Buenos Aires y Mendoza.²⁵ A principios de 2009, el Gobierno retomó la intención de lanzar un plan nacional en materia de seguridad pública. En plena antesala a las elecciones legislativas, se lanzó el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana que renovaba la iniciativa de co-gestionar con los municipios la seguridad pública que tenía el Plan Integral. El plan, destinado inicialmente a ser aplicado en el AMBA, Mar del Plata y el Gran Mendoza, se orientó a financiar con fondos nacionales la incorporación de tecnología, la reincorporación de efectivos retirados de policías provinciales, la participación comunitaria y también el refuerzo de la seguridad pública mediante FFSS.²⁶

A diferencia de lo que se argumentaba años antes, con la implementación de este

2004. Ver *Informe de la Jefatura de Gabinete a la Honorable Cámara de Senadores de la Nación* 61: 145-149 y *Centinelas* 20, noviembre de 2005.

20 De acuerdo al entonces ministro de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, Gustavo Béliz, estaba planificado que la experiencia del barrio Ejército de Los Andes sería reproducida “en el resto del país con fuerte participación de los municipios y con un importante refuerzo con fuerzas federales”. Algunos municipios como el de San Rafael, de Mendoza, habían encarado unilateralmente conversaciones con este ministerio (*Página12*, 25 de abril de 2004; *El Día* (Buenos Aires) 16 de mayo de 2004; *Los Andes* (Mendoza), 22 de julio de 2004.

21 *La Nación*, 7 de abril de 2004.

22 *La Nación*, 28 de septiembre de 2003.

23 *La Nación*, 24 de abril de 2004 y *El Litoral* (Santa Fe), 22 de abril de 2004.

24 *La Nación*, 20 de agosto de 2004.

25 En ambas provincias la cuestión de la seguridad pública había estado presente en las campañas electorales, además de que recibía una gran cobertura mediática. En la provincia de Mendoza gobernaba Julio Cobos, quien posteriormente acompañaría como vicepresidente a Cristina Fernández de Kirchner en su campaña electoral, para resultar finalmente electo. *Hoy* (La Plata, Buenos Aires), 2 de agosto de 2004 y 23 de abril de 2007, y *Los Andes*, 11 de marzo de 2007 y 12 de agosto de 2007.

26 *Página12*, 28 de marzo de 2009.

plan los gobiernos provinciales no tendrían ya muchas posibilidades de interponerse ante las tramitaciones que los gobiernos municipales emprendían con el Gobierno nacional. En las dos provincias donde la GNA había brindado servicios policiales, Buenos Aires y Mendoza, los gobiernos provinciales fracasaron en sus intentos por reducir la sensación de inseguridad. Desde 2003, la retórica reformista en ambas provincias se desgastaba, mientras que vecinos y empresarios demandaban que los gendarmes arribaran o permanecieran en sus barrios.²⁷ El Gobierno nacional, mientras tanto, se beneficiaba porque los gendarmes eran una inversión de seguridad pública tangible para la ciudadanía. En ese contexto, en la medida en que el Gobierno nacional centralizara informalmente responsabilidades en seguridad pública, se generaría una dinámica destinada a impulsar la municipalización de la seguridad pública.

La GNA y los intendentes: municipalización limitada

Los planes Centinela y Cinturón Sur, ambos de finales de 2011, no solo expandieron el área de influencia de la GNA en el AMBA y hacia la CABA, sino que afianzaron también la lógica de interacciones intergubernamentales con la que el Gobierno nacional reformuló al esquema federal de seguridad pública: pasar por alto a los gobiernos provinciales, privilegiando a cambio el trabajo con las instancias municipa-

les, o los referentes locales en el caso de la CABA.²⁸ De este modo, con la creación del Ministerio de Seguridad se consagró el creciente papel del Gobierno nacional en dicho esquema federal de seguridad pública.²⁹ Pero el desafío que tiene el Gobierno nacional para los próximos años está relacionado con los horizontes de expectativas que se han generado en quienes son actualmente los otros actores políticos relevantes de dicho esquema: los intendentes.

El impacto que pueden tener los intereses de los intendentes en la evolución del esquema de la seguridad pública en el futuro todavía es incierto. Los intendentes consideran acertadamente, como parte de su gestión, el hecho de que los gendarmes se trasladen a sus distritos.³⁰ Pero esa gestión depende de la voluntad que el Gobierno nacional tiene para centralizar informalmente la seguridad pública. Hablamos entonces de municipalización limitada por dos razones: en primer lugar, no existe control político hacia los gendarmes por parte de los intendentes, mientras el gobierno provincial retiene el manejo formal de la seguridad pública en su jurisdicción. En segundo lugar, en un contexto de menor crecimiento económico y muy probablemente de mayor demanda de gendarmes, el Gobierno nacional puede encontrar dificultades para continuar supliendo informalmente con gendarmes la falta de po-

27 En una protesta de vecinos en el centro de la capital mendocina en 2007, la consigna era “mano dura, la intervención de la Gendarmería Nacional en la prevención del delito y tolerancia cero.” Ver *Los Andes*, 30 de octubre de 2005; *La Nación*, 11 de agosto de 2007; *Hoy*, 21 de noviembre 2009; y *Uno* (Mendoza), 10 de mayo de 2011.

28 Esta lógica en las relaciones intergubernamentales tiene paralelos con el modo en que los gobiernos kirchneristas plantearon sus relaciones fiscales con las instancias de gobierno subnacional (Lodola, 2011b).

29 En palabras de Alberto Binder (2011), “el Ministerio de Seguridad hoy está más estresado por los problemas de seguridad de los vecinos del AMBA y la CABA, que en la reorganización del sistema de seguridad pública a nivel nacional. [...] ¿Dónde está la justicia y la equidad en términos federales? [...] Hay muchas provincias que necesitan ayuda”. Alberto Binder es un reconocido experto en cuestiones de justicia penal y seguridad pública.

30 *La Tecla* (La Plata, Buenos Aires), 26 de julio de 2012.

licias provinciales.³¹ Por lo tanto, el despliegue de los mismos se puede sesgar aún más hacia áreas urbanas de acuerdo con su importancia territorial. Esto podría generar desde ya tensiones en las relaciones intergubernamentales por la concentración de los gendarmes en el AMBA e incluso al interior de este.

Consideraciones finales: ¿un nuevo consenso en torno a la seguridad pública en Argentina?

La GNA, como ya adelantamos, se ha adaptado a grandes transformaciones institucionales durante los años del kirchnerismo. Dichas transformaciones han creado expectativas en la GNA de maximizar a largo plazo su participación en el sistema de seguridad interior en los próximos años (Masquelet, 2012).³² Esto pone en entredicho, por una parte, el carácter transitorio con el que se describe su horizonte temporal en los aglomerados urbanos, sobre todo el AMBA (AGN, 2006). Pero, por otra parte, obliga a replantear si Argentina mantiene aún un consenso tan sólido respecto a desmilitarizar la gestión de los medios de coerción y violencia institucional al interior de sus fronteras (CELS, 2012). La reciente controversia por el denominado Proyecto X, que habría implicado tareas de inteligencia política por parte de la GNA, revive prácticas

que tienen más que ver con los tiempos de la doctrina de seguridad nacional que con la seguridad democrática.³³

Independientemente de que el nexo entre militares y policías se encuentre desactivado en Argentina, la realidad es que el ascenso de la GNA en el esquema de seguridad pública nos recuerda que la militarización no necesariamente se trata de que el Gobierno nacional lleve soldados a la calle. Como señala Bayley (1975), la militarización en la seguridad pública puede surgir también en un esquema que distribuya competencias de seguridad pública entre distintos niveles de gobierno. En un sistema descentralizado y nominalmente desmilitarizado como el argentino, se demuestra que la permanencia del uso policial de la GNA es incentivada no solo desde arriba, sino también desde abajo. La fuerte demanda de gendarmes desde el nivel municipal de gobierno se debe principalmente a que estos, a diferencia de los policías, son externos al entorno local y por lo tanto operan como un factor disuasivo de la criminalidad, teniendo consecuencias positivas en las percepciones de seguridad de la ciudadanía en las zonas donde opera la GNA (CELS, 2012: 125).

El problema es que la GNA no puede servir como una opción preventiva a largo plazo ni orientada a solucionar problemas que tienen que ver con la seguridad pública a nivel local. Además, el uso permanente de la GNA en tareas policiales, sobre todo en barrios socialmente vulnerables, en el largo plazo puede erosionar el compromiso político que intentó reposicionar el respeto a los derechos humanos y la no criminalización de la pobreza en la agenda de seguridad pública (CELS, 2012: 126-127). Esta situación puede agravarse más

31 Los reclamos por presencia de gendarmes se reciben de todo el país: desde la ciudad de Rosario, provincia de Santa Fe, hasta localidades como Bahía Blanca en Buenos Aires o Viedma en Río Negro. Ver *La Capital* (Rosario, Santa Fe), 5 de julio de 2011; *Al Día* (Viedma, Río Negro), 18 de junio de 2012; y *La Nueva Provincia* (Bahía Blanca, Buenos Aires), 4 de agosto de 2012.

32 Héctor Masquelet fue ex Secretario del Consejo de Seguridad Nacional entre agosto de 2005 y diciembre de 2007. *Hoy*, 3 de noviembre de 2008.

33 *Página12*, 19 de febrero de 2012.

aún dado que fácticamente no funcionan las instancias de supervisión legislativa.³⁴ Tanto la centralización informal como la municipalización limitada están cambiando la forma en que se administraron los medios de coerción y violencia institucional en Argentina desde 1983, y cuestionan un consenso que había hecho de la desmilitarización de la seguridad pública una política de Estado.

Bibliografía

- Andersen, Martin (2002). *La Policía. Pasado, presente y propuestas para el futuro*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Auditoría General de la Nación (AGN) (2006). *Auditoría de gestión referida al "Programa 40 – Capacidad Operacional", ejercicio 2002*. Resolución 30/2006.
- Auyero, Javier (2002). "Los cambios en el repertorio de la protesta social en la Argentina". *Desarrollo Económico XLII*, 166. Buenos Aires: Instituto de Desarrollo Económico y Social.
- Battaglino, Jorge (2010). "La política militar de Alfonsín: la implementación del control civil en un contexto desfavorable", en: María Victoria Murillo, Mario Pecheny y Roberto Gargarella (editores). *Discutir a Alfonsín*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Bayley, David (1975). "The Police and Political Development in Europe", en: Charles Tilly (editor). *The Formation of National States in Western Europe*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Bayley, David (1985). *Patterns of Policing: A Comparative International Analysis*. New Brunswick, NJ: Rutgers University Press.
- Binder, Alberto (2011). "Exposición sobre políticas de seguridad democrática". *Conferencia*. Buenos Aires: CEPS-GPS, 19 de septiembre.
- Call, Charles (2002). "War Transitions and the New Civilian Security in Latin America." *Comparative Politics*, XXXV, 1. New York, NY: The City University of New York.
- Canelo, Paula (2010). *¿Un nuevo rol para las Fuerzas Armadas?: políticos y militares frente a la protesta social, los derechos humanos y la crisis presupuestaria. Argentina, 1995-2002*. Buenos Aires: CLACSO.
- Centro de Estudios Sociales y Legales (CELS) (2012). *Derechos humanos en Argentina. Informe 2012*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Dammert, Lucía (2001). "Construyendo ciudades inseguras: temor y violencia en Argentina". *Eure XXVII*, 82. Santiago: Pontificia Universidad de Chile.
- Dammert, Lucía y Mary Fran Malone (2002). "Inseguridad y temor en la Argentina: el impacto de la confianza en la Policía y la corrupción sobre la percepción ciudadana del crimen". *Desarrollo Económico XLII*, 166. Buenos Aires: Instituto de Desarrollo Económico y Social.
- Di Maio, Mario Enrique Nicolás (2003). *Gendarmería... Entre el roble y el laurel*. Buenos Aires: mimeo.
- Dirección Nacional de Política Criminal (DNPC) (2000). *Estudios sobre victimización en centros urbanos de la Argentina*. Buenos Aires: DNPC.
- Dirección Nacional de Política Criminal (DNPC) (2002). *Información anual de estadísticas criminales año 2002*. Buenos Aires: DNPC.
- Dirección Nacional de Política Criminal (DNPC) (2004). *Estudios sobre victimización en centros urbanos de la Argentina*. Buenos Aires: DNPC.
- Escolar, Diego (2000). "Los usos de la gobernabilidad: crisis política y evolución del espacio institucional de la Gendarmería

34 Desde 2002 no hay registro de la conformación de la Comisión Bicameral de Fiscalización de los Órganos y Actividades de Seguridad Interior, creada por Ley 24.059 y modificada por la Ley 24.194.

- Nacional Argentina en la década de 1990.” Buenos Aires: mimeo.
- Frederic, Sabina (2008). *Los usos de la fuerza pública. Debates sobre militares y policías en las ciencias sociales de la democracia*. Buenos Aires: Biblioteca Nacional.
- González, Gustavo (2005). “Intentos de reformas policiales en la Argentina: los casos de la provincia de Sana Fe y Buenos Aires”, en: L. Dammert y J. Bailey (editores). *Seguridad y reforma policial en las Américas. Experiencias y desafíos*. México: Siglo XXI.
- Hang, Julio (2006). *Entrevista del Archivo de Historia Oral de la Argentina Contemporánea, 4ta. Sesión, primera parte*, 5 de junio.
- Janowitz, Morris (1977). *Military Institutions and Coercion in Developing Nations*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Jaskoski, Maia (2012). “The Ecuadorian Army: Neglecting a Porous Border While Policing the Interior”. *Latin American Politics and Society LIV*, 1. Coral Gables, FL: Center for Latin American Studies, University of Miami.
- Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación (2004). *Informe de la Jefatura de Gabinete a la Honorable Cámara de Senadores de la Nación*, 61. Buenos Aires: mimeo.
- Linz, Juan José (1978). *The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Breakdown, and Reequilibration*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Lodola, Germán (2011a). *Cultura política de la democracia en Argentina, 2010. Consolidación democrática en las Américas en tiempos difíciles*. Montevideo: LAPOP / VU / UTDT.
- Lodola, Germán (2011b). “Gobierno nacional, gobernadores e intendentes en el período kirchnerista”, en: Andrés Malamud y Miguel De Luca (editores). *La política en tiempos de los Kirchner*. Buenos Aires: Eudeba.
- Lutterbeck, Derek (2004). “Between Police and Military. The New Security Agenda and the Rise of Gendarmeries”. *Cooperation and Conflict XXXIX*, 1. Karlstad: SAGE Publications.
- Masquelet, Héctor (2012). *Entrevista personal con el autor*, 26 de mayo.
- McSherry, J. Patrice (1997). “Menem and the Military-Security Forces in Argentina”. *Latin American Perspectives XXIV*, 6. Riverside, CA: SAGE Publications.
- Miranda, Hugo (2001). “La gendarmería en tiempos de paz”. *Archivos del presente VII*, 26. Buenos Aires: Fundación Foro del Sur.
- Portes, Alejandro y Bryan R. Roberts (2005). “The Free-market City: Latin American Urbanization in the Years of the Neoliberal Experiment”. *Studies in Comparative International Development XL*, 1. Providence, RI: Springer-Watson Institute for International Studies, Brown University.
- Potash, Robert (1980). *The Army and Politics in Argentina, 1945-1962: Peron to Frondizi*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Saín, Marcelo (2000). “Quince años de legislación democrática sobre temas militares y de defensa (1983-1998)”. *Desarrollo Económico XL*, 157. Buenos Aires: Instituto de Desarrollo Económico y Social.
- Saín, Marcelo (2002). “Nuevos horizontes, nuevos dilemas. Las nuevas amenazas y las Fuerzas Armadas en la Argentina democrática”. *Desarrollo Económico XLII*, 166. Buenos Aires: Instituto de Desarrollo Económico y Social.
- Svampa, Maristella y Claudio Pandolfi (2004). “Las vías de la criminalización de la protesta en Argentina”. *Observatorio Social de América Latina, año 5*, 14. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Zaverucha, Jorge (2000). “Fragile Democracy and the Militarization of Public Safety in Brazil”. *Latin American Perspectives, XXVII*, 3. Riverside, CA: SAGE Publications.

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

José Rocabado Sánchez¹

Fecha de recepción: 10 de septiembre de 2012.

Fecha de aceptación y versión final: 22 de noviembre de 2012.

Resumen

Este artículo muestra cómo se ha dado la participación de las Fuerzas Armadas bolivianas en tareas de seguridad ciudadana. Se inicia con algunas reflexiones teóricas sobre la presencia de los militares en seguridad ciudadana. Luego, se realiza una caracterización de la inseguridad en Bolivia. Posteriormente, se repasan las iniciativas legales e institucionales que se han adoptado en esta materia en la última década. Finaliza con el análisis de la actuación de las Fuerzas Armadas en la prevención y control de la delincuencia.

Palabras clave: seguridad ciudadana, inseguridad, delincuencia, criminalidad, Policía, Fuerzas Armadas, ley.

Abstract

This paper shows how the participation of the Bolivian Armed Forces in this field has been given. It begins with some theoretical reflections about the presence of the military in citizen security. Then perform a characterization of insecurity in Bolivia. Subsequently, it reviews the legal and institutional initiatives have been taken in this matter in the last decade. It concludes with an analysis of the performance of the armed forces in preventing and controlling crime.

Keywords: citizen security, insecurity, crime, criminality, Police, Armed Forces, law.

¹ Candidato a Doctor en Ciencias del Desarrollo; profesor de la Maestría en Relaciones Internacionales e Integración del Posgrado en Ciencias del Desarrollo, Universidad Mayor de San Andrés, La Paz, Bolivia. Consultor en asuntos internacionales.

Correo electrónico: jfrobado@gmail.com

Los limitados avances en la gestión de la seguridad ciudadana en Bolivia han llevado a ensayar varias opciones de acción en, al menos, la última década, tanto desde el Estado como desde la sociedad. El aumento de penas mayores a delitos relacionados, las movilizaciones vecinales pidiendo “mano dura” contra los delincuentes;² la aprobación de normas y reglamentos de prevención y represión de delitos penales; el aumento del presupuesto público en seguridad y justicia incluyendo creación de instituciones; el creciente gasto privado para medidas de vigilancia en hogares, comercio e industrias; la derivación de acciones a los gobiernos subnacionales, entre otros, son parte de un extenso inventario de iniciativas que, hasta ahora, no han logrado calmar el temor de la gente a ser víctima de actos delictivos.

Si bien Bolivia no presenta los niveles de inseguridad y victimización de otros países de la región, los datos en esta materia ponen en tensión la capacidad de las instituciones competentes, y de las políticas formuladas, para abordar esta compleja problemática. Se puede sostener que el Estado boliviano, como ocurre en muchos otros países, se enfrenta a limitaciones para hacer frente al problema de la delincuencia. De manera importante, pueden mencionarse rigideces de presupuesto, problemas de capacidades de las instituciones de seguridad y justicia incluyendo coordinación entre ellas, ubicación geográfica del país que lo hace escenario vulnerable para la penetración e interacción con el crimen organizado transnacional y complica su trabajo a las instituciones de control fronterizo, déficits en el desarrollo de capaci-

2 Incluyendo también la aplicación de “justicia por mano propia” (linchamientos).

dades preventivas, rezagos en la formación de cohesión social, entre otros aspectos. Y estos problemas no son recientes, más bien se los arrastra desde décadas atrás; de hecho, está claro que el problema de la inseguridad se origina en factores multicausales que siguen presentes hasta hoy.

En ese marco, la intervención de las Fuerzas Armadas en tareas de prevención de la delincuencia se ha presentado como una línea de acción que podría coadyuvar a los esfuerzos de la Policía boliviana (Policía, en adelante). Más allá de las tradicionales visiones del papel clásico de las Fuerzas Armadas en temas de defensa y seguridad nacional, está claro que la seguridad ciudadana forma parte de la actual agenda de acción de los militares conjuntamente con los policías, sin que se deje de generar algunos recelos corporativos entre ellos. Como veremos, las Fuerzas Armadas en Bolivia han jugado un papel importante en el marco del programa de Gobierno del Presidente Evo Morales, que incluye su intervención en tareas de seguridad interna y, en ese contexto, de seguridad ciudadana.³ De la misma manera, se ha formalizado esta actuación con la aprobación de normas legales y otras que instruyen a las Fuerzas Armadas a participar en esta materia.

Teniendo en cuenta la participación de las Fuerzas Armadas en seguridad interna desde hace más de una década, interesa explorar ¿por qué se ha incorporado a los militares en tareas de seguridad ciudadana en Bolivia? Además, cabe preguntar si esta institución está preparada para realizar acciones eficaces en esta materia. Podemos sostener entonces que la participación de las Fuerzas Armadas boli-

3 En el área sudamericana, los gobiernos populistas han asignado un rol estratégico a sus instituciones militares, que incluye empoderar sus capacidades.

vianas en actividades de seguridad ciudadana se da como una actuación complementaria y de refuerzo —y en casos extremos supletoria— de las “brechas de seguridad” que rebasan las capacidades de la Policía y no son cubiertas por esta institución.

Por lo antes dicho, en la siguiente sección se recogen consideraciones clave que ayudan a comprender la actuación de las Fuerzas Armadas en el campo de la seguridad ciudadana. Posteriormente, se realiza una caracterización de la inseguridad en Bolivia. A continuación, se revisan las iniciativas legales e institucionales que se han adoptado en esta materia en dicho país durante la última década. Finalizando, se analiza la actuación de las Fuerzas Armadas en la prevención y control de la delincuencia, y se plantean algunas interrogantes que ordenan la exposición: ¿cuáles son las características de la inseguridad en Bolivia?, ¿qué medidas legales e institucionales se han adoptado en la última década para la actuación de las Fuerzas Armadas en seguridad ciudadana?, ¿cómo se ha manifestado la actuación de las Fuerzas Armadas en este campo? Cierra el escrito un conjunto de notas conclusivas.

Consideraciones clave sobre la actuación de las Fuerzas Armadas en seguridad ciudadana

El crecimiento de la delincuencia y la consecuente sensación de inseguridad en la población son las señales que refieren a problemas de seguridad ciudadana en una determinada comunidad, sea esta una nación, una región o un vecindario (Rico, 2003; Curbet, 2006; Ruiz, 2006). Estos se expresan por dos fenómenos: el incremento de las tasas de delitos denunciados, de un lado, y el incremento de

la percepción de inseguridad de la población, del otro (Dammert y Bailey, 2005: 135). En estas condiciones, la gente de las comunidades afectadas demanda mayor y mejor seguridad a la policía principalmente. Particularmente, se reivindica una sólida vigilancia policial y patrullaje de sus miembros, y con mayor énfasis en áreas vulnerables. Sin embargo, pese a sus esfuerzos, la actuación de la policía no logra satisfacer esas demandas. Así se produce una “brecha de seguridad” entre las demandas de la población y la capacidad y eficacia policial.

Frente a esas debilidades policiales, se han presentado tres líneas alternativas de acción en la región, que han sido consideradas por los gobiernos en función a sus necesidades e intereses internos (Dammert y Bailey, 2005: 138 y ss.). Primero, el desarrollo de reformas policiales enfocando diversos aspectos desde modificación de sus sistemas de gestión y organización hasta aumento del equipamiento. Segundo, la privatización de la seguridad, particularmente con la incorporación de empresas y servicios privados de seguridad. Y tercero, la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad ciudadana, específicamente vigilancia y patrullaje.

La participación militar en tareas de seguridad ciudadana es prácticamente inevitable, por tres razones. En primer lugar, por el temor de la gente a ser víctima de la delincuencia; cunde así el temor y la gente reclama “más seguridad”. En segundo término, la lógica democrática electoral de los decisores públicos que actúan con criterios cortoplacistas (“políticos”), mientras que las decisiones para hacer frente a la delincuencia requieren acciones de larga duración. Y tercero, la disponibilidad de las Fuerzas Armadas para actuar frente a la delincuencia, si bien queda la interrogante de la

duración de su actuación (Dammert y Bailey, 2007: 63 y ss.).

Las debilidades de la institución policial no son, naturalmente, la única razón que lleva a que se realice una mayor actuación de los militares. Pueden señalarse también problemas en el sistema de justicia, tales como saturación de su capacidad para procesar casos penales y retardo de los plazos procesales. Asimismo, se perciben problemas en el sistema penitenciario, particularmente saturación de su capacidad instalada incluyendo dificultades para rehabilitar a los internos e internas. De manera genérica, el sistema de instituciones de seguridad y justicia muestra debilidades institucionales y operativas que limitan la capacidad del Estado para controlar eficazmente la delincuencia, lo que aparece como una justificación para la actuación de las Fuerzas Armadas en esta materia. Se suma a lo dicho que “la percepción de ineficiencia y corrupción de las policías y del sistema de justicia penal es una de las principales razones para recurrir a los militares” (Dammert y Bailey, 2007: 61 y ss.). No solo eso, sino que también “la justicia y la Policía han mostrado fragilidades profundas que permiten el aumento de la impunidad, la inseguridad y la desconfianza entre los ciudadanos” (Dammert y Álvarez, 2008: 13).

Los siguientes argumentos refuerzan las razones en favor de la actuación militar. Así, visualizando el campo de los actores sociales, se añade la presencia y formación de grupos delictivos altamente organizados que plantean un serio desafío a la capacidad de control y represión de los cuerpos policiales. Asimismo, este desafío se ve ampliado por la irrupción de pandillas juveniles vinculadas con situaciones de delincuencia y crimen. El panorama se hace más dañino si se toma en cuenta la proliferación de armas y municiones de diverso tipo en

manos de los grupos mencionados. Cerrando este cuadro está la “cultura de la violencia” que tiende a “normalizar” la presencia de la violencia en la vida cotidiana de la gente.

Igualmente importante, la elevada demanda y apoyo de la ciudadanía para el involucramiento de los militares. La desesperación, el miedo y la incertidumbre que generan la violencia e inseguridad ciudadana es una razón suficiente para que la ciudadanía en extenso reclame una presencia contundente de las fuerzas militares. Las altas tasas de victimización, en muchos países latinoamericanos, son suficientemente elocuentes. A su vez, la desconfianza de la gente en la Policía hace que vuelquen su apoyo a los militares, otorgándoles amplias facultades para su intervención. Al respecto, se ha dicho que “la ciudadanía confía en los militares y considera que pueden ser mucho más efectivos en el control de la delincuencia” (Dammert y Bailey, 2007: 62).

Ahora bien, no puede perderse de vista la creciente “policialización” de las Fuerzas Armadas. Esto implica, en primer lugar, una aceptación tácita a la presencia recurrente de fuerzas militares en tareas de seguridad. Segundo, sugiere que la actuación de los militares podría ser más eficaz y producir mejores resultados que lo que puede hacer la Policía. No obstante, hay que tener en cuenta que “en la actualidad son las políticas de corto plazo y, principalmente de carácter represivo, las que se han convertido en fórmula frecuente de respuesta por parte de los gobiernos en América Latina” (Dammert y Álvarez, 2008: 1). A su vez, hay que mencionar la “militarización” de las policías, que supone un potenciamiento de su capacidad represiva, en particular por el uso de armas de fuego y otros instrumentos con mayor contundencia represiva y de daño.

Con todo, la noción de una mayor participación de las Fuerzas Armadas en el control de la delincuencia encuentra sus límites tanto en sus capacidades como en su mandato. En primer lugar, el entrenamiento y la preparación de los militares es para la guerra y no para el control y represión de sujetos y grupos delictivos. Si bien su presencia puede tener un carácter disuasivo, carecen de procedimientos e instrumentos para lidiar con grupos delictivos. Y segundo, como se ha señalado, “el Ejército está entrenado y organizado para acumular la máxima fuerza posible a fin de destruir al enemigo, poniendo énfasis en la jerarquía, la disciplina, la lealtad y en mantener el secreto” (Dammert y Bailey, 2005: 150).

Caracterización de la inseguridad en Bolivia

El 1 de septiembre de 2012, en una reunión de coordinación con las seis federaciones del Chapare en la población de Lauca Ñ, Shinahota, asiento del movimiento cocalero, el Presidente Evo Morales identificó cinco debilidades que en su criterio podrían afectar su gestión gubernamental, entre las cuales mencionó la seguridad ciudadana. Concretamente, lo planteó en los siguientes términos:

Empezaré de forma muy sincera expresando las debilidades del Gobierno nacional. ¿Cuáles serían nuestras debilidades (...) para que fracase este proceso? En una reunión con la bancada nominé cinco “c”; comida, carburantes, cocaína, contrabando, *seguridad ciudadana*.⁴

⁴ “Evo identifica cinco puntos que debilitan su gestión”. *Página Siete*, 2 de septiembre de 2012. Énfasis añadido. Disponible en: <http://www.paginasiete.bo/2012-09-03/Nacional/Destacados/200000203-09-12-P720120903LUN.aspx>

Efectivamente la seguridad ciudadana es una política pública que más demandas ha recibido de diversos sectores, sobre todo porque la gente siente que su seguridad está devaluada. A su vez, las respuestas existentes parecen no dar los resultados esperados. Más bien, la sensación de inseguridad tiene atemorizada a la población boliviana. Veamos los datos correspondientes, empezando por el contexto latinoamericano.

Según datos del Latinobarómetro de 2012, en 12 de 18 países “el problema principal de la región –la delincuencia, la violencia, las pandillas– opaca todos los otros problemas que la gente considera como principales” (Lagos y Dammert, 2012: 5). En tanto que en otros seis países, entre ellos Bolivia, el problema principal es otro. En el caso boliviano (junto con Nicaragua y República Dominicana), se identifica a “problemas económicos” como el principal. No obstante, mientras 19% de bolivianos ve dichos problemas económicos como el principal, 12% percibe al complejo delincuencia-violencia-pandillas como el segundo problema.

En cuanto a la percepción del grado de violencia en el país, Bolivia ocupa el sexto lugar, con 6,1 sobre 10, siendo superado por los países del “triángulo centroamericano” de la violencia (Guatemala, El Salvador y Honduras) así como Brasil y México. Asimismo, en Bolivia la tasa de homicidios es de 8,9 por 100 mil habitantes, dato que se encuentra en un rango bajo. Esta tasa estaría más influida por los delitos comunes y violencia doméstica. Adicionalmente, la tasa de victimización en Bolivia llega al 37%, ocupando también el sexto lugar y por encima de la media regional (33%) (Lagos y Dammert, 2012: 13 y ss.).

Abordemos ahora el primer estudio sobre victimización realizado por el Observatorio

Nacional de Seguridad Ciudadana de Bolivia. Presentado en enero de 2012, arroja datos que, si bien corroboran los anteriores, ahondan en aspectos que se destacan. Cubriendo las cuatro ciudades más grandes del país, La Paz, Santa Cruz, Cochabamba y El Alto, muestra que cuatro de 10 hogares (44%) fueron víctimas de al menos un delito –robo, hurto, robo de vehículos, autopartes o en viviendas y violencia– en el último año.⁵ Los robos (25,6%) fueron el delito más frecuente seguido por hurtos (18,1%). El perfil de victimización por ciudad y tipo de delito indica que el robo y el hurto son proporcionalmente mayores en Cochabamba y El Alto, en tanto que Santa Cruz es la ciudad con mayor proporción de robo en viviendas, seguida por Cochabamba. Además, cuatro de 10 hogares fueron víctimas de más de un hecho delictivo o de violencia (multivictimizados), siendo Santa Cruz y Cochabamba donde más se dieron. Adicionalmente, tres de cada 10 hogares fueron víctimas en más de una ocasión por el mismo tipo de delito, o sea revictimizados. Paralelamente, seis de 10 hogares victimizados son hogares pobres y cuatro se ubican en los estratos medio y alto. El panorama anterior lleva a sus autores a concluir que “en la actualidad la población de las (principales) ciudades relaciona la problemática de la inseguridad y delincuencia con el desempleo y la extrema pobreza” (Ministerio de Gobierno, 2012: 17).

Las víctimas de delitos y violencia se distribuyen, en términos etáreos, de la siguiente manera: 45% entre 25 años y 49 años; 20% menores de 20 años, y 13% mayores a 50 años. Distinguidos por sexo, el 50,6% de las víctimas son mujeres y el 49,4%, hombres.

⁵ Ver también el estudio del Latinobarómetro, 2011. *Evolución de la democracia en Bolivia 1995-2010*: 5-8, donde se presentan datos semejantes.

Sin embargo, nueve de 10 delincuentes fueron hombres. Además, cuatro de 10 hechos ocurren en los barrios donde viven las víctimas. Adicionalmente, el 33% del total de hechos registrados fueron cometidos con uso de armas.

Asimismo, solo el 15% de los hechos ocurridos fueron reportados ante las instituciones competentes. Las razones para no denunciar fueron la percepción de que tales instituciones no harían nada (36%) y la desconfianza en la Policía (27%). Asimismo, el nivel de corrupción en las instituciones sería 83% en la Policía, 77% en el Gobierno central, 71% en el gobierno departamental, 70% en el gobierno municipal, 67% en la Fiscalía y Tribunales de Justicia, 64% en la Asamblea Legislativa. Consecuentemente, se observa un elevado déficit de credibilidad en las instituciones competentes en temas de seguridad y justicia.

Las perspectivas futuras no parecen alentadoras para la gente de las ciudades mencionadas. Se percibe más bien un sonado pesimismo con rostro de inseguridad ciudadana. En efecto, el 85% de la gente cree que aumentará la inseguridad ciudadana en el país y en su barrio, en tanto el 78% considera que esta situación se observará en su barrio. Son percepciones que dejan notar más incertidumbre sobre su futuro.

Desarrollo del sistema legal e institucional de la seguridad ciudadana y las Fuerzas Armadas

En el marco del sistema democrático, pueden señalarse tres ámbitos clave de actuación de las Fuerzas Armadas: control del orden político interno, lucha contra el narcotráfico y seguridad

dad ciudadana. Concentraremos el análisis en esta último.

La actuación de las Fuerzas Armadas en asuntos de seguridad ciudadana encuentra un referente central en la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas de la Nación, Ley 1405 del 30 de diciembre de 1992. El artículo 6 define la misión fundamental de esta institución: Defender y conservar la independencia nacional, la *seguridad* y estabilidad. Para tal fin, le asigna atribuciones y responsabilidades, destacando las siguientes: b) Precautelar la seguridad, soberanía y honor nacionales, y g) Coadyuvar, en caso necesario, a la conservación del orden público, a requerimiento del Poder Ejecutivo. El artículo 8 establece que el Presidente y Capitán General de las Fuerzas Armadas, dispondrá el empleo de las fuerzas militares para: b) En lo interno, mantener el orden público cuando las instituciones legalmente constituidas para este fin resultaran insuficientes. Complementariamente, se le asigna la siguiente responsabilidad principal: disponer la participación de las Fuerzas Armadas para el mantenimiento del orden público, a requerimiento del Poder Ejecutivo (artículo 40, inciso g).

El Decreto Supremo 354 del 6 de noviembre de 2009 también autoriza la actuación de las Fuerzas Armadas en seguridad ciudadana. Entre las fundamentaciones para justificar su aprobación se menciona la necesidad de autorizar a las Fuerzas Armadas del Estado a coadyuvar a la Policía en las acciones de prevención de la delincuencia y conservación de la seguridad interna del país; establecer mecanismos de coordinación institucional entre la Policía y las Fuerzas Armadas para frenar el incremento de la delincuencia y garantizar la seguridad de las personas; y la necesidad de que el Estado asuma medidas orientadas a fortale-

cer las acciones de prevención de la comisión de delitos. En ese contexto, el artículo 1 señala que el objeto del Decreto es disponer que las Fuerzas Armadas del Estado apoyen, en forma coordinada, las acciones de la Policía en la prevención de la delincuencia y preservación de la seguridad ciudadana en Santa Cruz de la Sierra. Asimismo, el artículo 2 establece que el Viceministerio de Seguridad Ciudadana y la Policía coordinarán las acciones necesarias con el Comando en Jefe de las Fuerzas Armadas del Estado para su actuación.

El Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana se crea con la Ley 2494 del 4 de agosto de 2003, con la finalidad de articular y coordinar las políticas, planes, proyectos y programas en esta materia (artículo 1). Se entiende por este sistema el “conjunto coherente de principios, políticas, objetivos, estrategias, procedimientos, organismos, funciones y responsabilidades de los componentes del Estado en tal materia” (artículo 1). Tal sistema estaba conformado por los siguientes órganos: el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana, la Secretaría Técnica y Consejos Departamentales y Provinciales de Seguridad Ciudadana. Involucraba la participación del Gobierno central, departamental y municipal, Congreso, órganos sectoriales, así como organismos de la sociedad civil. Llama la atención que en la redacción de esta ley *no se hizo ninguna mención a las Fuerzas Armadas* si bien refiere al Ministerio de Defensa Nacional como uno de los miembros de la Consejo Nacional.

La Constitución Política del Estado promulgada el 20 de febrero de 2009 es otra referencia esencial. El artículo 244 establece que las Fuerzas Armadas tienen por misión fundamental defender y conservar la independencia, *seguridad* y estabilidad del Esta-

do. Asimismo, el artículo 263 señala que es deber fundamental de las Fuerzas Armadas la defensa, *seguridad* y control de las zonas de seguridad fronteriza. En cuanto a las competencias en políticas públicas específicas, el artículo 299 señala que la seguridad ciudadana se ejerce de forma concurrente por el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas.

La nueva Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana “Para una Vida Segura”, Ley 264 del 31 de julio de 2012, es el documento fundamental para conducir la política de seguridad ciudadana.⁶ Integra los diversos avances que se han realizado en este campo en los últimos años, reflejado en sus más de 70 artículos. Su objetivo es garantizar la seguridad ciudadana promoviendo la paz y tranquilidad social en el ámbito público y privado (artículo 1). Se propone cuatro fines: 1. Promover la paz y la tranquilidad social en el ámbito público y privado. 2. Prevenir la inseguridad ciudadana. 3. Mantener y restablecer la seguridad ciudadana. 4. Estructurar, articular e implementar el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana a través del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y los planes de seguridad ciudadana departamentales, municipales e indígena originario campesinos (artículo 2).

Dicha Ley establece como prioridad nacional el financiamiento y ejecución de los Planes de Seguridad Ciudadana Nacional, Departamental, Municipal e Indígena Originario Campesino. Además, para preservar su sostenibilidad financiera, se identifica dos fuentes de recursos: recursos específicos inscritos en el presupuesto del Ministerio de Gobierno; y la asignación de las prefecturas departamentales

del 10% de recursos provenientes del Impuesto Directo a Hidrocarburos.⁷

La Ley también define la estructura del sistema (artículo 6). El Ministerio de Gobierno juega el rol central, apoyado por las entidades territoriales autónomas. Los mecanismos de coordinación fundamentales son: Comisión Interministerial de Seguridad Ciudadana y Consejo de Coordinación Sectorial de Seguridad Ciudadana, a los que se añaden Consejos Departamentales, Regionales, Municipales e Indígena Originario Campesinos. Se define este sistema como “un conjunto interrelacionado de políticas, planes, estrategias, procedimientos, institucionalidad y funciones en materia de seguridad ciudadana” (artículo 5). La participación ciudadana y el control social desempeñan un rol esencial.

El Ministerio de Gobierno, que dirige a la Policía, “es la máxima autoridad responsable de la formulación, planificación, aprobación y gestión de las políticas públicas, como también de la coordinación y control de la seguridad ciudadana” (artículo 8). Por tanto, es responsable de formular, aprobar y ejecutar: i) Políticas públicas de seguridad ciudadana; ii) Programas, planes, proyectos y estrategias de seguridad ciudadana; iii) El Plan Nacional de Seguridad Ciudadana. Los gobiernos departamentales y municipales deben también formular y ejecutar planes, programas y proyectos de seguridad ciudadana alineadas con la política nacional. Participan también las entidades territoriales autónomas municipales, regionales e indígena originario campesinas.

Las funciones asignadas a la Policía comprenden, sumariamente, ejecutar el Plan

⁶ Esta Ley abroga la Ley 2494.

⁷ De hecho, ya desde el 24 de junio de 2009, mediante la aprobación del Decreto Supremo 180, se busca garantizar que las prefecturas departamentales asignen y ejecuten recursos destinados a la seguridad ciudadana.

Nacional de Seguridad Ciudadana incluyen planes, programas y proyectos; diseñar y gestionar el sistema informático y tecnológico de prevención, inteligencia, identificación criminal, archivo y registro de antecedentes penales y contravencionales; diseñar sistemas integrados de comunicación policial y de emergencia; implementar el Modelo de Policía Comunitaria; elaborar planes operativos anuales estratégicos e interinstitucionales. La Policía está dotada de sistemas de monitoreo y vigilancia electrónica para el control y prevención de delitos, faltas y contravenciones.

Se establece el Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana que maneja el ciclo de obtención y generación de información para fines de política pública. La ley también contempla las Estaciones Policiales Integrales, que son infraestructuras en las que funcionan el Ministerio Público, los Juzgados Contravencionales y los Servicios Policiales de Seguridad Ciudadana, atendiendo directamente al público en zonas definidas. Se establecen patrullajes de seguridad ciudadana a cargo de la Policía conjuntamente con el Ministerio Público y las Brigadas de Protección a la Mujer y la Familia.

Se designa al Viceministerio de Seguridad Ciudadana, las entidades territoriales autónomas y a la Policía ejecutar estrategias y campañas de comunicación social en seguridad ciudadana, prevención del delito, factores de riesgo y violencia. Además, el Ministerio de Educación incorpora en el currículo escolar y docente contenidos de seguridad ciudadana y seguridad vial (artículo 61 y ss.).

Las instituciones estatales nacionales, prefecturales y municipales, por su parte, implementan programas de reeducación, rehabilitación y reinserción social para niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo

social, y también programas de reeducación y rehabilitación para personas drogodependientes y alcohólicas. Además, se involucra a empresas públicas y privadas para desarrollar programas de responsabilidad social. Adicionalmente, el órgano judicial maneja un sistema integrado de antecedentes judiciales para uso de la red de instituciones de justicia y seguridad. Se crea también el Sistema Nacional de Registro de Información de los antecedentes penales, policiales, judiciales y migratorios de personas.

