



Centro de Análisis Estratégico del Ejército del Futuro (CAEEF)
Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL)

Respuestas regionales a los retos cambiantes de seguridad: Transformación del Ejército y los aportes latinoamericanos

12 y 13 de septiembre de 2017

La experiencia regional

Resultados parciales del proyecto (no citar)

RESUMEN EJECUTIVO

Proyecto Transformación del Ejército y los Aportes Latinoamericanos: Respuestas Regionales a los Retos Cambiantes de Seguridad

Comando de Transformación del Ejército de Colombia (COTEF), Centro de Análisis Estratégico Ejército del Futuro (CAEEF) y Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL)

Presentación ● La principal función de cualquier militar, de conformidad con la Constitución y la Ley, es defender a la nación de cualquier agresión externa y ayudar al gobierno a preservar el orden interno. Los Ejércitos latinoamericanos, en términos generales, no confrontan amenazas externas; apenas si son contadas con la mano las guerras regionales que han ocurrido desde el siglo pasado: entre Paraguay y Bolivia en 1932, entre Perú y Ecuador diez años más tarde y más recientemente en 1995, y una guerra entre el Reino Unido y Argentina por la soberanía de las Islas Malvinas (Falkland Islands) en 1982.

En términos generales, los Ejércitos en la región con frecuencia han actuado como el brazo político y de seguridad en los procesos de construcción de los Estados-nación, lo que explica que en la práctica sus roles se hayan concentrado en gran medida en los territorios nacionales. Si bien, los regímenes militares y los gobiernos populistas autoritarios dejaron importantes secuelas en la mayoría de los países de la región, en especial en los del cono sur, es claro que la evolución que han tenido las amenazas no convencionales en América Latina ha llevado a que en las últimas décadas los diferentes gobiernos hayan optado por fórmulas que implican el uso de las Fuerzas Militares y, en especial de los Ejércitos, en temas de seguridad interior: seguridad pública y gestión del riesgo de desastres.

En ese orden, el Comando de Transformación del Ejército Nacional (COTEF) a través de su Centro de Análisis Estratégico del Ejército del Futuro (CAEEF), y la Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL), con el apoyo financiero del Ministerio de Relaciones Exteriores de Canadá, han iniciado un proyecto de investigación que busca analizar la evolución en los roles y misiones que han tenido los Ejércitos de la región frente a contextos de seguridad caracterizados por el incremento de amenazas no convencionales relacionadas con el fenómeno del crimen organizado y otros delitos, así como de emergencias y desastres naturales. El fin último es identificar lecciones aprendidas que permitan generar aportes para el proceso de transformación del Ejército de Colombia, principalmente frente a la definición de sus roles en materia de seguridad pública y gestión del riesgo. Para ello, se eligieron ocho países: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México y Nicaragua.

Tres etapas se han planeado para el desarrollo de este proyecto: la primera, y parte de la segunda, se presentan en el documento borrador que sigue a esta introducción. Los resultados finales, que incluyen los documentos terminados de las dos primeras fases y el documento de propuesta que identifica los roles del Ejército Nacional en materia de seguridad pública y gestión del riesgo, se darán a conocer en febrero de 2018. Adicionalmente, todas las fases incluirán el análisis trasversal del rol de la mujer en la transformación de los Ejércitos analizados, particularmente en los dos temas priorizados.

De manera puntual, la primera fase consiste en el desarrollo en red de investigaciones nacionales en ocho países de la región: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México y Nicaragua. Cada uno de estos casos de estudio ha sido conducido por un investigador experto en cada país, cuya tarea es producir un informe con base en entrevistas y en una recolección exhaustiva de datos. Los resultados preliminares de esta fase se presentan a continuación.

Para la segunda fase, el equipo central del proyecto conformado por miembros de RESDAL y del CAEEF ha analizado los documentos proporcionados por los investigadores en una tabla comparada, que sirva como aporte al proceso interno de transformación del Ejército de Colombia. Esta tabla, y un análisis preliminar del enfoque comparado, también se presentan en este documento.

De acuerdo a lo programado, los investigadores y el equipo central del proyecto expondrán los resultados preliminares de las dos primeras fases en un evento académico en Bogotá con fecha de 12 de septiembre de 2017. El debate en torno a estos resultados no sólo permitirá concluir las dos primeras fases, sino también aportar al desarrollo de la tercera que es el documento para el Ejército de Colombia.

En ese orden, la tercera etapa que hace parte del proyecto, pero que aún no se presenta en este documento, tiene como fin desarrollar una propuesta documentada y concreta acerca de los roles que el Ejército debe cumplir en materia de seguridad pública y gestión del riesgo, teniendo en cuenta su doctrina, así como la necesidad de articular cualquier esfuerzo en un marco de acción conjunto, coordinado e interagencial.

