

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

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.