Ahora bien, en esta Ley se menciona a las Fuerzas Armadas en seis ocasiones. En cuanto se le asigna participar en los dos órganos de coordinación fundamentales ya mencionados, así como en los Consejos Indígena Originario Campesinos (artículo 16 y 22). En relación con las empresas privadas de vigilancia, se prohíbe que estas contraten personas que hayan formado parte de las Fuerzas Armadas (o la Policía) y hayan sido dadas de baja por la comisión de delitos o faltas disciplinarias graves; que admitan miembros en servicio activo de las Fuerzas Armadas (o la Policía); usen logotipos, membretes y distintivos iguales o similares a los usados por las Fuerzas Armadas (o la Policía); o utilicen nombres o razón social o similar al de las Fuerzas Armadas o la Policía. En suma, dicha Ley no consigna expresamente un marco definido de acción para las Fuerzas Armadas salvo su participación en los dos foros mencionados y las prohibiciones mencionadas.

Otras leyes aprobadas que hacen sinergias con la política de seguridad ciudadana son: Ley de Desarrollo Integral y Seguridad en las Fronteras, Ley 100 del 4 de abril de 2011; Ley de Control al Expendio y Consumo de Bebidas Alcohólicas, Ley 259 del 11 de julio de 2012); y Ley Integral contra la Trata y

Tráfico de Personas, Ley 263 del 31 de julio de 2012. Adicionalmente, en enero de 2010, el Ministro de Defensa entregó a la Asamblea Plurinacional un paquete de proyectos de ley para su tratamiento, que no se ha aprobado todavía.⁸

La actuación de las Fuerzas Armadas en la seguridad ciudadana

Interesa ahora explorar la actuación militar en la seguridad ciudadana. Esta participación se remonta a mediados de la década de los años noventa, cuando los diferentes gobiernos bolivianos asignan a los militares mayores responsabilidades, en particular la lucha contra el narcotráfico y la delincuencia. Se elaboraron varios planes anuales cuyo propósito era reaccionar ante el incremento de la inseguridad. Así, en 1997 se lanzó el Plan de Seguridad y Protección Ciudadana; luego el Plan de Participación Comunitaria (1999), posteriormente el Plan Ciudadela y también Militarización de la seguridad ciudadana (2000) (Tellería, 2004: 22; Quintana, 2004: 23).

Dichos planes eran típicamente reactivos, respondiendo a coyunturas de agudización de la inseguridad, de modo que se orientaban a intentar frenar la violencia y el crimen en las calles. Tampoco se logró desarrollar una institucionalidad que definiera políticas de seguridad ciudadana de mediano a largo plazo. La Policía era responsable de llevar adelante las iniciativas de seguridad ciudadana, con una

actuación complementaria de las Fuerzas Armadas. Intervenían en momentos de desborde de la delincuencia y el público reclamaba mayor acción del Estado. La Policía “hacía lo que podía” y reclamaba mayores recursos humanos y materiales.

Desde el retorno de la democracia en Bolivia, tanto la Policía como las Fuerzas Armadas se sometieron a la autoridad civil. Sin embargo, no se llevó a cabo una reforma profunda que dotara a ambas entidades de un marco institucional y legal que les diera las bases de institucionalización y modernización, en línea con el sistema democrático.⁹ La prioridad era el orden interno, para lo que la seguridad pública servía de respaldo circunstancial. Por tanto, la lucha contra la delincuencia y la criminalidad ocupaba un lugar secundario, detrás de la seguridad interna y la lucha contra el narcotráfico.

La crisis política que se dio a partir del año 2000, mostrando quiebres en el sistema de gobernabilidad construido sobre pactos entre partidos, requirió el apoyo de la Policía como de las Fuerzas Armadas para contener la creciente emergencia del movimiento popular enervado. Entre 2000 y 2005, el sistema político boliviano atravesó una complicada crisis de gobernabilidad y legitimidad, destacando las graves crisis políticas de octubre de 2003 y de junio de 2005, que terminaron produciendo cambios de las máximas autoridades del Estado y también muchas víctimas. De hecho, siguiendo la renuncia del Presidente Carlos Mesa, el nuevo Presidente Eduardo Rodríguez tuvo como tarea central organizar el proceso electoral de diciembre de 2005, que llevó a Evo Morales a la Presidencia en enero

8 “Gobierno propone combo de 15 leyes para el régimen militar y de defensa La Patria”. *La Patria*, 14 de enero de 2010. Disponible en: <http://www.lapatriaenlinea.com/index.php/opiniones/politica/item/9213-ciento?t=gobierno-propone-combo-de-15-leyes-para-el-regimen-militar-y-de-defensa¬a=14635>

9 Por ejemplo, la Ley Orgánica de la Policía Nacional se aprobó en 1985 y la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas en 1992.

de 2006. De nuevo, para atender los conflictos emergentes de ese período, la participación de las Fuerzas Armadas y la Policía fue determinante, destacando el trabajo parapolicial de seguridad interna de los militares (FLACSO, 2006: 4-5; Alda, 2007: 14).

Si bien ambas instituciones mantuvieron relaciones de colaboración en distintos asuntos relacionados con el orden público y la gestión de conflictos, debe destacarse que hubo momentos críticos donde llegaron incluso a enfrentarse en la arena pública.¹⁰ El caso paradigmático de conflicto entre ambas instituciones se dio en febrero de 2003 a raíz de un paro de los policías de base exigiendo mejores salarios y otras reivindicaciones para mejorar sus condiciones laborales, y que terminó en un choque con armas de fuego muy cerca del Palacio Quemado (Presidencia) arrojando víctimas fatales de ambos lados así como de civiles (30 muertos y 200 heridos) (Quintana, 2004: 34; Alda, 2007: 15). Lo llamativo de estas situaciones críticas fue que soldados y oficiales de rango medio de las Fuerzas Armadas reprimieron el alzamiento de policías de bajo rango e incluso oficiales policiales de grado medio.

El último evento de reivindicaciones policiales se dio en junio de 2012 por motivos semejantes. En efecto, el 21 de junio se inició un motín de policías de bajo rango que pedían aumento de salarios, jubilaciones con el salario completo, eliminación de una ley disciplinaria recientemente aprobada y otras reivindicaciones. Este movimiento que se inició en La Paz, se extendió a la mayoría de las ciudades del país y logró el apoyo de numerosos oficiales de rango medio y algunos superiores. A su vez,

10 Los conflictos entre ambas instituciones tienen una larga historia a lo largo del siglo XX y lo que va del siglo XXI.

implicó disturbios violentos incluyendo el saqueo de las oficinas de la Inteligencia, Interpol y el Tribunal Disciplinario de la Policía, quemando sus archivos, hechos que excedieron la gravedad de lo ocurrido años anteriores. Todo esto sacó de sus tareas de vigilancia y cuidado del orden y seguridad pública a una parte relevante de los miembros de la Policía.

Frente a este vacío de seguridad y ante el peligro de un agravamiento de los delitos y crímenes, el ministro de Defensa instruyó el despliegue de más efectivos militares para evitar hechos de inseguridad ciudadana. El comunicado oficial señaló que “la Policía militar redoblará su personal en las principales capitales del país con el patrullaje y vigilancia en las calles, para evitar desmanes contra la propiedad privada”.¹¹ Tras difíciles negociaciones, el acuerdo firmado entre el Ministerio de Gobierno y representantes de los policías estableció el aumento del salario mínimo de más de 30 mil policías de bajo rango a 295 dólares más un pago mensual extra de 57 dólares. Dicho acuerdo también aseguró la no represalia contra los líderes de los amotinados; creó una Defensoría del Policía; reconoció la jubilación con el 100% del salario y posible revisión de la Ley disciplinaria mencionada.¹²

A lo largo del Gobierno del Presidente Morales, las Fuerzas Armadas han asumido nuevas tareas. En el último quinquenio, su participación en el desarrollo integral del país incluyó apoyo a la agenda social, con el pago

11 “Ante la ausencia policial el Gobierno despliega militares a las calles, 23 de junio de 2012. Disponible en: <http://boliviadecide.blogspot.com/2012/06/ante-la-ausencia-policial-el-gobierno.html>

12 “Las claves del conflicto de los policías amotinados en Bolivia”, 26 de junio de 2012. Disponible en: <http://noticias.terra.com/america-latina/las-claves-del-conflicto-de-los-policias-amotinados-en-bolivia,ed5eea9dcc828310VgnVCM10000098cceb0aRCRD.html>

de bonos sociales directamente a los beneficiarios por parte de soldados. En el ámbito del sistema sanitario público, las tropas militares apoyaron con los Centinelas de la Salud y en el campo de la educación, con el Programa de Alfabetización a adultos, entre otras tareas (Tellería, 2007). Y también realizando control en áreas clave contra la explotación indiscriminada de recursos naturales, como oro y madera, así como la protección de recursos naturales.¹³

En el campo de la seguridad ciudadana, los operativos de la Policía contaron con el apoyo y refuerzo de las Fuerzas Armadas. La lógica de acción fue disuadir mediante una presencia focalizada y temporal de las fuerzas policiales incluyendo militares en áreas críticas, con el fin de desalentar o reducir los actos delictivos. La actuación militar se concentró en vigilar y rondar las calles y áreas públicas en zonas de mayor incidencia delictiva, durante la noche. Establecimiento de horarios para el cierre de bares y centros de diversión nocturnos integraron estas rutinas. Concluido el plazo de actuación prevista, las tropas militares retornaban a sus cuarteles. La actuación disuasiva y de búsqueda de impacto inmediato no aseguraba necesariamente la continuidad de estos efectos más allá que en el corto plazo.

Las situaciones con desborde de la delincuencia y criminalidad, en diversas ciudades del país, fueron los momentos críticos que pusieron en cuestión el problema de la inseguridad ciudadana, y con ello, las demandas de la gente para tomar medidas de fondo frente a

estas amenazas. No obstante, el carácter reactivo y de corto plazo de la actuación policial e incluyendo a los militares en casos de agravamiento de los hechos, tuvo resultados también de corto plazo que, con el tiempo, dejaron vulnerables e inseguras diversas áreas.

Valorando la crisis de inseguridad de los primeros meses de 2012, el ministro de Gobierno hizo la siguiente reveladora declaración:

la población se encuentra en situación vulnerable frente a la delincuencia y al crimen, pero también la Policía, esto es grave, yo creo que *los avances en materia de seguridad ciudadana siendo autocríticos son insuficientes y muy lentos (...), tenemos mucho vacío normativo, tenemos debilidad institucional, deficiencias técnicas.*¹⁴ (Énfasis añadido).

El 16 de marzo de 2012, se aprobó el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Lucha Contra el Crimen para el período 2012-2017 por el ministro de Gobierno, los comandantes del Ejército y la Policía, y los gobernadores de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz. Dicho Plan fue el resultado de la I y II Cumbre Nacional de Seguridad Ciudadana realizadas en Santa Cruz en junio de 2011 y en Tarija, en febrero de 2012, además de ser un mandato de la Cumbre Social efectuada en Cochabamba en enero de 2012. En conjunto, se plantearon qué hacer para enfrentar decididamente la creciente criminalidad e inseguridad ciudadana de los últimos años. De inmediato, se movilizaron a 2.327 efectivos de las Fuerzas Armadas para apoyar a la Policía en tareas de patrullaje y vigilancia. Fueron desplazaron

13 "El Gobierno en ocasión del acto por los 201 años de creación del Ejército". *Cambio*, 14 de noviembre de 2011. Disponible en: <http://www.cambio.bo/noticia.php?fecha=2011-11-14&idn=58409>

14 "Gobierno propone que militares refuercen lucha contra inseguridad ciudadana". *Opinión*, 2 de marzo de 2012. Disponible en: <http://www.opinion.com.bo/opinion/articulos/2012/0302/noticias.php?id=46155>

402 militares en La Paz; 541 en El Alto; 839 en Cochabamba; y 539 en Santa Cruz.

A su vez, las juntas vecinales del país comprometieron su participación en tareas de seguridad ciudadana.¹⁵

El 4 de septiembre se formó y posesionó el Consejo de Coordinación Sectorial de Seguridad Ciudadana que formalmente dio el paso clave, dentro una alianza Estado-sociedad, para enfrentar la delincuencia y el crimen en Bolivia. Simultáneamente, aplicando la Ley 264, se adoptó un conjunto de acciones estratégicas inmediatas: elaboración de planes de seguridad ciudadana a nivel subnacional; diseño de un Plan de Reingeniería Policial; ampliación de la Policía comunitaria; desconcentración de juzgados y los juzgados contravencionales; incorporación de tecnologías para la vigilancia; uso extendido de tecnologías de información y comunicación; y asignación de presupuesto. Tales medidas, claramente, resultan relevantes para elevar las capacidades de lucha contra la delincuencia y el crimen. De hecho, se convoca a la Policía a fortalecer su rol de liderazgo, pero también se integra a instituciones de la justicia y la sociedad, y se recurre a la tecnología para elevar las capacidades de control y vigilancia. Y en ese marco, se deja abierta la opción para que las Fuerzas Armadas se acoplen a estos esfuerzos cuando se las convoque.¹⁶

15 “2.300 militares patrullan en cuatro ciudades”. *La Razón*, 17 de marzo de 2012. Disponible en: http://www.la-razon.com/ciudades/seguridad_ciudadana/militares-patrullan-ciudades_0_1579042106.html

16 “Gobierno se fija 12 metas para mejorar la seguridad ciudadana hasta fin de año”. *La Paz*, 3 de septiembre. Disponible en: <http://eju.tv/2012/09/12-metas-para-mejorar-la-seguridad-ciudadana-hasta-fin-de-ao-en-bolivia-sepa-culeson/#sthash.AldDOOrCL.dpuf>

Notas finales

Las Fuerzas Armadas han sido una de las instituciones que ha jugado un papel preponderante bajo el Gobierno de Evo Morales. Se puede visualizar esta ligazón como uno de los factores que ha sustentado el sistema de gobernabilidad en Bolivia. De hecho, una característica propia de los “gobiernos populistas” en la región (Bolivia, Ecuador, Venezuela, principalmente) es la “cercanía institucional” entre las Fuerzas Armadas y los gobiernos nacionales, en conexión con los “movimientos sociales”. Esta articulación estratégica ha asegurado el control de la capacidad de fuerza dentro del país, sustentada en una importante legitimidad desde las bases sociales que apoyan al Gobierno.

En el caso boliviano, 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 el país, se explica por su carácter temporal o de corto plazo, respondiendo a coyunturas caracterizadas por una ola de inseguridad que requiere respuestas inmediatas y contundentes. Pero también por el reconocimiento de que las labores de prevención y lucha contra el delito es una tarea que compete más a la Policía, al sistema de justicia y al sistema penitenciario, principalmente.

Dadas las dificultades para lograr resultados significativos y de impacto en la lucha contra la delincuencia, incluyendo asumir las responsabilidades de los logros o fracasos de esta actuación, las Fuerzas Armadas también han optado por jugar un rol de apoyo a la Policía y esta a asumir la responsabilidad principal de este esfuerzo. Consecuentemente, en vista de los limitados logros alcanzados en esta

materia, ha sido la Policía la que ha recibido las mayores críticas del público y los medios, en tanto que las Fuerzas Armadas han permanecido sin mayor afectación. Esto preserva su capital institucional para actuaciones futuras en esta área.

La Policía, desafortunadamente, es una institución que enfrenta serias limitaciones materiales y distorsiones en su imagen pública. De ahí que las Fuerzas Armadas, dado el déficit de credibilidad de los policías, gocen de cierta aprobación del público en materia de seguridad ciudadana, sin dejar de reconocer la ansiedad del público para que se “haga algo” frente al flagelo de la criminalidad y la inseguridad. El paro de la Policía durante una semana en junio de 2012 forzó a que las Fuerzas Armadas no solo realizaran tareas de seguridad ciudadana sino también cubrieran otros espacios dejados vacíos por la actuación de la Policía. No obstante, debe considerarse que el equipamiento y entrenamiento de las Fuerzas Armadas, así como la doctrina militar, han sido concebidos para la defensa y seguridad nacional, y no necesariamente para la seguridad ciudadana.

Hay también una tensión entre la acción en tareas de seguridad ciudadana y el mandato y misión de las Fuerzas Armadas. Si bien su participación en temas de seguridad ciudadana ha sido justificada desde la idea del “rebasamiento” de la acción delictiva, debilidades y limitaciones policiales, hasta subsanar la brecha que deja la Policía frente a la avanzada criminal, aún así sigue presente que la seguridad ciudadana es un campo de acción difuso para las Fuerzas Armadas, a sabiendas de que su actuación es de carácter circunscrito y limitado. Esto deja la puerta abierta para que iniciativas –ni policiales ni militares– desde la esfera de la educación,

empleo y oportunidades laborales, uso del tiempo libre, entre otras, refuercen los programas de la seguridad ciudadana.

Se asume también que la Policía está saturada por su actuación en diversos campos de intervención y que tiene limitaciones estructurales (falta de presupuesto, personal y otros recursos) para realizar acciones amplias que tengan importantes resultados. Al respecto, la Policía ha sido presa de una serie de imágenes que la asocian con problemas de falta de transparencia y gobernanza institucional, incluyendo problemas de corrupción de algunos de sus miembros. La mencionada revuelta policial de junio de 2012 mostró el malestar latente dentro de esta institución respecto al insuficiente gasto público en la misma. Y, en concreto, la precaria situación económica de sus estratos menores.

Ahora bien, se observa que la actuación de las Fuerzas Armadas ha ocurrido bajo un enfoque de campaña o cortoplacista. Una vez que se identifica el ascenso de delitos y casos, o aumentan los reclamos de la población para una protección inmediata, surge entonces la acción militar complementaria. Este enfoque de campaña plantea el problema de continuidad de la acción y de los efectos esperados, lo que lleva a que una vez que baja la intensidad del control policial-militar, la delincuencia incrementa su accionar hasta que otro ciclo de control se establece. De este modo, se observan problemas de sostenibilidad en las políticas públicas en este campo.

Con todo, no cabe duda de que el año 2012 será recordado como uno fundamental en los esfuerzos de lucha contra la delincuencia en Bolivia, no solo porque se aprobó la nueva Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, sino también porque se pusieron en funcionamiento varias de sus disposicio-

nes. Particularmente se puede destacar el establecimiento de los mecanismos institucionales que se contempla en esta norma. Pero también ha sido relevante la promulgación de algunas leyes sinérgicas y la aprobación de presupuestos públicos incrementados para su ejecución.

Por último, la seguridad ciudadana ha sido un tema de agenda pública donde tanto las iniciativas como los resultados obtenidos han levantado polémica en la sociedad boliviana. Pese a los diversos esfuerzos realizados, la percepción ciudadana señala que no se ha logrado reducir significativamente el problema de la inseguridad pública. De hecho diversos estudios realizados sugieren que la situación no está mejor que en el pasado. Incluso se ha sostenido que es el área que mayor déficit de eficacia conlleva. Un riesgo para las instituciones es que ante los insuficientes logros, la gente afectada y la opinión pública concluyan que ni la Policía ni las Fuerzas Armadas han logrado controlar la delincuencia e inseguridad ciudadana. Podemos finalizar, entonces, señalando que en materia de seguridad ciudadana en Bolivia quedan todavía más retos que certidumbres.

Bibliografía

- Alda, Sonia (2007). *El reto de alcanzar la supremacía civil en Bolivia*. Disponible en: http://iugm.es/fileadmin/user_upload/ADEFAL/ANALISIS_BOLIVIA.pdf
- Curbet, Jaume (2006). *La glocalización de la (in)seguridad*. La Paz: Plural Editores.
- Dammert, Lucía y David Álvarez Veloso (2008). *Fuerzas Armadas en seguridad pública. ¿Solución o problema?* Buenos Aires: Nueva Sociedad.
- Dammert, Lucía y John Bailey (2007). “Militarización de la seguridad pública en América Latina”. *Foreign Affairs VII*, 2. México: ITAM.
- Dammert, Lucía y John Bailey (2005). “Reforma policial y participación militar en el combate a la delincuencia. Análisis y desafíos para América Latina”. *Fuerzas Armadas y Sociedad*, XIX, 1.
- FLACSO (2006). *Informe nacional Bolivia. Reporte sector seguridad en América Latina y el Caribe*. Santiago: FLACSO.
- Lagos, Martha y Lucía Dammert (editores) (2012). *La seguridad ciudadana. El problema principal de América Latina*. Santiago: Latinobarómetro.
- Lagos, Martha (2011). *Evolución de la democracia en Bolivia 1995-2010*. La Paz: Latinobarómetro.
- Ministerio de Defensa (2010). *Bases para la discusión de la doctrina de seguridad y defensa del Estado plurinacional de Bolivia*. La Paz: Weimberg.
- Ministerio de Gobierno, Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana (2012). *Primera encuesta de victimización, prácticas y percepción sobre violencia y delito en La Paz, El Alto, Cochabamba y Santa Cruz, I, I*. La Paz.
- Quintana, Juan Ramón (2004). *Bolivia: militares y policías. Fuego cruzado en democracia*. La Paz: Instituto Francés de Estudios Andinos.
- Rico, José María (2003). “La seguridad ciudadana en América Latina: marco teórico y conceptual”, en: Lilian Bobea (editora). *Entre el crimen y el castigo. Seguridad ciudadana y control democrático en América Latina y el Caribe*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Ruiz, Juan Carlos y otros (2006). *La tenue línea de la tranquilidad. Estudio comparativo*

sobre seguridad ciudadana y Policía. Bogotá: Universidad del Rosario / CEPI.

Tellería, Loreta (2004). *Fuerzas Armadas, seguridad interna y democracia en Bolivia: entre la indefinición estratégica y la criminalización social*. Buenos Aires: CLACSO.

Tellería, Loreta (2007). “Las Fuerzas Armadas en Bolivia: el desafío del cambio”. *Atlas comparativo de defensa*. Buenos Aires: Resdal.

Páginas web

Bolivia Decide

<http://boliviadecide.blogspot.com/2012/06/ante-la-ausencia-policial-el-gobierno.html>

Cambio

<http://www.cambio.bo/noticia.php?fecha=2011-11-14&cidn=58409>

Eju TV

<http://eju.tv/2012/09/12-metas-para-mejorar-la-seguridad-ciudadana-hasta-fin-de-ao-en-bolivia-sepa-cules-son/#sthash.AldDOrCl.dpuf>

La Patria

<http://www.lapatriaenlinea.com/index.php/opiniones/politica/item/9213-ciento?t=gobierno-propone-combo-de-15-leyes-para-el-regimen-militar-y-de-defensa¬a=14635>

La Razón

http://www.la-razon.com/ciudades/seguridad_ciudadana/militares-patrullan-ciudades_0_1579042106.html

Opinión

<http://www.opinion.com.bo/opinion/articulos/2012/0302/noticias.php?id=46155>

Página Siete

<http://www.paginasiete.bo/2012-09-03/Nacional/Destacados/200000203-09-12-P720120903LUN.aspx>

Terra

<http://noticias.terra.com/america-latina/las-claves-del-conflicto-de-los-policias-amotinados-en-bolivia,ed5eea9dcc828310VgnVCM10000098cceb0aRCRD.html>

Seguridad democrática y militarización en Colombia: más allá del conflicto armado¹

Aurora Moreno Torres²

Resumen

El objetivo de este estudio es analizar hasta qué punto el proceso de militarización en Colombia, que se viene dando 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, justificado en la derrota a la insurgencia mediante la confrontación militar. 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. En el artículo se mencionan las principales características desarrolladas durante la vigencia de esta política.

Palabras clave: Estado, democracia, seguridad, paramilitarismo, mercenarismo, fuero militar, insurgencia.

Abstract

This study analyzes the previous decade's militarization process in Colombia, where a policy of "security" exacerbated violence, displacement, and degradation of human rights— a process justified by the need to defeat insurgencies in military confrontations. The amplified use of force, however, did not offer greater safety, nor has it led to the end of insurgencies; instead, it has accentuated different types of violence and normalized human rights violations, up to and including the loss of civil and political liberties. The article lays out key features that were developed under the aegis of state security policy.

Keywords: State, democracy, paramilitarism, mercenary, military justice, insurgency.

1 Artículo de reflexión derivado de investigación sobre el Estado colombiano a partir de la década de los años noventa.

2 Historiadora por la Universidad del Valle; Licenciada en Ciencias Sociales por la Universidad Santiago de Cali; y Magistra en Estudios Latinoamericanos por la Pontificia Universidad Javeriana sede Bogotá. Ha realizado varias investigaciones sobre el conflicto armado y el Estado colombiano.

Correo electrónico: aumoreno15@yahoo.es

A partir de la última década, en Colombia ha habido un acelerado proceso de militarización, explicado por algunos sectores políticos y económicos como la consecuencia de la agudización del conflicto armado y la necesidad de buscar la paz a través de la derrota a la insurgencia por la vía militar. Por otro lado, está la violencia que se presenta como resultado del fenómeno del narcotráfico. Bajo estos argumentos, el país ha firmado acuerdos de cooperación con los Estados Unidos como el Plan Colombia y la guerra antinarcóticos, profundizando con ello el conflicto interno y las asimetrías sociales.

Para entender la forma en que los últimos gobiernos han desarrollado la llamada política de seguridad, es preciso señalar que en Colombia existe un conflicto armado por más de medio siglo que disputa el poder estatal: por un lado, las guerrillas de izquierda Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP) y Ejército de Liberación Nacional (ELN), paralelo surgen grupos paramilitares Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) con diferentes denominaciones en oposición a las guerrillas, disputan su territorio, en no pocas oportunidades reciben apoyo de la Fuerza Pública y de las élites políticas y económicas, con el fin expreso de aniquilar los focos guerrilleros, las presuntas o reales bases de apoyo de la insurgencia y los sectores de izquierda.

Esta ha sido la dinámica que ha marcado la historia política de Colombia durante gran parte del siglo XX y comienzos del XXI. Los gobiernos han diseñado diversas estrategias militares con el fin de eliminar los grupos guerrilleros; con el aumento del pie de fuerza, armamento y tecnología de punta, han desarrollado una guerra contrainsurgen-

te que se libra en la mayor parte del territorio nacional.

Esta modernización de las Fuerzas Armadas se inició en la Presidencia de Andrés Pastrana (1998-2002), con la ayuda aprobada por el Congreso de los Estados Unidos como una estrategia antinarcóticos y antiterrorista denominada Plan Colombia, actualizada en la administración de Álvaro Uribe (2002-2010) como Plan Patriota. Para desarrollar dicha estrategia, el Estado ha destinado gran parte del presupuesto nacional en detrimento del desarrollo y la aplicación de políticas sociales. Solo de esta forma, según lo han planteado los gobiernos de Álvaro Uribe y Juan Manuel Santos (2010-actual), se logrará la derrota de la guerrilla.

El tema del conflicto armado ha ocupado gran parte de la agenda de los gobiernos desde mediados del siglo XX, convirtiéndolo en asunto de interés nacional, magnificando el tema hacia la inseguridad, el desorden, la subversión y ahora el “terrorismo”, esto con el fin de ejercer control social y político bajo el dominio de las élites en el poder. Con ello, los conflictos sociales, económicos y políticos son acallados a partir de medidas policiales y coercitivas.

Sobre la Política de Seguridad Democrática han surgido diversos estudios académicos que buscan analizar la aplicación de dicha política en el contexto de la guerra contra la subversión y el modelo neoliberal. El siguiente texto pretende hacer un balance de las particularidades que esta encierra, en los gobiernos de Álvaro Uribe y Juan Manuel Santos.

El proceso de militarización que se ha aplicado en Colombia en la última década no ha dado lugar al fin del conflicto armado ni mayor seguridad; por el contrario, ha permitido la agudización de todas las formas de violencia, violación de los derechos humanos y pérdida de libertades civiles. A su vez, los civiles se in-

volucran en el conflicto al crear una red de informantes y este se hace más complejo.

Militarización a partir del discurso democrático

Luego de intentos fallidos por alcanzar la paz, llegó a la Presidencia Álvaro Uribe (2002-2010),³ quien inauguró un cambio de régimen político en Colombia. Su lema de campaña era “mano firme corazón grande”, con ello daba inicio a su propuesta política llamada Política de Seguridad Democrática. Las palabras de Uribe eran: “No podemos tener más un país amenazado por guerrillas o defendido por paramilitares. Necesitamos control central”. Con este argumento se planteaba eliminar a las guerrillas en un corto plazo mediante la confrontación militar; para ello era necesario el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas con la incorporación de soldados profesionales y campesinos, la implementación de armamento de punta para el combate aéreo y fluvial, y la modernización de las comunicaciones.

A su llegada al poder, Uribe desplegó normas jurídicas amparado en el estado de conmoción interior (estados de excepción) con las que pretendió controlar al conjunto de la sociedad, imponer un orden como legítimo basado en el uso de la fuerza y una forma de control social que trascendía lo público modificando las relaciones sociales.

Según Michel Foucault, esto se corresponde con la biopolítica: ejercer control social a través de la fuerza, limitando el ejercicio democrático y las manifestaciones sociales. Con

ello se propuso eliminar las demandas sociales y lograr la obediencia. En otras palabras, se desarrolló una maquinaria de autoridad a partir de leyes y normas que erosionaron la participación en la toma de decisiones públicas e incentivaron la violencia a niveles alarmantes y la violación de los derechos humanos.

Sobre esta concepción, Álvaro Uribe basó una de sus banderas de participación ciudadana, entendida no sobre la toma de decisiones públicas, sino por el contrario, se dirigió hacia la seguridad. La primera decisión que se tomó en este orden fue la creación de “redes civiles de informantes” supervisadas por las Fuerzas Armadas, “grupos de vigilancia comunitaria”, “expansión de la policía de barrio”, “empresas de vigilancia para el cuidado de los espacios públicos cercanos a las edificaciones particulares” (Atehortúa, 2007). Por otro lado, se incrementó el reclutamiento de soldados campesinos para reforzar las zonas en sus lugares de origen e incentivar la cooperación de las comunidades (Leal Buitrago, 2006).

Esta fórmula fue la base fundamental de su programa de gobierno, sin que se sustentara en una reivindicación del monopolio estatal sobre la ley, justicia y la aplicación de la fuerza. La participación ciudadana involucró a diversos sectores sociales (estudiantes, taxistas, empleadas domésticas, entre otros) en lo que se ha llamado la lucha contra la delincuencia “terrorista”, cediendo parte del monopolio de la fuerza a grupos de seguridad privada, estimulando la parainstitucionalidad y expresiones extrajudiciales. Para esto, se destinó una parte considerable del presupuesto nacional. A su vez, este modelo de política incrementó las empresas de seguridad privada y la presencia extranjera entre civiles y militares.

3 Sobre el modelo político de la administración Álvaro Uribe, puede consultarse: Rafael Ballén (2005). *La pequeña política de Uribe. ¿Qué hacer con la seguridad democrática?* Bogotá: Ediciones Desde Abajo.

Seguridad democrática o estrategia de guerra

La seguridad es entendida como un derecho humano sujeto al cumplimiento de otros derechos relacionados con ella como la integridad física, la vida, el ambiente social, la estabilidad en el empleo o de una fuente de ingresos, y la confianza que se tiene en el funcionamiento de un orden social jurídico y político justo que la garantiza (Angarita, 2011).

La Política de Seguridad Democrática es una estrategia que ostenta la autoridad legítima del Estado en cabeza del presidente que está en capacidad de disuadir a los violentos, dentro del marco al respeto de los derechos humanos, con espacios de participación ciudadana y diversidades políticas. Esta definición da la idea de que la ciudadanía es el actor más importante sobre el que se construye la seguridad y la participación democrática. Sin embargo, el respeto a los derechos humanos, la participación ciudadana y la oposición política se ven limitados frente a la autoridad que encierra el Estado. La seguridad desde este concepto está ligada a la fuerza y no con la construcción de un orden social que proteja y beneficie a todas las personas en igualdad de derechos.

Esta estrategia de Seguridad Democrática se diseñó según Uribe con el argumento de acabar definitivamente la violencia y el “terrorismo”, que actuaba por casi toda la geografía, al igual que ejercer control estatal sobre el territorio:

La primera condición para cumplir con el objetivo de fortalecer el Estado de Derecho es la condición gradual del control estatal sobre la totalidad del territorio. Sin control territorial por parte del Estado no es posible garantizar el buen funcionamiento de

la justicia (...). La Fuerza Pública iniciará el proceso de consolidación del control estatal sobre el territorio asegurando su proceso permanente y definitivo (Presidencia de la República, Ministerio de Defensa Nacional, *Política de defensa y seguridad*. Citado por Franco, 2009: 152).

Este argumento le sirvió de justificación para intensificar el pie de fuerza con el apoyo del Gobierno norteamericano e iniciar una lucha sin cuartel en contra de las FARC-EP. Entre los años 2002 y 2006 se crearon: una división del Ejército; cuatro nuevas brigadas; nueve brigadas móviles adicionales; se pasó de uno a siete batallones de alta montaña; de cinco a siete brigadas móviles; de 25 a 55 escuadrones móviles de carabineros; 598 pelotones de “soldados de mi pueblo” que integran 21 uniformados en 28 de los 32 departamentos; tres nuevos Gaulas;⁴ 10 compañías meteoro; y 13 grupos de fuerzas especiales antiterroristas urbanas. Entre los equipos se encuentran 25 aviones Supertucano, 12 helicópteros Bell206 ranger, ocho Black Hawk, cinco buques tipo nodriza. Además se incorporaron 17 mil soldados profesionales (Ministerio de Defensa Nacional, 2006) y se cuenta con más 3,5 millones de cooperantes en la primera etapa de Gobierno.

Con la aplicación de la Seguridad Democrática, en 2005 ya se tenía una militarización de la vida nacional. Como parte de la continuidad de la Política de Seguridad Democrática se ha ampliado el armamento con la llegada de aviones no tripulados⁵ y nueva tec-

4 Son unidades élite creadas por la Ley 282 de 1996, dedicadas exclusivamente a evitar y actuar en contra del secuestro y la extorsión.

5 El Presidente aseguró que en los próximos meses se adquirirán más aviones no tripulados, naves de transporte y armas sofisticadas. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/aviones-armamento-anuncia-santos/187850-3.aspx> (Consulta: 9 de noviembre de 2012).

nología para el combate nocturno así como en número de hombres que supera los quinientos mil y la creación de batallones de alta montaña en zonas estratégicas.

Para la administración de Uribe, en Colombia no existe un conflicto interno, sino organizaciones armadas terroristas; para el caso de las guerrillas, según dice, estas delinquen con el ánimo de obtener los recursos de algunas entidades territoriales y el tráfico de drogas, sin que medie alguna motivación política, lo que no explicaría el gasto militar y el “plan de guerra” llamado Plan Patriota que básicamente va dirigido contra las organizaciones insurgentes, estas, a su vez, son definidas como terroristas y narcotraficantes, en concordancia con el discurso de los Estados Unidos a partir de los atentados del 11 de septiembre de 2001. Aunque el discurso sobre la existencia del conflicto armado en la administración de Santos fue aceptado, la política de seguridad sigue la misma dinámica.

Al desconocer de esa manera el carácter político del conflicto se convierten las luchas políticas y sociales y a sus respectivos actores en delinquentes (Hernández, 2009), con efectos nocivos para el ejercicio de la democracia. Si bien en la legislación nacional está vigente la ley 418 de 1997 llamada *ley de orden público*, donde se reconoce el carácter político a los insurgentes, a partir de 2002 se abolió el requisito de conceder estatus político a los grupos armados para iniciar negociaciones destinadas al fin del conflicto. Es decir, no se pactan acuerdos políticos sino desmovilizaciones individuales o colectivas.

Uribe comenzó su primer mandato aplicando su concepción de seguridad mediante el decreto 2002 en el que declaró el “estado de conmoción interior”. Esta declaratoria sirvió de sustento jurídico para desarrollar la estrate-

gia de guerra; con ella, se propuso controlar el orden público en un corto período. El decreto constaba de tres ejes fundamentales:

Primero, creaba una coordinación en el terreno entre la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación y los militares. Segundo, ampliaba el poder de las Fuerzas Armadas para adelantar funciones de Policía judicial, ante una “urgencia insuperable y la necesidad de proteger un derecho fundamental en grave o inminente peligro”, en casos extremos les permite, con una sola autorización verbal de un fiscal o sin ninguna orden judicial realizar allanamientos y capturas (...). El tercer eje contemplaba la creación de unas zonas de rehabilitación y consolidación en territorios considerados más afectados por el conflicto armado que serían delimitados por el Presidente y en los que se restringen los derechos de los ciudadanos con el objetivo de recuperar la seguridad del lugar (Angarita, 2011: 286).

En estas zonas las personas que no portaban sus documentos de identificación eran detenidas; hasta no verificar su identidad, se seguía un estricto control de movilidad, se realizaban detenciones masivas con frecuencia y la violación a los derechos humanos fue la característica principal. Al analizar estas medidas, se puede ver que el Estado siguió aplicando las leyes que consagraron el estado de sitio y su posterior actualización con el estado de conmoción interior. Es decir, en materia de orden público, el Estado viene aplicando las mismas medidas que se tomaron a mediados del siglo XX, limitando la libre movilización, la oposición política y agudizando el conflicto.

Dichas medidas se concretaban en el decreto del 10 de septiembre de 2002 que entre otras cosas establecía:

El decreto de circulación o residencia podrá limitarse, mediante medidas como el toque de queda, retenes militares, indicativos especiales para la movilización, permisos especiales para el libre tránsito, circulación o permanencia restringida o prohibida de personas o vehículos en horas y lugares determinados. El gobernador podrá, dentro del territorio de su jurisdicción, adoptar medidas para exigir a personas determinadas que comuniquen con una antelación de dos días, ante la primera autoridad civil del municipio y, en su defecto, ante el comandante de estación o subestación de Policía de la respectiva localidad, todo desplazamiento fuera de la misma cuando se trate de su residencia habitual. El Comandante Militar (...) queda facultado para recoger, verificar, conservar y clasificar la información acerca del lugar de residencia y de la ocupación habitual de los residentes y de las personas que transiten o ingresen a la misma (Angarita, 2011: 286).

La implementación de esta política solo fue posible con la ayuda norteamericana y el impuesto de guerra. Estos elementos han fortalecido y tecnificado a las Fuerzas Armadas, apuntalando a la intensificación de la guerra. Es decir, actúan como combustible frente al conflicto armado. En pago por esta ayuda, el Gobierno colombiano abre al país a sus corporaciones trasnacionales, permite su presencia militar y de inteligencia, presencia extranjera que aumenta hasta llegar a más de 2 mil hombres entre militares, asesores y contratistas (Hernández, 2009). Dentro de este mismo proceso se pretendió la instalación de siete bases militares norteamericanas ubicadas a lo largo del territorio, operadas directamente desde los Estados Unidos.

Aunque finalmente el Congreso no aprobó la instalación de estas bases militares, la presencia de uniformados norteamericanos

en Colombia va en aumento entre militares, contratistas, agencias de seguridad que controlan parte del territorio y son contratadas para brindar protección de intereses estratégicos de capitales individuales. La función de estas agencias según Humanidad Vigente⁶ es “disgregar preventiva o punitivamente opositores políticos y activistas sociales para evitar asuntos como denuncias por vulneración de derechos, reclamaciones, huelgas” (Citado por Franco, 2009: 203). Según Franco, la contratación de esas compañías militares privadas, que constituyen una forma de mercenarismo corporativo, se instalan bajo el supuesto de la incapacidad del Estado de brindar protección a las actividades económicas en medio de una situación de guerra.

Para Angarita (2011), la Seguridad Democrática identifica violencia política con terrorismo y siguiendo esta lógica asimila las protestas sociales y a quienes las apoyan como “terroristas” (331). Uno de los pilares estratégicos de la política de seguridad es la conformación de *redes de cooperantes e informantes*, que involucran civiles en el conflicto armado, con la violación de las regulaciones consagradas en el Derecho internacional humanitario (DIH), tal como lo denunció Amnistía Internacional (AI, 2009): “Las fuerzas de seguridad del Estado utilizaron a menores de edad como informantes”. Lo que pone al Estado en la misma condición de los grupos armados y los menores se enfrentan a la desprotección oficial.

El paramilitarismo

En Colombia, el combate a la guerrilla tiene dos dimensiones: una, acciones de combate de las Fuerzas Armadas, y otra, conformada por

⁶ Sobre el tema, ver: <http://www.humanidadvigente.net>

escuadrones de paramilitares compuestos por ganaderos, terratenientes, empresarios y narcotraficantes, entre otros. Sus orígenes están ligados a la aparición de las guerrillas de filiación comunista.

El crecimiento de estos grupos obedece, en primer lugar, a la estrategia que desplegó el Ejército nacional a mediados de la década de los años setenta, en la conformación de auto-defensas campesinas contra las guerrillas; segundo, la conformación de ejércitos privados a principios de la década de los años ochenta, por parte de narcotraficantes que se unieron a los ganaderos, esmeralderos, terratenientes y a las élites regionales con el apoyo de las Fuerzas Armadas, con el fin de combatir al enemigo común que va desde la guerrilla hasta organizaciones de izquierda, sindicalistas, comunistas, entre otras.

El paramilitarismo se convierte en este contexto de guerra y militarización en el otro brazo armado del régimen, que actúa en condiciones de clandestinidad pero al amparo de la impunidad desde el Estado (Caycedo, 2009). Se puede decir que los paramilitares realizan el trabajo ilegal a las fuerzas oficiales, apoyados con armas e información de inteligencia militar⁷ dirigida hacia las presuntas o reales bases de apoyo de la insurgencia. Lo que de alguna manera puede explicar su avance y crecimiento. Según Álvaro Uribe, “ellos surgieron como una respuesta a un avance guerrillero contra la población que no tenía protección de parte del Estado”.⁸ Es de anotar que las zonas controladas por los paramilitares no han sido objeto de incursiones ni comba-

tes por parte del Ejército nacional, en especial donde estos grupos tienen alta presencia como en la costa atlántica (Leal Buitrago, 2006). A pesar de la violencia que ejercen y las denuncias sobre masacres, desplazamiento y violaciones al DIH.