En suma, el documento que sigue a continuación y que presenta de manera resumida los resultados preliminares del proyecto se divide en dos partes: una primera en la que se presenta un análisis borrador de los trabajos adelantados por los investigadores en sus documentos individuales. La segunda parte se trata de una tabla comparada de los ocho países de la región revisados (con excepción del caso mexicano).

Análisis preliminar del ejercicio comparado

• Este documento examina, de manera resumida y preliminar, la tendencia actual que se presenta en América Latina de redefinir los roles y las misiones de sus Fuerzas Armadas, especialmente de los Ejércitos, en asuntos de seguridad interior como es seguridad pública y gestión del riesgo. Desde el final de la Guerra Fría, esta redefinición de roles y misiones ha sido una tendencia mundial producto de los cambios en los contextos de seguridad afectados por amenazas no convencionales; América Latina no ha sido la excepción. La región ha experimentado una gran cantidad de cambios dirigidos a modernizar sus instituciones, profesionalizar su personal y adaptarse a las llamadas nuevas amenazas o amenazas no tradicionales.

Sin embargo, los cambios han sido variados. Centroamérica ha sido la región que quizás ha experimentado el mayor número de ellos en cuanto a roles y misiones, dado el

crecimiento acelerado que ha tenido el fenómeno de la criminalidad organizada y la delincuencia, así como las amenazas naturales. En la región andina, aun cuando no es fácil identificar un patrón común, el problema del narcotráfico y los delitos conexos que esté origina ha llevado a que la mayoría de los países hayan tenido que recurrir a sus Fuerzas Armadas para enfrentar este fenómeno. Además, la amenaza de desastres naturales también ha crecido considerablemente. Finalmente, están los países del Cono Sur fuertemente marcados por las secuelas que les dejaron las dictaduras, principalmente visible en una drástica separación entre Fuerzas Armadas y la seguridad interior. No obstante, esta tendencia, en los últimos años ha sido notoria, principalmente en los casos de Argentina y Brasil, cómo el trabajo de los Ejércitos en materia de lucha contra el crimen organizado y el control de fronteras frente a desastres naturales ha crecido.

Países Centroamericanos

En el caso de **Nicaragua** aunque formalmente el Ejército no tiene roles específicos en materia de mantenimiento del orden público; en la práctica, y como resultado del elevado nivel de criminalidad que tiene el país, esta Institución ha pasado a desempeñar tareas para garantizar la seguridad en el campo que no están contempladas en el ordenamiento jurídico nacional. La excepcionalidad se ha convertido en regla en un contexto en donde prevalece la ausencia de política pública en la materia y un marco jurídico ajustado a estos retos.

De manera general, entre los roles que actualmente cumple el Ejército de Nicaragua, se destacan el mantenimiento de la paz y el orden público; la cooperación con la Policía Nacional en la lucha contra el narcotráfico, el crimen organizado, y sus actividades conexas; la protección del medio ambiente y los recursos naturales del país; y el apoyo a la política de gestión de riesgo, en casos de desastres naturales. En el ejercicio de los mismos sobresale la misión del Comando de Operaciones Especiales que coopera “con la Policía Nacional para combatir la delincuencia organizada en el campo y sostener la estabilidad social del país”¹. La lucha contra la extracción ilícita de yacimientos mineros; el contrabando y tráfico de armas, municiones y explosivos; el secuestro; la extorsión; y la protección de líderes sociales, son roles exclusivos de la Policía. Cabe aclarar que frente al contrabando y tráfico de armas, municiones y explosivos, el Ejército puede cooperar.

Respecto a la gestión de riesgo, desde el 2000 el país cuenta con un Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención de Desastres en el que participa el Ministerio de Defensa y el Ejército. El papel del Ejército es la realización de misiones de búsqueda, salvamento y rescate, atención a la población afectada, evacuación de las poblaciones en riesgo, atención de emergencia de salud, traslado de víctimas a centros asistenciales. Para ello, se destacan los programas de formación y entrenamiento que tiene el Ejército,

¹ Ejército de Nicaragua, Comando de Operaciones Especiales, disponible en: <http://ejercito.mil.ni/contenido/unidades-viomilitares/coe/coe.html>

particularmente en las Unidades de Estado Mayor de la Defensa Civil y la Unidad Humanitaria y de Rescate-CFAC. La falencia sigue siendo la falta de doctrina que oriente estas actividades.

A diferencia de otros países, El Ejército de Nicaragua es una entidad única conformada por la Fuerza terrestre, la Fuerza Aérea y la Fuerza Naval.