A su llegada a la Presidencia, Uribe buscó acuerdos de desmovilización con los grupos de paramilitares cediendo la zona conocida como Santa Fe de Ralito, corregimiento del municipio de Tierralta en el Alto Sinú y lugar donde este grupo contaba con fuerte incidencia. Pese a que en su campaña política había dejado claro que no despejaría ninguna zona del territorio nacional para iniciar diálogos con los grupos armados al margen de la ley, comenzó rápidamente un proceso de desmovilización con el que facilitó el lavado de dineros provenientes de actividades ilícitas (Moreno, 2010).

El proceso produjo en primer lugar la desmovilización del Bloque Cacique Nutibara (BCN), en noviembre de 2003, y luego vendría la sucesiva desmovilización de otros bloques paramilitares y de dirigentes individuales en una cifra indeterminada que, según el cabecilla de las AUC Salvatore Mancuso, ascendió a 31 mil hombres y mujeres (Anzarita, 2011). Vale la pena resaltar que estas desmovilizaciones han sido cuestionadas por los organismos de justicia, debido a la forma y al alto número de desmovilizados que no corresponden con las cifras reales; al parecer fueron alteradas en lo que se conoce como las falsas desmovilizaciones, donde el Estado fue garante y auspiciador.⁹

7 Ver el caso General Santoyo. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/santoyo-trabajo-carlos-castano-mancuso/183131-3.aspx>

8 Intervención del Presidente Álvaro Uribe Vélez ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. San José de Costa Rica, 26 de enero de 2006.

9 El Gobierno de Uribe conocía las falsas desmovilizaciones: Freddy Rendón Herrera, alias “El Alemán”, ex cabecilla del bloque “Elmer Cárdenas” de las Autodefensas, habló con Caracol Radio sobre un supuesto montaje en uno de los procesos de desmovilización durante el Gobierno (...). Con respecto al conocimiento de estos hechos, manifestó que tanto

Dentro del proceso de negociación con los grupos paramilitares, el Congreso expidió la ley 975 de julio de 2005 denominada *ley de justicia y paz*. En un principio, esta ley buscó la impunidad para los paramilitares que se acogieran a la desmovilización. Sin embargo, diversos sectores, movimientos sociales de derechos humanos, así como Naciones Unidas alertaron respecto a esta ley. El Gobierno se vio obligado a realizar modificaciones, y el 30 de noviembre de 2005, expidió el decreto reglamentario 4760, en el que facultaba a la Fiscalía para aplicar el principio de favorabilidad; se admitía la discrecionalidad de esta para investigar o no a los testaferros de bienes adquiridos de manera ilícita (Angarita, 2011: 305).

Luego de un largo proceso del que no se conoce hasta hoy acuerdo alguno, pacto o la forma en la que se iban a reparar a las víctimas, entregar los bienes, armas o el estimativo de bienes, armas y dinero que los paramilitares poseían, el Gobierno anunció el fin del paramilitarismo y el sometimiento a la justicia de sus principales cabecillas. Es necesario señalar que estos grupos continuaron con su accionar delictual, reclutando nuevos miembros durante y después de su desmovilización. En la actualidad, estos grupos operan por casi toda la geografía ampliando las zonas y ejecutando acciones criminales, en contubernio o no, con las Fuerzas Armadas; además, el desplazamiento sigue siendo constante, por lo que la ley de justicia y paz no cumplió sus objetivos y quedó consagrada como una de tantas leyes inoperantes en beneficio de algunos sectores de empresarios y políticos.

el ex Alto Comisionado para la Paz, Luis Carlos Restrepo, y el ex Presidente Álvaro Uribe estaban enterados de todo (...). Disponible en: <http://www.colombia.com/actualidad/audios/sdi/7028/gobierno-uribe-conocia-las-falsas-desmovilizaciones-el-aleman> (Consulta: 25 de marzo de 2012).

El acuerdo entre el Gobierno y los paramilitares básicamente contempló que, mediante versión libre, estos devolverían las tierras a los campesinos desplazados y se repararía a las víctimas con la entrega de los restos de sus familiares desaparecidos y la verdad sobre lo sucedido. A su vez, se comprometió a rebajar las penas y conceder beneficios. Pese a esto, hasta el momento y luego de más de ocho años, lo que se conoce sobre el accionar del paramilitarismo es muy poco. A ello se suma la extradición que ordenó de sus principales cabecillas a los Estados Unidos y a la aparición de nuevos grupos y la reorganización de sus estructuras criminales (Águilas Negras, Urabeños, Rastrojos, Ejército Revolucionario Popular Antisubversivo de Colombia (ERPAC), entre otros). Para el Gobierno, estos grupos no corresponden a los paramilitares sino a bandas criminales; este desconocimiento genera un vacío en la legislación e impide su combate.

Hasta el momento, la reparación a las víctimas y la ley de justicia y paz es inoperante. Vale recalcar que las tierras continúan en manos de estos grupos y testaferros que, por medio de títulos legales e ilegales, se han apropiado y desplazado a un gran número de campesinos. Según Sánchez (2005: 88), los terratenientes y neocapitalistas han realizado a sangre y fuego un verdadero paraestado con amplia base territorial y enorme poder financiero. Lo que hace imposible la recuperación de tierras, así exista una nueva ley de restitución de tierras¹⁰ que busca la devolución de las mismas a sus legítimos dueños.¹¹

10 María Victoria Duque. Disponible en: <http://www.congresovisible.org/agora/post/ley-de-victimas-y-restitucion-de-tierras-es-mucho-pero-no-es-todo/1666/> (Consulta: 23 marzo de 2012).

11 La situación sobre la propiedad de la tierra ha sido sintetizada así: 1. La gran propiedad (más de 500 hectáreas) pasa de controlar 47% a 68% de la superficie catastrada; entre

Los falsos positivos en el contexto de la seguridad democrática

Uno de los pilares de la política de seguridad democrática se sustenta en la rebaja de penas por colaboración, delación, deserción de los insurgentes, quienes abandonen las armas y además entreguen armas, material de guerra, caletas y presten apoyo con el fin de capturar o dar de baja a los jefes y recibir un reconocimiento por parte del Estado (Quintana, 2008).

Esta política ha generado un estímulo a la delincuencia; en ella se contempla el pago de recompensas, la rebaja de penas y la exoneración de cargos a todo delincuente que decida someterse a la justicia, sin que se tenga en cuenta el tipo de delito que, en la mayoría de casos, se trata de delitos de lesa humanidad. En septiembre de 2002, el Presidente entregó una de tales recompensas por la televisión; en varias ocasiones se ha mostrado a responsables civiles y militares entregando fajos de billetes a individuos enmascarados (Pecaut, 2003), como si esto fuera poco, a la Fuerza Pública se le concedió beneficios por el número de bajas en combate y la intensificación del conflicto, lo que generó el asesinato de jóvenes de estratos bajos trasladados de su ciudad de origen, que luego fueron presentados como positivos dados de baja en combate (falsos positivos).¹²

Para 2009, la Fiscalía informó que su Unidad Nacional de Derechos Humanos había

recibido 1.009 casos en los que se comprenden 1.666 víctimas, correspondiendo a 1.507 hombres, 108 mujeres y 51 menores de edad (Informe de la Fiscalía, 2009). Uribe y su entonces ministro de Defensa Juan Manuel Santos indicaron que se trataba de “un interés perverso de inflar las cifras” y que obedecía a un interés politiquero de los opositores del Gobierno al Presidente y su política de seguridad (Angarita, 2011: 294). Los falsos positivos son una práctica que se ha presentado en Colombia en diferentes gobiernos con el mismo propósito de abultar las cifras de guerrilleros muertos en combate y dar la idea que se está ganando la guerra:

Ellos buscan es competencia y mi mayor nos decía que 17 bajas era mucho para él (...) sin embargo, mi general lo mantenía presionado para que diera más bajas. En la cantidad de bajas está el ascenso de ellos como oficiales (...) muchas veces entre soldados se compraban los muertos “guerrilleros” porque el que no tuviera anotado cinco bajas entonces no lo tenían en cuenta para llevarlo al Sinaí¹³ (...) (Franco, 2009: 534).

Sin embargo, durante la vigencia de la Seguridad Democrática se ha presentado un notorio incremento, dado que entre 1997 y 2002 se registraron 669 casos de ejecuciones extrajudiciales atribuibles a la Fuerza Pública, mientras que en el Gobierno de Uribe Vélez, en el estudio realizado por el Centro de Investigación y de Educación Popular (CINEP), en 2007 encontraron que entre julio de 2002 y diciembre de 2007 se registraron por lo menos 1.122 casos.

En su estudio, Angarita (2011: 296) encuentra otros elementos que sirven para ex-

tanto, la pequeña propiedad cae del 15% al 9%. 2. Las fincas menores de tres hectáreas pertenecen al 57,3% de los propietarios; en contraste, las fincas con más de 500 hectáreas corresponden al 0,4% de los propietarios. 3. En Colombia, 13 mil personas naturales son dueñas de 22 millones de hectáreas (Sarmiento Anzola, 2010, en: Angarita, 2011).

12 Falsos positivos según la ONU serían motivados por intereses de miembros de la Fuerza Pública por obtener beneficio y reconocimiento.

13 Declaración de un ex soldado profesional ante la Procuraduría General de la Nación, 23 de febrero de 1999.

plicar el desarrollo de esta modalidad violenta desde el Estado. Para 2007, la configuración del perfil de las víctimas puede explicar otro panorama si se tiene en cuenta que se trata de personas humildes y líderes sociales: 56,7% campesinos; 6,2% agricultores; 5,8% líderes comunales o sociales; 4,1% obreros; 3,8% comerciantes; 3,4% indígenas y 2,1 estudiantes. Mientras que para 2008 la orientación de persecución política se concentró, aumentando el porcentaje de líderes comunales y sociales “al pasar de 3,8% al 14% de los casos; el porcentaje de los indígenas pasó del 3% al 5,3%, además, se incluyen otro tipo de víctimas como trabajadoras sexuales (3,5%); discapacitados físicos o mentales (1,8%) y personas marginadas 5,3%”. Este perfil de las víctimas permite analizar que no son hechos aislados como lo ha pretendido decir el Gobierno, sino que se trata de prácticas que operan desde el Estado contra las organizaciones sociales y los “indeseables”, es un modo de ejercer control social y político.¹⁴

Las normas jurídicas que contemplan los beneficios para la Fuerza Pública están consagradas en varios artículos constitucionales. Por ejemplo, el decreto 1400 de 2005 crea la bonificación por operaciones de importancia nacional (Boina) y la Directiva 029 de 2005 del Ministerio de Defensa desarrolla los criterios para el pago de recompensas por la captura o el abatimiento en combate de cabecillas de las organizaciones armadas al margen de la ley, material de guerra, intendencia o comunicaciones, e información que sirva para informes de inteligencia (Angarita, 2011: 297). Algunos oficiales han reconocido pública-

14 Sobre el tema, ver: http://cinep.org.co/index.php?option=com_content&view=article&id=163%3A-ierrores-militares-o-ejecuciones-extrajudiciales&catid=85%3Ael-cinpppp-en-los-medios&Itemid=60&lang=es

mente¹⁵ este recurso ante presiones superiores por obtener resultados o en su afán de obtener puntos en sus correspondientes hojas de vida, otros han argumentado que lo hicieron por obtener algún permiso de salida o beneficio sin ningún ofrecimiento económico. Sin embargo, los falsos positivos no solo se han dado en este orden sino en falsos testigos, atentados, explosivos, desmovilizaciones, entrega de material de guerra, entre otros.

Se estima que las ejecuciones extrajudiciales ascienden a más de 4.200 personas entre hombres, mujeres y niños, de las que se tenga noticia cierta. A pesar de lo repudiable del hecho, estas prácticas se han seguido presentando: el último informe de Naciones Unidas advierte sobre la continuidad de los falsos positivos y la desaparición forzada.¹⁶ Las bonificaciones para los militares no han sido desmontadas y la presión que el Gobierno ejerce sobre resultados puede explicar parte de esta lógica de guerra.¹⁷

Los alcances de esta política incitan el delito y convierten a la ciudadanía en delincuentes que actúan bajo el interés de obtener algún beneficio económico y no, como es debido, respaldando a la autoridad legítimamente constituida o combatiendo al enemigo en el escenario de confrontación. Por otro

15 “Comandante que no tenga resultados de muertos por mes tendrá sanciones correspondientes y se verá reflejado en su folio de vida”. Con estas palabras aleccionaba a sus tropas el Teniente Coronel Wilson Ramírez Cedeño, adscrito a la Brigada XIV del Ejército, con sede en el municipio de Puerto Berrío, Antioquia. Disponible en: <http://prensarural.org/spip/spip.php?article8952> (Consulta: 23 de agosto de 2012).

16 Según el informe de la ONU, las ejecuciones se presentan en Arauca, Bogotá, Cauca y Cesar. <http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A.HRC.20.22.ADD2.SPA.pdf>

17 Ejecuciones extrajudiciales, 2010. Disponible en: <http://www.oidhaco.org/uploaded/content/category/1330667897.pdf>

lado, el incremento en gasto militar durante la vigencia de la política de seguridad se ha triplicado,¹⁸ con ello se dejó de lado la política social, la construcción de centros educativos, de salud, la construcción de infraestructura en zonas alejadas de los perímetros urbanos. Es decir, el Estado colombiano recuperó su presencia militar en vastas zonas de la geografía nacional, pero no estimuló el desarrollo, sino que por el contrario, se deterioraron las condiciones sociales y aumentó el desplazamiento masivo de campesinos que huyen en busca de protección por los continuos enfrentamientos armados, los hostigamientos y la presión de los actores armados (Moreno, 2010). Se han dado casos en donde comunidades enteras se niegan a aceptar la Fuerza Pública como medio de protección. El caso más representativo es la comunidad Nasa en el norte del Cauca.¹⁹

Uno de los pilares políticos de los gobiernos de Uribe y Santos ha sido la llamada “seguridad democrática”, como ya se dijo anteriormente, factor de vital importancia según estos para acabar con los que consideran “terroristas”. El fortalecimiento de la Fuerza Pública, controlar el territorio y reducir las organizaciones armadas al margen de la ley son aspectos base de una concepción de seguridad que puede fortalecer el Estado. Sin embargo, la búsqueda de tales objetivos se pierde cuando se “promueve la cooperación ciudadana” con la formación de “redes y programas de recom-

penas” que no buscan fortalecer al Estado sino que actúan de acuerdo con los intereses que les proporciona. Es decir, la información pasa a competir en el mercado.

La red de cooperantes calculada en 4 millones de personas, según informes oficiales, y otro conjunto de organizaciones civiles, de manera explícita o sin saberlo, contribuyen al mismo objetivo como en el caso de los frentes de seguridad, coordinados desde la Policía Nacional, y el conjunto de las empresas privadas de vigilancia articuladas a la estrategia de seguridad estatal cuyo número de efectivos supera el de la Fuerza Pública (Angarita, 2011: 312).

La fase denominada Consolidación de la Seguridad Democrática, correspondiente al segundo período de Uribe, extendió su ideología sobre la seguridad vinculando a diversos sectores con lo conocido como el Programa de Redes,²⁰ con el argumento de fortalecer la Fuerza Pública y de hacer más eficiente la acción policiva de particulares de las posibles amenazas a la seguridad, sobre el sustento que “la seguridad es un problema de todos”.

Según Franco (2009: 202), la estrategia de protección violenta descansa en la reorganización del monopolio de la fuerza estatal, que a su vez se expresa en tres formas de privatización de la seguridad: compra de servicios de seguridad a las fuerzas militares; mercenarismo corporativo contrainsurgente; y contratación de compañías militares privadas. Uno de los que se destaca es el mercenarismo contrainsurgente que actúa desde diversos frentes en contra de opositores políticos y activistas

18 La política de seguridad cuenta: con la creación del batallón de alta montaña, soldados campesinos, plan meteoro encargado del control de carreteras, prolongación del servicio militar obligatorio, red de informantes civiles e infiltrados dentro de la organización insurgente, brigadas móviles, Fuerza de Despliegue Rápido (FUDRA), así como el fortalecimiento de las unidades élite creadas por la Ley 282 de 1996 conocidas como Grupos de Acción Unificada por la Libertad Personal (GAULA), despliegues por vía terrestre, marítima y aérea.

19 Sobre el tema, ver: <http://www.cric-colombia.org/>

20 Los objetivos del programa son: 1. Optimizar y organizar los recursos humanos, logísticos y tecnológicos. 2. Mejorar la movilidad, la comunicación y la coordinación de la Fuerza Pública. 3. Integrar a la comunidad, gremios, autoridades y Fuerza Pública. 4. Promover la cooperación ciudadana activa y voluntaria (Angarita, 2011: 318).

sociales para proteger empresas e intereses estratégicos de capitales privados; se sustentan bajo la excusa de la incapacidad del Estado de proteger las actividades económicas en medio de una situación de amenazas.

Además, dicha Seguridad Democrática no se construye sobre el respeto de los derechos humanos, prevalece la autoridad y esta autoridad se escuda en la defensa y el fortalecimiento del orden, con lo que la violación a los derechos humanos es una constante, en el sentido de que todo se vale con el fin de eliminar los elementos disuasivos del orden establecido y de esta forma impedir los desafíos para nuevos cambios sociales.

Sobre el fuero militar

Uno de los temas sobre los cuales recae gran parte de las violaciones a los derechos humanos es el exceso de fuerza (desapariciones forzadas, torturas, detenciones y allanamientos sin orden judicial) por parte de las Fuerzas Armadas y los delitos que cometen, en servicio activo o no, argumentados en acciones contrainsurgentes. Las investigaciones que se derivan de dichas actuaciones son competencia de la justicia ordinaria. Sin embargo, en la actualidad desde el Congreso se pretende una nueva ley que permita la ampliación del fuero, justificado por algunos sectores políticos y económicos incluyendo la cúpula militar, como la herramienta con la que cuentan los militares a la hora de enfrentar el delito organizado o los insurgentes.

Algunos de los vacíos que dejó la Constitución de 1991 son justamente sobre el fuero militar. A pesar de los vínculos que se conocían de la Fuerza Pública con el paramilitarismo así como la impunidad de la

justicia penal militar, estos temas no fueron tomados en cuenta al momento de redactar la Carta Magna. Lo único que permaneció vigente fue la prohibición del juzgamiento de los civiles por parte de los militares, posición que la Corte Suprema de Justicia había avalado en 1987, después de años de juzgamiento de civiles por militares y la violación a los derechos humanos que este tipo de justicia dejó.

En el año 2000 hubo un avance sobre el tema cuando se declaró la exequibilidad del artículo 196 del Código Penal Militar, que establecía: “Cuando un miembro de la Fuerza Pública, en servicio activo y en relación con el mismo servicio cometa delito previsto en el Código Penal ordinario o leyes complementarias, será investigado y juzgado de conformidad con las disposiciones del Código Penal Militar” (Cabarcas, 2011: 91).

La relación con el servicio debe surgir claramente de las pruebas que obran dentro del proceso. Puesto que la justicia penal militar constituye la excepción a la norma ordinaria, ella será competente solamente en los casos en los que aparezca nítidamente que la excepción al principio del juez natural general debe aplicarse. Ello significa que en las situaciones en las que exista duda acerca de cuál es la jurisdicción competente para conocer sobre un proceso determinado, la decisión deberá recaer en favor de la jurisdicción ordinaria, en razón de que no se pudo demostrar plenamente que se configuraba la excepción (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia CT-358 de 1997).

En esa misma sentencia la Corte Constitucional y con respecto a las violaciones de derechos humanos advirtió:

Las conductas constitutivas de los delitos de lesa humanidad son manifiestamente contrarias a la dignidad humana y a los

derechos de la persona, por lo cual no guardan ninguna conexidad con la función constitucional de la Fuerza Pública, hasta el punto de que una orden de cometer un hecho de esa naturaleza no merece ninguna obediencia. Un delito de lesa humanidad es tan extraño a la función constitucional de la Fuerza Pública que no puede jamás tener relación con actos propios del servicio, ya que la sola comisión de esos hechos delictivos disuelve cualquier vínculo entre la conducta del agente y la disciplina y la función propiamente militar o policial, por lo cual su conocimiento corresponde a la justicia ordinaria (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia CT-358 de 1997).

A pesar de que la colaboración entre miembros del Ejército y los paramilitares ha sido reconocida incluso por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en varias de sus condenas al Estado y el constante irrespeto a los derechos humanos, las violaciones, los homicidios fuera de combate, las ejecuciones extrajudiciales, las alianzas con narcotraficantes. En el Congreso cursa un proyecto de ley sancionado por el Presidente Santos (26 de septiembre 2012, aprobado quinto debate)²¹ que busca ampliar el fuero penal militar justificado en brindar garantías a los militares en desarrollo de operaciones en contra de la insurgencia. Es decir que toda acción donde se involucre el DIH debe ser conocida e investigada por la justicia penal militar y no por la justicia ordinaria.

En este sentido, el fuero militar es utilizado como privilegio estamental que permite que los militares sean juzgados por sus colegas, lo que no supone un avance en materia

de derechos humanos sino, por el contrario, en la impunidad contra estos delitos. A su vez, el Gobierno propone la creación de un fondo económico con el ánimo asumir el gasto en defensa jurídica de los militares involucrados en delitos, desconociendo con ello a las víctimas, quienes deben asumir los gastos de su defensa. Con la aprobación del fuero militar, quedan sin piso jurídico los casos como las ejecuciones extrajudiciales,²² los excesos de la Fuerza Pública, entre otros. Cabe resaltar que estos casos se están juzgando como acciones individuales y no como institución, entendiendo que el Ejército es una institución jerarquizada y se cumplen órdenes.

Conclusiones

En el desarrollo del presente artículo se ha podido establecer el planteamiento central del cual partió la investigación: la Política de Seguridad Democrática de los gobiernos de Álvaro Uribe y Juan Manuel Santos ha implementado la militarización del país, justificada por el conflicto armado, lo que no ha dado lugar al fin del mismo ni una mayor seguridad a la ciudadanía. Al contrario, existe mayor violación a los derechos humanos e intensificación de las diversas violencias. Para tener en cuenta, en la actualidad el Ejército colombiano es del mismo tamaño que el de Brasil, que es un país con seis veces más población y ocho veces más territorio; este incremento va

22 Según Iván Cepeda, miembro del Movimiento de Víctimas de Crímenes de Estado (MOVICE), de los 1.100 procesos que han entrado en indagación por ejecuciones extrajudiciales, solo 665 han pasado la etapa de investigación y 72 han llegado a juicio. Por lo que se concluye un 98,5% de impunidad; sin olvidar que esta ley también propone un fondo que financie la defensa de los uniformados, sin hacer referencia al caso de las víctimas.

21 Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/politica/articulo-367797-santos-y-conservadores-acuerdan-busqueda-de-fuero-militar-expres> (Consulta: 23 de agosto de 2012).

en contra de las libertades civiles y del ejercicio de la democracia como sistema político.

El involucrar diversos sectores en el tema de la seguridad, da cuenta de que el Estado no asume completamente el control sobre la violencia ni el orden público. El resultado de delegar las diversas funciones que le corresponden a la autoridad legítima, es que la violencia se fortalece y se complejiza, dificultando también la aplicación de la justicia.

Por otro lado, la soberanía del Estado se ha debilitado al aceptar que compañías militares de seguridad privada operen como organismos autónomos e independientes, contratadas para brindar vigilancia a las multinacionales (Compañías Militares de Seguridad Privada CMSP), contrato firmado por el Gobierno de los Estados Unidos y el entonces ministro de Defensa Juan Manuel Santos (Angarita, 2011: 315); estas poseen el manejo de toda información de Inteligencia militar mejor que el Estado.²³ El mercenarismo resulta lesivo para el ejercicio de la democracia si tenemos en cuenta que el ordenamiento nacional no cuenta con mecanismos jurídicos para el juzgamiento y sanción por los delitos que se cometen, y los militares y contratistas estadounidenses cuentan con fuero especial.

Otro tema crítico sobre la militarización del país es el papel de los militares en el tema del conflicto, explicado por los beneficios económicos y las garantías sociales que les ofrece el Estado a los militares de alto rango. Por lo que con una eventual firma de la paz se tendría que desmontar gran parte de la estructura militar y reducir el tamaño en número de hombres, disminuir el presupuesto que se mantiene en 6,5 del Producto Interno Bruto (PIB). Lo que convierte a las Fuerzas Armadas en un ac-

tor más del conflicto, con capacidad de negociación o no, de acuerdo con las circunstancias y beneficios. Vale anotar que, en pasados diálogos de paz con la insurgencia, los militares han estado renuentes y mediante operaciones militares han saboteado dichos encuentros, sin desconocer que se apoyan en el argumento de que “la guerra se gana en el campo de batalla y no en una mesa de diálogos”.

Bibliografía

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia (2007-2008)*.
- Angarita Cañas, Pablo (2011). *Seguridad democrática. Lo visible de un régimen político y económico*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Amnistía Internacional (2009) *Informe sobre derechos humanos Colombia*. Disponible en: <http://www.amnesty.org/es/region/colombia/report-2009#>, consultado noviembre de 2012.
- Atehortúa Cruz, Adolfo (2007). *Las banderas del Presidente Uribe*. Bogotá: Ediciones La Carreta Política.
- Ballén, Rafael (2005). *La pequeña política de Uribe. ¿Qué hacer con la seguridad democrática?* Bogotá: Ediciones Desde Abajo.
- Cabarcas Maciá, Gilma (2011). *Militares, política y derecho: sobre los silencios de la Constituyente de 1991*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Caycedo Turriago, Jaime (2009). “Resistencia urbanas en contextos de globalización y militarización. El caso de Bogotá”, en: Jairo Estrada Álvarez (compilador). *El impacto de la crisis: tendencias y perspectivas del capitalismo contemporáneo*. Bogotá: Seminario Internacional Marx Vive.

23 Sobre el particular, ver: <http://colectivodeabogados.org/EMPRESAS-TRANSNACIONALES-DE>

- Coordinación Colombia, Europa, Estados Unidos (CCEEU) (2008). *Informe preliminar de la Misión Internacional de Observación sobre ejecuciones extrajudiciales e impunidad en Colombia*, 30 de octubre.
- Fajardo Marulanda, Nelson Raúl (2009). “Ofensiva de los Estados Unidos de América contra los cambios sociales con el apoyo de un Estado colombiano satélite”, en: Jairo Estrada Álvarez (compilador). *El impacto de la crisis: tendencias y perspectivas del capitalismo contemporáneo*. Bogotá: Seminario Internacional Marx Vive.
- Foucault, Michel (2009). *Vigilar y castigar: nacimiento de la prisión*. Madrid: Siglo XXI Editores.
- Franco Restrepo, Vilma Liliana (2009). *Orden contrainsurgente y dominación*. Medellín: Siglo del Hombre Nuevo Editores.
- Hernández, Luis Humberto (2009). “La crisis mundial fundamento del resquebrajamiento del pretendido régimen de la seguridad democrática”, en: Jairo Estrada Álvarez (compilador). *El impacto de la crisis: tendencias y perspectivas del capitalismo contemporáneo*. Bogotá: Seminario Internacional Marx Vive.
- Leal Buitrago, Francisco (2006). “Política de seguridad democrática 2002-2005”. *Análisis Político XIX*, 57. Bogotá: IEPRI.
- Ministerio de Defensa Nacional (2006). *Informe cuatro años de gobierno. Presidente Álvaro Uribe Vélez*. Bogotá, Viceministerio de Gestión Institucional, Oficina Asesora de Planeación, julio.
- Mejía Quintana, Óscar (2009). “Patriotismo de la Constitución, opinión pública y cosmopolitismo contestatario. La opinión pública global como garante de la democracia en contextos autoritarios”, en: Jairo Estrada Álvarez (compilador). *El impacto de la crisis: tendencias y perspectivas del capitalismo contemporáneo*. Bogotá: Seminario Internacional Marx Vive.
- Moreno T., Aurora (2010). “El Estado colombiano a partir de la década de los noventa ¿legitimidad o crisis?”. Revista digital: <http://www.enrucijadaamericana.cl/>
- Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Humanitario Coordinación Colombia, Europa, Estados Unidos. *Ejecuciones extrajudiciales: realidad inocultable 2007-2008*.
- Pecaut, Daniel (2001). *Guerra contra la sociedad*. Bogotá: Espasa.
- Pecaut, Daniel (2003). *Midiendo fuerzas: balance del primer año de gobierno de Álvaro Uribe*. Bogotá: Editorial Planeta.
- Quintana, O. M. (2008). *Paramilitarismo, desmovilización y reinserción. Ley de Justicia y Paz, sus implicaciones en la cultura política, la ciudadanía y la democracia en Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá.
- Sánchez Ángel, Ricardo (2005). *Bonapartismo presidencial en Colombia: el Gobierno de Álvaro Uribe Vélez*. Bogotá: Uniediciones.

Páginas web

Agencia Prensa Rural
<http://prensarural.org/spip/spip.php?article8952>

Centro de Investigación y de Educación Popular
http://cinep.org.co/index.php?option=com_content&view=article&id=163%3A-errores-militares-o-ejecuciones-extrajudiciales&catid=85%3Ael-cinepppp-en-los-medios&Itemid=60&lang=es

Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo
<http://colectivodeabogados.org/EMPRESAS-TRANSNACIONALES-DE>

Colombia.com
<http://www.colombia.com/actualidad/audios/sdi/7028/gobierno-uribe-conocia-las-falsas-desmovilizaciones-el-aleman>

Congreso Visible
<http://www.congresovisible.org/agora/post/ley-de-victimas-y-restitucion-de-tierras-es-mucho-pero-no-es-todo/1666/>

Corte Constitucional de Colombia
Sentencia C-358/97.
<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/c-358-97.htm>

Consejo Regional Indígena del Cauca
<http://www.cric-colombia.org/>

El Espectador
<http://www.elespectador.com/noticias/politica/articulo-367797-santos-y-conservadores-acuerdan-busqueda-de-fuero-militar-expres>

Fiscalía General de la Nación (2008-2009).
Informe de Gestión
<http://www.fiscalia.gov.co/en/wp-content/uploads/2012/01/InformeGestion2008-2009.pdf>

Revista Semana
<http://www.semana.com/nacion/aviones-armamento-anuncia-santos/187850-3.aspx>

<http://www.semana.com/nacion/santoyo-trabajo-carlos-castano-mancuso/183131-3.aspx>

Oficina Internacional de los Derechos Humanos Acción Colombia (OIDHACO)
<http://www.oidhaco.org/uploaded/content/category/1330667897.pdf>

Ecuador: entre la seguridad y la inconstitucionalidad

Patricio Haro Ayerve¹

Fecha de recepción: 2 de septiembre de 2012.

Fecha de aceptación y versión final: 22 de noviembre de 2012.

Resumen

El presente trabajo analiza cómo la situación de inseguridad generada por el tráfico de estupefacientes y el crimen organizado a nivel regional afecta el caso particular del Ecuador, y examina hasta qué punto esta problemática debe ser enfrentada como un tema de seguridad interna o seguridad nacional. En este marco, tomando como referencia las consecuencias de la “guerra contra los carteles del narcotráfico” que se ha desencadenado en México, este artículo profundiza sobre la pertinencia y la legalidad de la participación de las Fuerzas Armadas en la lucha contra la delincuencia y el crimen organizado.

Palabras clave: inseguridad, narcotráfico, Fuerzas Armadas, Policía, drogas, amenaza.

Abstract

This paper analyzes how the insecurity generated by drug trafficking and organized crime at the regional level affects the particular case of Ecuador, examining how this problem should be addressed as a question of internal, or national, security. In the Ecuadorian context, with reference to the consequences of the “war against drug cartels” presently unleashed in Mexico, this article deepens reflection on the pertinence and the legality of the armed forces’ participation in the fight against delinquency as well as organized crime.

Keywords: insecurity, narcotic trafficking, Armed Forces, Police, drugs, menace.

¹ Coronel del Ejército ecuatoriano en servicio pasivo, estudiante del Doctorado de Ciencias Sociales, FLACSO, sede Ecuador.

La guerra es un fenómeno social tan antiguo como el ser humano; los nómadas atacaban los reductos sedentarios con el propósito de tomar los pastos para su ganado y a la vez a sus mujeres y animales, la defensa se hizo una necesidad, la seguridad una norma y el desarrollo de las armas una consecuencia de las primeras acciones de violencia que desencadenaron en la actividad más perversa de la humanidad: la guerra.

Algunos estudiosos de este fenómeno social, como Od Barrot, consideran que “la idea de la guerra es “la única innata” en el ser humano” (Bouthoul, 1971: 39), por lo que la experiencia la han vivido todos los pueblos que siempre han estado cerca de ella. La historia de la humanidad nos recrea acciones de conquista, arreglos de disputas y solución de controversias sobre la fuerza de las armas, que no han permitido que el mundo vea un período de paz mayor a los cien días.

Estudios etnológicos y antropológicos consideran que la guerra siempre estuvo presente en la humanidad y que ella se presentó de acuerdo con su tipo de organización social y política, y para enfrentarla se establecieron los ejércitos, por lo tanto, estos tuvieron y tienen una tarea específica para alcanzar los objetivos de conquista o defensa que se pretendían.² La historia de la humanidad es una historia de guerras, no de paz, que sería, según los idealistas, la condición que debió existir en las relaciones entre los pueblos.³

2 “Las causas de la guerra siguen siendo las mismas: la antropofagia, el botín, la venganza, los fines religiosos, las conquistas territoriales” (Bouthoul, 1971: 71).

3 Por ejemplo, los romanos con la imposición de la fuerza conquistaron el mundo y lo dominaron por casi quinientos años, y como ellos, la conquista dio origen a imperios como el persa, el asirio, el otomano, el turco y el mongol, entre otros. Así, la expansión de los imperios en la Edad Me-

El establecimiento de los Estados nación a partir de la paz de Westfalia –que llegó después de la guerra de los treinta años y que buscó un primer acuerdo para alcanzar una paz duradera– dio origen a ideales como la iniciativa del

abate de Saint-Pierre, quien propuso en 1713 su “Proyecto de paz perpetua” (...), una paz jurídicamente construida y subordinada a la autoridad de un “senado de la paz” o la de 1762, de Rousseau, que propugnó la reforma de los Estados para dotarlos de estructuras políticas inclinadas a la paz, pero apoyando un poder fuerte capaz de asegurar una paz intraeuropea (Philippe, 2008: 397).

La paz de Westfalia dio lugar también a que los Estados nación instituyeran para su seguridad ejércitos que la garantizaran. No obstante, la expansión imperial no cesó y la presencia de imperios como el austro-húngaro y el Imperio prusiano, dieron origen a una nueva etapa de gran conflagración. La búsqueda de la grandeza y la restitución del gran Imperio alemán y del Tercer Reich, dio lugar a las más grandes conflagraciones mundiales de la historia, sin que existiera capacidad humana para impedirlo, por lo que “puede decirse que la guerra es la que ha dado vida a la historia” (Bouthoul, 1971: 14).

En el caso de América Latina, las naciones nacieron de la mano de los ejércitos libertarios, ellos permanecen como una institución vital para su sobrevivencia y como depositarios, en nombre del Estado, del monopolio de la fuerza y la violencia ya que “El Estado (...) reclama para sí el monopolio de la *violencia física legítima*” (Weber, 1972: 82); por lo que tienen

dia y Edad Moderna han sido artífices de la guerra y no de la paz.

la responsabilidad de garantizar la conservación de la soberanía y la integridad territorial de cada uno de ellos. En el caso del Ecuador, las Fuerzas Armadas se instituyeron con el Ejército libertario y, posteriormente, se institucionalizaron con la Revolución Alfariista como Ejército ecuatoriano y Marina de Guerra, para luego, en 1920, incorporar a la Fuerza Aérea, volviéndose una sola institución.

Por otro lado, para la seguridad interna de la ciudadanía, de sus bienes y propiedades, los Estados establecieron las guardias ciudadanas. Surgió así en el siglo XVII el concepto de Policía como “una forma de sociedad humana desde el momento en que algo semejante a un poder político una autoridad pública se ejerce sobre ella” (Garibaldi, 2008: 9). La Policía, según Garibaldi, fue creada para los siguientes objetivos: i) ocuparse del número de hombres y mujeres de la comunidad, por lo tanto, la Policía tenía como primer objetivo saber cuál era la población, sus edades y su residencia; ii) asegurar las necesidades de la vida de la comunidad, es decir, asegurar sus alimentos y supervisar su cultivo, comercialización y distribución; y iii) la salud de la comunidad (Garibaldi, 2008). Esto, con la finalidad de evitar epidemias, controlando las condiciones de higiene de los alimentos y de los lugares públicos, aislando personas con enfermedades contagiosas y vigilando el ambiente saludable de la ciudad. En este sentido, la Policía es por tradición, norma y costumbre, la institución de la sociedad que garantiza la convivencia armoniosa entre sus miembros, facilitando la convivencia a quienes amenazan la vida, la salud y la propiedad de la comunidad, razón por la cual los Estados han estructurado, organizado, equipado y capacitado sus instituciones policiales con este propósito. En el caso ecuatoriano, la Policía surgió como un

cuerpo ciudadano que evolucionó de acuerdo con los diferentes requerimientos de la población, pasando de supervigilantes, gendarmes y celadores, guardias nacionales y carabineros, a Policía nacional en 1938.

Todo este contexto introductorio que explica la razón de ser y la evolución de las fuerzas de seguridad de los Estados, permite abordar el objetivo central de este artículo, el cual analiza las consecuencias de la participación de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el crimen organizado en el Ecuador, determinando hasta qué punto esta intervención es beneficiosa para la seguridad de la ciudadanía y del Estado, tomando como referencia para el análisis la experiencia que ha tenido México en el involucramiento de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico. Para esto, se parte de un estudio de los factores geopolíticos que afectan a la seguridad en el Ecuador, determinando las causas contribuyentes más importantes; posteriormente, se analiza la base legal que establece las misiones, la organización y el empleo de las Fuerzas Armadas y la Policía nacional del Ecuador; seguidamente, se aborda teóricamente algunos debates frente a la participación de las Fuerzas Armadas en la seguridad interna de los países, aterrizando en la realidad que experimenta el Ecuador en el contexto regional de combate al narcotráfico y al crimen organizado; para concluir con el planteamiento de que las Fuerzas Armadas deben participar en la lucha en contra esta problemática pero no a nivel interior, sino a través de un riguroso control de las fronteras ecuatorianas, con el propósito de contrarrestar las implicaciones internas de un delito de alcance regional.

Ecuador: geopolítica y seguridad⁴

La situación geográfica relativa del Ecuador,⁵ considerada así desde el estudio de la geopolítica y la condición geográfica esencial,⁶ es un factor que posiciona al país en una situación ventajosa para la ubicación y establecimiento de los carteles de la droga, y para la producción y tráfico de cocaína en el territorio.⁷ A esto se suma la dolarización que el país mantiene desde el año 2000, justo desde el momento en que el Estado colombiano enfrentaba, por medio del Plan Colombia, la producción de estupefacientes —especialmente de cocaína— dando guerra sin cuartel a los carteles que la producían. Esto ocasionó el desplazamiento del fenómeno del narcotráfico a territorio ecuatoriano con todos sus delitos conexos, lo cual constituye una de las causas del incremento de la inseguridad y la violencia en el país, problemática que sin duda se vio favorecida por la salida de la base aérea de los Estados Unidos para el control del narcotráfico en el año 2009 —denominada por la Fuerza Aérea norteamericana *Forward Operating Location* (FOL)—, la cual estuvo ubicada desde 1999 en la ciudad portuaria de Manta. De este modo, la puesta

en marcha del Plan Colombia, sumado a la implementación constitucional de la política de la “ciudadanía universal” en el Ecuador —la cual permite el ingreso a territorio ecuatoriano, sin necesidad de visa, a personas de todos los países del mundo— ha hecho de este país un territorio ideal para el desencadenamiento de actividades delictivas vinculadas al narcotráfico. Como lo sostiene la Comisión de Solvencia Moral e Independencia en su informe del ataque colombiano a Angostura:

La gran ofensiva de las fuerzas militares de Colombia en contra de las fuerzas insurgentes y la fumigación con glifosato a las grandes extensiones de hoja de coca, obligan al binomio establecido narcotráfico-guerrilla a cruzar los ríos San Miguel y Putumayo para establecerse en territorio ecuatoriano progresivamente. Así lo confirman los campamentos de insurgentes y laboratorios de refinamiento de coca encontrados por el Ejército ecuatoriano en nuestro territorio. Los sembríos de hoja de coca, así como los laboratorios, deben ser protegidos por una Fuerza Armada para garantizar su seguridad, por lo tanto, los campamentos encontrados en territorio ecuatoriano no son campamentos de descanso de fuerzas insurgentes sino asentamientos semipermanentes de fuerzas irregulares armadas (Comisión de Solvencia Moral e Independencia, 2008: 6).

La situación de inseguridad que se vive en la frontera colombo-ecuatoriana, que amenaza directamente a la población ecuatoriana que habita el sector, así como la integridad territorial y la soberanía ecuatorianas, ha obligado a las Fuerzas Armadas a cambiar el centro de gravedad de la defensa del territorio, desde la frontera con el Perú (que constituía una frontera “caliente” hasta el año 1998, en que se firmó un acuerdo de paz y se establecieron

4 El Ecuador posee un territorio de 270.670 kilómetros cuadrados, se encuentra ubicado en el hemisferio occidental al noreste de América del Sur y está atravesado por la línea equinoccial que le da su nombre. Limita al norte con Colombia, al sur y al este con Perú y al oeste con el océano Pacífico, su composición étnográfica está dada por el 77% de población mestiza de un total de 14'500.000, que mantienen un ingreso per cápita de 4.082 dólares al año y una tasa de pobreza del 19,24% (BCE, 2012).

5 Significa la ubicación y las relaciones que mantiene el país con los demás países del hemisferio y del mundo.

6 Es el mayor o menor contacto que tiene el territorio con el mar, lo que le da mayor o menor lejanía o cercanía relativa a los grandes centros de atracción mundial.

7 El Ecuador se encuentra ubicado a una distancia aproximada de mil kilómetros del canal de Panamá y a 3 mil kilómetros de México o los Estados Unidos.

los límites definitivos entre los dos países), a la frontera con Colombia. Esto porque, en parte, en los departamentos del Caquetá y del Putumayo pertenecientes al país del norte, el control territorial lo han ejercido las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), cuyos socios narcotraficantes han utilizado las rutas desde el Putumayo hasta las ciudades portuarias ecuatorianas para el tráfico de precursores químicos, estupefacientes, y el retorno de armas ilegales.⁸

Es así que desde los inicios del nuevo siglo, la implementación del Plan Colombia en interrelación con el conjunto de fenómenos y

situaciones previamente descritas, ha desencadenado el incremento de acciones delictivas en el Ecuador, muchas de ellas anteriormente desconocidas, entre las que se puede mencionar: el secuestro exprés, los asaltos a vehículos blindados de transporte de dinero, los asaltos a mano armada y sobre todo el sicariato, los cuales son delitos de crimen organizado que están relacionados principalmente con el tráfico de estupefacientes, el tráfico de personas y el lavado de activos. Como evidencia el cuadro 1, son precisamente los delitos relacionados con esta actividad los que se han incrementado en el país:

Cuadro 1. Comportamiento de los principales delitos en el Ecuador, 2000-2009

Año	Robo/asalto personas	Homicidios	Plagio o secuestro personas	Robo domicilio	Robo motos	Robo/asalto carros
2000	13.132	1.829	166	14.041	949	7.030
2001	13.483	1.655	171	10.555	768	5.607
2002	10.633	1.914	295	13.261	791	4.866
2003	9.490	1.621	257	10.224	1.071	4.530
2004	10.253	1.949	203	10.434	1.374	4.793
2005	10.270	2.121	280	9.691	1.837	4.596
2006	11.427	2.388	423	10.885	2.292	4.785
2007	13.743	2.273	436	10.830	2.840	4.908
2008	14.162	2.607	595	11.222	3.658	5.900
2009	14.221	2.625	538	10.179	4.838	6.018
2010*	12.745	2.229	600	8.749	4.099	4.998

Fuente: Policía Judicial. Cuadro: Pontón, 2010: 16.

8 Esta información fue pública por las declaraciones del entonces Ministro de Defensa, Wellington Sandoval, quien afirmó en una entrevista en Radio Quito, el 12 de noviembre de 2007, que “El Ecuador no limita al norte con Colombia, sino con (la guerrilla) de las FARC o el Ejército de Liberación Nacional (ELN)” (*El Universo*, 13 de noviembre de 2007). Según Sandoval, Bogotá no mantiene un control efectivo de su territorio fronterizo, afirmación que fue ratificada días después por el Presidente de la República ecuatoriana, Rafael Correa, en una entrevista en la misma emisora quiteña.

El sicariato, delito conocido en el Ecuador como el asesinato por encargo, es uno de los crímenes que más auge ha cobrado en la última década, ya que de una casi desconocida actividad delictiva, pasó a ser una de las más comunes con un incremento sostenido de la justicia por mano propia relacionada con el ajuste de cuentas, principalmente por razones vinculadas con el narcotráfico. No obstante,

este delito, al no estar tipificado, no permite tener estadísticas precisas del mismo. Según diario Hoy:

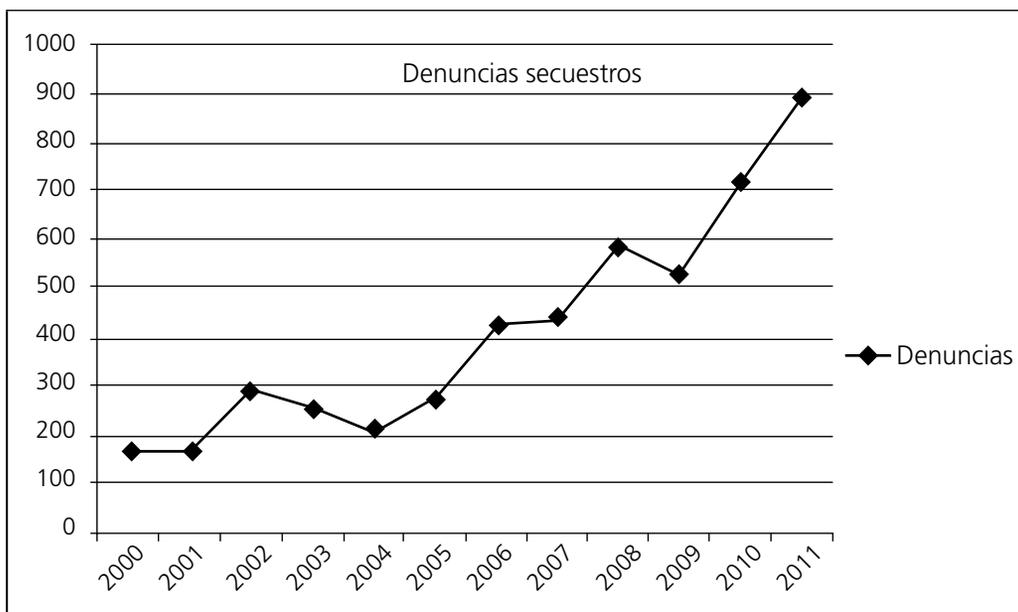
La presencia del sicariato en los últimos años se ha hecho evidente en nuestro país; datos proporcionados por la Policía Nacional revelaron a Ecuavisa que de los 2.345 asesinatos que ocurrieron en 2011, 1.052 fueron considerados “ajustes de cuentas”, de ellos 113 actuaron bajo la modalidad de presunto sicariato⁹ (Hoy, 2010: 6A).

Otro delito que ha aumentado en gran medida en el Ecuador es el secuestro y el plagio de personas. En los últimos años, este se ha visto incrementado especialmente en las ciudades de la frontera norte del país. Asimismo, en

las principales ciudades, Quito y Guayaquil, existe una nueva modalidad de plagio de personas conocida como “secuestro exprés”,¹⁰ la cual ha crecido significativamente en la última década, como se demuestra en el gráfico 1.

Ante este escenario, el Informe de Responsabilidad Social presentado por el Ejército ecuatoriano el 27 de febrero de 2012 –en la ceremonia militar por el día de esta institución y relevo de comandantes generales–, advirtió que: “el narcotráfico y el crimen organizado podrían desbordarse y que, de no tomar los “correctivos adecuados”, el Gobierno no podrá controlarlos después, efecto letal que podría ocurrir no a largo, sino a mediano o corto plazo” (El Comercio, 27 de febrero de 2012). Frente a esta advertencia hecha por el

Gráfico 1. Denuncias de secuestros en el Ecuador



Fuente: *Diario El Telégrafo*. Elaboración propia.

9 Las cifras del número de muertes violentas están disponibles en la página web del Sistema de Información para la Gobernabilidad (SIGOB). Disponible en: <http://cmi.sigob.gob.ec/MatrizIngreso.aspx?Prov=0>

10 Modalidad de delito en el que una persona es retenida por el tiempo suficiente para llegar a un cajero automático, en donde es obligada a sacar dinero para pagar su propio rescate.

Ejército ecuatoriano, el Presidente de la República, Rafael Correa, en ceremonia militar por la independencia del Ecuador el 24 de mayo de 2012, dispuso al jefe del Comando Conjunto que las Fuerzas Armadas participaran en la lucha antidelinquencial y en contra del crimen organizado.

La advertencia hecha por el Ejército tiene como uno de sus fundamentos la cantidad de droga aprehendida en los operativos militares y policiales. Durante el año 2009, se capturaron cerca de 70 toneladas de droga, casi el doble de la droga capturada en 2008, considerando que, y de acuerdo con las estadísticas de la *Drug Enforcement Administration* (DEA, por sus siglas en inglés), solo se captura el 20% de la droga que se trafica; por Ecuador estarían moviéndose por tierra, mar y aire hacia los mercados mundiales, una cantidad aproximada de 350 toneladas de cocaína al año (ver gráfico 2).

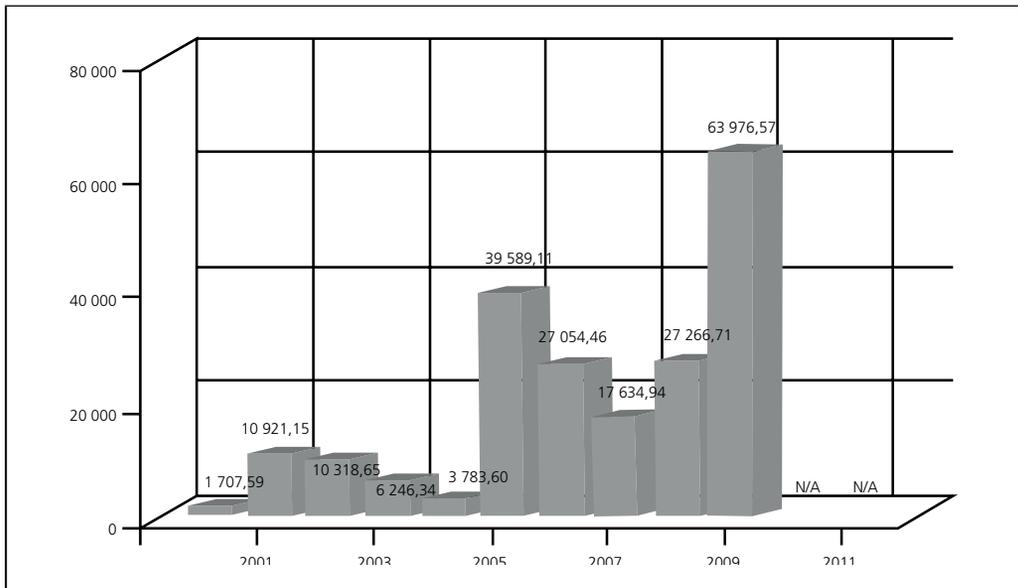
Base legal, organización y entrenamiento

La Constitución Política del Ecuador establece:

Art. 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 fundamental la defensa de la soberanía y la integridad territorial. La protección interna y el mantenimiento del orden público son funciones privativas del Estado y responsabilidad de la Policía nacional.

Expresamente la carta magna responsabiliza a la Policía nacional para la protección interna y el mantenimiento del orden público. Por la jerarquía de la ley, una disposición constitucional no puede ser derogada por un decreto presidencial, como se ha pretendido. Sin

Gráfico 2. Incautaciones de cocaína HCL (kg) en el Ecuador



Fuente: Mecanismo de Evaluación Multilateral de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (MEM / CICAD, 2011).

embargo, las Fuerzas Armadas ya están participando en el control antidelincuencial así como en otras actividades de orden interno en contra del mandato de la Constitución.¹¹ Ahora bien, pese a que las Fuerzas Armadas han participado en el control antidelincuencial en todos los gobiernos, esto se ha hecho siempre previo establecimiento de un decreto de emergencia y/o de estado de excepción, que de acuerdo con la ley, permite intervenir en esta actividad cuando la Policía haya sido superada por la delincuencia. No obstante, las acciones de las Fuerzas Armadas en esta actividad no han sido positivas por la falta de resultados concretos, produciendo, en algunos casos, violaciones a los derechos humanos.

El capítulo tercero de la Ley de Seguridad Pública y del Estado considera en el “artículo 11, literal a), “De la Defensa: (...) corresponde a las Fuerzas Armadas su ejecución para cumplir con su misión fundamental de defensa de la soberanía e integridad territorial”. Mientras que el literal b) del mismo artículo “Del orden público: (...) la Policía nacional desarrollará sus tareas de forma desconcentrada a nivel local y regional, en estrecho apoyo y colaboración con los gobiernos autónomos descentralizados (Ley de Seguridad Pública y del Estado, 2009). En este sentido, la base legal ecuatoriana no permite el empleo de las Fuerzas Armadas en operaciones de lucha contra el narcotráfico, el crimen organizado ni operaciones antidelinuenciales; si bien es cierto, algunos países que son víctimas de estas

11 El control de armas era ejercido por las Fuerzas Armadas hasta el año 2008, responsabilidad que le fue entregada a la Policía nacional por el Gobierno en cumplimiento del artículo 158 de la Constitución. Luego de la sublevación policial del 30 de septiembre de 2010, esta actividad la volvió a ejercer las Fuerzas Armadas, argumento para que ellas participen en actividades de control ciudadano en las calles de las ciudades y en las arterias viales del país.

problemáticas están utilizando a sus Fuerzas Armadas en la lucha contra estas problemáticas, con la aprobación inicial de la mayoría de la opinión ciudadana, esas operaciones se sustentan en una base legal que impide la violación de los derechos humanos, la represión y el irrespeto a los derechos de la ciudadanía. No obstante, el Ecuador no cuenta con esa base legal.

Las Fuerzas Armadas ecuatorianas tienen un entrenamiento específico, una organización para la guerra, un armamento y equipamiento letal y un espíritu altamente combativo, lo cual fue reforzado cuando salieron “victoriosas” en la guerra del Cenepa.¹² Los miembros del Ejército ecuatoriano sienten orgullo de pertenecer a un pueblo libre y soberano, lo que le da una tónica especial y un espíritu guerrero que difícilmente permitirá conducir operaciones de seguridad interna, sin que se produzcan efectos negativos que vayan más allá de lo permitido, mucho menos sin una capacitación adecuada y una reorganización profunda de sus unidades de combate.

Si bien el Gobierno, a través de los ministerios de Defensa y de Seguridad ha encontrado como solución a los problemas que pueden generar las Fuerzas Armadas en las calles, el empleo de la Policía militar en estas misiones, esta es también una especialidad de las Fuerzas Armadas que tiene entrenamiento para la guerra. La Policía militar cuenta con el mismo armamento de las fuerzas regulares del Ejército y su organización está dada para cumplir tareas de “disciplina, ley y orden” tanto en tiempo de paz como de guerra. Esta Policía da seguridad a los puestos de mando, protege las

12 La guerra del Cenepa se libró entre Ecuador y Perú en 1995, por una histórica disputa territorial. Con la victoria militar del Ecuador se selló la paz definitiva entre los dos países en 1998.

rutas de abastecimiento, materializa la “línea de rezagados”¹³ y los centros de retención de prisioneros de guerra; por lo tanto, su entrenamiento, organización y empleo no se adapta a las tareas propias de la Policía nacional en misiones de seguridad interna.¹⁴

Del análisis teórico a la experiencia

Con el final de la Guerra Fría y la solución de los conflictos interestatales en Latinoamérica, los Estados buscan nuevos roles para las Fuerzas Armadas y parece que los han encontrado: combatir a las “nuevas amenazas”, un “concepto de por sí amplio y confuso que incluye desde protestas sociales hasta el terrorismo internacional” (Chillier, 2008: 10). Se debate sobre el rol de las Fuerzas Armadas en democracia para alejarlas de la tentación de la participación en política, no obstante, si bien es cierto que el peligro de conflictos entre Estados está casi desvanecido, es necesario que a las Fuerzas Armadas se les presenten nuevos roles, entre los que se les ha asignado la seguridad ciudadana y la lucha contra el crimen organizado y el narcotráfico. En este escenario, el debate se manifiesta si las Fuerzas Armadas deben limitarse a cumplir sus funciones tradicionales, o si deben atender las necesidades de seguridad interna, especialmente.

La literatura existente al respecto (Pérez Liñán, 2004; Benítez, 2005; Pion-Berlin, 2008) determina que los roles de las Fuerzas Armadas en democracia son la defensa de la integridad y la soberanía nacional de sus

países; sin embargo, señalan que en algunos casos las Fuerzas Armadas no están dedicadas exclusivamente al cumplimiento de esas tareas porque participan también en otras asignadas por sus respectivos gobiernos. Esto, según Pion-Berlin (2008), significa una reducción importante de la “autonomía militar” y un avance trascendental en lo relacionado con la subordinación de las Fuerzas Armadas al poder político legítimamente constituido, pues “para lograr un control efectivo sobre los militares, y para que las democracias resistan, deben ser los civiles quienes decidan cuándo, dónde y cómo utilizar a las Fuerzas Armadas” (Pion-Berlin, 2008: 57).

No obstante, para Benítez (2005) la participación del poder militar en tareas de orden interno, consideradas como los nuevos roles, puede acarrear –además de las consecuencias ya mencionadas en términos de derechos humanos– secuelas que afecten directamente tanto a las mismas Fuerzas Armadas, a la sociedad en su conjunto, como al sistema democrático establecido, pues “cuando los militares se dedican a cumplir misiones al interior de las fronteras, sea para apoyar el proceso de modernización o para actuar en nombre del Estado en otros ámbitos, afecta la profesionalización militar, con el peligro de que ellas pueden terminar politizadas o realizando acciones no militares” (Benítez, 2005: 14). Siendo peligrosa, por lo tanto, la participación militar en cuestiones internas, ya que además de la intervención de las Fuerzas Armadas en estos roles “fortalece políticamente a los militares y podría eventualmente llevar al derrocamiento de los gobiernos democráticos” (Pion-Berlin, 2008: 55), lo cual amenaza seriamente al sistema democrático.

Posiciones disímiles se manifiestan frente a los “nuevos roles” que deben cumplir las Fuer-

13 La línea de rezagados es un accidente en el escenario bélico ubicado en la retaguardia propia, detrás de la cual no puede existir personal militar.

14 Para mayor información, consultar el manual de las funciones de personal del Ejército.

zas Armadas, como la presentada por Bartolomé (2009) cuando sostiene que “las amenazas internas de grupos terroristas y subversivos, contrarios al ordenamiento constitucional, que optan por la violencia; las acciones de grupos radicales que promueven la violencia social y desbordes populares; la delincuencia común organizada; el tráfico ilícito de drogas; la corrupción y la depredación ambiental” (Bartolomé, 2009: 21) deben ser combatidas por las Fuerzas Armadas, para lo cual es necesario establecer un ordenamiento jurídico que garantice su empleo y los derechos ciudadanos. Esta posición tiene una fuerte crítica por parte de Dammert (2007), quien considera que si las Fuerzas Armadas participan en estos campos “puede mezclarse, peligrosamente, con una concepción militarizada del nuevo “enemigo interno” que afecta directamente al Estado de derecho” (Dammert, 2007: 123).

Para Dammert, América Latina vivió ya y conoce de cerca la presencia del “enemigo interno” y cómo este fue combatido. En nombre de esa guerra no solo se violaron brutalmente los derechos humanos de los contrincantes, sino que el enfrentamiento de lo que era considerado una amenaza, dio lugar en América Latina a las más sanguinarias dictaduras militares de todos los tiempos, y al más sangriento enfrentamiento entre ciudadanos y ciudadanas de un mismo país; acontecimientos armados que la historia conoce como “la guerra sucia”. No obstante, se podría decir que en la actualidad los grupos radicales que promueven la violencia en los Estados ya están siendo considerados “enemigos internos”, como se vislumbra por ejemplo en América Central, donde “las maras son miradas como una amenaza nacional por lo que en muchos casos se ha involucrado a los militares en su detención” (Dammert, 2007: 122).

En efecto, México y América Central constituyen dos casos de estudio en el empleo de las Fuerzas Armadas en la lucha contra las nuevas amenazas, especialmente por los resultados y efectos que se han obtenido en esta intervención. La experiencia de México es particularmente relevante en el empleo de militares en la lucha contra el narcotráfico. Este país es un productor importante de drogas como la marihuana y la amapola desde la década de los años veinte del siglo pasado, cuando los campesinos de los estados de Sinaloa, Durango y Chihuahua sustituyeron cultivos de alimentos por estas plantas sicotrópicas, motivados por la diferencia significativa de sus pobres utilidades, situación que fue aprovechada por mafias mexicanas para exportar droga (Hernández, 2010).

Posteriormente, en la década de los años ochenta, el Cartel de Medellín utilizaba el territorio mexicano, en contubernio con grupos ilegales de ese país, para introducir grandes cantidades de cocaína en los Estados Unidos. Como esta actividad era más rentable que el tráfico de marihuana y amapola, las mafias mexicanas la priorizaron a finales de la década de los años noventa, dando origen a siete carteles que recibían utilidades de entre el 35% y 50% del producto colombiano. La violencia por el control territorial generada por estos carteles se inició en esa época, y no hubo respuesta del Estado mexicano sino hasta el 11 de diciembre de 2006, fecha en la cual el Presidente Felipe Calderón envió 6.500 soldados a Michoacán para enfrentar esta problemática. Empezó así una narco-guerra en la que han participado más de 40 mil soldados y los carteles más violentos de México: el Cartel del Golfo –que cuenta con fuerzas que les proporcionan seguridad como el grupo Los Zetas, formado por militares

que desertaron de las fuerzas especiales del Ejército y la Marina-, y el Cartel de Sinaloa que actúa en varios países.

Según explica Moloeznik (2008), Los Zetas son “bandas de sicarios al servicio de los narcotraficantes, formadas por desertores de los grupos Aeromóvil y Anfibio de Fuerzas Especiales del Ejército y de la Brigada de Fusileros Paracaidistas, antiguos integrantes de las fuerzas de élite, entrenados en operaciones antidrogas y antiterroristas, muchos de ellos en los Estados Unidos” (Moloeznik, 2008: 167). La proximidad de México al mayor consumidor de droga en el mundo es una de las causas de esta guerra en la que participan sus Fuerzas Armadas con el apoyo mayoritario de la población. “La ampliación de sus funciones también recibe un amplio apoyo popular. Un porcentaje alto (45%) considera que las misiones prioritarias de las Fuerzas Armadas deberían ser la lucha contra la delincuencia y el narcotráfico antes que la defensa de la soberanía (16%) (Moloeznik, 2008: 163). Esta lucha contra el narcotráfico deja en México, según datos de la Comisión Global de Políticas de Drogas (CGPD), 43.153 muertos hasta el año 2011, es decir, una cifra diez veces mayor que la de los soldados caídos en combate en la Primera Guerra del Golfo.

En efecto y ante la disposición gubernamental, “los militares mexicanos han expandido sus funciones a la lucha contra el narcotráfico y otras cuestiones de seguridad interna, lo cual los expone a la corrupción y les impide desarrollar adecuadamente su misión fundamental de defensa nacional” (Moloeznik, 2008: 156). La afirmación de Moloeznik es ratificada con la detención, el encausamiento judicial y la condena a altos oficiales de las Fuerzas Armadas mexicanas y de la Policía por mantener relaciones con los carteles de tráfi-

co de drogas.¹⁵ Según Gutiérrez, “la Policía y las Fuerzas Armadas en México son conocidas por estar contaminadas por los sobornos multimillonarios en dólares procedentes del negocio del narcotráfico transnacional” (Gutiérrez, 2001: 158), lo que constituye una consecuencia del involucramiento de las Fuerzas Armadas en la guerra contra los carteles.

La experiencia de México descrita, es una constancia del nuevo giro que está tomando a nivel regional el papel de las Fuerzas Armadas en el período Posguerra Fría, donde el momento que una amenaza es considerada de seguridad nacional, se está justificando o buscando justificar el empleo de las Fuerzas Armadas para enfrentarla. Cabe mencionar que la noción de “nuevas amenazas” surgió en el contexto de las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas, promovidas por el Gobierno de los Estados Unidos después de la Guerra Fría y la implosión de la Unión Soviética. La primera conferencia de este tipo se realizó en 1995 en Williamsburg, Virginia, Estados Unidos, en la cual se acordaron seis puntos sobre seguridad y defensa:

En esta conferencia, atendiendo a los esquemas de la nueva estrategia de seguridad de los Estados Unidos, se consideran nuevos desafíos a la seguridad nacional a la que le definieron principios de Williamsburg, que no son otra cosa que la confirmación de los principios en los que se sustenta la nueva estrategia de seguridad nacional de los Estados Unidos y que, según la Comisión de Seguridad Hemisférica del Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos, son: 1. Reconocemos que la seguridad mutua reposa en la preservación de la democracia. 2. Reconocemos que las

15 Un ejemplo es el caso del General del Ejército José Gutiérrez Rebolloque, que fue condenado a 40 años de prisión por delitos de narcotráfico.

fuerzas de seguridad militar desempeñan un papel vital en el apoyo y la defensa de los intereses legítimos de estos estados soberanos y democráticos. 3. Reafirmamos los compromisos contraídos por nuestros países en Managua y Miami en el sentido de que nuestras Fuerzas Armadas deberían estar subordinadas a una autoridad con control democrático y dentro de los límites de las constituciones nacionales, y que deberían respetar los derechos humanos. 4. Promover la apertura en el debate de los asuntos de defensa. 5. Fijar como meta de nuestro hemisferio la solución de diferendos limítrofes pendientes y de otra índole mediante arreglos negociados. 6. Promover una mayor cooperación de defensa para responder a las necesidades de seguridad, incluido el narcoterrorismo (Haro, 2010: 47).

Estos principios, aprobados por todos los países miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA), consideran como amenaza al narcoterrorismo y dejan abierta la posibilidad de calificar como tal cualquier actividad fuera de la ley. Por lo tanto, se está aprobando y legitimando la participación de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcoterrorismo y el crimen organizado; es así que México consideró esta resolución y sus Fuerzas Armadas se encuentran empeñadas en combatir esta problemática.

Conclusiones

Lo abordado en este artículo permite concluir los siguientes aspectos trascendentales:

El desplazamiento del narcotráfico hacia territorio ecuatoriano es evidente por la enorme cantidad de droga capturada con el trabajo policial y militar,¹⁶ por lo que la vecindad

16 Se han descubierto ingenios de fabricación artesanal para la transportación de droga, como dos sumergibles en-

con uno de los países de mayor producción de cocaína del mundo coloca al Ecuador en una situación de inseguridad muy compleja.

Es una realidad también que los cárteles mexicanos se encuentran actuando en el país; el primer indicio de su presencia fue en octubre de 2007, cuando permaneció por varios días (en Quito y Esmeraldas) un avión mexicano con rastros de cocaína. Esto se ratificó en mayo de 2012 con el estrellamiento de una avioneta mexicana cargada con millones de dólares, en la aproximación hacia una pista clandestina ubicada en Pedernales, provincia de Manabí, una población costera cerca de la frontera norte del Ecuador; y con la captura de otra, con matrícula mexicana, en un hangar ubicado en la población de San Pablo, en la provincia de Santa Elena, en junio del mismo año.

Existe violencia narco-delictiva en el país, especialmente en las ciudades portuarias, la cual podría tomar el cariz de una narco-guerra si no se toman correctivos inmediatos. En este sentido, sería importante tomar en cuenta las recomendaciones del *Informe de responsabilidad social del Ejército ecuatoriano*, que plantea la participación de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcoterrorismo, lucha perfectamente justificada por cuanto el narcoterrorismo atenta contra la integridad territorial, es decir, constituye una amenaza para la seguridad del Estado.

Finalmente, el planteamiento de este artículo es que, si bien las Fuerzas Armadas deben participar en la lucha en contra del narcoterrorismo, lo deben hacer únicamente controlando las fronteras terrestres, el mar territorial

contrados en las costas fronterizas con Colombia. Estos ingenios, que tenían una capacidad de transporte entre siete y 10 toneladas, fueron localizados y capturados por la Marina de Guerra ecuatoriana.

y el espacio aéreo, que son las zonas por las cuales se mueve la droga desde sus aéreas de producción –en Colombia, Perú o Ecuador– hacia los mercados internacionales, violando su soberanía e integridad territorial. En otras palabras, las Fuerzas Armadas del Ecuador no deben ser empleadas en el control de la delincuencia común en las calles de las ciudades debido a que, mientras están ocupadas en esas tareas, descuidan sus funciones específicas en el control de las fronteras del país. En el Ecuador, las Fuerzas Armadas deben participar en la lucha en contra del narcotráfico, pero no en las calles ni en los centros penitenciarios, sino controlando rigurosamente sus fronteras –por donde ingresa la pasta base de hoja de coca para ser procesada y refinada en el país–, así como el espacio aéreo y el mar territorial, acciones que estarían favoreciendo la seguridad ciudadana y la seguridad del Estado sin caer en la inconstitucionalidad.

Bibliografía

- Banco Central del Ecuador (BCE) (2012). *Reporte de pobreza, desigualdad y mercado laboral*. Quito: BCE. Disponible en: <http://www.bce.fin.ec/docs.php?path=/documentos/Estadisticas/SectorReal/Previsiones/IndCoyuntura/Empleo/PobrezaJun2012.pdf> (Consulta: noviembre de 2012).
- Bartolomé, Mariano (2009). “Las Fuerzas Armadas sudamericanas y las perspectivas de cooperación en la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado”. *Estudios Internacionales 164*. Santiago: Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile.
- Benítez, Raúl (2005). “Las relaciones civiles-militares en una democracia: releendo a los clásicos”. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad, XIX, 1*. México: Centro de Investigaciones sobre América del Norte, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Bouthoul, Gaston (1971). *El fenómeno de la guerra*. Barcelona: Plaza & Janés.
- Chillier, Gastón (2008). “Introducción”. *Construyendo roles, democracia y Fuerzas Armadas*. Buenos Aires: Seminario Regional.
- Comisión de Solvencia Moral e Independencia (2008). “Informe del ataque colombiano a Angostura”. Quito: s/e.
- Comisión Global de Políticas de Drogas (2011). “Informe de la comisión”. Río de Janeiro: s/e.
- Dammert, Lucía (2007). *Perspectivas y dilemas de la seguridad ciudadana en América Latina. Ciudadanía y violencias*. Quito: FLACSO, sede Ecuador.
- Garibaldi, Daniel (2008). *La seguridad interior y sus ausencias*. Buenos Aires: Alelep.com. Disponible en: <http://www.rebellion.org/docs/89091.pdf> (Consulta: noviembre de 2012).
- Gutiérrez, Miguel (2001). *Informe mundial sobre corrupción 2001: América Central, el Caribe y México*. Transparencia Internacional.
- Haro, Patricio (2010). *La ley de seguridad nacional, útil herramienta política*. Tesis de maestría en Ciencia Política. Quito: FLACSO, sede Ecuador.
- Hernández, Ana (2010). *La legislación de drogas en México y su impacto en la situación carcelaria y los derechos humanos*. Tesis para obtener el grado de Maestra en Derechos Humanos y Democracia.

- México: FLACSO, sede México. Disponible en: <http://flacsoandes.org/dspace/bitstream/10469/2849/1/01.%20La%20legislaci%C3%B3n%20de%20drogas%20en%20M%C3%A9xico...%20Ana%20Paula%20Hern%C3%A1ndez%20Pont%C3%B3n.pdf> (Consulta: noviembre de 2012).
- Mecanismo de Evaluación Multilateral de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (MEM / CICAD) (2011). *Informe del progreso de control de drogas*. Washington: MEM / CICAD / OEA.
- Moloznik, Marcos Pablo (2008). “Fuerzas Armadas en México: entre la atipicidad y el mito”. *Nueva Sociedad* 213. Buenos Aires: FES, enero-febrero.
- Pérez Liñán, Aníbal (2004). “Crisis presidenciales: gobernabilidad y estabilidad democrática en América Latina, 1950-1996”. *Revista Instituciones y Desarrollo* 8 y 9. Barcelona: Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya: 281-298.
- Philippe, Charles (2008). *La guerra y la paz. Enfoques contemporáneos sobre seguridad y estrategia*. Madrid: FRIDE.
- Pion-Berlin, David (2008). “Militares y democracia en el nuevo siglo”. *Nueva Sociedad* 213, enero-febrero: 50-63.
- Pontón, Daniel (2010). *Inmigración e inseguridad en el Ecuador*. Quito: Ministerio Coordinador de la Seguridad del Ecuador, s/e.
- Santamaría, Gema (2007). “Maras y pandillas: límites de su transnacionalidad”. *Revista Mexicana de Política Exterior* 81: 101-123.
- Weber, Max (1972). *El político y el científico*. Madrid: Alianza Editorial.
- ### Documentos legales
- Constitución Política del Ecuador, 2008. Disponible en: <http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/Constitucion-2008.pdf>
- Ley de Seguridad Pública y del Estado, 2009. Disponible en: http://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/LEY_DE_SEGURIDAD_PUBLICA_Y_DEL_ESTADO.pdf
- ### Fuentes primarias
- El Comercio*, 27 de febrero de 2012. http://www.elcomercio.com/seguridad/Ejercito-narcotrafico-puede-desbordarse_0_653334725.html
- El Universo*, 13 de noviembre de 2013. <http://www.eluniverso.com/2007/11/13/0001/8/6DF7569755324C0C828D7AEB69E21ACC.html>
- Hoy*, 28 de marzo de 2010. <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/violencia-las-estadisticas-no-reflejan-realidad-399726.html>

Militarización de la seguridad pública en El Salvador, 1992-2012

Edgardo Amaya Cobar¹

*Fecha de recepción: 9 de septiembre de 2012.
Fecha de aceptación y versión final: 9 de noviembre de 2012.*

Resumen

Este artículo analiza las tendencias regionales sobre la relación entre las funciones de seguridad pública y defensa nacional, con énfasis en la historia de El Salvador tras la reforma del sector seguridad a raíz de los Acuerdos de Paz de 1992. Describe el proceso de incorporación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública en El Salvador en los últimos veinte años, dando cuenta de los contextos históricos y las decisiones políticas e institucionales para su mantenimiento en el tiempo, a la vez que propone ideas para el análisis de la militarización de la seguridad interior y algunos criterios para su abordaje.

Palabras clave: seguridad pública, Fuerzas Armadas, militarización, Centroamérica, El Salvador.

Abstract

The article analyzes regional trends in the relationship between public safety and national defense with an emphasis on El Salvador's security sector reform efforts, particularly in the wake of the 1992 Peace Accords. It describes the process by which Salvadoran armed forces were incorporated in public security tasks over the last twenty years, taking into account the historical context and the political and institutional decisions of maintaining such endeavors over time, while offering new concepts for analyzing the militarization of internal security.

Keywords: public security, armed forces, militarization, Central America, El Salvador.

1 Abogado. Investigador en materias de justicia penal y seguridad pública.
Correo electrónico: edgardo.amaya@gmail.com

El sector seguridad de El Salvador sufrió grandes transformaciones tras los Acuerdos de Paz del 16 de enero de 1992 entre el Gobierno y el entonces Ejército guerrillero Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) que dieron término a casi doce años de conflicto armado interno.

Aunque los Acuerdos lograron finalizar el conflicto bélico e iniciar una ruta hacia la democratización, la violencia común empezó a ocupar un lugar prioritario en la vida nacional, lo que hizo que esta demanda social se convirtiera en un fuerte reclamo a las autoridades y forzara la transición del sector seguridad en un contexto violento, dentro del cual se implementó la participación de la Fuerza Armada en tareas de seguridad pública, en contra del espíritu original de los Acuerdos.

En el presente artículo pretendemos exponer las principales motivaciones que en los últimos veinte años han contribuido a la promoción de este fenómeno y mostrar las complejidades enfrentadas en un ambiente fuertemente afectado por la violencia y amenazas latentes o presentes como las del crimen organizado y otros actores violentos, así como los resultados obtenidos.

Consideraciones conceptuales y contextuales

¿Qué significa la militarización de la seguridad pública?

Podemos establecer, a partir de la observación y la literatura, diferentes significados o perspectivas de análisis del fenómeno propuesto.

Una definición sería la adscripción o dependencia orgánica de las instituciones de

seguridad pública respecto del ámbito de la defensa nacional y las Fuerzas Armadas. Una segunda acepción es la intervención o sometimiento de las fuerzas de seguridad pública a autoridades militares, mediante el nombramiento de titulares o mandos de extracción militar.² La tercera acepción que proponemos es la relativa a la cultura organizacional e institucional, como la adopción de usos y costumbres de tipo castrense para la gestión interna y el desempeño externo de la Policía (Alvarado y Zaverucha, 2009: 5). Finalmente, un cuarto significado es la incorporación de fuerzas militares en tareas de seguridad pública en complemento o en paralelo con las fuerzas policiales (Deare, 2008: 23). Para los efectos de este artículo, nos centraremos en esta última definición.

Separación de funciones entre defensa nacional y seguridad pública

La separación de la seguridad pública y la defensa nacional ha ganado adhesiones en América Latina desde la década de los años noventa, en buena medida, como una reacción histórica al antecedente de la Doctrina de la Seguridad Nacional que inspiró la actuación de dictaduras en la región, lo que se tradujo en masivas violaciones a los derechos humanos. Por otro lado, forma parte de una tendencia de homologación con las formas de organización estatal dominante en las democracias contemporáneas.

Esta tendencia ha sido plasmada en instrumentos regionales de integración como el Tratado Marco de Seguridad Democrática en

² En países de la región como Guatemala, Honduras y El Salvador, se han nombrado como ministros encargados de la seguridad pública a militares en situación de retiro, lo cual, según críticos, es una forma de militarización.

Centroamérica (artículo 2, literal b), en vigencia desde 1997. Más recientemente, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) publicó el *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, en el cual ratifica la necesidad de separación de funciones, indicando que la participación de fuerzas militares en tareas de seguridad ciudadana entraña el peligro, históricamente demostrado, de violación a los derechos humanos, dada la naturaleza, enfoque y entrenamiento militar, no concebido para tal fin. La Comisión ve con gravedad que dicha participación incluya tareas de investigación criminal e inteligencia, las cuales deberían ser realizadas por cuerpos civiles bajo el control parlamentario y judicial (CIDH, 2009: 42-44).

La remilitarización de la seguridad pública

La remilitarización de la seguridad pública (PNUD, 2010: 198-199) ha cobrado especial fuerza en el Triángulo Norte de Centroamérica (Honduras, Guatemala y El Salvador) en la primera década del presente siglo, estimulada indirectamente por tendencias globales como la lucha contra el terrorismo y directamente por la lucha contra el narcotráfico, ambas lideradas por los Estados Unidos de América.³

Paradójicamente, los países citados tuvieron reformas policiales, con diversos niveles de profundidad, que propiciaron la desmili-

3 Mientras este artículo se encontraba en evaluación editorial, se realizó la X Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, en Punta del Este, Uruguay, los días 8 y 9 de octubre de 2012, en la cual el Secretario de Defensa de los Estados Unidos, Leon Panetta, expresó un importante giro en la política sobre la participación militar en asuntos de seguridad interior al reconocer que no es una solución de largo plazo y admitió que “Estados Unidos reconoce que a veces es difícil determinar si las amenazas transnacionales que amenazan la paz y la estabilidad son asuntos de defensa o de mantenimiento del orden interno” (*La Opinión*, 2012).

tarización de las fuerzas de seguridad pública para convertirlas en cuerpos civiles.

Las justificaciones de esta iniciativa van desde el incremento de la violencia y el crimen común, a la necesidad de enfrentar el crimen organizado, en particular, el narcotráfico⁴ y el combate a las pandillas delictivas. Incluso se ha propuesto a las Fuerzas Armadas como entidades receptoras de menores de edad o jóvenes en conflicto con la ley penal para que realicen servicio militar, con la creencia que ello corregirá su déficit de “disciplina”.⁵

Tras las justificaciones subyacen varias ideas o visiones. A continuación agrupamos algunas de ellas, sin ánimo de ser exhaustivos o concluyentes:

En primer lugar está la **visión incrementalista** como solución al déficit de eficacia policial y del sistema de justicia penal en general. Según esta, es necesario complementar cuantitativamente las fuerzas de seguridad para lograr mayor presencia territorial y más capacidad de control. Sin embargo, el número de elementos de seguridad haciendo cobertura en el territorio ha sido puesto en duda en investigaciones académicas como una respuesta efectiva por sí sola (Bayley, 1994: 4-6).

Esta visión aparece como una solución rápida y barata, pero en el fondo, representa una opción frente a un delicado dilema. Por

4 Este aspecto en particular forma parte de la agenda del trabajo del Comando Sur de los Estados Unidos de Norteamérica (Southern Command, 2010; Fraser, 2012) y su expresión concreta es la denominada *Operación Martillo*, que involucra a varios ejércitos de la región (Southern Command, 2012).

5 Un estudio realizado en una muestra de personas que prestaron servicio militar en Argentina demostró que dicha circunstancia incrementaba las posibilidades de que una persona se involucrara en hechos delictivos, con lo que la supuesta finalidad “preventiva” o “rehabilitadora” del servicio militar que promueven sus impulsores, podría ser un “tiro por la culata” (Galiani, Rossi y Schargrodski, 2011).

un lado, se dispone de un contingente humano listo para ser desplegado bajo orientaciones mínimas y su presencia en los territorios es percibida como una respuesta inmediata de las autoridades. Por el otro, los procesos de fortalecimiento institucional de las policías, así como el desarrollo de estrategias de prevención, se perciben como lentos, costosos y políticamente poco redituables frente al reclamo ciudadano.

Cantidad no es mejor que calidad y la intervención de efectivos militares con poca o nula formación en la materia va en detrimento de la calidad del servicio y supone un riesgo en materia de derechos humanos.

Luego tenemos la **visión de la fuerza**. Aquí existirían dos hipótesis discursivas, una que parte del argumento de que la situación de inseguridad ha superado los medios ordinarios para la gestión de la seguridad interior y se hace necesaria la intervención del mayor poder del Estado, pues la situación amenaza la seguridad nacional.

La segunda sería dar una imagen de mayor dureza contra el delito, coherente con los discursos de populismo penal que atraen a una buena parte del electorado en sociedades agobiadas por el crimen (PNUD, 2010: 174; De la Torre y Álvarez, 2011), con culturas políticas que otorgan un débil apoyo al estado de derecho.⁶

Sin embargo, el incremento cuantitativo (visión incrementalista), aumenta la captación de casos, pero no las de procesamiento de la investigación criminal y la justicia penal,

generando un cuello de botella que a la larga resulta contraproducente, pues debilita la capacidad para dar respuesta oportuna y la baja calidad de los casos presentados redundan en la liberación de sospechosos, incrementando el sentimiento de impunidad e inseguridad de la ciudadanía, debilitando la legitimidad del estado como provisor de seguridad y justicia (Cruz, 2010: 5), es decir, refutando la visión de la fuerza o dureza con el delito.