En los casos de **El Salvador** y **Guatemala**, ambos se destacan por el creciente papel de los Ejércitos en seguridad pública, la participación en patrullaje urbano en apoyo a la Policía, un margen amplio de responsabilidades que incluye hasta la custodia de centros penitenciarios, la estructuración de planes que perduran en el tiempo, y la constitución de fuerzas de tareas o de batallones específicos para tareas de seguridad interna, tratándose así de miles de efectivos involucrados. Ello, en gran parte, se explica por la debilidad estructural y funcional de las policías nacionales, para las cuales se han planteado distintas reformas en las últimas décadas sin mayor efectividad. Aunque luego de los acuerdos de paz, en ambos casos, se produjo una reforma militar (especialmente reducción de efectivos) y la creación de Policía Nacional, en la práctica y progresivamente se han venido asignando mayores responsabilidades a los Ejércitos, tendencia que parece irreversible en el mediano plazo.

Con la necesidad de adecuar a las Fuerzas Militares de cara a un proceso de postconflicto, el Gobierno de **Guatemala** amplió sus roles en materia social en el marco de la ley de seguridad democrática y el Libro Blanco de la Defensa Nacional, en particular para que intervinieran frente a necesidades nacionales como la gestión de desastres, la defensa civil y el apoyo a otras Fuerzas de seguridad pública. De esa manera, el Ejército de Guatemala se convirtió en una institución multipropósito, cuyo accionar central está dirigido fundamentalmente a la participación de las Fuerzas Militares en operaciones que no son las convencionales para la defensa de la soberanía del Estado y la integridad del territorio.

Posteriormente y a raíz del incremento de la actividad delictiva, organizada y común, el gobierno de este país tomó la decisión de utilizar al Ejército en tareas policiales por medio de operativos de combate a la delincuencia o patrullajes para dar seguridad a la ciudadanía. En la actualidad, y gracias a la promulgación de la Ley de Apoyo a las Fuerzas de Seguridad Civil, el Ejército de Guatemala está autorizado para realizar operaciones de apoyo a la Policía Nacional Civil y reducir los niveles de inseguridad en el país; contexto en el cual los roles de las Fuerzas Militares se conciben a partir del cumplimiento de funciones de: mantenimiento del orden público, protección de infraestructura estratégica, lucha contra el tráfico de personas, lucha contra el narcotráfico y contrabando y tráfico de armas, municiones y explosivos, secuestro y extorsión, ello respaldado por la Constitución Política de la República. Dentro del país, desde luego, existen esfuerzos por asignar a cada fuerza sus roles tradicionales, especialmente en el marco de los acuerdos de cooperación de Estados Unidos con el Triángulo del Norte.

Actualmente y de acuerdo a lo que se plantea desde el Plan del Consejo Nacional de Guatemala, en el contexto de la seguridad nacional, el ordenamiento de roles en cuanto

a seguridad interior y exterior que se le asigna al Ejército se ha definido a partir de cinco áreas de misión que incluyen: fronteras nacionales y áreas de valor estratégico, protección a la infraestructura crítica, atención en desastres naturales, apoyo a la seguridad ciudadana y acciones en apoyo a la política exterior (en Operaciones de Paz y Observadores en la ONU).

El Salvador, sin duda, fue una de las primeras experiencias internacionales exitosas de mediación de un proceso de diálogo-negociación por las Organización de las Naciones Unidas que llegó a un cese al fuego sin un rearme o reinicio de hostilidades posterior, lo cual lo convirtió en un modelo de estudio y aprendizaje. No obstante estos hechos y pese a que los acuerdos implicaron un gran cambio en la participación de las Fuerzas Armadas en la vida nacional (luego de haber sido un actor político determinante con amplias funciones, pasó a ser una instancia con facultades muy delimitadas y bajo un mayor control civil), la reforma constitucional que le siguió dejó abierta la posibilidad de involucrar al Ejército en tareas de seguridad pública como una atribución presidencial (Art. 197, 12°). De esa manera, y frente a la escalada que ha tenido el crimen en el país, las autoridades han involucrado a las Fuerzas Armadas en labores de apoyo a la Seguridad Pública casi desde la finalización del conflicto.

La decisión de mantener a las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública genera debates internos en el país debido a que su prolongado uso no responde a la “excepcionalidad” establecida por la Constitución. No obstante esta realidad, la Sala de lo Constitucional, resolvió en el año 2014 que el país efectivamente vivía en una situación donde no se había alcanzado niveles de tranquilidad pública suficientes por lo que el uso del Ejército por el Órgano Ejecutivo estaba justificado. Su presencia en las calles, adicionalmente, ha contado con el apoyo de la opinión pública, lo que se ve en los resultados que arrojan las encuestas de opinión al ubicar a las Fuerzas Armadas en los primeros lugares de apoyo por parte de la ciudadanía, solo superada por las Iglesias Evangélica y Católica². Lo anterior no minimiza las preocupaciones que constantemente se manifiestan de que la Institución sufra un desgaste institucional atendiendo una tarea que no es su principal misión³.