La tercera es la **visión de la (des)confianza**, se basa en la pérdida de credibilidad en las fuerzas policiales debido a su corrupción (Deare, 2008: 26) Casos como los de México, y más recientemente Honduras, muestran como esa profunda desconfianza en las propias fuerzas policiales, la lleva a ser desplazada por otro actor que no padezca de dichos males. Si bien es posible obtener algunos resultados por esta vía (Bayley y Taylor, 2009: 20) esta apreciación es muy relativa. No hay prueba que las fuerzas militares sean menos vulnerables a la corrupción. La realidad da muestra de lo contrario.

La literatura sobre cultura política en la región es unánime y consistente en señalar que la falta de confianza en la Policía y la mala conducta o corrupción de esta, así como la percepción de la inseguridad y la victimización por el delito, deterioran el apoyo al régimen democrático (Cruz, 2010: 2) y estimulan el apoyo social a las políticas autoritarias o de mano dura como la militarización de la seguridad pública (Buchanan, 2012: 6; Pérez, 2009).

Una revisión de los niveles de confianza ciudadana hacia las fuerzas armadas y las policías en América Latina revela que, con excepción de Chile y Uruguay, en el resto de países de la región la ciudadanía expresa tener más confianza en las primeras (Pérez, 2009: 5) Por otro lado, la ciudadanía en la mayoría de países en la región creía, en 2010, en un

⁶ La sociedad salvadoreña bajó su apoyo al estado de derecho entre los años 2004-2010, colocándose como uno de los países de las Américas con menor apoyo en esa materia (47,4), solo superando al Ecuador (45,5). El 52,6% de los salvadoreños y salvadoreñas creía que las autoridades podían, en ocasiones, actuar fuera de la ley (Córdova, Cruz y Sellingson, 2010: 106-107).

porcentaje significativo de más del 40% de las opiniones, que las policías estaban involucradas en el crimen (Cruz, 2010: 2). Es decir, la decisión de militarizar no es un criterio unilateral de los gobiernos, sino que también cuenta con un contexto social favorable.

Acuerdos de paz y reforma del sector seguridad

Implementación de la reforma del sector seguridad

Los Acuerdos de Paz de 1992 separaron constitucionalmente las labores de seguridad pública de las de defensa nacional (Art. 159 Cn.) Ambas se encontrarían bajo el mando de autoridades civiles en ministerios diferentes y establecerían nuevas doctrinas institucionales incorporando la aplicación de los derechos humanos.

La Fuerza Armada fue reducida en su personal, tanto de índole propiamente militar, como el integrado en los Cuerpos de Seguridad Pública, los cuales fueron disueltos con la creación de un nuevo cuerpo policial. Se estableció una Comisión ad hoc para depurar a oficiales involucrados en graves violaciones a los derechos humanos durante el conflicto. También se creó un Organismo de Inteligencia del Estado (OIE), dependiente de la Presidencia de la República, que sustituyó al Batallón de Inteligencia Militar.

Se creó una nueva Policía Nacional Civil (PNC) que pasaría a ser el único cuerpo de seguridad pública y una Academia Nacional de Seguridad Pública, las cuales fueron adscritas al Ministerio de Gobernación y se creó un Viceministerio de Seguridad Ciudadana para su conducción.

La reforma del sector seguridad fue enfática en dar preponderancia a la civilidad en la dirección de la seguridad pública. El artículo 168 de la Constitución, en su ordinal 17, establece que corresponde al Presidente de la República organizar, conducir y mantener la PNC bajo la dirección de autoridades civiles.⁷

La reforma constitucional redefinió el rol de la Fuerza Armada, centrada en sus funciones de defensa de la soberanía y la integridad del territorio, así como asistencia en casos de emergencia nacional o calamidad pública, el manejo del registro y control de armas de fuego y explosivos y, de manera excepcional, “si se han agotado los medios ordinarios” el mantenimiento de la paz interna, la tranquilidad y la seguridad pública lo cual se realizará solo por el tiempo y en la medida que fuese necesario, cesando al momento de haber alcanzado el restablecimiento del orden, todo lo cual estaría sujeto a control legislativo *ex post* (Art. 168, Ord. 12 y 212, Cn.).

La transición de un esquema a otro no fue en manera alguna simple. Como todo proceso de pacificación negociado, permanece cierta inercia del conflicto que dificulta la implementación a plenitud de los acuerdos (ONU, 1997). Además, estaba la situación social posconflicto, afectada por una descomunal crisis de seguridad pública. Si bien el Gobierno enfrentaba una demanda real para lograr tener presencia en el nivel territorial, la ocasión también se prestaba para el oportunismo y la distorsión del proceso de reforma. A pesar de dichas dificulta-

7 El término “dirección”, utilizado en la disposición constitucional citada, comprende una serie de autoridades detalladas por el texto del Acuerdo de Paz, “estas serán: el Presidente de la República, el Ministro, el Viceministro, el Director General de la Policía, los Subdirectores Generales, el Inspector General, los Jefes de División de cada servicio y los Jefes de las Delegaciones Departamentales” (capítulo 2, apartado 3. Marco Jurídico, A1) (ONU, 1992).

des e incumplimientos, el proceso no se revirtió o fracasó (Zamudio, 2011: 64-65).

En este contexto, se implementaron planes que incorporaban a la Fuerza Armada en tareas de seguridad pública. El primero fue el Plan Grano de Oro, lanzado a fines de 1992, orientado a la protección de la cosecha de café. Luego, en 1993, se lanzó el Plan Vigilante, con el cual la Fuerza Armada realizaba patrullaje en carreteras y zonas rurales en apoyo a la nueva PNC y a la saliente Policía Nacional. Finalmente, en 1995 se lanzó el Plan Guardianes (Cruz, 2005: 252), manteniendo el uso de la Fuerza Armada en tareas de patrullaje, instituyendo los denominados Grupos de Tarea Conjunta (GTC), un combinado de fuerzas policiales y militares bajo el mando de elementos de la PNC, que se destinaron a las zonas rurales del interior del país como una medida para incrementar la presencia de fuerzas de seguridad mientras la PNC alcanzaba un número adecuado de elementos, lo cual se ha venido prorrogando año con año.

Si bien el Plan Guardianes tuvo críticas por ser una potencial contravención a la nueva función de la Fuerza Armada, la situación de debilidad institucional y de incremento del crimen justificaban su uso, siempre y cuando estuviese dentro de ciertos parámetros de control (Díaz, 1995: 8; ONU, 1997: 95), sin embargo, nunca se llegó a realizar un informe de lo actuado ante el Parlamento ni se creó una normativa especial que la regulara.

Militarización de la seguridad pública 2009-2012

En 2009 ocurrió un hecho político trascendental: la ex guerrilla y ahora partido político de izquierda FMLN ganó las elecciones presidenciales, lo cual generó múltiples expecta-

tivas y especulaciones alrededor de sus decisiones y estrategias en materia de seguridad, debido al papel crítico frente a las políticas de los gobiernos predecesores, además porque dicho instituto político había mantenido, desde el proceso de negociación de los Acuerdos de Paz hasta el año 2003, una reserva sobre la calidad de la Fuerza Armada como institución “permanente” del Estado salvadoreño y sugería su eventual disolución.

No obstante lo anterior, el Gobierno continuó requiriendo a la Fuerza Armada como apoyo. En septiembre de 2009, el Presidente de la República emitió el Decreto Ejecutivo 60, autorizando la continuidad del trabajo de la Fuerza Armada hasta el 30 de septiembre de 2010.

Apenas a un mes de emitido, este fue reformado por el Decreto Ejecutivo 70 en dos sentidos: en primer lugar, redujo el término de la participación militar a 180 días. Las razones de tal decisión parecen poco claras, aunque apuntan a las restricciones económicas y de austeridad que implementaba el Gobierno en ese momento. En segundo lugar, ampliaron los ámbitos de intervención y actuación de la Fuerza Armada. Se autorizaba incorporar un mayor número de elementos a labores de seguridad pública, pero, sin descartar el esquema de los Grupos de Tarea Conjunta, estableció la posibilidad de que “Fuerzas de Tarea”, es decir, patrullas exclusivamente militares, operasen en zonas determinadas, facultadas para realizar registros de personas, vehículos y arrestos en flagrancia, poniéndolos a la orden de la Policía.

También se le encargó la seguridad perimetral de los centros penitenciarios, como una medida de prevención del trasiego de celulares, armas, drogas o dinero que se realizaba por personas desde el exterior. Por primera vez, el Decreto establecía la obligación de informar a la Asamblea Legislativa sobre lo actuado.

La extensión de los campos de acción y autonomía de los militares en seguridad pública generaron tensiones entre las instituciones y sus responsables políticos e incluso altercados en el terreno entre policías y militares (*El Diario de Hoy*, 2010).

En mayo de 2010 se emitió otra reforma, extendiendo la participación de la Fuerza Armada por un año, añadiendo una nueva función: la custodia y seguridad de los centros penitenciarios así como el control de ingresos y egresos (Decreto Ejecutivo 58). Esta medida se adoptó como una intervención frente a la corrupción del personal penitenciario. Ante la necesidad de depurar sin perder capacidad operativa mientras se formaban nuevos elementos, la Fuerza Armada realizaría un papel de apoyo, pero también de control: custodiar al custodio, lo que añadía una tensión interna entre las autoridades penitenciarias y militares por el control de la seguridad y el mando de quiénes la realizaban.

Un decreto legislativo posterior que reformó la Ley Penitenciaria aclaró dos cuestiones clave: la primera, que el mando en los centros penitenciarios correspondía a las autoridades de la materia, y en segundo, que el personal militar no estaría a cargo ni tendría contacto con la población interna (Decreto Legislativo 371).

La medida generó otros focos de conflicto al interior de las cárceles, particularmente, entre los grupos de pandilleros recluidos, los cuales llegan a casi el 35% de la población penitenciaria, quienes manifestaban a través de un comunicado que sus familiares eran “víctimas de humillaciones y ultrajes” en los registros (Lemus y Martínez, 2012; Valencia y Valencia Caravantes, 2012).

Se realizaron múltiples denuncias ante la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos sobre abusos y el uso generalizado

de registros invasivos principalmente en mujeres visitantes por parte de los equipos militares (Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH), 2011: 15). La relatoría sobre los derechos de las personas privadas de libertad de la CIDH señaló estos hechos como graves violaciones a los derechos humanos y observó la falta de controles sobre el personal militar que las realizaba (CIDH, 2011).⁸

Según datos de la PDDH, el comportamiento de las denuncias en contra de la Fuerza Armada tuvo un importante ascenso en los últimos años. En 2007 se recibieron 31 denuncias en total; en 2008 el número descendió a 22; mientras que en 2009 el número de denuncias se incrementó a 41; en 2010 ascendió a 130 denuncias, es decir, un incremento del 217%; y en 2011 se acumularon 207 casos, lo que significaba un incremento del 59,23% respecto del año previo. Hasta el 15 de agosto de 2012, el número de denuncias recibidas para dicho año era de 100 (PDDH, 2012: 1).

Según datos del Ministerio de Defensa, el número de elementos militares en el marco de la presente administración se habría incrementado en un 57%, pasando de un número de aproximadamente 11 mil a un poco más de 17 mil efectivos (Arauz, 2011). Dicho incremento se habría justificado por las funciones en materia de seguridad pública que desempeña.

Contrario a las expectativas, 2009 y 2011 fueron dos de los años más violentos del presente siglo, llegando a cifras de 71 y 70 muertes por cada 100 mil habitantes respectivamente, mientras que la tasa para el año 2010 fue de 64.

8 El malestar por la presencia militar en el ámbito penitenciario fue un punto de agenda en las reivindicaciones pandilleras desde las cárceles. Un relato ilustrativo sobre este aspecto es “La batalla por Ciudad Barrios” (Valencia, 2011).

Según mediciones de opinión pública, a finales de 2009 el 58,8% de las personas encuestadas consideraba la participación militar como la medida más efectiva contra la criminalidad, superando el 31% que opinó que la alternativa era mejorar la capacidad de investigación y control del delito de la PNC (IUDOP, 2009: 10). A continuación se muestra cómo en un año el apoyo a la militarización de la seguridad pública se redujo, probablemente en vista de los resultados adversos en materia de seguridad.

En el nivel comunitario, un estudio realizado en uno de los municipios más violentos y de mayor presencia militar revelaba el descontento de los habitantes de las comunidades hacia la PNC y la Fuerza Armada, cuyas acciones eran consideradas autoritarias y abusivas, particularmente por los y las jóvenes que las sufren. Lejos de crear confianza y seguridad en la comunidad, se los consideraba factor de inseguridad, con una devaluada credibilidad (Portillo y otros, 2011: 38-39 y 47).

Militarización, escalada y descenso de la violencia

En el primer trimestre de 2011, las autoridades hicieron pública la existencia de un

lineamiento de las pandillas de atentar contra personal de la PNC, la Fuerza Armada y de seguridad penitenciaria (Flores y Pérez, 2011), amenaza que se hizo efectiva, especialmente en contra de militares, asesinados presuntamente por pandillas (*Diario La Página*, 2012).

En noviembre de 2011, se nombró como Ministro de Justicia y Seguridad Pública al General de División, David Munguía Payés, militar retirado cuyo cargo previo era el de ministro de la Defensa Nacional. El nuevo titular prometió la reducción de la delincuencia en un 30% en el primer año de su gestión, propuso la creación de unidades policiales especializadas y un subsistema legal especial para las pandillas y la implementación de estados de sitio focalizados en determinadas zonas para facilitar las intervenciones policiales y militares.

A finales de enero de 2012, el Presidente nombró como Director General de la PNC al General Francisco Salinas, militar retirado que venía de ser Jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas. Ambos nombramientos fueron cuestionados por organismos de sociedad civil, argumentando que con ellos se militarizaban las instituciones de segu-

Tabla 1. Valoración del apoyo de la Fuerza Armada en seguridad pública, 2010-2011

¿Qué tanto cree usted que la presencia del Ejército en las calles contribuye a reducir la delincuencia en el país?	2010	2011
Mucho	45,0	32,2
Algo	27,5	27,2
Poco	21,5	28,8
Nada	6,0	11,8

Fuente: Construcción propia con datos de IUDOP, 2010: 10; 2011: 10).

ridad pública en contradicción con el mandato constitucional.⁹

En los meses siguientes se experimentó una escalada en los homicidios, hecho que fue interpretado por las autoridades como una reacción a los nombramientos y al trabajo en curso (Castillo, 2012).

En marzo de 2012, se difundió por diferentes medios la existencia de un acuerdo entre las principales pandillas del país para cesar las agresiones entre ellas así como los atentados contra los miembros de fuerzas de seguridad, con la intención de avanzar en un proceso más sostenido de reducción de la violencia (Lemus y Martínez, 2012). Este proceso es conocido como “la tregua”. El resultado fue una inmediata reducción de homicidios. De un promedio de 14 diarios en los primeros meses del año, se redujeron hasta 5, lo que se mantenía a la fecha que esto se escribía.

Un mes después del anuncio, se inició el retiro del personal militar de los centros penitenciarios. Según la versión oficial, este operó debido a que las autoridades penitenciarias lograron contar con el personal y equipo necesario para realizar las tareas de control, aun y cuando, el Ejército continuaría brindando seguridad perimetral a las instituciones carcelarias. Se reconoció que las denuncias por violaciones a los derechos humanos en las cárceles habían pesado en la decisión y se negó que el retiro de militares estuviese relacionado con el proceso de tregua entre las pandillas (Valencia y Valencia Caravantes, 2012).

Ante informaciones periódicas que revelaban una supuesta negociación entre el Gobierno y las pandillas para establecer la tregua (Martínez y otros, 2012), ambos actores se

9 Se presentó una acción de inconstitucionalidad en contra de los nombramientos, cuya resolución aún estaba pendiente al momento de remitir este artículo.

desmarcaron de los señalamientos¹⁰. No obstante, las pandillas no han perdido la oportunidad para plantear reivindicaciones concretas dirigidas al Gobierno. En julio de 2012, presentaron un listado de peticiones, como presupuesto para un proceso de negociación con las autoridades, entre ellas se encontraba el acuartelamiento del Ejército (Sáenz y Martínez, 2012).

Conclusiones

La participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad interior en El Salvador es una realidad que viene en aumento desde el proceso de implementación de los Acuerdos de Paz, los cuales, paradójicamente, buscaban una mayor desmilitarización del orden público. El fenómeno no solo se ha institucionalizado y expandido su influencia en el ámbito interno, sino que previsiblemente persistirá en el marco de las tendencias hemisféricas y regionales que la promueven.

No hay evidencia sobre el impacto que esta medida haya tenido en la mejora de los niveles objetivos de seguridad, por el contrario, su uso en los años recientes ha coincidido con en el alza de la violencia en El Salvador, arrojando además un saldo negativo en materia de derechos humanos, credibilidad institucional y mayores costos presupuestarios.

Es necesario dilucidar o determinar cuáles son las pretensiones de incorporar a las Fuerzas Armadas en la lucha contra el crimen

10 Meses más tarde, el ministro de Justicia y Seguridad Pública admitió en una entrevista que la tregua entre pandillas había sido una iniciativa promovida activamente desde su despacho (Martínez y Sanz, 2012) y haber autorizado algunas medidas y movimientos en el ámbito penitenciario para lograr el acuerdo.

organizado, particularmente contra el narcotráfico. Estas tienen un importante papel que jugar en lo que compete a sus labores constitucionales: control de espacio aéreo, marítimo y seguridad fronteriza; sin embargo, a veces parecería que se plantea la necesidad de intervenir de manera frontal (bélica), en contra de aquellas organizaciones criminales, así como la generación de inteligencia, de manera paralela a la Policía, sin ningún mecanismo de control político o judicial.

El uso de Fuerzas Armadas en tareas de seguridad interior 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. También es evidencia de las grandes falencias en el Gobierno de la seguridad pública que van desde la débil o ausente conducción civil de esta, pasando por la falta de implementación de políticas públicas integrales de seguridad ciudadana, hasta la limitada profesionalización de las fuerzas policiales y sus mecanismos de gestión y control.

Es necesario reflexionar seriamente sobre las opciones de intervención disponibles ante un complejo problema como la inseguridad, que no puede ser tratado solamente desde un enfoque represivo. Tal como lo sostiene Deare (2008: 26), la militarización es un derivado directo de la debilidad estatal para conjugar la relación desarrollo - seguridad y para resolver los asuntos prioritarios para la población.

Sin embargo, la falta de presencia estatal en estados inacabados o en riesgo de ser estados fallidos o aquellos con graves problemas de conflictividad social es una realidad a resolver, donde la asistencia militar es una alternativa. A continuación se proponen unos criterios para acotar y afinar los límites y alcances de las instituciones de seguridad interna y externa en dichas circunstancias.

Un primer criterio es el de rectoría y conducción política. Además de excepcional, la intervención de Fuerzas Armadas debería ser conducida y supervisada por las autoridades civiles encargadas de la seguridad pública y estar, además, sujetas a mecanismos de control públicos y dentro de los parámetros constitucionales y legales. La sola presencia de personal militar en tareas de seguridad interior tiende a generar una dualidad de mando entre el funcionario encargado de la seguridad pública y el encargado de la conducción militar que lleva a incoherencias y hasta roces por el control de las actividades de seguridad, pero a la hora de rendir cuenta por los resultados de las políticas de seguridad, el funcionario encargado de esta responde por los resultados globales y no el secretario o ministro de la Defensa.

Un segundo criterio tiene que ver con la funcionalidad y naturaleza de las instituciones. La debilidad de las fuerzas policiales solo puede solventarse a través de procesos de fortalecimiento institucional y no por la sustitución de esta por una institución diferente. La participación o colaboración de las Fuerzas Armadas en materia de seguridad interior debería darse desde aquellas áreas propias de su gestión y mandato que inciden de manera directa o indirecta en la seguridad pública (seguridad fronteriza, control del espacio marítimo y aéreo, control de armas de fuego y arsenales, por ejemplo).

Un tercer criterio tendría que ver con la temporalidad y la excepcionalidad de la intervención militar en el terreno. Países como El Salvador y otros de la región han tenido dificultades en la cobertura estatal de todo el territorio en materia de seguridad debido a una insuficiente cantidad de recursos humanos y presupuestarios, lo cual ha dado paso a la existencia de zonas “grises” que cuestionan o riñen con la soberanía estatal (Deare, 2008: 26).

Frente a esta necesidad, las Fuerzas Armadas podrían atender, de manera supletoria, aquellos espacios, pero solo de manera temporal y excepcional mientras el Estado logra establecer recursos en materia de seguridad pública y de otras áreas. Todo lo anterior, basado en un plan con programaciones y metas, para evitar su extensión en el tiempo.

Bibliografía

- Alvarado, Arturo y Jorge Zaverucha (2009). "La actuación de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública en México y Brasil: una visión comparada". *Ponencia presentada en el XXVIII International Congress of the Latin American Studies Association (LASA). Borrador para discusión*. Río de Janeiro, 11-14 de junio. Disponible en: <https://lasa.international.pitt.edu/members/congress-papers/lasa2009/files/AlvaradoArturo.pdf>
- Arauz, Sergio (2011). "Cantidad de militares ha crecido un 57% en primer Gobierno de izquierda". *Periódico Digital El Faro*, 7 de diciembre de 2011. Disponible en: <http://www.elfaro.net/es/201112/noticias/6827/>
- Bailey, John y Matthew M. Taylor (2009). "Evade, corrupt or confront? Organized crime and the state in Brazil and Mexico". *Journal of Politics in Latin America*, 1, 2: 3-29. Disponible en: <http://hup.sub.uni-hamburg.de/giga/jpla/article/view/38/38>
- Bayley, David (1994). *Police for the future*. Londres: Oxford Press.
- Buchanan, Cornelia; Liz DeAngelo, Ruidan Ma y Chris Taylor (2012). "Mano dura en las Américas: ¿quién apoya a las políticas de mano dura?". *Perspectivas desde el Barómetro de las Américas*, 80. Disponible en: <http://www.vanderbilt.edu/lapop/insights/IO880es.pdf>
- Castillo, Beatriz (2012). "Munguía Payés acepta alza de homicidios en su gestión y asegura que es una 'bienvenida'". *Diario CoLatino*, 1 de marzo. Disponible en: <http://www.diariocolatino.com/es/20120301/nacionales/100932/Mungu%C3%ADa-Pay%C3%A9s-acepta-alza-de-homicidios-en-su-gesti%C3%B3n-y-asegura-que-es-una-%E2%80%9Cbienvenida%E2%80%9D.htm>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2009). *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*. Washington DC: Organización de Estados Americanos.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2011). *Observaciones preliminares de la visita de la relatoría sobre los derechos de las personas privadas de libertad a El Salvador*. Washington DC: CIDH. Disponible en: <http://www.cidh.org/Comunicados/Spanish/2010/ANEXO.104-10.pdf>
- Córdova Macías, Ricardo; José Miguel Cruz y Mitchell Sellingson (2010). *Cultura política de la democracia en El Salvador, 2010. Consolidación democrática en las Américas en tiempos difíciles*. Vanderbilt: Latin American Public Opinion Project. Disponible en: <http://www.vanderbilt.edu/lapop/es/2010-culturapolitica2.pdf>
- Cruz, José Miguel (2005). "Violencia, inseguridad ciudadana y las maniobras de las élites: la dinámica de la reforma policial en El Salvador", en: Lucía Dammert y John Bailey (coordinadores). *Seguridad y reforma policial en las Américas*. México: Siglo XXI Editores.
- Cruz, José Miguel (2010). "Mala conducta policial y democracia en América Latina". *Perspectivas desde el Barómetro de las Américas*, 33. Disponible en: <http://www.vanderbilt.edu/lapop/insights/IO833es.pdf>
- De la Torre, Verónica y Alberto Martín Álvarez (2011). "Violencia, Estado de derecho y políticas punitivas en América Central". *Perfiles Latinoamericanos* 37, enero-junio: 33-50. Disponible en: <http://publicaciones.flasco.edu.mx/images/Perfiles/Perfiles37/37delatorrealvarez.pdf>
- Deare, Craig A. (2008). "La militarización en América Latina y el papel de los Estados Unidos". *Revista Foreign Affairs Latinoamérica*, VIII, 3: 22-34.
- Diario La Página* (2011). "Militares ¿el nuevo "target" de los mareros?". *Diario Digital La Página*, 22 de febrero. Disponible en: <http://www.lapagina.com.sv/nacionales/62809/2012/02/21/Militares-el-nuevo-%E2%80%9Ctarget%E2%80%9D-de-los-mareros>
- Díaz, Francisco (1995). "Ponencia de Francisco Díaz", en: FLACSO. *Crisis de la seguridad pública: causas, efectos y soluciones*. San Salvador: FLACSO: 1-20.
- El Diario de Hoy* (2010). "Crecen roces entre la Fuerza Armada y PNC". *El Diario de Hoy*, 30 de diciembre. Disponible en: http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idArt=5447852&idCat=6358
- Flores, Ricardo y Ernesto Pérez (2011). "Pandilleros ordenan atacar a PNC y al Ejército". *La Prensa*

- Gráfica*, 5 de marzo. Disponible en: <http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/judicial/176240-pandilleros-ordenan-atacar-apnc-y-al-ejercito.html>
- Fraser, Douglas (2012). *Posture statement of General Douglas M. Fraser, United States Air Force Commander, United States Southern Command before the 112th Congress House Armed Services Committee*, 6 de marzo. Disponible en: http://www.southcom.mil/newsroom/Documents/SOUTHCOM_2012_Posture_Statement.pdf
- Galiani, Rossi y Schargrodski (2011). "Conscription and Crime: Evidence from the Argentine Draft Lottery". *American Economic Journal: Applied Economics* 3: 119-136, abril. Disponible en: <http://www.aeaweb.org/articles.php?doi=10.1257/app.3.2.119>
- IUDOP (2009). "Los salvadoreños y salvadoreñas evalúan la situación del país a finales de 2009". *Boletín de Prensa, XXIV*, 6.
- IUDOP (2010). "Los salvadoreños y salvadoreñas evalúan la situación del país en 2010". *Boletín de Prensa, XXV*, 2.
- IUDOP (2011). "Los salvadoreños y salvadoreñas evalúan la situación del país a finales del 2011 y opinan sobre las elecciones de 2012". *Boletín de Prensa, XXVI*, 2.
- La Opinión* (2012). "'Militares no son solución' Panetta: uso interno de militares en América no es 'solución de largo plazo'", 10 de agosto. Disponible en: <http://www.laopinion.com/article/20121009/IMPORT01/310099919>
- Lemus, Efrén y Éscar Martínez (2012). "Raúl Mijango hace público comunicado conjunto de la Mara Salvatrucha y el Barrio 18". *Periódico Digital El Faro*, 23 de marzo. Disponible en: <http://www.elfaro.net/es/201203/noticias/8078/>
- Martínez, Carlos; Carlos Martínez; Sergio Arauz y Efrén Lemus (2012). "Gobierno negoció con pandillas reducción de homicidios". *Periódico Digital El Faro*, 14 de marzo. Disponible en: <http://www.elfaro.net/es/201203/noticias/7985/>
- Martínez, Carlos y José Luis Sanz (2012). "La nueva verdad sobre la tregua entre pandillas", 11 de septiembre. Disponible en: <http://www.salanegra.elfaro.net/es/201209/cronicas/9612/>
- ONU (1992). *Acuerdos de Paz de El Salvador*. ONU: San Salvador.
- ONU (1997). *Ejecución de los acuerdos de paz en El Salvador. Recalendarizaciones, acuerdos complementarios y otros documentos importantes*. ONU: San Salvador.
- Pérez, Orlando J. (2009). *El crimen y el apoyo a los golpes militares en América Latina. Perspectivas desde el Barómetro de las Américas*, 32. Disponible en: <http://www.vanderbilt.edu/lapop/insights/I0832es.pdf>
- PNUD (2010). *Informe de desarrollo humano para América Central 2009-2010. Abrir espacios a la seguridad ciudadana y al desarrollo humano*. Bogotá: PNUD.
- Portillo, Nelson; Alejandro Juárez y Rebeca Castellanos (2011). *Más allá del estigma y el temor. Estudio diagnóstico sobre la situación socioeconómica y religiosa de las comunidades del norponiente del municipio de Tonacatepeque*. San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH) (2011). *Correspondencia de fecha 3 de enero de 2011, referencia PACDI/001/2011, dirigida a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos de la Asamblea Legislativa*. San Salvador: s/e.
- Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH) (2012). *Oficio PACDI/105/2012 de fecha 4 de octubre de 2012 dirigido a Edgardo Amaya Cobar*. San Salvador: s/e.
- Saenz, José Luis y Carlos Martínez (2012). "La lista de peticiones que las pandillas hicieron al Gobierno". *Periódico Digital El Faro*, 17 de julio. Disponible en: <http://www.elfaro.net/es/201207/noticias/9145/>
- Southern Command (2010). *Command Strategy 2020*. Disponible en: http://www.southcom.mil/aboutus/Documents/Command_Strategy_2020.pdf
- Southern Command (2012). *Operation Martillo*. Disponible en: <http://www.southcom.mil/newsroom/Pages/Operation-Martillo.aspx>
- Valencia, Daniel (2011). "La batalla por Ciudad Barrios". *Periódico Digital El Faro*, 10 de abril. Disponible en: <http://www.elfaro.net/es/201104/salane-gra/3910/>
- Valencia, Daniel y Roberto Valencia Caravantes (2012). "El Gobierno aleja a los soldados de las labores de registro en todas las cárceles". *Periódico Digital El Faro*, 10 de abril. Disponible en: <http://www.elfaro.net/es/201204/noticias/8257/>
- Zamudio, Laura (2011). "Problemas de acción colectiva en procesos de pacificación: oportunismo e instituciones". *Perfiles Latinoamericanos* 37, enero-junio 2011: 51-71. Disponible en: <http://publicaciones.flasco.edu.mx/images/Perfiles/Perfiles37/37zamudio.pdf>

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

Liza Zúñiga Collado²

Fecha de recepción: 3 de septiembre de 2012.

Fecha de aceptación y versión final: 22 de noviembre de 2012.

Resumen

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

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

Abstract

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

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

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

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

Correo electrónico: llzuniga@uc.cl

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El marco legal

El Salvador

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Guatemala

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

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

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

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

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

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

Honduras

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

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

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

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

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

Capacidades institucionales

El Salvador

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Guatemala

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

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

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

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

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

Honduras

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

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

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

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

Fuente: Policía Nacional de Honduras, 2011.

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

¿Tiene resultados esta estrategia?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Desafíos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Bibliografía

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

y ciudadana en América Latina. *El Salvador, Guatemala y Honduras*. Buenos Aires: Resdal.

Ullman, Richard (1983). *Redefining Security. International Security, VIII, 1*.

UNODC (2010). *The Globalization of Crime. A Transnational Organized Crime Threat Assessment*. Viena: Naciones Unidas.

UNODC (2011). *Global Study on Homicide*. Viena: Naciones Unidas.

U.S. Department of State (2012). *International Narcotics Control Strategy Report*. Report I, II. INCSR, marzo. Disponible en: <http://www.state.gov/j/inl/rls/nrcrpt/2012/>

Waiselfisz, Julio (2012). *Mapa da Violência 2012. Crianças e Adolescentes do Brasil*. FLACSO, Brasil.

Marco legal

El Salvador

Acuerdo de Paz de El Salvador. Firmado en Chapultepec en 1992. Naciones Unidas. Texto disponible en: <http://www.nacionesunidas.org/sv/acuerdos-de-paz-veinte-anos/veinte-anos-de-los-acuerdos-de-paz-en-el-salvador>

Acuerdo Ejecutivo 226, 22 de julio de 2003. D.O. 136, tomo 360, 23 de julio de 2003.

Acuerdo Ejecutivo 14, 21 de enero de 2004. D.O. 32, tomo 362, 17 de febrero de 2004.

Decreto Ejecutivo 110 del 23 de noviembre de 2005. D.O. 218, tomo 369, 23 de noviembre de 2005.

Decreto 118 del 19 de noviembre de 2007. D.O. 228, tomo 377, 6 de diciembre de 2007.

Decreto 138 del 22 de diciembre de 2008. D.O. 113, tomo 381, 22 de diciembre de 2008.

Decreto Ejecutivo 60 del 28 de septiembre de 2009.

Decreto 70 del 30 de octubre de 2009. D.O. 205, tomo 385, 4 de noviembre de 2009.

Decreto 58 del 5 de mayo de 2010. D.O. 82, tomo 387, 5 de mayo de 2010.

Decreto 371 del 27 de mayo de 2010. D.O. 113, 17 de junio de 2010. "Disposiciones transitorias sobre la participación de la Fuerza Armada en tareas de control y seguridad penitenciaria".

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

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

Guatemala

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

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

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

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

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

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

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

Acuerdo Ministerial 126 del 18 de junio de 2010.

Honduras

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

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

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

Emilse Calderón Grosso¹

Fecha de recepción: 3 de septiembre de 2012.

Fecha de aceptación y versión final: 7 de noviembre de 2012.

Resumen

El presente artículo aborda la participación de las Fuerzas Armadas en las cuestiones de seguridad pública de los Estados sudamericanos, centrándose en los marcos legales existentes al respecto y relevando la práctica efectiva concretada durante los últimos años. Específicamente, la introducción de los casos nacionales se vincula con el combate al narcotráfico como expresión del crimen transnacional organizado. 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 del drogas en el subcontinente.

Palabras clave: Fuerzas Armadas, seguridad pública, Sudamérica, crimen transnacional organizado, narcotráfico, marcos legales.

Abstract

This article discusses the involvement of the military in public security concerns of South American states, focusing on existing legal frameworks and practices that have materialized in recent years. Specifically, discussion of national cases is linked to the combat against drug trafficking as an expression of transnational organized crime. As such, the argument is divided into two sections. The first, from a legal perspective, outlines the possibilities for instrumentalizing the military in domestic security issues, while the second, reflecting the risks of military deployment, outlines general characteristics of the drugs business across the subcontinent.

Keywords: Armed Forces, public safety, South America, transnational organized crime, drug trafficking, legal frameworks.

¹ Doctora en Relaciones Internacionales. Docente de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario.
Correo electrónico: emilsecalderon@hotmail.com

La agenda de seguridad sudamericana del siglo XXI está presidida por la amenaza no tradicional del crimen transnacional organizado que posee un alto impacto sobre la seguridad pública a través del incremento de los niveles de criminalidad y violencia urbana. La expansión de esta amenaza se presenta como el desafío más relevante para los Estados de la subregión, cuyas capacidades y poder de respuesta disminuyeron durante el proceso de reestructuración y reforma neoliberal de la década de los años noventa, imbuidos del contexto de transnacionalización y globalización internacional que, desde un punto de vista político, económico y social, tuvo consecuencias negativas para los Estados periféricos.

En este sentido, las mismas políticas públicas que limitaron las capacidades del Estado para responder a las demandas económicas y sociales de un amplio sector de la sociedad en situación de desigualdad y que derivaron en una baja *performance* institucional del sistema democrático, impactaron en la habilidad de los gobiernos para desempeñar sus funciones tradicionales. De este modo quedaron condicionadas aquellas funciones gubernamentales ligadas al mantenimiento de la cohesión interna, el imperio de la ley y el monopolio del uso de la fuerza en la totalidad del territorio nacional y, muy especialmente, aquellas desplegadas en las zonas de frontera. Esta situación, en un contexto nacional en el que se aceleraba la fragmentación social, fomentó y fortaleció la amenaza del crimen transnacional incrementando los niveles de inestabilidad intraestatal devenidos de la reproducción de sus actividades ilegales. Por lo tanto, en la generación de los escenarios de ingobernabilidad e inestabilidad que preocupan en materia de seguridad ciudadana, se puede detectar el rol indirecto o

por defecto del Estado además de, lógicamente, aquellos actores contra-sistémicos como los grupos criminales (Busso, 2005).

Atendiendo a este escenario, en los albores del nuevo siglo, la dirigencia política sudamericana se ha manifestado discursivamente a favor de un enfoque multidimensional de la seguridad que recupere las connotaciones socioeconómicas involucradas. Además, ha intentado generar una articulación entre el paradigma *westfaliano* tradicional de seguridad y el paradigma alternativo de la seguridad humana que contempla las necesidades de los individuos desde un punto de vista integral. No obstante, los gobiernos nacionales, más allá de su orientación político-ideológica particular, no han logrado articular respuestas frente a los problemas de seguridad pública derivados del desafío inherente al crimen transnacional, que dejen por fuera el empleo del instrumento militar.

Partiendo de un abordaje disciplinar de las relaciones internacionales, este escrito trata sobre la participación de las Fuerzas Armadas en las cuestiones de seguridad pública de los Estados de América del Sur, haciendo hincapié en las disposiciones legales existentes al respecto. Para ello, se circunscribe la presentación de los distintos casos nacionales a la confrontación del tráfico ilegal más extendido y de mayor relevancia que conforma el fenómeno del crimen transnacional organizado, es decir, el narcotráfico. Cabe destacar también que la idea fuerza que se busca sustentar indica que la participación de la institución castrense en el combate del tráfico de drogas y de la violencia que genera, se presenta como una práctica extendida en la subregión.

A tal fin, el artículo introduce una primera sección que aborda desde una perspectiva legal las posibilidades de emplear las Fuerzas

Armadas en los asuntos de seguridad pública en cada Estado y examina el devenir de dicha posibilidad como una práctica efectiva contra el negocio de las drogas. Luego, un segundo apartado presenta los riesgos y desafíos que implica la participación de la institución militar en la lucha contra el narcotráfico articulando las características generales que presenta dicha amenaza en el subcontinente. Finalmente, a modo de conclusión, se analiza la existencia de una tendencia subregional al empleo de las Fuerzas Armadas para enfrentar el negocio de las drogas.

Algunos apuntes sobre las disposiciones legales relativas a la intervención militar en la seguridad pública: el caso de la lucha contra el narcotráfico

Considerando las normativas nacionales constitutivas de los esquemas legales que atienden las cuestiones de la seguridad pública y su definición frente a los asuntos inmanentes a la defensa nacional, los Estados sudamericanos son susceptibles de ser agrupados conforme faciliten o no la participación, directa o indirecta, de las Fuerzas Armadas ante escenarios internos de riesgo. En este sentido, por un lado, se observa que Chile, Uruguay y Argentina poseen marcos legales en los cuales se diferencia de manera precisa el ámbito de la seguridad y el de defensa, como también el empleo de las fuerzas públicas en casos que les son pertinentes a cada uno de ellos; mientras que, por otro lado, en Colombia, Perú, Ecuador, Brasil, Paraguay, Venezuela y Bolivia la situación es diferente (Resdal, 2010), ya que coexisten ciertos matices legales que introducen un contexto heterogéneo en el que se avala

el empleo del instrumento militar en el ámbito doméstico.

Con respecto a Chile, Argentina y Uruguay, la participación de las Fuerzas Armadas en el mantenimiento del orden interno solo es contemplada bajo el estado de excepción, estando reglamentada a tal efecto. En consonancia con ello, la misión de la institución castrense está focalizada en la defensa de la soberanía nacional y la custodia de la integridad territorial con miras a asegurar la independencia. En lo que respecta específicamente al combate del narcotráfico, en ninguno de los tres países se detecta el empleo del instrumento militar. No obstante, con excepción del caso argentino, desde finales de 2011 tanto en Chile como en Uruguay se han producido novedades cuyo devenir puede indicar una modificación de su posición frente a esta cuestión.

Por un lado, el Gobierno de Sebastián Piñera lanzó en octubre de 2011 el Plan Frontera Norte para combatir el crimen organizado en el límite con Perú, Bolivia y Argentina. Este Plan se dio a conocer de manera conjunta por los ministros de Interior y Seguridad Pública y de Defensa Nacional, y su diseño involucró al Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas. El mismo apunta a lograr una coordinación multisectorial para fortalecer la vigilancia y control de la frontera marítima y terrestre de las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá y Antofagasta, evitando el ingreso y salida de cocaína a través de sus puertos.² En el marco de este Plan, el rol que le compete a las Fuerzas Armadas implica un trabajo conjunto con la Policía para asegurar la rapidez en las opera-

2 Para ampliar la información sobre el Plan Frontera Norte en Chile, consultar: "Gobierno lanzó Plan Frontera Norte para combatir el crimen organizado en el extremo norte del país". Disponible en: http://www.interior.gob.cl/n6178_04-10-2011.html

ciones, auxiliando a dicha fuerza en la entrega de información y en el transporte de efectivos hacia las áreas de difícil acceso. De este modo, si bien la institución militar no está involucrada directamente en las actividades de control e interdicción, le compete una función específica desde una perspectiva complementaria de apoyo logístico y de inteligencia.

Por otro lado, en Uruguay, el senador por el Partido Nacional, Luis Alberto Heber, presentó un proyecto de ley en mayo de 2012 para proveer al país de un marco jurídico que permitiera a los militares combatir al narcotráfico.³ El principal argumento esgrimido es el desborde que sufre la fuerza policial frente a la inmensa capacidad tecnológica y los recursos de logística e información que poseen las organizaciones que manejan el negocio de las drogas, producto del poder económico que este les confiere.

La consolidación de la actuación militar en el caso chileno y el posible avance del proyecto de ley en Uruguay pueden significar el inicio de un distanciamiento respecto a la posición que mantiene el Estado argentino, partidario de una división tajante entre las áreas de seguridad y defensa. No obstante, es preciso observar que en agosto de 2012 el Ministerio de Defensa de Argentina firmó un acuerdo con su homónimo uruguayo para el control aéreo fronterizo y que se planea suscribir otro del mismo tenor con Bolivia. Ambos convenios, sumados a los ya existentes con Brasil y Paraguay, a decir del ministro de Defensa argentino Arturo Puricelli, tienen el propósito

de convertir en un hábito entre las Fuerzas Aéreas la cooperación con miras a la prevención y detección del tráfico aéreo irregular. Por lo tanto, si bien la jurisdicción para el combate contra el narcotráfico dentro del territorio nacional argentino está en manos de la Policía y –como quedó demostrado con el Operativo Escudo Norte realizado en el segundo semestre de 2011– de Gendarmería y Prefectura como fuerzas intermedias; no se debería descartar que las Fuerzas Armadas participaran de dicho combate desde una perspectiva de la cooperación subregional focalizada en el control de las fronteras.⁴

En cuanto al segundo grupo de Estados, como se anticipó, conjuga distintos casos en el sentido de que las normativas legales que amparan el empleo de las Fuerzas Armadas en los asuntos de seguridad doméstica, lo hacen de acuerdo con modalidades distintas. Por ello, si bien resulta conveniente considerar la situación de cada Estado en particular, la presentación de los mismos es susceptible de ser sistematizada en tres subgrupos.

Para comenzar, en un primer conjunto se puede unir a Bolivia y Perú debido a que ambos países contemplan abierta y explícitamente en sus legislaciones la posibilidad de involucrar a sus Fuerzas Armadas en el combate contra la criminalidad organizada, otorgándoles amplios márgenes de acción.

Específicamente en el caso de Bolivia, durante la década de los años noventa, se puede destacar la conformación de la Fuerza Especial

3 Con respecto al proyecto de ley, en Uruguay se puede revisar: "Presentarán proyecto de ley para que militares uruguayos combatan narcotráfico". Disponible en: <http://noticias.terra.com/internacional/narcoviolenca/presentaran-proyecto-ley-para-que-militares-uruguayos-combatan-narcotrafico,68059789c9c37310Vgn-VCM1000098cceb0aRCRD.html>

4 Para más información sobre el caso argentino, consultar: "Puricelli y Fernandez Huidobro firmaron acuerdo para el control del espacio aéreo". Disponible en: http://www.elcomercial.com.ar/index.php?option=com_tellam&view=deano&idnota=225205&Itemid=116. Además: "Se puso en marcha el Operativo Escudo Norte". Disponible en: http://www.argentina.ar/_es/pais/C8630-se-puso-en-marcha-el-operativo-escudo-norte.php

de Lucha contra el Narcotráfico, la Unidad Móvil de Patrullaje Rural y la Fuerza de Tarea Conjunta (Lederbur, 2005). Estas tres instancias de lucha contra las drogas, aún vigentes en la actualidad, combinan fuerzas policiales con efectivos militares que realizan tareas de patrullaje y erradicación de cultivos excedentarios de hoja de coca. Además, a finales de 2008, el Gobierno de Evo Morales estableció un Comando Militar Amazónico en el departamento de Pando destinado a combatir las distintas manifestaciones del crimen organizado, entre ellas, el tráfico de drogas y de precursores químicos. También, a partir de 2009, se lanzó en distintas localidades el Plan Ciudad Segura, movilizand o efectivos de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional para disminuir los índices de inseguridad.⁵

Perú, por su parte, cuenta con un Sistema de Seguridad y Defensa Nacional que reconoce amenazas tanto externas como internas y entre estas últimas se incluye el accionar ilegal derivado de la delincuencia organizada y del negocio de las drogas. De este modo, aunque la responsabilidad recae en primera instancia en la Policía Nacional, la institución castrense peruana está habilitada para intervenir en la lucha contra esas amenazas. De hecho, esta tarea es realizada activamente mediante la Armada y la Fuerza Aérea que controlan, respectivamente, los cursos de agua internos y los corredores aéreos, y destruyen los laboratorios de procesamiento y pistas de aterrizaje clandestinas. Además, se debe considerar la situación nacional particular con respecto al combate de lo que tanto la dirigencia política como los altos mandos militares conceptua-

lizan como terrorismo, localizado en la zona de los valles de los ríos Apumarac y Enre y del Alto Huallaga. En este sentido, los remanentes de Sendero Luminoso si bien son enfrentados por la Dirección Nacional Contra el Terrorismo, que es un organismo policial de élite, las Fuerzas Armadas despliegan de modo regular operativos para combatir a dicha agrupación que, desde mediados de la primera década de este siglo, ha cobrado nuevos bríos en la escena nacional gracias a los ingresos derivados de la producción y tráfico de drogas (*Revista del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas*, 2008).

En un segundo grupo podemos aglutinar a Paraguay, Ecuador y Brasil, Estados poseedores de unas Fuerzas Armadas cuyas incumbencias en el ámbito de la seguridad pública están delimitadas y circunscriptas legalmente a situaciones excepcionales pero que, en la práctica, han desarrollado un nivel de participación bastante considerable en dichos asuntos.

El Estado paraguayo prevé en su Ley de Defensa Nacional y de Seguridad Interna que la institución militar puede ser requerida por una Comisión de Crisis o frente a situaciones de extrema gravedad en las cuales las capacidades de la Policía resulten insuficientes. No obstante, a partir de 2005 se ha observado la participación militar en cuestiones de seguridad interna ya que el entonces Presidente Nicanor Duarte Frutos instaló varios destacamentos castrenses en el interior del país con el fin de combatir al crimen organizado. Además, con referencia específica a la lucha contra el narcotráfico, si bien la Policía Nacional y la Dirección Nacional Antinarco ticos realizan las tareas centrales, a lo largo del año 2008 se detecta un involucramiento activo de las fuerzas castrenses. Al respecto, se desplegaron efectivos militares en el departamento

5 Al respecto del caso boliviano, consultar la revista institucional de las Fuerzas Armadas Defensa Informa. Disponible en: http://www.mindef.gob.bo/mindef/sites/default/files/Revista_DI.pdf

de Amambay debido a las capacidades operativas deficientes de las fuerzas regulares; se realizó una intervención conjunta con la Policía en el departamento San Pedro (zona de Tacuafí) para erradicar miles de hectáreas de cannabis; y finalmente, en el departamento de Concepción, los militares colaboraron en la liberación de un hacendado secuestrado por un presunto grupo insurgente financiado con dinero de las drogas, denominado Ejército Popular Paraguayo. En los años subsiguientes, la Secretaría Nacional Antidrogas ha destruido plantaciones de marihuana de forma regular y en 2012 desplegó el operativo Amambay I a cargo de agentes especiales antidrogas, militares de las Fuerzas Especiales de la Secretaría y del batallón conjunto de las Fuerzas Militares, contando con el apoyo de la Fuerza Aérea.⁶

Ecuador, por su parte, si bien reserva los asuntos de seguridad doméstica como tarea de la Policía Nacional, la circunstancia de compartir su frontera norte con Colombia ha determinado que desde 1998 –año en que firma la paz con Perú por el conflicto de la cordillera del Cóndor– se despliegue una fuerte presencia militar para controlar el paso transfronterizo ilegal de los grupos armados y del narcotráfico provenientes de Colombia. Más precisamente, se han llevado a cabo distintos planes gubernamentales con el propósito de, por un lado, contribuir al desarrollo fronterizo desde una perspectiva económica y social y, por otro, vigilar e impedir los desbordamientos de la conflictividad colombiana. Los más importantes han sido el Plan Operativo para

la Frontera Norte de 2002, el Plan Estratégico de la Policía Nacional 2004-2014 para el mejoramiento de sus capacidades operativas y, desde la llegada de Rafael Correa a la Presidencia, se pueden mencionar también el Plan Ecuador, el Plan Emergente y el Plan Fortalecimiento. Además, hay que tener presente que en este país andino, más allá del área de frontera con Colombia, se ha recurrido a las Fuerzas Armadas de modo activo para contrarrestar el contrabando como expresión del crimen organizado.

En Brasil, por último, si bien la Constitución de 1988 establece la competencia presidencial para decretar el estado de sitio, el estado de defensa y la intervención federal, el artículo 142 enuncia como misión de la institución militar garantizar los poderes constitucionales y, por iniciativa de cualquiera de estos, de la ley y el orden. De esta manera, el poder castrense recibe un rol interno sin restricciones, contradictorio en sí mismo ya que la institución militar no puede ser la garantía última de los poderes constitucionales a los cuales se supone sujeta (Zaverucha, 2008). Además, en 2004 la Ley Complementaria 117 agrega que las acciones a desplegar por los militares pueden tener un carácter preventivo y represivo en función de asegurar el resultado de las operaciones de garantía de ley y el orden. Esto, junto con la especificación del enunciado de la Ley Complementaria 97 referido a las atribuciones subsidiarias de los militares, da cuenta de la extensión de las circunstancias en las que puede efectivizarse la participación militar en el orden interno, explicitándose la supremacía de la competencia militar sobre la fuerza de seguridad en la conducción de los operativos, confirmándose que las Fuerzas Armadas no actúan como fuerzas de reserva de la Policía Militar sino a la inversa. Por último,

⁶ Sobre los operativos de lucha contra el narcotráfico en Paraguay, consultar: “Senad pone en marcha la mayor erradicación de marihuana del año en Amambay”. Disponible en: <http://www.lanacion.com.py/articulo/85537-senad-pone-en-marcha-la-mayor-erradicacion-de-marihuana-del-año-en-amambay.html>

también hay que considerar que el entramado que vincula a las fuerzas de seguridad y a las Fuerzas Armadas brasileñas da cuenta de una continuidad de criterios en el manejo de la seguridad interna desde la reorganización de las fuerzas del orden público realizada durante el Gobierno militar, que favoreció a la Policía Militar en detrimento de la Policía Civil. Estas cuestiones permiten contextualizar, durante la década de los años noventa, las múltiples situaciones en las que se involucraron a las Fuerzas Armadas para reforzar la seguridad pública y, en 2004, la creación de la Fuerza Nacional de Seguridad Pública con un Batallón Especial de Despliegue Rápido que, entre otras características, incorpora un servicio de inteligencia militar y armamento, y equipos propios de una fuerza de combate cuya potencialidad se asocia con la institución castrense y no policial (Saint Pierre y otros, 2008). Esta Fuerza ha sido empleada para enfrentar episodios de violencia en algunas favelas del país, ligados al control que ejercen los grupos del crimen organizado y que se vinculan con las capacidades económicas derivadas del tráfico de droga. Finalmente, decir que más allá de las cuestiones mencionadas para el caso brasileño no se debe olvidar que la circunstancia de compartir una extensa frontera selvática con Colombia implica también una participación militar extendida y consolidada desde finales de los años noventa en esas áreas linderas, para prevenir y combatir los derrames de conflictividad del país vecino.

El tercer y último grupo está compuesto por Colombia y Venezuela, ambos países con una situación interna muy particular aunque por motivos disímiles.

En relación con Colombia, se puede observar que la vigencia del conflicto armado interno ha determinado un accionar conti-

nuo y extendido de las Fuerzas Armadas en los asuntos de seguridad doméstica, más específicamente, en el combate contra las guerrillas, los grupos paramilitares tradicionales y aquellos más recientes conocidos como bandas emergentes o narco-paramilitares. Además, en el marco del vínculo económico de financiamiento que liga a estos grupos con el negocio de las drogas, la institución militar está involucrada directamente en la lucha contra el narcotráfico. Al respecto, durante la última década se puede identificar como parte del entramado legal que enmarca la participación castrense en los asuntos de la seguridad pública al Plan Colombia junto con los planes Patriota y Victoria, la Política de Defensa y Seguridad Democrática y la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática.

En el caso de Venezuela, desde la llegada a la Presidencia de Hugo Chávez Frías, se puede visualizar que la institución castrense ha ganado espacios de acción en todos los ámbitos de Gobierno (Sucre, 2003), incluso en aquellos ligados a la seguridad interna. En consonancia con esto, cabe señalar que la utilización del instrumento militar también ganó terreno en el tratamiento de cuestiones como el narcotráfico por lo que, en 2006, la Oficina Nacional Antidrogas quedó al mando de un oficial de la Guardia Nacional (Jácome, 2005).

Consecuentemente con la exposición realizada hasta el momento, es dable sistematizar los distintos tipos de esquemas legales adoptados por los Estados sudamericanos frente al abordaje de las cuestiones de la seguridad pública y en particular del narcotráfico, de la siguiente manera:

Realizadas estas apreciaciones iniciales, a continuación se articulan algunas de las caracte-

Tabla 1. Participación de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública

Contemplada legalmente			No contemplada legalmente
Abiertamente y con márgenes amplios:	Limitada a situaciones excepcionales:	Devenida de una situación interna particular:	
- Perú	- Ecuador	- Colombia	- Chile
- Bolivia	- Brasil	- Venezuela	- Uruguay
	- Paraguay		- Argentina

rísticas más sobresalientes del fenómeno del narcotráfico en América del Sur en función de analizar la pertinencia o no de la intervención militar para su combate y explorar los riesgos que la misma puede acarrear.

Pertinencia y riesgos de la intervención militar en la lucha contra las drogas

El narcotráfico como amenaza a la seguridad pública puede ser conceptualizado como el tráfico ilegal de drogas prohibidas por la Organización Mundial de la Salud, constituido por las distintas fases inherentes al circuito productivo comercial ilícito (producción, distribución, comercialización y blanqueo de capitales) (Calderón, 2011). La misma aqueja integralmente al subcontinente americano ya que la totalidad de los países están involucrados en dicho circuito a través de las distintas actividades ilegales.

Con base en los informes anuales del Departamento de Estado norteamericano y la Oficina de Naciones Unidas contra las Drogas y el Crimen,⁷ en líneas generales, se puede

7 La información expuesta a continuación es producto de la aplicación de una estrategia metodológica de triangulación de datos tomados de los siguientes informes: International Narcotics Control Strategy Report (2010) y United Nations Office on Drugs and Crime (2010).

observar que la producción de hoja de coca se localiza en Colombia, Bolivia y Per, mientras que Paraguay, Brasil, Chile y Bolivia cuentan con plantaciones de marihuana y Colombia es el único país que posee sembradíos de opio. Luego, la producción de cocaína se concreta en Colombia, Perú, Bolivia y Argentina, y la de heroína en Colombia, para lo cual se producen precursores químicos principalmente en Colombia, Brasil y Argentina. En lo relativo al transporte, las rutas de exportación de cocaína extra continental más relevantes, independientemente de los volúmenes traficados en cada caso, son: desde Colombia, Ecuador y Chile hacia los Estados Unidos y Europa; desde Colombia hacia Brasil con destino final a Europa y Medio Oriente; desde Venezuela hacia África con destino final en Europa vía los Balcanes; desde Argentina hacia Europa. Finalmente la fase relativa al lavado de ganancias se realiza esencialmente en Colombia, Uruguay y Ecuador.

Cada una de las fases mencionadas del circuito productivo comercial involucra diversos actores sociales (campesinos y peones, personal de los laboratorios químicos, transportistas de diversas clases, expertos en logística, personal de seguridad, asesinos a sueldo, expertos en finanzas, mediadores y los grandes jefes) con niveles de participación,

responsabilidad, ganancia y de toma de decisión distintos. Lo que homogeniza a todos los Estados sudamericanos es el incremento constante que ha habido en el consumo de drogas durante los últimos años y que afecta a la sociedad civil sin distinciones socioeconómicas (Oficina de Drogas y Crimen de Naciones Unidas, 2012).

El negocio de la droga, por otra parte, opera a través de organizaciones que van desde la pequeña banda, pasando por las redes que tienen mayor cantidad de contactos y operan con una modalidad celular, hasta los carteles, que son los que determinan las características del mercado y se infiltran en las redes internacionales. Todas ellas comparten con el crimen transnacional los instrumentos y tácticas propios del accionar ilegal y criminal, es decir, la práctica del contrabando y la generación de corrupción y violencia. En este sentido, además, se encuentra en estrecha relación con otros tráfico ilegales como el de armas y despliega interconexiones complejas con actores que propagan la violencia intraestatal como las mafias, pandillas, grupos de autodefensas, paramilitares y guerrilleros, utilizando, incluso, tácticas que implementan el terror como mecanismo de presión.

Con respecto a este punto cabe mencionar, por un lado, la situación particular de Colombia y Perú donde el narcotráfico está ligado con la generación de conflicto debido a la instalación de una economía de guerra proveedora de los recursos económicos que sostienen el enfrentamiento armado en contra del Estado. En este sentido, Colombia padece las consecuencias de la vinculación de financiamiento que el narcotráfico sostiene tanto con la guerrilla, muy fortalecida desde la década de los años noventa, como con los grupos paramilitares tradicionales y, actualmen-

te, con las denominadas bandas emergentes.⁸ Con respecto al Perú, se destaca el avance de los grupos armados que responden a los remanentes de Sendero Luminoso que, luego de su derrota, encontraron refugio en los valles de los ríos Apumarac y Enre y del Alto Huallaga. Desde allí comenzaron a reorganizarse en un contexto nacional de desactivación de las bases contraterroristas y la reducción del presupuesto a las Fuerzas Armadas; a partir del año 2000 establecieron una alianza con grupos narcotraficantes ofreciéndoles primero seguridad y facilidad para el tráfico, y luego, entre 2004 y 2006, incursionando en el cultivo de la hoja de coca, su procesamiento y venta a los grupos narcos (Benassi, 2009).

Por otro lado, encontramos el escenario brasileño que registra una concentración de la violencia en las favelas y posee una trayectoria no desdeñable de episodios de desbordes hacia las áreas urbanas. Grupos como el Primer Comando de la Capital, Terceiro Comando, Amigos dos Amigos o el Comando Vermelho tienen amplios márgenes de maniobra y hasta el control de varias favelas (Saint Pierre y otros, 2008).

En este punto resulta oportuno señalar que el fortalecimiento de las redes de tráfico y la generación de violencia siempre ocurren

⁸ Se conocen como bandas emergentes a las agrupaciones surgidas con posterioridad al proceso de desmovilización iniciado por el ex Presidente de Colombia, Álvaro Uribe, con algunos de los movimientos paramilitares tradicionales como las Autodefensas Unidad de Colombia en 2005. En los últimos años, se estima que esas bandas emergentes poseen entre 4 mil y 10.200 hombres y una presencia en 29 departamentos colombianos. Algunos de los grupos más conocidos se denominan Machos, Los Rastrojos, Nueva Generación, Águilas Negras, Los Urabeños, Los Paisas, Ejército Revolucionario Popular Antiterrorista, Renacer. Para mayores datos con respecto a este tema, consultar: "Las Bacrim, nuevas responsables de las masacres en Colombia". Disponible en: http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2011/02/110224_colombia_informe_onu_en.shtml

en un contexto económico y social que favorece la reproducción de las condiciones necesarias para que el negocio ilegal florezca. En relación con ello, no caben dudas de que el incremento de la pobreza y la desigualdad, por ende, de la exclusión, son realidades que explican e incluso legitiman internamente la opción por la ilegalidad. Con relación a esto, varios especialistas mencionan el “impacto positivo” que el narcotráfico tiene en cierta parte de la sociedad, bajo circunstancias de ausencia estatal, vinculado a una relativa mejora de la situación económica y, desde un punto de vista social, ligado al sentido de pertenencia que se genera a partir de la inclusión de jóvenes en los grupos o circuitos criminales. Y este impacto positivo es quizás el riesgo más grande que se corre y de la mano del cual la gobernabilidad queda definitivamente comprometida. Este ítem también se puede vincular con la realidad de los sectores rurales más desfavorecidos de Colombia, Perú y Bolivia que encuentran un cultivo redituable económicamente en el arbusto de coca (Echeverri Perico, 2000).

Por consiguiente, el narcotráfico se erige como una empresa capitalista que permea las fronteras de las naciones sudamericanas y se despliega al interior de los Estados aventajándose de las necesidades insatisfechas de los sectores vulnerables de las sociedades civiles. Estas últimas, además, terminan expuestas en su conjunto a la generación de violencia que, en caso de llegar a niveles muy elevados y de estar acompañada por la penetración de la corrupción en las estructuras políticas, puede comprometer la institucionalidad democrática que las representa y gobierna.

Este contexto dual, por un lado, de amenaza grave y contundente a la seguridad pública en los distintos Estados y, por otro, de ligazón

e impacto transnacional que poseen los grupos ilegales que materializan dicha amenaza, encuadra el debate acerca de la instrumentalización de las Fuerzas Armadas para combatir al narcotráfico. En este sentido y como se pudo visualizar en el apartado anterior, si bien la tendencia general en el subcontinente es favorable a dicha instrumentalización, cuanto menos de manera complementaria, en muchos círculos académicos y políticos aún se discute sobre la pertinencia y los riesgos que conlleva la intervención militar en la lucha contra las drogas. Este debate tiene lugar en un escenario de escasos resultados obtenidos hasta el momento en el intento por detener y contrarrestar la propagación del tráfico de drogas y se relaciona esencialmente con tres cuestiones.

En primera instancia, se puede mencionar las probables implicancias que tiene el involucramiento de las Fuerzas Armadas en los asuntos de seguridad interna en lo que se refiere al respeto de los derechos humanos de la sociedad civil. Este tema en particular se vincula con la capacitación y entrenamiento profesional proporcionado por la institución castrense a sus efectivos, coherente con su función de defender a la nación de las amenazas externas y no afín a las tareas de seguridad doméstica consistentes en confrontar a agrupaciones no estatales. En línea con esto, también cabe indicar la desproporción y falta de pertinencia de los medios militares, en especial los equipos y sistemas de armas, con relación a una amenaza como la del tráfico de drogas. Recordemos que el desafío inherente al tráfico de drogas está enlazado con aspectos socioeconómicos específicos de los estratos de población que se encuentran inmersos en las fases de dicho circuito productivo comercial ilegal.

En segundo lugar, hay que considerar los inconvenientes que puede acarrear una parti-

cipación militar masiva y que exceda un rol centrado en cumplir los requerimientos logísticos y de inteligencia en cuanto a su vínculo con las fuerzas de seguridad. Al respecto, es conocido el hecho de que muy comúnmente entre las Fuerzas Armadas y la Policía existen diferencias a nivel de sus usos y costumbres institucionales que se traducen al interior de cada uno de estos establecimientos como una cultura de grupo particular que las distancia mutuamente y, por lo general, produce tensiones y competencias que no son afines al momento de pensar en una labor conjunta e integrada.

En tercera y última instancia, el debate acerca de la participación militar en el combate contra las drogas se apoya en los riesgos que implica la exposición de la institución castrense a la influencia de la corrupción proveniente de las redes del crimen transnacional. Con respecto a este punto, no se debe perder de vista el impacto negativo que dicha situación puede significar en la solidez y reputación de la institución que por excelencia es la encargada de la defensa del Estado.

Como se puede observar, los ítems en torno a los cuales se sostiene el debate sobre la pertinencia y riesgos de la participación de la institución militar en la confrontación directa de una amenaza no tradicional como la del narcotráfico, son de consideración. Esto se debe en buena medida a que involucran, por un lado, el devenir de la situación de los derechos humanos de las sociedades civiles en un área geográfica en la que, históricamente, la mayoría de los Estados han atravesado experiencias complejas relacionadas con la intervención de las Fuerzas Armadas más allá de su ámbito de saber profesional. Por el otro, se vinculan tanto con el correcto desempeño de una de las instituciones fundacionales del Es-

tado nación en Sudamérica como con las relaciones que la misma mantiene con las fuerzas policiales.

Algunos apuntes para una breve reflexión final

Teniendo en consideración las cuestiones abordadas en los apartados precedentes, es importante realizar algunas precisiones a modo de conclusión que contribuyan a articular una reflexión final sobre la temática propuesta.

Para comenzar, es importante notar que la vigencia del debate acerca de la pertinencia y los riesgos de la participación de la institución castrense en la lucha abierta contra el negocio de las drogas se relaciona estrechamente con la virulencia que dicho fenómeno ha desplegado en el último decenio en Sudamérica y en general en toda la región latinoamericana, y con los escasos resultados obtenidos por los diferentes gobiernos nacionales (Oficina de Drogas y Crimen de Naciones Unidas, 2012).

En línea con esto, tampoco se debe perder de vista la circunstancia de que, pese a la existencia en algunos países de una fuerte oposición de la dirigencia política y de la sociedad civil a que los efectivos militares estén vinculados con el combate de los grupos narcos, aquella misma virulencia ha conducido progresivamente a los decisores de las políticas públicas del área de la seguridad a avanzar por la senda del recurso del instrumento militar, cuanto menos con un rol complementario al desplegado por las fuerzas policiales.

En este sentido, en primer lugar es dable puntualizar que la revisión de los marcos legales nacionales vigentes correspondientes a los Estados sudamericanos indica que estos en-

frentan la amenaza no tradicional del crimen organizado, y en particular al narcotráfico, de manera no homogénea.

No obstante, se puede identificar una línea de acción que, de modo preponderante, avanza sobre el diseño y la ejecución de las políticas públicas destinadas a la atención de los asuntos de seguridad doméstica y que se vincula con el incremento de la peligrosidad de la amenaza en cuestión. Dicha línea de acción —que tiende a extenderse alcanzando prácticamente a la totalidad de los Estados del subcontinente— determina el rol complementario, pero activo, de las Fuerzas Armadas, como así también la participación de los Ministerios de Defensa en el diseño y la ejecución de varias de las políticas destinadas a combatir la amenaza narcotraficante. De este modo, el recurso del instrumento militar se materializa, en la mayoría de los casos, en su colaboración con la fuerza policial desde un punto de vista logístico y de inteligencia.

Este empleo complementario de las Fuerzas Armadas en la lucha contra las drogas en algunos países como Bolivia, Perú, Colombia y Venezuela adquiere un cariz incluso más contundente y definido dado que los efectivos militares se ven involucrados en acciones de erradicación de cultivos ilegales, de interdicción de precursores químicos y cargamentos de droga, y en la destrucción de laboratorios y centros de procesamiento clandestinos. Esto, además de combatir a los grupos armados ligados a la protección del negocio de las drogas o directamente a su consecución, como acontece en Colombia y Perú. Finalmente, se debe señalar también la propensión de la mayoría de los gobiernos a reforzar los lazos interesa-

tales de colaboración en el combate contra el narcotráfico y las redes del crimen organizado, con una presencia militar mediatizada por la institucionalidad civil de los ministerios de Defensa.

En segunda instancia asimismo se debe apuntar que el aumento señalado de la peligrosidad del narcotráfico y en general la capacidad de desestabilización del crimen transnacional en Sudamérica parecen comenzar a influir o, cuando menos, tienen el potencial para hacerlo, en aquellos estados como Uruguay, Chile y en menor medida Argentina, cuya legislación aparta de modo rotundo a las fuerzas castrenses del combate de este tipo de amenazas no estatales.

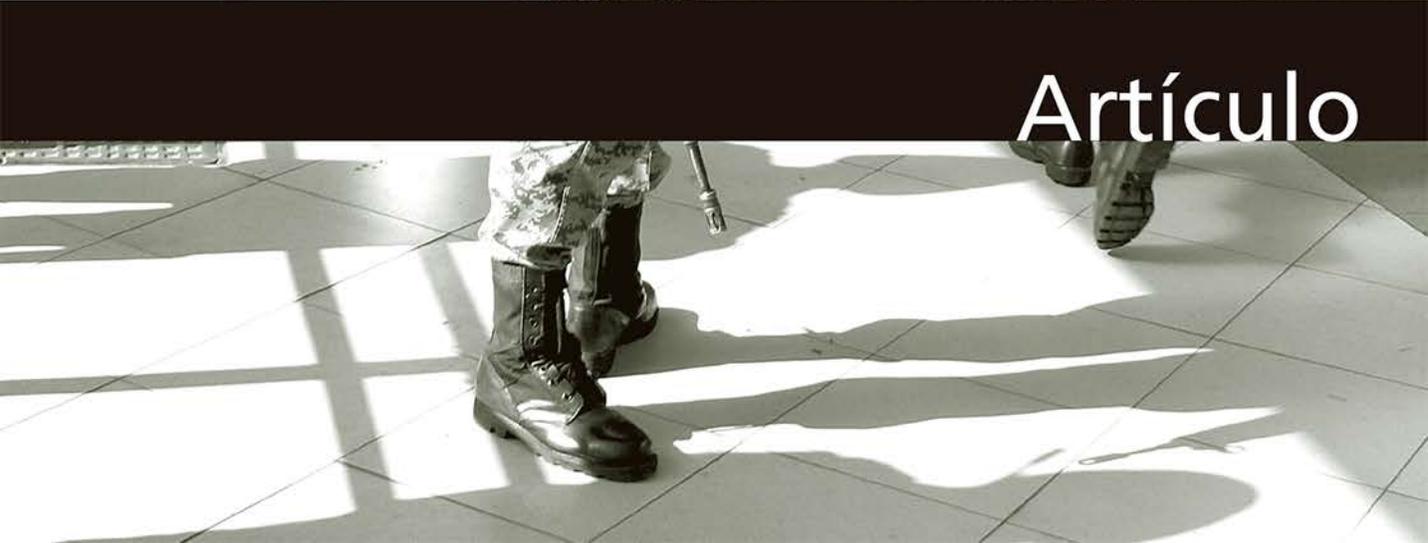
Por último, decir que la existencia de una tendencia en Sudamérica a la militarización de la seguridad pública amparada explícita o implícitamente en los esquemas normativos nacionales es paralela al discurso oficial que la mayoría de los gobiernos nacionales sudamericanos dispensan a favor de un enfoque multidimensional de la seguridad. Ello acontece en buena medida a razón de que si bien hay una intención política de implementar decisiones y políticas públicas que contemplen las connotaciones socioeconómicas involucradas en el fenómeno del narcotráfico, en correspondencia con la orientación político-ideológica de los muchos de los gobiernos de turno, es cierto también que el desarrollo alcanzado por las agrupaciones criminales no deja mucho margen de acción para articular respuestas frente a los problemas de seguridad domésticos que dejen por fuera de manera absoluta el empleo del instrumento militar.

Bibliografía

- Benassi, Ricardo (2009). “¿El eterno retorno de Sendero Luminoso?” Londres: BBC Mundo. Disponible en: http://www.bbc.co.uk/mundo/america_latina/2009/08/090804_2338_peru_sendero_luminoso_rb.shtml
- Busso, Anabella (2005). “La problemática de la seguridad a nivel mundial y regional. Incidencias en la política exterior y de defensa de la República Argentina”. *Desarrollo y Región Anuario 2004*. Rosario: Instituto de Desarrollo Regional.
- Calderón, Emilse (2011). “Brasil en el Consejo de Defensa Sudamericano: obstáculos a la cooperación y el liderazgo”. *Relaciones Internacionales*. Madrid: Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid. Disponible en: http://www.relacionesinternacionales.info/ojs/index.php?journal=Relaciones_Internacionales.
- Echeverri Perico, Rafael (2000). “Cultivos ilícitos, drogas y desarrollo rural”, en: Darío González Posso (compilador). *Conversaciones de paz: cultivos ilícitos, narcotráfico y agenda de paz*. Bogotá: INDEPAZ, junio.
- Jácome, Francine (2005). “Venezuela, reconceptualización de la seguridad (1999-2005): impactos internos y externos”. *Policy Paper 5*. Caracas: Programa de Cooperación en Seguridad Regional / Friedrich Ebert Stiftung, noviembre.
- Lederbur, Kathryn (2005). “Bolivia: consecuencias claras”, en: Coletta Youngers y Eileen Rosin. *Drogas y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Biblos.
- Oficina de Drogas y Crimen de Naciones Unidas (2012). “Informe mundial sobre las drogas 2012”. Disponible en: <http://www.unodc.org/southerncone/es/drogas/relatorio-mundial-sobre-drogas.html>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2010). “United Nations Office on Drugs and Crime”. *World Drug Report 2010*. Viena: United Nations.
- Resdal (2010). *Atlas comparativo de la defensa en América Latina*. Bogotá: Programa de Cooperación en Seguridad Regional / Friedrich Ebert Stiftung.
- Revista del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas II, 2* (2008). Perú, septiembre. Disponible en: http://www.cccfaa.mil.pe/BIBLIOTECA_MATERIAL/RevistaC-CFFAA2_2.pdf
- Saint Pierre, Héctor; Paulo Loyola Kuhlmann y Érica Winand (2008). “Militares y tareas subsidiarias: la inconsistencia política de la reglamentación de las misiones de las Fuerzas Armadas en Brasil”. *Boletín Resdal, IV, 30*. Buenos Aires, agosto.
- Sucre, Ricardo (2003). “La política militar en la Constitución de 1999 ¿cambio o continuidad?” *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales, IX, 1*. Caracas: Universidad Central de Venezuela, enero-abril.
- US Department of State (2010). *International Narcotics Control Strategy Report, I*, marzo. Disponible en: <http://www.state.gov/documents/organization/137411.pdf>
- Zaverucha, Jorge (2008). “La militarización de la seguridad pública en Brasil”. Disponible en: www.nuso.org/upload/articulos/3498_1.pdf



Artículo



Frente a la violencia: movilizaciones ciudadanas en México

Pascale Naveau¹
Geoffrey Pleyers²

*Fecha de recepción: 1 de septiembre de 2012.
Fecha de aceptación y versión final: 13 de noviembre de 2012.*

Resumen

¿Qué puede hacer la sociedad civil frente a la explosión de violencia que caracteriza a México en los últimos años? Este artículo aborda esta cuestión primero a nivel teórico y conceptual, y luego a nivel empírico. La sociedad civil empezó una movilización ciudadana cuyo objetivo residiera en visibilizar a las víctimas de la llamada “guerra contra el narcotráfico” y encontrar justicia para las personas fallecidas. En la primera parte, el texto presenta las perspectivas teóricas de Mary Kaldor y de Michel Wieviorka como base conceptual para un cuestionamiento de las políticas de militarización, incorporando la noción de “seguridad humana” como opción para creación de políticas alternativas. En la segunda parte, se analiza el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad en México y una campaña de *hackers* informáticos, Anonymous, enfatizando las dimensiones expresivas y culturales de estos movimientos en los cuales la subjetividad y la creatividad de los participantes tienen un papel central.

Palabras clave: movimientos sociales, sociedad civil, violencia, militarización, seguridad humana, subjetividad, ciudadanía, México.

Abstract

What can civil society do against the explosion of violence that has characterized Mexico in recent years? This article first addresses this issue theoretically and conceptually, and then empirically. It begins with questions of militarization policies and a presentation of Mary Kaldor's and Michel Wieviorka's theoretical frameworks. That is to say, we begin by taking seriously the concept of “human security” as a path to alternative policy-making. We then analyze the “Movement for Peace with Justice and Dignity” in Mexico, alongside an “Anonymous” hackers' campaign, emphasizing the centrality of the expressive and cultural dimensions of these movements, where participants' subjectivity and creativity play a central role.

Keywords: social movements, civil society, violence, militarization, human security, subjectivity, citizenship, Mexico.

1 Candidata a doctora por la Université Catholique de Louvain.
Correo electrónico: pascale.naveau@student.uclouvain.be

2 Investigador titular del Fondo Nacional de la Investigación Científica (FNRS). Profesor de Sociología en la Université Catholique de Louvain y en el CADIS, EHESS, París.
Correo electrónico: Geoffrey.Pleyers@uclouvain.be

En diciembre de 2006, poco después de la toma de poder y en un contexto de falta de legitimidad postelectoral (Olivé, 2008), el Presidente de la República mexicana Felipe Calderón declaró la guerra al narcotráfico y decidió enviar al Ejército a las regiones más sensibles. Al final de su sexenio, el balance de su política de seguridad resultó siniestro: en enero de 2012, la Procuraduría General de la República contaba con 47.515³ homicidios relacionados con la guerra entre el Ejército y los narcotraficantes en lo que iba de su mandato. Según fuentes no institucionales, estas cifras se elevaron a más de 60 mil muertos. Entre ellos, víctimas de balas perdidas, atentados, secuestros o violaciones a los derechos humanos. Desde 2006, 45 periodistas fueron asesinados en México (Vergara, 2012), llevando a Reporteros Sin Fronteras a clasificar al país como el segundo más peligroso para los periodistas en 2011, después de Irak.⁴

La estrategia de militarizar varias regiones del país no logró limitar el poder de los carteles y contribuyó, al contrario, a la expansión de la violencia. Los defensores de derechos humanos denunciaron abusos recurrentes por parte de militares (Carlsen, 2012). Es más, el Ejército no está exento de corrupción y de conexiones con el narcotráfico. Varios generales están acusados de estar relacionados con el narcotráfico (Amnistía Internacional, s/f). Muchos militares desertaron del Ejército para unirse a las filas de los carteles. Peor aún, en 2007, un grupo de ex militares se convirtió en el brazo armado del poderoso Cartel de

Tijuana antes de operar por su propia cuenta y de convertirse en el cartel más violento del país, Los Zetas, el cual sigue en su mayoría constituido por antiguos militares y desertores. Según Edgardo Buscaglia, los carteles mexicanos tienen la particularidad de trabajar según un modelo de empresa cuyo funcionamiento depende mucho más de las estructuras corruptas del Gobierno que de los integrantes de los carteles.⁵

En este contexto, ¿qué puede hacer la sociedad civil frente a esta explosión de violencia cuando las autoridades parecen impotentes? Este artículo aborda esta cuestión primero a nivel teórico y conceptual y luego a nivel empírico. En la primera parte, presentaremos las perspectivas teóricas de Mary Kaldor y de Michel Wieviorka, quienes aportan las bases conceptuales de un cuestionamiento a las políticas de militarización y de una concepción alternativa centrada en la “seguridad humana”, la cual conduce a dar un rol más importante a la sociedad civil. En la segunda parte, analizaremos las movilizaciones ciudadanas, que se han multiplicado en México, para exigir otro tipo de política de seguridad y una paz justa. Para este análisis, nos apoyaremos en las observaciones y los resultados ofrecidos durante el trabajo de campo llevado a cabo con Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad durante el verano de 2012. La colecta de datos, a lo largo de este trabajo de campo, se hizo a partir de 13 entrevistas con los miembros del Movimiento, observaciones, lecturas de prensa y diversos comunicados del Movimiento. Conjuntamente, daremos una presentación de la campaña de los *hackers* informáticos Anonymous, en el

3 Disponible en: www.pr.gob.mx/temas%20relevantes/estadistica/HOMICIDIOS%20POR%20PRESUNTA%20RIVALIDAD%20DELINCUENCIAL%202011%20%28Enero-Septiembre%29.pdf

4 Disponible en: <http://fr.rsf.org/report-mexique,184.html>

5 Entrevista con Edgardo Buscaglia llevada por Yaotzin Botello. Berlín, 29 de septiembre de 2010. Disponible en: <http://yaotzin.blogspot.de/2010/09/cuando-el-dolor-llegue-azcarraga.html>

estado de Veracruz. Las características entre Anonymous y el Movimiento por la Paz son bastante distintas pero ambos ejemplos de movilización civil presentan la similitud de visibilizar, denunciar y responder a la situación de violencia en México.

La seguridad humana y el rol de la sociedad civil

Con base en largas experiencias de terreno en los Balcanes, en África, en Afganistán y en Irak, Mary Kaldor muestra que mientras las “guerras antiguas” oponían Estados naciones, en las “nuevas guerras” se enfrentan redes de actores de varios tipos y con una fuerte presencia del crimen organizado, así como del tráfico de drogas, armas y seres humanos. Estas guerras generan una situación en la que ciertos actores tienen interés en que el conflicto se prolongue para aprovecharse de las zonas donde ya no hay ley que valga, donde la impunidad y la debilidad del Estado constituyen un marco favorable para sus actividades criminales. En estas situaciones, movilizar los medios utilizados para afrontar las guerras clásicas se revela contraproducente, puesto que esto suma a la violencia de las bandas criminales, la violencia de las Fuerzas Armadas y la represión, ampliando el clima de impunidad.

En México, la declaración de la “guerra contra el narcotráfico” del Presidente Felipe Calderón tuvo como consecuencia la militarización de varias ciudades y regiones del país y la movilización del Ejército y de medios de acción similares a los utilizados en una guerra convencional, lo que llevó a muchos abusos y a la falta de respeto de los derechos humanos por parte de las fuerzas de seguridad. Para justificar su estrategia ofensiva, el Presidente

Calderón explicó que la situación de violencia en el país estaba tan avanzada y los cuerpos de Policía tan corruptos, que no había otra opción que recurrir al Ejército para enfrentar al crimen organizado (Botello, 2012). La población y la sociedad civil son, hoy en día, víctimas al mismo tiempo del crimen organizado, de la militarización de ciertas regiones del territorio mexicano y de una impunidad generalizada. Como se ha enfatizado en numerosas investigaciones, “la convicción de la inmunidad es un elemento decisivo para pasar inmediatamente a la barbarie” (Wieviorka, 2004: 272).

Frente a esta situación, el concepto de “seguridad humana” puede ser la base de un análisis distinto y de otras políticas de seguridad. Primeramente se señaló en el reporte del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sobre el desarrollo humano de 1994:

Durante mucho tiempo, el concepto de seguridad ha sido interpretado de manera muy estrecha: la seguridad del territorio frente a las agresiones exteriores o la protección de los intereses nacionales en los asuntos internacionales. La seguridad es generalmente considerada como un atributo de los Estados naciones y no como un atributo de las personas.

Según el enfoque de la seguridad humana, la seguridad no puede ser concebida únicamente como la ausencia de violencia. Mary Kaldor (2007; 2010) sostiene que poner a las personas y no a los Estados como sujetos centrales de las políticas de seguridad nos obliga a tomar en cuenta no solo la violencia física, sino también otros factores que vuelven la vida insegura y que constituyen condiciones que generan la violencia, contribuyendo a la ampliación de lo que el sociólogo francés Michel Wieviorka

(2004) nombra “el espacio de la violencia”. Por lo tanto y apoyándose en numerosos estudios de caso, Mary Kaldor considera que el único método eficaz para prevenir la violencia es actuar respecto a las condiciones que fomentan el desarrollo de la violencia. Para esto, propone colocar en el centro de las políticas de seguridad y de lucha contra la violencia el respeto de los derechos humanos y la protección de la sociedad civil; una repartición imparcial de la justicia y la lucha contra la impunidad; autoridades políticas electas con una clara legitimidad democrática; y políticas de desarrollo económico y social más favorables a las poblaciones de las zonas afectadas por los conflictos. Ninguno de esos cuatro elementos es actualmente aplicable en México.

Mary Kaldor (2003) pone entonces a la sociedad civil como el actor central de la promoción de un cambio dentro de cada una de estas áreas y en particular para denunciar los abusos y permitir el surgimiento de una autoridad política con una fuerte legitimidad. Por lo tanto, considera a la sociedad civil como “la respuesta más eficaz para contrarrestar la guerra”.

Michel Wieviorka (2004: 50) comparte este enfoque en la necesidad de reencastar los problemas de seguridad, violencia e impunidad en las condiciones políticas, institucionales, sociales y jurídicas de la sociedad en la que se desarrollan. Enfatiza también la necesidad de tomar en cuenta el contexto nacional e internacional. Señala que la propagación de la violencia encuentra las condiciones propicias en:

La regresión y el debilitamiento de las instituciones garantes de las relaciones sociales, que estén a cargo del orden y de la seguridad, de la socialización (la escuela) o que encarnen el estado de bienestar. (...) Cuando no hay más autoridad, y mucho

menos normas o reglas impuestas a todos por medio de las instituciones, entonces, la violencia encuentra las condiciones ideales para desarrollarse (Wieviorka, 2004: 64-65; Zermeño, 2005).

En México, la falta de presencia estatal e institucional en ciertas regiones del territorio nacional permitió al crimen organizado infiltrarse dentro de la sociedad, ofreciendo servicios y bienes no cumplidos por el Estado (Loeza Reyes y Pérez-Levesque, 2010). Según Marcelo Moriconi Bezerra (2011: 628), “los individuos establecerán sus estilos de vida a partir de los modelos institucionales, pero sabiendo que estos modelos no funcionan y que tomarlos estrictamente será condenarse al fracaso”. El crimen organizado aparece cuando hay necesidad de establecer un nuevo orden en una sociedad corrupta en la cual el Estado ya no cumple con sus funciones.

En México, más que en otras partes, la mundialización y el fin de un modelo nacional ha engrandecido considerablemente el “espacio de la violencia”, ya que se conjuga una fuerte apertura a ella debido a una baja regulación estatal, altos niveles de corrupción y de impunidad, así como un debilitamiento de instituciones y vínculos sociales, lo que llevó a Wieviorka a calificar al país como una sociedad derrotada y en vía de desmodernización, o como una democracia vacía.

La violencia surge en México desde distintos canales cuyos actores son no solamente miembros del crimen organizado sino también individuos representando la autoridad pública. Así, la violencia ejercitada por parte del Estado puede ser de naturaleza “perversa” cuando los actores que detienen de manera legítima la violencia (Policía o Ejército) la usan con el objetivo de enriquecerse. Cuando los

actores públicos privatizan y desvían el uso de la violencia, llegan a aterrorizar la población de civiles (Wieviorka, 2005: 59). Los ejemplos de policías, jueces y otros representantes corruptos del Estado no hacen falta y, según Latinobarómetro, 70% de la sociedad no confía ni en la Policía ni en el sistema judicial mexicano.⁶ México enfrenta así una situación de violencia fuera de lo común, cuya complejidad y pluralidad de sus orígenes hacen la situación bastante intrincada.

Desde 2006, la estrategia del Gobierno ha consistido en capturar a los “capos” con el objetivo final de atomizar los carteles y provocar así su desaparición. Esta estrategia causó disputas internas dentro de los carteles, lo que hizo crecer las cifras de muertos (Modonesi, 2011). Frente a esta coyuntura, a la imposibilidad de “no hacer nada”, al drama y a la emergencia nacional, la sociedad civil comenzó una movilización ciudadana cuyo objetivo residiera en la denuncia de esta situación insostenible en la cual está inmersa el país.

El Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad

En este contexto, ¿cuál ha sido la respuesta de la sociedad civil a la situación de violencia? Según Laura Loeza y Mariana Pérez-Levesque (2010), la respuesta por parte de la sociedad puede ser de tres rangos. En primer lugar, puede no denunciar; luego, puede “organizarse para denunciar y resistir a estas formas de violencia”, y la última opción reside en la solicitud del asilo político en otro país. En este artículo, nos interesaremos en la segunda op-

ción que consiste en la movilización ciudadana frente a la violencia en México. En este país existen múltiples organizaciones o colectivos que a diario luchan contra la impunidad y por el respeto a los derechos humanos. Existen también iniciativas más puntuales que actúan de manera fuerte, pero única. A pesar de una cierta desarticulación entre las movilizaciones sociales o ciudadanas, existen actores que se erigen en contra de la violencia generada por los carteles y el Estado mexicano. Para analizar e ilustrar estas movilizaciones ciudadanas, nos referiremos primero al Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad (MPJD) y luego a la acción del grupo Anonymous en el Estado de Veracruz.

El MPJD surgió en abril de 2011, después de un drama personal vivido por el poeta Javier Sicilia, pues su hijo fue asesinado por miembros del cartel Los Zetas en Cuernavaca, una pequeña ciudad cercana a la capital mexicana. La muerte del hijo del poeta encontró un gran eco tanto mediático como dentro de la sociedad mexicana. Los días siguientes, miles de estudiantes, artistas y jóvenes activistas movilizados contra la militarización del país, salieron a las calles para manifestar su solidaridad y exigir otra política frente al narcotráfico; todos ellos, defensores de derechos humanos, ecologistas, representantes de la Iglesia, sindicatos y ciudadanía en general (Estrello, 2011). En mayo de 2011, Javier Sicilia organizó una marcha hacia la capital para denunciar la magnitud de las secuelas de la guerra llevada por el Gobierno y exigir que se pusiera un alto a la militarización y a la inseguridad, demandando una justicia imparcial y eficaz.

Con los recursos emotivos (Jasper, 2012) de los cuales podía aprovechar en este entonces, el MPJD pudo organizar varias acciones a las cuales se sumaron más de 90 mil par-

⁶ Latinobarómetro. Disponible en: <http://www.latinobarometro.org/latino/LATANalyzeQuestion.jsp> (Consulta: 5 de abril de 2012).

ticipantes. Tales manifestaciones subjetivas y emotivas del Movimiento no se limitaron a las reivindicaciones políticas. Así, los actos artísticos y los testimonios públicos de las víctimas no se solo atraían a los medios sino que comprometían, de manera profunda, al manifestante en su ser entero, su espíritu y su voluntad de cambiar los esquemas en los cuales el poder y los narcotraficantes actúan en México. Los sentimientos, la subjetividad, las emociones (Goodwin, Jasper y Poletta, 2001) y el cuerpo (McDonald, 2006) del actor se encuentran en un impulso que es a la vez expresivo y compasivo, y que reubica al ser humano en el centro de las preocupaciones y reivindicaciones de otra política de seguridad.

El 8 de mayo de 2011, marchas Por la Paz con Justicia y Dignidad fueron organizadas en 40 ciudades dentro del país y en 20 ciudades en el extranjero. En este proceso, muchos actores distintos se agregaron a las marchas y ofrecieron a las víctimas un apoyo para construir una identidad del “nosotros”, dando legitimidad a las propuestas y demandas del Movimiento (Maihold, 2012). Gracias a estas manifestaciones emotivas, subjetivas, expresivas y pacíficas, 90 mil a 200 mil (Maihold, 2012) personas se juntaron en el zócalo de la Ciudad de México, con el objetivo de abrir un debate en el espacio público a propósito de la estrategia del Gobierno frente a la violencia, el cual constituye un rol fundamental de la sociedad civil según Mary Kaldor (2003).

Este encuentro dio a luz un movimiento ciudadano que conduciría varias marchas y dos “caravanas del consuelo” (Estrello, 2011) entre varias ciudades mexicanas afectadas por las consecuencias de los homicidios y la violencia generada por el narcotráfico y la guerra del Gobierno contra los carteles. Durante seis días, la caravana pasó por 12 Estados del

país para llegar al destino final: Ciudad Juárez, considerada una de las urbes más peligrosas del mundo. Allí fue firmado, entre varias organizaciones civiles, un Pacto Ciudadano Por la Paz con Justicia y Dignidad. Esta caravana tenía también el objetivo de “liberar la palabra” y permitió a cientos de víctimas o familiares de víctimas expresar su sufrimiento. La experiencia que se vive entre el testimonio de las víctimas de la violencia y la colectividad⁷ plantea la construcción de un sujeto colectivo como el MPJD (Linares, 2012). Según Mary Kaldor (2003: 140-141), la creación de un conocimiento (indispensable para la comprensión de un conflicto y de su resolución) encuentra su origen en los testimonios de las personas profundamente impactadas y comprometidas con el conflicto.

Desde la primavera de 2011, el MPJD presenta una plataforma de diálogos regulares con el Gobierno y distintos actores políticos. Así, un actor civil logró impulsar una reacción por parte del Gobierno frente a la situación de la violencia en el país. En este sentido, el Movimiento por la Paz tiene por objetivo “movilizar el capital político de las víctimas” (Estrello, 2011) para que se conviertan, de su condición de víctimas, a luchadores por la justicia. Esta exigencia de reconocimiento como actor social y no solo como víctima permite la constitución de una identidad positiva y propositiva sobre la cual se basa la construcción de un movimiento social (Wieviorka, 2008; Mathieu, 2004). Después de estas marchas, caravanas, diálogos con las autoridades públicas y otras acciones, los miembros del MPJD se construyeron como actores. Según Michel Wieviorka (2008: 89), este proceso permite al actor de plasmar la experiencia vivida y unirse a la acción en su propia realidad.

⁷ Llamadas por Jorge Linares: “el baño del dolor”.

Un año después del surgimiento del Movimiento, acciones diarias se organizan en México y en el extranjero. La campaña “En los zapatos del otro” fue adoptada por grupos de apoyo al MPJD en distintas ciudades occidentales.⁸ Consistió en la difusión de una serie de testimonios de personas relatando la vida de víctimas de la violencia en México. Otras iniciativas se ubican a nivel local e insisten en la necesidad de “reconstruir el tejido social”. En muchas ciudades se han creado grupos de médicos, estudiantes, padres, mujeres y artistas que se organizan para apoyar a los mexicanos y mexicanas a salir de sus casas y a retomar posesión del espacio público, para volver a crear una cierta convivencia social traducida en vínculos sociales. De hecho, la violencia y el miedo que la acompaña desalentaron a los habitantes en muchas regiones del país a salir a la calle y participar en actividades públicas.

Los actos y manifestaciones de estos movimientos han relacionado las reivindicaciones con un repertorio de acciones caracterizadas por una gran creatividad cultural y una fuerza expresiva. Frente a la guerra contra el narcotráfico, el MPJD propone enfrentar las causas profundas del aumento de la violencia, empezando por la impunidad y las políticas económicas responsables de ser la fuente del crecimiento de la pobreza y la corrupción. El Movimiento exige fortalecer el tejido social e implementar iniciativas ciudadanas y políticas contra la miseria, la pobreza, el desempleo y la falta de oportunidades, en el marco de las políticas públicas pero también de iniciativas ciudadanas. Por lo tanto, el Movimiento busca no solo atacar las dimensiones más superfi-

ciales de la violencia sino que se centra sobre todo en proposiciones y acciones para cerrar lo que Michel Wieviorka (2004) llama el “espacio de la violencia”.

Señalando las fuentes socioeconómicas del malestar mexicano, el MPJD exige políticas socioeconómicas de largo plazo, favoreciendo la creación de empleos, un acceso a la educación y a un sistema de salud de calidad, accesible a todos. Algunos de sus dirigentes se han reunido con las autoridades del país y militan por otro tratamiento de la violencia, la impunidad y de la justicia en México. Proponen varias reformas concretas, pero sobre todo, otra manera de considerar el problema. A pesar de las campañas electorales, el Movimiento intenta guardar cierta distancia de los actores políticos.

Un movimiento expresivo y cultural

Pese a dirigir sus reivindicaciones a los políticos, el MPJD tiene también otros objetivos. Los aspectos expresivos y subjetivos tienen un lugar central. La compasión, la subjetividad y la experiencia vivida en el Movimiento son asuntos dignos de rescatar. La vulnerabilidad de las víctimas se representa y traduce a través de diversos actos artísticos y *performances*. Este proceso permite expresar emociones para las cuales las palabras ya no alcanzan. Por medio de la poesía, las palabras se confrontan con la guerra y contra el narcotráfico, la compasión contra el olvido y los rostros e identidades de los desaparecidos contra las estadísticas. Para expresar aquello donde ya no hay palabras, el Movimiento utilizó el arte como herramienta de expresión. Los aspectos expresivos y subjetivos (McDonald, 2006; Pleyers, 2010: capítulos 2 a 4) constituyen el corazón del Movimiento.

⁸ Ver el video disponible en: <http://movimientoporlapaz.mx/>

Según Jorge González de León, poeta y miembro del MPJD, el Movimiento pudo, gracias a los artistas, rescatar el sentido: “La gente que entra en contacto con el Movimiento y que se queda es porque se conmueve. Más que por razones racionales, es por un sentimiento no de compasión, sino de solidaridad”.⁹

Tanto la creatividad como la subjetividad de los participantes han ofrecido una visibilidad a la experiencia vivida y al sufrimiento que el Gobierno intentó disimular con su “guerra contra el narco”; aquello que las estadísticas encubren detrás de las cifras de las muertes y de los desaparecidos, las cuales no representan nada mientras las víctimas se cuentan en decenas de millones. Los *performances* artísticos y las acciones simbólicas para representar estas víctimas se multiplicaron. Durante abril de 2011, una acción artística fue llevada a cabo por un grupo de jóvenes. Durante la acción, se elaboraron 60 mil figuras de papel, las cuales representaron los 60 mil muertos que dejó la guerra contra el narcotráfico encabezada por el Presidente Felipe Calderón; estas figuras fueron colocadas en las calles y plazas de la Ciudad de México.

Miles de manifestantes y caravaneros han cargado las fotos de los retratos de sus desaparecidos y muertos. Con estos retratos, las víctimas narran la vida de sus desaparecidos, recitan poemas en homenaje a la vida, desafiando esta muerte que puede surgir en cualquier momento y en cualquier calle de México. Estas acciones, estas reuniones, cantos y testimonios han dando un poco de humanidad a cada víctima de esta guerra. En las ciudades europeas y norteamericanas, los participantes fueron invitados formar parte de una campaña que consistió en elegir a una de las víctimas y enviar una carta en

su nombre al Presidente de la República mexicana. En esta larga lista de personas, se repitió cada vez el nombre de la víctima, su edad y su ocupación, además de algunas palabras sobre su vida. Con este proceso, los que hasta ahora fueron tan solo “narcotraficantes caídos”, “policías muertos en la lucha contra la delincuencia” o “víctimas del narcotráfico” y hasta “víctimas de daños colaterales”, volvieron a ser seres humanos, víctimas de una guerra de la cual la salida parece inexistente. Un ejemplo:

Fernando y Raúl, 15 y 19 años, Ciudad Juárez. Dos hermanos que se encontraban en un mal lugar y fueron asesinados durante el intercambio de tiros.

Enrique, 32 años, dos hijos, Policía secuestrado, torturado y asesinado en Tijuana.

No importa si se trata de un miembro de la sociedad civil, un Policía o un narcotraficante: detrás de cada víctima hay una familia desconsolada. “Escogí a un Policía porque se quedan muchas veces en el olvido. Pero ellos también son víctimas de esta guerra y el dolor de sus familias es considerable” (testimonio de una participante en una movilización en Bruselas).

Durante estos *performances*, el participante presta su cuerpo, su voz, su pluma a las víctimas en un proceso de doble incorporación (*embodiment*) en el cual habla al mismo tiempo de su propio nombre y en el nombre de los desaparecidos. Estas manifestaciones subjetivas del Movimiento ciudadano no pueden reducirse a una puesta en escena de reivindicaciones políticas. Están en el corazón del movimiento por la paz. Los *performances* teatrales, las representaciones artísticas y las declamaciones no se limitan a ser sucesos (*happenings*) para atraer la atención de los medios. Comprometen profundamente al manifestante en todo su ser, su espíritu, así como su voluntad de modificar

⁹ Entrevista con Jorge González de León. Ciudad de México, 20 de julio de 2011.

los marcos en los cuales el poder y los narcotraficantes ejercen esta guerra. Compromete también sus sentimientos, su subjetividad, sus emociones y su cuerpo, y eso en un impulso que es tanto expresivo como emocional, y que reubica al ser humano en el centro de las preocupaciones y reivindicaciones por otra política de seguridad. Para ilustrar la relación entre el arte y las demandas y políticas y jurídicas de las víctimas, el artista *performancero* Gerardo Sánchez González explica:

Creo que es muy claro en el Movimiento por la Paz (...) la mayoría de las víctimas no se interesan por el arte ni la cultura. Ellos están interesados por sus víctimas. Pero cuando se dan cuenta que el arte es una oportunidad para conocer desde lo humano esta parte que ofrece un camino hacia la justicia, eso es rico para ellas también no.¹⁰

El MPJD es un movimiento social netamente mexicano y que tiene presencia en varias ciudades globales del mundo occidental (Los Ángeles, Nueva York, París, Barcelona, Londres, Berlín). Decenas de grupos en redes sociales como Facebook y diversos blogs aparecieron, y adicionalmente fue creada una página de Internet de la Red Global por la Paz en México.¹¹ Este apoyo internacional fortalece la legitimidad del Movimiento por la Paz y ayuda a tener un peso sobre el Gobierno mexicano. Mary Kaldor (2003) subraya la importancia de este apoyo internacional que se refleja dentro de la opinión pública global expresada por los medios de comunicación, la redes internacionales de militantes y de grupos ciudadanos. Este proceso ofrece a los militantes un sentimiento de no sentirse solos y aislados;

constituye un medio eficaz para cuestionar la legitimidad de las autoridades nacionales así como las políticas llevadas a cabo por el Gobierno. Una prueba del eco global del Movimiento es el nombramiento de Javier Sicilia como la personalidad del año dentro de los miles de manifestantes a través del mundo por la revista *Time*.¹² Y todas estas distintas acciones organizadas por actores internacionales constituyen una cadena de solidaridad global en favor de la ciudadanía mexicana. Muestran también una contestación frente a la política de seguridad mexicana. Pero ¿todo ello es suficiente para poder establecer la paz en México?

Anonymous versus Zetas

Al lado del MPJD, el grupo de piratas informáticos Anonymous manifestó también una movilización en contra de los carteles y contra la violencia en México. Esta red se compone de diversos colectivos autónomos que apoyan varias iniciativas ciudadanas que luchan por la paz en México. Cuando el Gobierno enfrentó los carteles con una estrategia de militarización del territorio nacional, Anonymous recurrió a métodos de acción mucho menos convencionales pirateando las páginas de Internet del Gobierno mexicano, de instituciones financieras y de bases de datos de los carteles.

Desafiando directamente al cartel de Los Zetas en el Estado de Veracruz, el grupo Anonymous anunció el 6 de octubre de 2011 su Operación Cartel. En un video ampliamente divulgado,¹³ un activista cubierto con una máscara anunció que, “cansado de no poder

10 Entrevista con Gerardo Sánchez González. Ciudad de México, 19 de julio de 2012.

11 Disponible en: <http://www.redglobalpazmexico.org/>

12 Revista semanal de actualidad internacional publicada en Nueva York.

13 Ver video disponible en: <http://www.youtube.com/watch?v=wjv3I0b8W6>

contar con las autoridades para disminuir las cifras de los muertos y el nivel de violencia”, el grupo Anonymus de Veracruz amenaza con divulgar informaciones sobre las relaciones de corrupción llevadas entre el cartel y distintos políticos, policías, militares y empresarios.

Luego de este anuncio, el cartel de Los Zetas secuestró—durante una marcha en favor del creador y jefe de redacción de WikiLeaks, Julian Assange— a uno de los miembros del grupo Anonymous. El cartel amenazó con matar a 10 personas por cada nombre denunciado. Una campaña internacional del grupo Anonymous surgió y logró liberar al secuestrado.¹⁴ Frente a las amenazas de muerte, el grupo decidió abandonar la Operación Cartel el 31 de octubre de 2011. Este enfrentamiento entre Los Zetas y Anonymous mostró el poder y los recursos que pueden tener los nuevos modos de acción basados en recursos informáticos, pero también los límites de cualquier acción frente a la violencia de los carteles.

Otras acciones fueron llevadas a cabo por Anonymous, siempre en el marco de la lucha contra la violencia en México. En octubre de 2011, el grupo pirateó la página de Internet del político Gustavo Rosario, ex procurador general en el Estado de Tabasco. Allí, los activistas se enteraron de las relaciones existentes entre este político y el cartel de Los Zetas. En la página de Internet del procurador se podía leer: “Gustavo Rosario es un Zeta”, firmado por “Anonymous México”. Hasta ahora persisten dudas sobre la identidad de los autores de esta acción.¹⁵ El carácter tremendamente heterogéneo de los

piratas informáticos permite mantener su anonimato y llevar a cabo ataques eficientes, pero esta estructura particular puede ser también propicia para “campañas de desinformación desarrolladas por los usurpadores o los servicios de seguridad de los Estados afectados”.

Conclusión

Como lo recuerda Wieviorka, la inseguridad es fruto de un problema mucho más profundo en el cual es importante focalizarse en las motivaciones de esta violencia y no solo en sus consecuencias. Por lo tanto, y para responder a la violencia, Mary Kaldor promueve la intervención de la sociedad civil como un actor fundamental para salir de la violencia y promover soluciones alternativas sustentables. Varios analistas concuerdan en considerar que la sociedad civil mexicana movilizada contra la violencia “no ha demostrado una capacidad organizativa suficiente para presentar un proyecto político alternativo”¹⁶ durante los debates previos a las elecciones presidenciales de julio de 2012. De hecho, el Gobierno de Felipe Calderón no tomó el camino de una reorientación estructural de su política en materia de seguridad ni los movimientos ciudadanos fueron capaces de animar el entusiasmo de los senadores cuando avalaron la iniciativa de la Ley General de Víctimas, la cual fue finalmente vetada por el Presidente.

Sin embargo, no es posible concluir que existe falta de capacidad organizativa ni un proyecto político alternativo sólido por parte del MPJD a partir de estas constataciones; argumentar esto no nos parece sustentable por dos razones fundamentales. Primero, porque

14 Ver video disponible en: <http://www.guardian.co.uk/technology/video/2011/oct/31/anonymous-hackers-mexican-drug-cartel>

15 “Vinculan a ex procurador de Tabasco con Los Zetas”. *Excelsior*, 31 de octubre de 2011. Disponible en: http://www.excelsior.com.mx/index.php?m=nota&id_nota=778579&crss=1

16 Ver, por ejemplo, Moloeznik, 2010.

se ignora el hecho de que, a partir de la toma de poder del Partido de Acción Nacional (PAN) en 2000, las autoridades mexicanas se caracterizaron por dar poca importancia y seguimiento a las reivindicaciones expresadas en movilizaciones sociales, como lo demuestran el incumplimiento del Acuerdo Nacional Para el Cambio –principal logro de las movilizaciones del frente El Campo No Aguanta Más en 2002 y 2003 (Bartra, 2009)– o el cierre de la empresa paraestatal Luz y Fuerza, a pesar de las movilizaciones y del apoyo popular del cual gozaba el Sindicato Mexicano de los Electricistas (Pleyers, 2011).

En segundo lugar, este análisis restringe al Movimiento en su componente político, ignorando el alcance de su impacto cultural y subjetivo. No obstante, es precisamente en este nivel que el MPJD alcanza su mayor impacto. Además, la naturaleza de los movimientos culturales en la era de la globalización a menudo los hace incompatibles con la construcción de una organización con mayor institucionalización (Pleyers, 2010: 90-100) lo que, según algunos analistas, limita su incidencia en la política formal y las políticas públicas. Los y las jóvenes activistas y muchos que se acercan a estas formas más culturales de activismo defienden la autonomía de su experiencia personal así como de sus movimientos frente a la política institucional. Se oponen al surgimiento de líderes. Temen que la eficiencia en influir en la política institucional que se ganaría con una mayor institucionalización del Movimiento, se haría a un precio que limite la creatividad del Movimiento, volviéndolo menos horizontal y participativo.¹⁷

17 Es una de las principales dimensiones del “dilema de la organización” en los movimientos sociales, analizado por Jasper (2006) y Mathieu (2004).

Bibliografía

- Ameglio, Pietro (2011). “Caminar en silencio para gritar ¡ya basta de la guerra!” *El Proceso* 1801, 1 de mayo de 2011.
- Amnistía Internacional (s/f). “México: decisión de la Suprema Corte de limitar el fuero militar debe extenderse a todas las cortes del país”. Disponible en: <http://amnistia.org.mx/nuevo/2012/08/22/mexico-decision-de-la-suprema-corte-de-limitar-el-fuero-militar-debe-extenderse-a-todas-las-cortes-del-pais>
- Bizberg, Ilán (2010). “Una democracia vacía”, en: Bizberg y Zapata. *Los grandes problemas de México: seis movimientos sociales*. México: El Colegio de México: 21-60.
- Bartra, Armando (2009). “Los campesinos contra el ogro omiso. Meandros del movimiento rural en el último cuarto de siglo”, en: Francis Mestrie, Geoffrey Pleyers y Sergio Zermeño (coordinadores). *Los movimientos sociales: de lo local a lo global*. Barcelona: Anthropos.
- Botello, Yaotzin (2012). “México: el país de los muertos sin nombre”. *Nueva Sociedad* 237: 179-187.
- Carlsen, Laura (2012). “Mexico’s False Dilemma: Human Rights or Security”. *Northwestern Journal of International Human Rights*. Chicago: Northwestern University School of Law: 146-153.
- Estrello, Luz (2011). *Contra la guerra en México, la caravana del consuelo y el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad*, XII, 30. México: OSAL: 144-161.
- Giordano (2011). “Aún estamos hasta la madre: el año en que nació un movimiento”. *The Narco News Bulletin*. Disponible en: <http://www.narconews.com/Issue67/articulo4557.html>
- Goodwin, J; J. Jasper y F. Poletta (2001). *Passionate Politics: Emotions in Social Movements*. Chicago: University of Chicago Press.
- Jasper, James (2006). *Making your Way*. Chicago: Press of the University of Chicago.
- Jasper, James (2012). “¿De la estructura a la acción? La teoría de los movimientos sociales después de los grandes paradigmas”. *Sociológica* XXVII: 7-48.
- Kaldor, Mary (1999). *New and Old Wars. Organized Violence in a Global Era*. Stanford: Stanford University Press.
- Kaldor, Mary (2003). *Global Civil Society-An Answer to War*. Cambridge: Polity Press: 140-141.
- Kaldor, Mary (2007). *Human Security*. Chicago: Polity Press.
- Kaldor, Mary y Shannon Beeb (2010). *The Ultimate Weapon is No Weapon*. Nueva York: Public Affairs.
- Linares Ortiz, Jorge (2012). “Opacidad y visibilización. Prácticas de visibilización y resistencia simbólica ante la violencia de la guerra contra

- el narco". *Razón y Palabra* 80. Disponible en: http://www.razonypalabra.org.mx/N/N80/M80/13_Linares_M80.pdf
- Loeza Reyes, Laura y Marianna Pérez-Levesque (2010). "La sociedad civil frente a la militarización de la seguridad pública en México". *Nueva Sociedad* 227: 136-152.
- Maihold, Günther (2012). "La "política del dolor" ante la (in)acción del Estado en materia de seguridad". *Nueva Sociedad* 240: 189-200.
- Martínez, Paris (2012). "Senadores abandonan a víctimas: no asisten para avalar iniciativa de ley". *Animal Político*, 20 de abril. Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/2012/04/senadores-abandonan-a-victimas-no-asisten-para-avalor-iniciativa-de-ley>
- Mathieu, Lilian (2004). *Comment Lutter?* París: Textuel.
- Moloznik, Marcos Pablo (2010). "Reflexiones y recomendaciones sobre el subsistema policial mexicano". *Revista Sufragio*. México: Instituto de investigaciones jurídicas UNAM.
- McDonald, Kevin (2006). *Global Movements*. Londres: Blackwell.
- Modonesi, Massim (2011). "Résistances Sociales au Mexique". *Etat de Résistances dans le Sud*. Louvain-la-Neuve: CETRI.
- Moricón Bezerra, Marcelo (2011). "Desmitificar la violencia: crítica al discurso (técnico) de la seguridad ciudadana". *Revista Mexicana de Sociología* LXXIII, 4: 618-643.
- Olivé, Léon (2008). "México 2006: el aborto de una prolongada transición a la democracia". *La Democracia en América Latina* 6. México: UNAM.
- Pereyra, Guillermo (2012). "México: violencia criminal y guerra contra el narcotráfico". *Revista Mexicana de Sociología* LXXIV, 3: 430-460.
- Pinard, Maxime (2012). "Réflexions sur le Cyberspace et les Anonymous". *Le Monde*, 8 de febrero de 2012. Disponible en: http://www.lemonde.fr/idees/article/2012/02/08/reflexions-sur-le-cyberespace-et-les-anonymous_1640008_3232.html
- Pleyers, Geoffrey (2010). *Alter-Globalization. Becoming Actors in the Global Age*. Cambridge: Polity Press.
- Pleyers, Geoffrey (2011). "Le Réinvestissement de l'espace Local par les Mouvements Mexicains. Refuge après les Impasses Politiques ou Creuset d'une Nouvelle Culture Politique?" *Cahiers des Amériques Latines* LXVI, 2: 39-55.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (1994). Informe sobre Desarrollo Humano. New York: Oxford University Press. Disponible en: <http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh1994/capitulos/espanol/>
- Sicilia, Javier (2011). *Nuevo pacto o fractura nacional*. *El Proceso*, 7 de mayo de 2011.
- Tuckman, Jo (2011). "Internet Becomes a New Battleground in Mexico's Drug Wars". *The Guardian*, 31 de octubre de 2011. Disponible en: <http://www.guardian.co.uk/world/2011/oct/31/internet-new-battleground-mexico-drugs?INTCMP=SRCH>
- Vergara, Lucía (2012). "Van 70 periodistas asesinados en 12 años". *Animal Político*, 9 de mayo de 2012.
- Villamil, Jenaro (2011a). "Anonymous suspende "Operación Cartel". Zetas liberan a ciberactivista". *El Proceso*, 4 de noviembre de 2011.
- Villamil, Jenaro (2011b). "Anonymous vs. Zetas: la otra guerra". *El Proceso*, 5 de noviembre de 2011.
- Wieviorka, Michel (2004). *La Violence*. París: Pluriel.
- Wieviorka, Michel (2008). *Neuf Leçons de Sociologie*. París: Pluriel.
- Zermeno, Sergio (2005). *La desmodernidad mexicana y las alternativas a la violencia y a la exclusión en nuestros días*. México: Océano.

Páginas web

Animal Político
<http://www.animalpolitico.com/2012/04/senadores-abandonan-a-victimas-no-asisten-para-avalor-iniciativa-de-ley>

Blogspot "Berlín, el viaje culminante"
<http://yaotzin.blogspot.de/2010/09/cuando-el-dolor-llegue-azcarraga.html>

Excelsior
http://www.excelsior.com.mx/index.php?m=nota&cid_nota=778579&trss=1

Latinobarómetro
<http://www.latinobarometro.org/latino/LATANalyze-Question.jsp>

Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad
<http://movimientoporlapaz.mx/>

Procuraduría General de la República
<http://www.pgr.gob.mx/>

Red Global por la Paz en México
<http://www.redglobalpazmexico.org/>

Reporters sans frontières
<http://fr.rsf.org/report-mexique,184.html>

The Guardian
<http://www.guardian.co.uk/technology/video/2011/oct/31/anonymous-hackers-mexican-drug-cartel>

Youtube
<http://www.youtube.com/watch?v=wjjv3I0b8Wo>

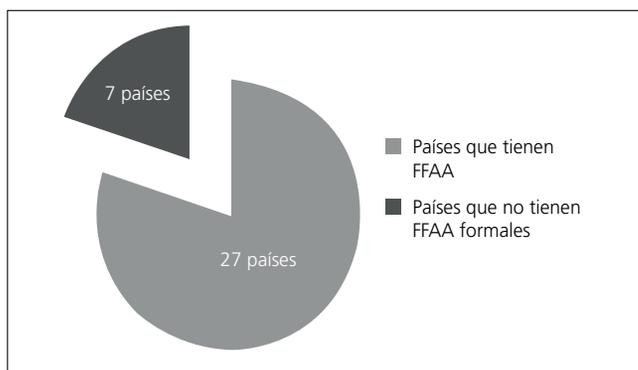


Comparativo

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 reestructuración 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:

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

- ma limitar sus actividades; b) planear en forma centralizada y ejecutar de forma descentralizada; c) evitar el empleo de espacios físicos y mediáticos al crimen organizado mediante acciones coordinadas con las autoridades civiles; d) instaurar puestos militares de seguridad; e) el establecimiento de grupos de coordinación operativa a nivel estatal, con la participación de autoridades civiles responsables de la seguridad pública; y f) 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.



Entrevista

La militarización de la seguridad ciudadana: una tendencia regional

Entrevista con Marcos Pablo Moloeznik Gruer¹

Por Jenny Pontón Cevallos

¿Cuáles son 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 factores son, por un lado, el fracaso tanto de las políticas criminales como del sistema de justicia penal -incluyendo las policías- de aquellos Estados donde el poder político ha tomado la decisión de comprometer directamente a las Fuerzas Armadas en el ámbito de la seguridad ciudadana; por otro lado, el dominio del denominado *populismo punitivo*, es decir, el discurso de mano dura y tolerancia cero, y del innegable atractivo que ejercen los militares en tanto institución, por su profesionalismo, disciplina, espíritu de cuerpo, movilidad, polivalencia y sistema de armas.

¿Cuáles serían los principales riesgos de que las Fuerzas Armadas de los diferentes países de la región asumieran competencias de seguridad interna?

En primer lugar, las Fuerzas Armadas no se encuentran preparadas para desempeñar misiones y funciones que no son de su propia naturaleza como las policiales y parapoliciales; en segundo lugar, al personal castrense se lo prepara para hacer la guerra y, para ello, se lo dota de armamento pesado por ser el instrumento militar el recurso estatal de máxima intensidad del uso de la fuerza, es decir, última ratio o argumento final del Estado; en tercer lugar, otro de los riesgos es que precisamente a la luz de sus características, formación y adiestramiento, así como a los contextos urbanos (incluso de alta densidad de población) donde intervienen generalmente, el uso de las Fuerzas Armadas en la dimensión de la seguridad ciudadana suele

1 Doctor en Derecho por la Universidad de Alcalá, España. Actualmente se desempeña como profesor-investigador titular C del Departamento de Estudios Políticos, en el Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara (México); además, cuenta con reconocimiento de Investigador Nacional Nivel II del Conacyt (México) y es difusor del Derecho Internacional Humanitario (Comité Internacional de la Cruz Roja). Sus más recientes contribuciones se centran en el proceso de militarización de la seguridad pública en México, en la seguridad como política pública y en la seguridad y los derechos humanos en el Estado de Jalisco.
Correo electrónico: mmoloeznik@yahoo.es

estar acompañada por violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos. A diferencia de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, al militar se lo prepara para quitar la vida (como instrumento coercitivo del Estado, en tanto monopolizador de la guerra y de la violencia institucionalizada) y no para preservarla; además, mientras el militar suele actuar en grupo, el Policía suele hacerlo en forma individual, se trata, por ende, de dos profesiones diferentes, con fines distintos. Por último, las constituciones de los países de la región, solo de manera excepcional y ante situaciones de carácter extraordinario, contemplan la intervención de las Fuerzas Armadas mediante la declaratoria del estado de excepción, de emergencia o de sitio, y por un período de tiempo muy limitado, con el fin de restablecer la tranquilidad y orden público y la paz social. Esto implica que, en algunos casos, el poder militar actúe en la dimensión interna al margen de la legalidad, al no ser declarado el estado de excepción o de sitio, en cual se suelen suspender ciertos derechos fundamentales, aunque nunca el denominado “núcleo duro” de los derechos humanos, como el derecho a la vida, a la integridad física, al debido proceso, la prohibición de la tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes, entre otros.

¿Cómo evaluaría esta práctica de intervención de las Fuerzas Armadas en el combate de la inseguridad ciudadana?, ¿ha tenido resultados efectivos en la disminución de los índices delictivos?

Las Fuerzas Armadas solo han tenido resultados positivos cuando cuentan con información oportuna y confiable, es decir, cuando soportan sus actuaciones en sistemas de inteligencia, centrando la atención al crimen organizado de alta peligrosidad y altos niveles

de violencia y actuando ajustados de doctrina y protocolos de actuación para prevenir o, en el peor de los casos, minimizar los llamados “daños colaterales” o afectación a la población civil. No obstante, probablemente los mejores resultados se verifican cuando el instrumento militar se limita a actuar como apoyo de las fuerzas policiales y fuerzas de seguridad o intermedias (policías militarizadas). Por ejemplo, en operativos de alta complejidad o cuando es necesario contar con aeronaves o buques de los que carecen las policías.

¿Cuándo sería positiva y cuándo sería negativa la militarización de la seguridad ciudadana?

Solo ante situaciones de naturaleza excepcional se debería recurrir a las Fuerzas Armadas, con la aprobación de los poderes legislativos y con un horizonte temporal muy acotado. Bajo este supuesto, para obtener resultados positivos sería necesario: i) ante todo, someter a los militares comprometidos a un proceso de *reconversión profesional* que los habilite como policías (por ejemplo, conocimiento, ejercicios sobre el terreno y simulaciones sobre el marco normativo y modalidades de aplicación de la ley, así como de reglas de uso de la fuerza), similar al que reciben para desempeñar misiones y funciones en operaciones de mantenimiento de la paz bajo el mandato del Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas; ii) de manera paralela, se deberían ajustar las reglas de empeñamiento o enfrentamiento para situaciones diferentes al conflicto armado o a la conducción de hostilidades, que implican tratar con la población civil y no con un enemigo. En cualquier caso, la militarización de la seguridad pública debe considerarse negativa porque constituye el reconocimiento del fracaso de la autoridad que,

al verse rebasada, decide apelar a la máxima intensidad del uso de la fuerza del Estado que son las Fuerzas Armadas. El antídoto de esta tendencia en Latinoamérica es el desarrollo de un sistema de justicia penal con operadores profesionales y comprometidos con la función de la seguridad ciudadana, en especial instituciones policiales profesionales y competentes que generen una sinergia con la sociedad civil y que, paulatinamente, se ganen la confianza de la población a la que sirven.

¿Cómo afecta internamente, tanto a la Policía como a las Fuerzas Armadas de la región, el que esta última institución asuma competencias de la primera?

Cuando las Fuerzas Armadas asumen funciones policiales, los instrumentos jurídicos internacionales (como por ejemplo, el Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, ratificado por la mayoría de los países de la región) los consideran como funcionarios encargados de hacer cumplir la ley o policías, con todos los efectos legales que eso trae aparejado, por lo que se verifica una afectación directa, estén o no de acuerdo los militares. Cabe recordar que en la historia política reciente de América Latina los militares solían ejercer la conducción directa de las policías de sus respectivos países, particularmente durante la irrupción extra constitucional de las Fuerzas Armadas. Tratándose de algunos países centroamericanos y caribeños, tradicionalmente e incluso en la actualidad, era y es difícil identificar los límites entre la profesión militar y la policial; antes bien, se suele presentar una confusión por el propio perfil de lo que llaman Fuerzas Armadas. Pero en aquellos países de mayor tradición policial, la injerencia de los militares suele traer apareja-

das consecuencias sumamente negativas para la institución policial que, en muchos casos, incluye una crisis de identidad de la profesión policial, una pérdida de la memoria histórica y procesos por demás injustos de depuración o purga de efectivos policiales. En el mismo tenor, la expansión del rol de las Fuerzas Armadas no suele ser bien vista por los militares más profesionales, quienes suelen abrazar la carrera de las armas como proyecto personal de vida y en atención a misiones y funciones propias de las Fuerzas Armadas en tanto institución. Su empeñamiento como policías suele generar crisis de identidad profesional, desgaste al desempeñar misiones y funciones para las cuales no se encuentran preparados y un sentimiento de animadversión por sentirse usados por el poder político. Sin embargo, también suele presentarse una vertiente oportunista, particularmente en el nivel de comando de las Fuerzas Armadas, debido a que, al desplazar a la Policía, en muchos casos se ven favorecidos por incrementos de recursos financieros y renovación de sistemas de armas, comunicaciones y transportes ad hoc a las misiones y funciones de seguridad interior.

En vista de esta tendencia regional a emplear las Fuerzas Armadas para combatir problemas de seguridad interna, ¿qué protocolos se deben establecer para que esta intervención sea adecuada y brinde resultados positivos?

Como ya se adelantó, en primer lugar, ajustarse a la legalidad mediante la declaración del estado de excepción, emergencia o sitio; en segundo lugar, modificar las reglas de empeñamiento o enfrentamiento en el marco de la vigencia del estado de derecho y el escrupuloso respeto de los derechos humanos; en tercer lugar, seleccionar cuidadosamente a los militares que serán

destinados al ámbito de la seguridad interna y someterlos a un proceso previo de reconversión profesional que los habilite como policías; y en cuarto lugar, ejercer una supervisión permanente sobre las actuaciones de los militares así como evaluar su desempeño.

¿Podría darnos una perspectiva de la situación particular de México respecto a la intervención de las Fuerzas Armadas en el combate a la delincuencia y la inseguridad, principalmente en lo que corresponde al narcotráfico?

Si bien México tiene una rica tradición de utilización de las Fuerzas Armadas en el ámbito de la seguridad pública y el perfil de su instrumento militar corresponde más al de fuerzas intermedias que a un Ejército regular, con el Gobierno de alternancia de segunda generación encabezado por el Presidente Felipe de Jesús Calderón Hinojosa (2006-2012), el proceso de militarización de la seguridad pública alcanzó

su máxima expresión e intensidad al apostar por los militares como el pilar sobre el que se asentó su estrategia nacional de seguridad, a la que se denominó “guerra al narcotráfico”, bajo la categoría amigo-enemigo. A casi seis años de distancia, la violencia ha pasado a dominar el escenario de México, con el rechazo de las grandes mayorías nacionales que en el reciente proceso electoral penalizaron severamente su gestión, al quedar su partido en tercer lugar. Los costos económicos, y sobre todo sociales, de la apuesta del Presidente Calderón por una respuesta *manu militari* han sido, hasta el momento, demasiado elevados, al duplicarse en la última década la tasa de homicidios intencionales por cada 100 mil habitantes, quebrantarse -sistemáticamente- los derechos humanos e incrementar, significativamente, tanto el número de víctimas visibles como no visibles. Esto ha ocasionado que hoy en día el ciudadano o ciudadana medio, esté lejos de sentirse con más seguridad que hace seis años.



Reseña





Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) (2008). *Construyendo roles. Democracia y Fuerzas Armadas*. Buenos Aires: CELS

Fernanda Proaño Cortez¹

Hoy en día el rol en las tareas de las Fuerzas Armadas ha generado debates tanto a nivel académico como también en las agendas políticas en varios países de América Latina, siendo este un tema central en la discusión y construcción de las agendas públicas desde lo nacional y lo regional.

En este libro se compila varios estudios de caso respecto al papel que han desempeñado las Fuerzas Armadas en las agendas de seguridad y en las políticas de defensa y seguridad interna construidas en el marco de un sistema democrático en América Latina. Se analizan varias investigaciones de países como Bolivia,

¹ Comunicadora Social. Estudiante de Maestría en Ciencias Sociales con Mención en Estudios de la Ciudad, FLACSO, sede Ecuador.
Correo electrónico: julio15fer@hotmail.com

México, Perú, Brasil y región centroamericana, en las que se abordan temas centrales como la situación de las Fuerzas Armadas desde una perspectiva histórica y su participación en la construcción de las agendas de seguridad pública de dichos países.

La fuerza militar como instrumento de poder del Estado empieza, a partir de 2001, a ocuparse no única ni exclusivamente de conflictos de los países en temas de seguridad externa, sino que además toma injerencia en otros aspectos de orden y control democrático.

Esta recopilación da cuenta de las nuevas responsabilidades que las Fuerzas Armadas han operado en los últimos años, debido a las manifestaciones de represión, poder, violencia y agresión en la región, lo que ha efectuado importantes cambios en los procesos democráticos de América Latina y el Caribe.

Se analiza el contexto local, regional e internacional de los militares, teniendo como marco de referencia el tema de la defensa como una política pública que se promueve con la participación de la sociedad civil. Al respecto, uno de los aportes aclaratorios que se desarrolla a lo largo de este trabajo es la definición y diferenciación entre la seguridad interior y la defensa. Y esta aclaratoria responde al papel que han desempeñado las Fuerzas Armadas en el siglo XXI en cuanto a la diversificación de sus tareas, al punto de que su participación ha intervenido en la lucha contra la violencia y las nuevas amenazas emergentes de las ciudades latinoamericanas.

En ese contexto, las actividades de los militares aparecen como respuestas “efectivas” a los problemas coyunturales de las ciudades. Así, surge un nuevo enfoque interagencial en el rol que se les concede a las Fuerzas Armadas para responder a problemas estructurales de las sociedades como la delincuencia juve-

nil y el crimen organizado. Así, los Estados de América Latina se han mantenido en una suerte de simbiosis con las Fuerzas Armadas, motivo por el cual este libro tiene como tema central vislumbrar el rol que estas han desempeñado con respecto al tema de seguridad, en varios artículos en donde las autoras y autores desarrollan distintos estudios de caso, desde tres perspectivas:

- Las Fuerzas Armadas en las agendas de seguridad y desarrollo.
- Las Fuerzas Armadas y nuevas amenazas.
- Las políticas de defensa en democracia.

Esta reseña destaca algunos casos en América Latina, tomando en consideración las experiencias más relevantes de la región en cuanto a la incidencia de las fuerzas militares en la construcción de la política. Al respecto, se abordará sintéticamente la situación en los casos de Bolivia, Brasil, Centroamérica y México.

El caso de Bolivia es desarrollado por Loreta Tellería Escobar, quien señala que después del regreso a la democracia en 1982, Bolivia vivió un estado de inercia en cuestión de seguridad y defensa, además de un marginal tratamiento normativo en las tareas asignadas a los militares. Sin embargo, posteriormente se encomendó a las Fuerzas Armadas nuevos roles como los de defender, conservar la soberanía y la seguridad interna, por lo que se evidenció que en la práctica la función de los militares bolivianos no siempre fue estrictamente militar. Sus roles se han reconfigurado y ahora se responsabilizan de combatir el narcotráfico, el orden público y la seguridad ciudadana.

En resumen, el recorrido histórico de los militares en Bolivia se ha caracterizado por atravesar diferentes estados, lo que ha ocasionado

una confusa dimensión en sus competencias. No obstante, las Fuerzas Armadas se han doblegado por años a ser las fieles servidoras de los gobiernos de turno y a garantizar su estabilidad. Este ambivalente escenario donde el rol de los militares ha sido difuso ha generado en este país que la democracia se vea afectada, tanto por la subordinación militar al poder político, como por la falta de autonomía que esto ha acarreado.

En el caso de Brasil, que es trabajado por Jorge Zaverucha, se da un proceso de militarización de la seguridad pública impulsado por el Gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva, Presidente de este país durante dos períodos, de 2003 a 2011. Las políticas de seguridad se endurecieron y el régimen de democracia perdió sentido. Sumado a ello, en Brasil se pactó una relación entre sociedad civil y militares, lo que dio como resultado un híbrido institucional.

El Gobierno brasileño por su parte, mantuvo el apoyo de las Fuerzas Armadas aun cuando las tareas de este aparato del Estado se dispersaron. En ese sentido, la “cultura militar” de Brasil se encarnó en resolver otro tipo de problemas en el país, como asuntos internos que suplían las obligaciones de la Policía Nacional, cuya imagen había sufrido importantes descritos. La fuerza policial en Brasil atravesó serios problemas institucionales como en su remuneración, falta de equipamiento y capacitación, con lo cual volvió vulnerable a la corrupción. Es ante esta situación que los gobiernos acuden al Ejército para que resuelvan los problemas de violencia a corto y mediano plazo.

Estas medidas han incurrido en otras problemáticas que generan mayores niveles de violencia y represión, pues la formación de las Fuerzas Armadas se enfoca en solucionar los problemas mediante la fuerza, lo cual que

ha impedido la consolidación de una sociedad más democrática.

En cuanto a la experiencia desarrollada por Raúl Benítez Manuat sobre Centroamérica y México, se señala que la situación es más crítica aún puesto que los niveles de delincuencia son más elevados, debido a la existencia de narcotráfico y al crimen organizado especialmente. En Centroamérica, los países que concentran las tasas más elevadas de homicidios son Guatemala, El Salvador y Honduras, y las actividades ilegales más recurrentes son narcotráfico, tráfico de personas y tenencia ilegal de armas. Al respecto y para aplacar estas problemáticas emergentes, las Fuerzas Armadas en los países de Centroamérica han actuado bajo el enfoque de estrategias de mano dura con la reformulación del Código Penal y el mejoramiento del aparato policíaco. Es decir que las fuerzas militares se han encargado de suplir tareas civiles, cuyos resultados no han sido favorables; por el contrario, las estadísticas de crimen siguen en ascenso.

En ese marco, se ha creado una confusión y ambivalencia en las funciones que se designan tanto para las fuerzas militares como para las policiales. No se evidencia una diferenciación en sus tareas y obligaciones como tampoco en sus capacidades y limitaciones. La subordinación de las Fuerzas Armadas a la autoridad política no ha dado luz clara ni resultados efectivos a hechos de violencia emergentes en los contextos de América Latina.

El proceso de transición a la democracia es muy similar en algunos países latinoamericanos, pero todavía se mantienen ciertos rezagos

de la represión militar y el autoritarismo que se vivió en las sociedades durante los períodos de dictaduras de la región. Por esta razón, luego de 30 años del retorno a la democracia, las Fuerzas Armadas en la actualidad están vinculadas con la seguridad interior. Los militares nunca no se han deslindado por completo del poder político, lo que ha llevado a una suerte de pacto entre los gobiernos civiles y los militares para gobernar.

Sin embargo, la situación en la mayoría de países de América Latina no ha resuelto por completo ni tiene un claro lineamiento respecto a las tareas que se les confieren a las Fuerzas Armadas, institución que se ha ocupado de “resolver” otras instancias, como las tareas de desarrollo y seguridad interior o ciudadana. En síntesis, los autores y autoras de este libro evidencian que no existe una distinción clara entre lo que se define por amenaza interna y externa, por tanto, no hay una clara y coherente designación de roles para las fuerzas policiales y militares.

Finalmente, *Construyendo roles. Democracia y Fuerzas Armadas* intenta reflexionar sobre las políticas que se han construido alrededor del tema de seguridad de manera más amplia y entrevé la importancia en la claridad de la construcción de las reformas de seguridad, las agendas públicas y el rol que deben desempeñar las Fuerzas Armadas en tiempos difíciles de violencia. Además, apela a la reflexión respecto a las capacidades y limitaciones en las funciones del Ejército armado diferenciando los asuntos de seguridad interior y de defensa.



Arturo Alvarado y Mónica Serrano (coordinadores) (2010). *Los grandes problemas de México. Seguridad nacional y seguridad interior*. México D.F.: El Colegio de México

Martin Scarpacci Zandalazini¹

La complejidad de las relaciones que enfrenta Latinoamérica con el resto del mundo tiene mayor tensión en el único pueblo que comparte frontera con un país que no pertenece al territorio latinoamericano. México posee 3.185 kilómetros de frontera con los Estados Unidos de Norteamérica a lo largo del río Bravo hacia el Atlántico y sobre el río Colorado hacia el Pacífico. Los grandes desiertos y las

¹ Arquitecto por la Universidad Nacional de Rosario, Argentina. Estudiante de la Maestría en Estudios Urbanos, FLACSO, sede Ecuador. Correo electrónico: martinescar@hotmail.com

“ciudades gemelas”, según como se miren, son un solo territorio, pero en dos países.

En esta frontera se cristalizan las tensiones, pero el país del norte, con su abrumadora economía y los imaginarios que esta despierta, penetra a México en su totalidad. En este territorio es donde los dos mundos se encuentran: el primero y el que se da a llamar “tercer mundo”.

El Estado mexicano y su pueblo deben superar numerosos retos. El primero, según Arturo Alvarado Mendoza, quien desarrolla el prólogo del libro, es reducir la violencia y la violación persistente de los derechos humanos de la población, causadas por las autoridades gubernamentales, el narcotráfico y el crimen organizado. Esta situación somete al pueblo mexicano a un deterioro profundo de su democracia, cada vez más onírica y menos real.

El desafío se centra en reformular nuevas estrategias de seguridad interior e internacional, en volver a generar confianza en sí mismos, asumiendo respeto propio y exigiendo ser respetados desde el país vecino, puesto que la soberanía mexicana ha sido vulnerada sistemáticamente con el consentimiento del Estado mexicano y sin él.

La política de seguridad de los Estados Unidos de lucha contra el terrorismo y el narcotráfico no ha dado resultados, por el contrario, se han agravado las problemáticas y se deben soportar desastrosas consecuencias. Si México desea recuperar su democracia, debe reformular profundamente los procedimientos de seguridad y las funciones de las distintas fuerzas; todo esto, acompañado por políticas que sostengan el proceso, donde el objetivo principal sería reducir la violencia como también la violación persistente de los derechos humanos.

Este libro forma parte de una colección de 16 volúmenes que abordan de lleno las problemáticas que afronta México en la actualidad,

donde se proponen algunas ideas de cambio que orienten el proceso de recuperación de la democracia y soberanía del pueblo mexicano. En particular, los autores y autoras abordan temas de narcotráfico, conflictos de frontera, movimientos guerrilleros, movimientos sociales, violación de los derechos humanos, relaciones internacionales, procesos políticos en torno a la seguridad, homicidios, servicios de inteligencia, seguridad nacional y seguridad interior. A continuación, realizo una breve reseña de cada artículo del libro, donde detallo los argumentos centrales que aborda cada autor.

Jorge Chabat indaga sobre “La respuesta del Gobierno de Felipe Calderón al desafío del narcotráfico: entre lo malo y lo peor”. Desarrolla que, durante la década de los años noventa y 2000, aumentó exponencialmente el poder de las bandas narcotraficantes en México, a causa de que la droga proveniente de Colombia comenzó a pasar por el territorio mexicano. Este fenómeno creció hasta desestabilizar el país, por lo que el Presidente Felipe Calderón hizo del combate al narcotráfico el eje de su Gobierno. El resultado de esta política es un crecimiento desorbitado de los niveles de violencia asociados al narcotráfico.

La oposición ha criticado fuertemente la política del Gobierno de Calderón, pero a pesar de ello no han habido indicios de cambios en el combate al narcotráfico y, al modo de ver del autor, esto se da porque probablemente las opciones de cambio con que cuenta el Gobierno son muy limitadas. Por este motivo, expresa que el Gobierno Federal debe decidir entre lo malo y lo peor, es decir, entre combatir al narcotráfico o tolerarlo.

En el segundo artículo, Carlos Montemayor revé “Los movimientos guerrilleros y los servicios de inteligencia (notas reiteradas y nuevas conclusiones)”. Se centra en las fallas

de los servicios de seguridad nacional y el uso por parte del Ejército de prácticas en perjuicio de la población civil, como por ejemplo aplicar el terror, la tortura y las desapariciones forzadas de personas, que se convirtieron en rasgos característicos en la búsqueda de información de los servicios de inteligencia, tanto para las bandas narcotraficantes, como para los movimientos guerrilleros que es donde se centra la investigación.

El Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y el Ejército Popular Revolucionario (EPR) son dos organizaciones armadas, surgidas en 1994 y 1996 respectivamente, sobre las cuales el Estado desarrolló una estrategia de combate y no una manera de comprenderlos como procesos sociales.

Esta decisión eliminó la posibilidad de entender a los movimientos armados y plantear una solución de fondo. Al aplicar el poder del Estado mediante el Ejército y la Policía, se negaron intencionalmente las motivaciones políticas y sociales de estos grupos, generando condiciones de desigualdad y de injusticia extrema que han justificado desde la oficialidad la opresión a la población civil encubierta en un discurso de defensa nacional.

En el tercer artículo, Froylán Enciso se detiene en “Los fracasos del chantaje. Régimen de prohibición de drogas y narcotráfico”. IncurSIONA en la evolución histórica de la prohibición de drogas en México y su vinculación con la política de los Estados Unidos:

Las amenazas de los Estados Unidos incluyeron dificultar los cruces fronterizos, retirar el apoyo para el mantenimiento del régimen autoritario, denunciar la corrupción de la élite mexicana, violar sistemáticamente la soberanía territorial, condicionar el apoyo económico durante las crisis financieras, boicotear las negociaciones del

Tratado de Libre Comercio de América del Norte y diversos procesos formales e informales de *certificación*.

El autor argumenta, de esta manera, que la prohibición refleja los intereses políticos y económicos dominantes, no solo de los Estados Unidos sino también de las élites mexicanas.

En el cuarto artículo, Marco Palacios y Mónica Serrano comparan a “Colombia y México: las violencias del narcotráfico”. Enfatizan en la introducción del texto que, mientras la sociedad estadounidense ha sido la principal consumidora mundial de drogas prohibidas, su Gobierno ha sido el paladín de la prohibición internacional. Así, el artículo busca comparar los efectos de la situación en México y Colombia, de un modo acotado y en perspectiva histórica de la prohibición internacional de drogas liderada por los Estados Unidos, que se amplificó en los últimos 25 años.

En la comparación propuesta entre ambos países, se estudian orígenes, situación contemporánea y algunos escenarios posibles, todo esto acompañado de un detallado análisis de la producción de las drogas ilícitas como también de la economía ilegal, los impactos en la política, los niveles de corrupción y la violencia provocada por esta problemática.

En el quinto artículo, José Luis Piñeyro se preocupa por describir a “Las Fuerzas Armadas mexicanas en la seguridad pública y la seguridad nacional”. Revé el aporte de las Fuerzas Armadas mexicanas a la gobernabilidad, tanto nacional como interior, y demuestra cómo fue adquiriendo en los últimos 15 años más participación militar en ambos tipos de seguridad. Esto, como resultado de la menor capacidad de mediación del Estado mexicano, además del empoderamiento de grupos guerrilleros y narcos, como también la recomposición de la clase gobernante y de los grupos empresariales.

En el texto, el autor propone que el concepto de seguridad nacional “ha perdido su contenido integral y hoy tiene uno represivo y militarizado, de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno de Felipe Calderón”. También se aborda la estrategia de seguridad pública anticriminal, destacando sus errores y fracasos, como también las repercusiones internas y externas de la política, concluyendo de esta manera en la necesidad de una reforma militar.

En el sexto artículo, Luis Herrera-Lasso M. indaga sobre la “Inteligencia y seguridad nacional: apuntes y reflexiones”. Realiza un balance del Centro de Investigaciones y Seguridad Nacional (CISEN), órgano responsable de la inteligencia y seguridad nacional. El texto destaca que la organización CISEN enfrenta en la actualidad retos singulares, sobre todo en la seguridad pública, tema de relevancia central de la agenda gubernamental de seguridad nacional.

En el séptimo artículo, Arturo Alvarado y Jorge Zaverucha concentran su análisis en “La actuación de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública en México y Brasil: una visión comparada”. Analizan el proceso de militarización de ambos países y se plantean un esquema crítico para entender este fenómeno, donde se muestran similitudes y coincidencias. Se destacan fundamentalmente los desafíos y dilemas que se produjeron, tanto en regresión de la democracia, como en los bajos resultados obtenidos en la intención de frenar la violencia.

El poder en México y en Brasil no ha logrado reformular la relación entre las fuerzas militares y la sociedad civil, y al persistir las instituciones policiales y militares que forman parte del viejo régimen, se torna dificultoso controlar su poder y, por lo tanto, la imposición de límites a la reforma democrática.

En el octavo artículo, Manuel Ángel Castillo y Mónica Toussaint se detienen en la “Seguridad y migración en la frontera sur”, donde se proponen revisar la migración en las fronteras en los últimos diez años, al analizar los problemas de este fenómeno a nivel internacional. De este modo, reformulan el concepto de seguridad fronteriza y estudian las consecuencias de la militarización de la frontera sur. En el texto se desarrolla el argumento de que la seguridad ha estado vinculada con los procesos de gestión y administración de las migraciones y de las cuestiones fronterizas en el mundo, y que México, por ser país fronterizo con los Estados Unidos, está considerado por este como perímetro de seguridad desde el atentado sufrido el 11 de septiembre de 2001.

En el noveno artículo, Fernando Escalante Gonzalbo investiga el “Panorama del homicidio en México: esquema de análisis territorial 1990-2007” y realiza un análisis minucioso de los homicidios en el país, estableciendo patrones y tendencias en regiones rurales y urbanas. Plantea un esquema territorial que divide México en cuatro sectores que necesitan explicaciones distintas: el primero, el homicidio rural; el segundo, el homicidio urbano, de perfil más joven, donde existe una fuerte correlación entre violencia y pobreza; el tercero sucede en el contexto de las ciudades de frontera generalmente vinculadas al tráfico y al comercio ilegal; y por último, las zonas problemáticas de Michoacán y la Sierra Madre Occidental, donde su falta de comunicación con el resto de la región las han transformado en zonas muy propicias para el cultivo de plantas ilegales y actividades asociadas a ello, convirtiéndose en una de las áreas más críticas del país. El autor demuestra en su artículo que, a diferencia de los Estados Unidos y Europa, los estudios criminológicos en México no poseen relación de homicidios proporcional con el tamaño de las urbes.

Finalmente, en el décimo artículo, Sergio Aguayo Quezada y Javier Treviño Rangel, en “El “piadoso olvido”: el PAN y los derechos humanos”, centran su atención en el seguimiento del Partido de Acción Nacional (PAN) que ha gobernado la primera década del siglo XXI. Los autores se preguntan ¿qué balance podemos hacer de su gestión (PAN) sobre derechos humanos? En el año 2000 llegó el PAN a la Presidencia, y se anunció un cambio profundo en torno al respeto de los derechos humanos y a la ética estatal; al menos esta había sido una de las promesas de campaña del candidato Vicente Fox. No obstante, una vez electo, Fox traicionó su promesa y otorgó amnistía de facto a los abusadores y, posteriormente, Felipe Calderón siguió en la misma sintonía que su antecesor, con indiferencia y silencio. La frase que da título al artículo emitida por Vicente Fox evidencia la política usada: “Piadoso olvido”.

El texto se propone revisar las causas y consecuencias de esa política de indiferencia, en el contexto de la transición democrática y de seguridad nacional, poniendo énfasis en la manera en la cual las élites negociaron su turbio pasado autoritario.

A modo de síntesis, esta publicación examina profundamente las situaciones de violencia a las que está sometido el pueblo mexicano, no solo desde su Estado sino también desde el vecino del norte, pero además, desde sectores como el narcotráfico, movimientos guerrilleros, violencia urbana y rural, y particularmente desde la traición y la omisión política. En el recorrido del texto, se abordan temas centrales a tener en cuenta en la agenda política mexicana, evidenciando que no es posible cambiar la situación de violencia que somete al país sin atender concienzudamente lo expresado en cada artículo del presente libro.



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

Diego Maldonado Dávila¹

Bajo una cobija democratizadora post Guerra Fría, después de 40 años de que las dictaduras militares pasaran por América Latina, se delinearon nuevas luces de la reforma de la defensa regional en la institucionalización de los Estados, estableciéndose roles para las Fuerzas Armadas en contextos de relativa paz fronteriza. No obstante, por otro lado también se encuentran nuevas amenazas que rondan la región, por la complejidad de su existencia, la

¹ Arquitecto. Estudiante de Maestría del Programa de Estudios de Ciudad, FLACSO, sede Ecuador. Correo electrónico: dfmaldonda@hotmail.com

transnacionalización de sus procedimientos y la ambigüedad institucional que se debe enfrentar, lo cual se refleja en la emergencia del debate de transformar y reformar las Fuerzas Armadas.

En este contexto, Woodrow Wilson International Center for Scholars organizó, en septiembre de 2007, un conversatorio entre académicos y funcionarios para analizar las reformas realizadas en algunos países de América Latina, abordando temas como la militarización de la seguridad, la civilización de la seguridad, politización de las Fuerzas Armadas y muchos otros tópicos que se descubren en las distintas experiencias de América Latina, los cuales se expresan en los diferentes estudios de caso de este libro que está dividido en tres secciones: la primera está conformada por la experiencia de Guatemala, El Salvador y República Dominicana; la segunda, por México, Perú y Ecuador; y la tercera, por Chile, Argentina y Brasil.

Con respecto al primer grupo de países, en el caso de Guatemala el autor Gabriel Aguilera recalca la diferenciación que se ha realizado entre las nuevas amenazas y las amenazas irregulares. Las primeras corresponden a aquellas que “no se relacionan, o lo hacen de manera indirecta, con lo militar”, y pueden pertenecer a agendas económicas, de desarrollo, de prevención o de seguridad. Las amenazas irregulares –que son una derivación de las nuevas amenazas– se definen a partir de “la naturaleza del actor involucrado y los métodos de acción que emplea”, entre ellas: terrorismo, armas de destrucción masiva, delincuencia organizada, Estados fallidos e insurgencias. El autor advierte la complejidad para tratar muchas amenazas irregulares por no tener claro a qué agenda de seguridad pertenecen, externa o interna, como es el caso del narcotráfico o el

crimen transnacional, las mismas que son llamadas amenazas “intermísticas”. Por último, Aguilera señala la urgencia de establecer reformas en el sector de la seguridad que permitan reaccionar, de manera más eficiente, tanto a la criminalidad común como a la transnacional.

En el caso de El Salvador, Óscar Bonilla recuerda que, en la década de los años ochenta, las instituciones encargadas de la seguridad interna y externa estuvieron fusionadas en una sola, regentada directamente por las Fuerzas Armadas. Así, el eje doctrinario de la seguridad en este país era el dictado por el Ministerio de Defensa. Esta equiparación de funciones se justificó en temporada de guerra fronteriza, sin embargo, una vez superados los conflictos exteriores, se estableció una reforma que contenía la reconstrucción institucional de las Fuerzas Armadas y la construcción de nuevas entidades que velaran por las nuevas demandas de la sociedad en temas de seguridad.

Esto se dio, en principio, por una reforma del Estado en respuesta a las nuevas amenazas sobre la seguridad pública: pandillismo, crimen organizado internacional y tráfico de drogas. La reforma del Estado en El Salvador delimitó la actuación de las Fuerzas Armadas a asuntos externos, interviniendo en asuntos internos únicamente en momentos que el Presidente lo requiriera. Esta excepción indujo, cada vez más, a la intervención de las Fuerzas Armadas en asuntos internos, produciendo un doble efecto negativo: debilitó la institución policial y cortó el proceso de investigación criminal a cargo de instituciones policiales.

Lilian Bobea, en el caso de República Dominicana, relata que el crecimiento desmedido de las tasas de homicidios de este país en la última década condujo a que se promoviera la construcción de una reforma del Estado en asuntos de seguridad y defensa. Esta con-

sistió en la desmilitarización de muchas instituciones que dividieron sus funciones para fortalecerse. Sin embargo, esta misma reforma reposicionó a las Fuerzas Armadas en asuntos públicos, de manera cada vez más intensa y cada vez más “legítima”. Esta falsa legitimidad tuvo sustento en el principio errado de considerar a las Fuerzas Armadas como la institución más eficiente y menos corruptible para el tratamiento de la seguridad interna.

En este contexto, se entregaron tres esferas de acción a las fuerzas militares para el control de la seguridad interna: microtráfico de drogas, control de armas y patrullajes mixtos, actividades que desencadenaron algunos conflictos institucionales por ser llevadas desde las Fuerzas Armadas. Esta situación condujo a la autora a recalcar que cualquier reforma que se haga en las instituciones policiales y militares debe ser enfocada desde el fortalecimiento democrático y no desde las políticas de emergencia en seguridad.

En cuanto al segundo grupo de países analizado en este libro, el autor Raúl Benítez describe que México posee una larga historia de autonomía y privilegios de las Fuerzas Armadas que ha postergado cualquier intento de reforma estructural y doctrinaria de estas, estableciéndose un pacto de “no agresión” con el Gobierno en asuntos de reforma institucional. De este modo, también las relaciones cívico-militares han perdido un delineamiento claro, evidenciado en la presencia de militares en muchas instituciones civiles. La ausencia de una reforma modernizadora de las fuerzas de defensa se ha puesto de manifiesto cuando se ha descubierto la debilidad institucional para enfrentar problemas de carácter internacional como el ingreso de mafias colombianas de cocaína. Las reformas que se han dado en temas de seguridad no son más que enmiendas

apresuradas que el incremento de la violencia demanda; no obstante, son cambios que no transforman las estructuras sino simplemente aplicaciones de políticas específicas.

Por su parte, en el Perú, Carlos Basombrío explica cómo el fujimorismo se encargó de hacer de ciertas élites militares unos actores políticos con mucho poder y mucha fuerza. Sus abusos hicieron que, años más tarde, se desenterraran casos de corrupción y de violaciones a derechos humanos que nunca se hubiesen asociado con la milicia. Esto llevó a que la institución decayera en gran medida, estableciéndose una reforma urgente en la última década, la cual ha logrado que hoy en día la institución rompa con gran parte de ese estigma, aunque no completamente.

Pese a no tener conflicto externo con otros países, internamente en el Perú se encuentran amenazas importantes como: una de las tasas más altas en victimización dentro de la región; la cadena de producción completa del narcotráfico, desde la siembra hasta su consumo; la frecuencia, tamaño y violencia de las protestas sociales; el debilitado pero aún vivo Sendero Luminoso y fronteras muy porosas que provocan intercambios de gente y de mercancías irregularmente. Los roles y fronteras de injerencia entre Policía y militares están muy bien definidos, encontrándose muy poca superposición en sus funciones, por lo que existe escasa intervención militar en asuntos públicos.

Respecto al Ecuador, Oswaldo Jarrín afirma que este país ha sido víctima de muchos procesos de transformación social que terminaron debilitando las instituciones políticas, civiles, de seguridad y de defensa. En este capítulo se detalla todo el proceso político y legislativo que se llevó a cabo para la reforma del libro blanco de defensa como instrumento

básico para la construcción de políticas públicas en temas de defensa nacional.

Esta construcción teórica de la política de defensa fue realizada en función de asignar nuevos roles institucionales en las relaciones cívico-militares, hacia nuevos desafíos provenientes de las nuevas amenazas transnacionales y bajo el ideario de entender la defensa como un bien público. En esta sección del libro se puede dimensionar adecuadamente el proceso de concertación social y legislativa para llevar a cabo un proyecto de tal magnitud.

Por último, en referencia al tercer grupo de países sobre los que el libro analiza la reforma de las Fuerzas Armadas, la autora Lucía Dammert aborda la experiencia chilena desde el retorno a la democracia en 1990, con la consideración de haber estado durante 17 años en manos de una dictadura militar. Desde esa fecha, el país ha vivido distintos cambios en temas de defensa, seguridad pública, justicia e inteligencia. Debido al proceso de dictadura militar en Chile, se evidencia que los temas de contingencia militar de alguna manera siguen latentes en la esfera política. En el caso de la defensa, la acción militar ha sido calificada por años por tener mayor autonomía en cuanto a su quehacer profesional. Cabe mencionar que este país cuenta con dos tipos de instituciones policiales: Carabineros, que son los encargados de prevenir la criminalidad, y la Policía de Investigaciones, que como lo dice su denominación se encarga de investigar los delitos. A diferencia de la situación de otros países de América Latina, la labor policial en Chile tiene prestigio y se caracteriza por gozar de credibilidad en la ciudadanía.

En materia de seguridad pública, esta nación se ha destacado por tener una institución policial muy bien consolidada en cuanto a su especialización y modernización. Sin embar-

go, se encuentran inconsistencias en cuanto a la coordinación y competencias de agencias tanto de Carabineros y de la Policía de Investigaciones. Según la autora, en materia de justicia se desarrollaron cambios significativos en cuanto a inversiones públicas para la apertura de nuevas instancias judiciales y procesos de capacitación a profesionales y/o vinculados a esta labor. Pese a los avances, se evidencia también retrocesos en otras esferas como la justicia de familia, civil y militar. Lo mismo sucede con el servicio de inteligencia, que aún no logra encajar con las expectativas de un real sistema eficiente y eficaz.

En esta sección, la autora Rut Diamint recalca la necesidad —a propósito de las intervenciones militares en el quehacer político que en la Argentina y en la región se vivieron en décadas pasadas— de dividir las funciones entre seguridad y defensa, y sugiere subordinar la segunda a la primera. Esta postura llevó a transformar el papel de la milicia en este país hasta arrinconarla en la esfera del conflicto exterior y fortalecer la participación civil en la construcción de la política de defensa. Ello ha quedado claro en prácticamente todos los mandatarios desde la administración de Menem, con la única excepción del Presidente De la Rúa, que recurrió a la milicia para mitigar manifestaciones sociales.

La emergencia de las nuevas amenazas, como el narcotráfico que desborda y diluye las fronteras entre asuntos internos y externos, ha sido el desencadenante para que los militares volvieran a participar en asuntos de seguridad interna. En este sentido, el carácter internacional de las nuevas amenazas permite a la autora hacer dos reflexiones: la primera, sobre la pertinencia actual de mantener el modelo monocefálico del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, y la segunda plantea una invitación a

construir agendas de seguridad regionales que sean conjuntas y no solo fronteras.

Finalmente, Brasil no solo es el caso de mayor superposición y ambigüedad en el desempeño exclusivo de funciones civiles, militares y policiales, sino también es donde mayor fragmentación institucional se ha encontrado en temas de seguridad y defensa. Esta diversidad institucional fue un derecho adquirido constitucionalmente para cada circunscripción territorial, pero también es la puerta mal cerrada que tiene el sistema de la seguridad pública de este país. La asimetría salarial que se encuentra entre las instituciones produce rivalidad institucional, una lucha de fuerzas que no permite compartir información para la investigación del delito. Como resultado, existe una institución fragmentada que no solo ha resultado ser muy débil al momento de prevenir el delito, sino muy corruptible al momento de castigar.

En este contexto institucional se han buscado alternativas para contrarrestar muchas de las viejas nuevas amenazas que se cruzan de manera transversal a las competencias de las instituciones tradicionales. El texto detalla las organizaciones creadas, sus roles y participación, así como los esfuerzos políticos que se han logrado para construir nuevas instituciones que se encarguen de viejos y nuevos problemas.

El contenido de este libro permite tener una aproximación muy variada a algunos de los ejemplos que se encuentran en los procesos de reforma de las Fuerzas Armadas en América Latina. La compleja y diversa realidad de cada país ha sido la razón para encontrar tantos terrenos sobre los cuales se ha construido la política pública en asuntos de seguridad y defensa. La actualidad y pertinencia de las experiencias relatadas significan

un gran aporte académico en Latinoamérica. En esta publicación también se encuentra que el peso fuerte en la lucha por “quien construye” la formación doctrinaria de las Fuerzas Armadas y las fuerzas de seguridad interna la tiene la esfera política. En muy pocas excepciones se ha construido la política de seguridad o defensa desde (o al menos con fuerte participación) la sociedad civil, entendida como un derecho público. La coyuntura política de cada uno de los países al momento de la reforma resultó determinante

cuando se establecieron los roles de las instituciones de seguridad y defensa.

Por último, el formato de haber agrupado las experiencias por regiones geográficamente “similares” develó intereses regionales también similares (pandillismo en Centroamérica, narcotráfico en la zona ecuatorial y rebeliones a dictaduras en el Cono Sur). Este hallazgo posibilita sugerir que se deben redoblar esfuerzos políticos por construir las agendas y los procesos de reformas en temas de seguridad y defensa, desde bloques regionales.

POLÍTICA EDITORIAL

URVIO, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana, es una publicación internacional especializada de FLACSO, sede Ecuador, fundada en el año 2007. La revista busca ser una herramienta de debate, actualización, investigación y consulta para académicos y académicas, decisores de políticas y opinión pública, tanto en el Ecuador, América Latina y el mundo en general.

La revista URVIO es de publicación semestral (enero-junio, julio-diciembre). Cada número contiene un *dossier* enfocado en un tema específico relacionado con la problemática de violencia y la seguridad ciudadana en la región. Las otras secciones (artículos, reseñas, entrevistas) están abiertas a desarrollar diferentes temáticas relacionadas con la seguridad ciudadana.

Las opiniones y comentarios expuestos en los trabajos son de responsabilidad estricta de los autores y autoras, y no reflejan la línea crítica de pensamiento de FLACSO, sede Ecuador. Los artículos publicados en URVIO son propiedad exclusiva de FLACSO, sede Ecuador. Se autoriza la reproducción total o parcial de los contenidos siempre que se cite expresamente como fuente a URVIO, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana.

Normas de publicación de URVIO

Las personas interesadas en escribir a URVIO deberán enviar el documento original al correo electrónico jponton@flacso.org.ec, aceptar y respetar las siguientes normas:

1. Los artículos deberán ser originales, inéditos y no estar aprobados para su publicación en otras revistas. Se reciben los artículos en idioma español.
2. El Consejo Editorial de URVIO se reserva el derecho a decidir sobre la publicación de los trabajos, así como el número y la sección en la que aparecerán. Para su evaluación y selección final, los artículos serán enviados a lectores o lectoras anónimos, quienes emitirán un informe bajo el sistema de doble ciego o revisión por pares.
3. En una hoja aparte, el autor o autora hará constar su nombre, grupo académico y/o estudios, adscripción institucional o laboral, el título del artículo, la fecha de envío, dirección postal y correo electrónico.
4. Los artículos deben estar precedidos de un resumen no mayor a 800 caracteres con espacios (100 a 150 palabras). Esta norma no se aplica para la sección Reseñas.
5. Los autores y autoras deben proporcionar de cinco a ocho descriptores o palabras clave que reflejen el contenido del artículo. Esta norma no se aplica para la sección Reseñas.
6. El título del artículo no podrá contener más de diez palabras y podrá ser modificado por el editor o editora de la revista, previo acuerdo con los autores y autoras.
7. La extensión de los artículos variará según las secciones de la revista y se medirá en el contador de palabras de Word. La extensión deberá considerar tanto el cuerpo del artículo como sus notas al pie y bibliografía, de modo que el número de caracteres con espacios (cce) será el siguiente:

- a) Artículos para tema central: 35 mil a 38 mil cce, no mayor a 6 mil palabras.
 - b) Artículos para temas libres: 35 mil a 38 mil cce, no mayor a 6 mil palabras.
 - c) Reseñas: 6 mil a 7 mil cce, no mayor 1.500 palabras.
8. La primera vez que aparezcan siglas deberá escribirse su significado completo, luego las siglas.
9. Sobre cuadros, gráficas y tablas:
- a) Deberán ser incorporados en el texto de forma ordenada.
 - b) Deberán contener fuentes de referencia completa.
 - c) Cada uno contará con un título y un número de secuencia. Ejemplo:
Tabla 1: Presupuesto por organización, zona y monto.
 - d) Los gráficos pueden enviarse en forma separada en cualquier formato legible estándar (indicar el formato), siempre que en el texto se mencione la ubicación sugerida por el autor o autora. Para asegurar la calidad final el autor o autora hará llegar a la redacción un archivo digital con alto nivel de resolución (en CD, Zip, USB u otra forma de archivo).
10. Las referencias bibliográficas que aparezcan en el texto deben ir entre paréntesis indicando el apellido del autor o autora, año de publicación y número de página. Ejemplo: (Habermas, 1990: 15). Para el caso de citas con referencias a un artículo no firmado en un periódico, se indicará entre paréntesis el nombre del periódico en cursivas, seguido del día, mes y año de la edición. Ejemplo: (*El Comercio*, 14 de septiembre de 2008). Las referencias completas deberán constar en la bibliografía.
11. La bibliografía constará al final del artículo y contendrá todas las referencias utilizadas en el texto. Se enlistará la bibliografía de un autor o autora en orden descendente según el año de publicación. Ejemplo:
Pzeworski, Adam (2003). *States and markets: a primer in political economy*. Nueva York: Cambridge University Press.
Pzeworski, Adam (2000). *Democracy and development: political regimes and material well-being in the world*. Nueva York: Cambridge University Press.
Pzeworski, Adam (1993). *Economic reforms in new democracies: a social-democratic approach*. Nueva York: Cambridge University Press.
12. La bibliografía se enlistará siguiendo el orden alfabético de los autores o autoras, y las siguientes formas:
- a) Libro de autor o autora:
Apellido, Nombre (año de publicación). *Título del libro en cursiva*. Lugar: Editorial.
Ejemplo: Laclau, Ernesto (1996). *Emancipación y diferencia*. Buenos Aires: Ariel.
 - b) Libro de más de un autor:
Apellido, Nombre y Nombre Apellido (año de publicación). *Título del libro en cursiva*. Lugar: Editorial.
Ejemplo: Laclau, Ernesto y Chantall Mouffe (1985). *Hegemony and socialist strategy. Towards a radical democratic politics*. Londres: Verso.
 - c) Artículo en libro de editor/a (es/as) o compilador/a (es/as):
Apellido, Nombre (año de publicación). “Título del artículo entre comillas”, en: Nombre y

Apellido, palabra que corresponda editor/editores/coordinador/compilador, etc., *Título del libro en cursiva*. Lugar: Editorial.

Ejemplo: Muratorio, Blanca (2000). “Identidades de mujeres indígenas y política de reproducción cultural en la Amazonía ecuatoriana”, en: Andrés Guerrero (compilador). *Etnicidades*. Quito: FLACSO, sede Ecuador / ILDIS.

d) Artículos en revista:

Apellido, Nombre (año de publicación). “Título del artículo entre comillas”. *Nombre de la revista en cursiva*, el número de la revista. Lugar: Editorial: páginas que comprende.

Ejemplo: Coraggio, José Luis (2000). “Alternativas a la política social neoliberal”. *Iconos*, 9. Quito: FLACSO sede Ecuador: 52-59.

e) Artículo no firmado en periódico:

En este caso colocar la referencia, en nota al pie, bajo el siguiente formato:

Nombre del artículo, nota o reportaje entre comillas. *Nombre del diario o periódico en cursivas*. Lugar, fecha.

Ejemplo: “Cabildo controlará con una ordenanza azoteas de edificios”. *El Universo*. Quito, 21 de abril de 2006.

f) Artículo no firmado en revista:

En este caso, colocar la referencia en nota al pie, bajo el siguiente formato:

s/a (año). “Título del artículo entre comillas”. *Nombre de la revista en cursivas*, el número de la revista. Lugar: páginas que comprende.

Ejemplo: s/a (1923). “Primero de Mayo”. *Calenturas*. Guayaquil: 1-5.

13. Los artículos presentados para la sección Reseñas deben incluir toda la información bibliográfica del libro al que se haga mención y, de ser posible, adjuntar la imagen de la portada del libro con al menos un mega de resolución.
14. URVIO se reserva el derecho de realizar la corrección de estilo y los cambios editoriales que considere necesario para mejorar el trabajo.
15. Los artículos que se ajusten a estas normas serán declarados como “recibidos” y notificados de su recepción al autor o autora; los que no, serán devueltos a sus autores o autoras y serán declarados como “no recibidos”. Una vez “recibidos” los artículos serán puestos a consideración del Consejo Editorial y de evaluadores y evaluadoras independientes para su revisión antes de ser “aprobados”. El mecanismo de evaluación se explica en la norma dos, o ver el ítem relacionado a la selección de artículos en “Política Editorial”.
16. La revista no mantiene correspondencia sobre artículos enviados a su consideración, limitándose a transferir el dictamen de sus lectores y lectoras en un tiempo no menor a cuatro meses ni mayor a ocho. Igualmente señalará a los autores y autoras una fecha probable de publicación.