En materia de desastres naturales, El Salvador ha sido considerado entre los países más vulnerables del mundo en materia de desastres naturales. El Plan Nacional de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres reconoce la participación de la Fuerza Armada en seis de sus siete comisiones sectoriales, de las cuales, en cinco (Técnica-científica, Servicios de Emergencia, Seguridad, Salud, Infraestructura y servicios básicos) su tarea es apoyo, mientras que en la Comisión de Logística es el Coordinador, donde su función es la distribución y resguardo de la ayuda nacional o internacional recibida para atender las emergencias.

² Instituto Universitario de Opinión Pública, “Los salvadoreños evalúan la situación del país a finales de 2016”. Boletín de prensa Año XXI, No.1. Disponible desde: <http://www.uca.edu.sv/iudop/wp-content/uploads/Bolet%C3%ADn-Evaluaci%C3%B3n-A%C3%B1o-2016-10-01-2017.pdf>

³ López, León Eduardo. Poco más de la mitad cree en la participación del Ejército. Disponible desde: http://archivo.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=6351&idArt=4468470. Acceso 09 de mayo de 2017.

En la actualidad, hay un posicionamiento claro de la Fuerza Armada como institución al servicio de los esfuerzos de protección civil y de reconstrucción como parte de un equipo gubernamental más amplio bajo conducción civil, labor que forma parte de la misión que le encomienda la Constitución.

Andinos

Dentro de los países andinos, **Ecuador** fue el país elegido para ser revisado en este proyecto, particularmente su Fuerza terrestre. En concordancia con la región, los roles y misiones de las Fuerzas Armadas se han incrementado. Aunque la responsabilidad principal en temas de seguridad ciudadana recae sobre la Policía Nacional, y la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos mantiene una estructura operativa mínima (pues su misión fundamental es diseñar la política y coordinar su ejecución con otras instituciones del Estado), las Fuerzas Armadas mantienen una amplia capacidad operativa por su presencia en todo el territorio nacional. En ese sentido, el papel del Ejército en temas de seguridad pública se ha incrementado en las últimas dos décadas y especialmente en la actual. Sobresale la creación de unidades especiales para actuar con la Policía en seguridad urbana. Las Fuerzas Armadas forman parte del sistema de seguridad integral, y desarrollan en ese ámbito programas de control de la delincuencia. Es en este sentido el único caso suramericano en el que se produce la combinación de efectivos militares y policiales en operaciones urbanas.

La temática de género es, probablemente, el campo en el que menos avances se registran, pues la situación es todavía sumamente inequitativa en cuanto a las posibilidades en las que las mujeres participen en la carrera militar. Se proveen posibilidades de acceso a las Fuerzas pero la presencia es minoritaria. La implementación de la política de género impulsada durante el ejercicio de la cartera de Defensa por parte de María Fernanda Espinosa, gestión que se planteaba contribuir de manera significativa a la integración de la mujer en la institución militar, produjo un incremento en la participación, pero queda pendiente la reflexión en torno a las ramas dentro de la carrera a la que se tienden a incorporar, el área efectiva de trabajo para las mujeres dentro de la Institución (administrativa o de comando), las posibilidades de retomar la carrera sin restricciones luego de culminados los periodos de maternidad o el análisis de los mecanismos de ascenso y meritocracia dentro de la institución.

Países del Cono Sur y Brasil

En el caso de **Argentina**, a pesar de que los conceptos de defensa y seguridad interior están fuertemente separados y de que, con el fin de la dictadura militar, el rol de las Fuerzas Armadas se limitó a la defensa nacional, desde el 2007 ha iniciado un cambio que empieza a quebrantar los esquemas establecidos. En efecto, el Ministerio de Defensa planteó el empleo de medios de vigilancia aérea y terrestre en el norte del

país, con objeto de brindar información y soporte a las fuerzas de Policía para luchar contra el narcotráfico. Más adelante, en 2011, las responsabilidades propias al Ejército aumentaron, asignándole también tareas para controlar el contrabando y el tráfico de armas, municiones y explosivos. En 2013 se adhirió el tráfico de personas y el control de fronteras. En suma, para 2016, y mediante el llamado Operativo Fronteras, quedó claro que para responder a los cambios en el contexto de seguridad, principalmente de la zona norte argentina, el gobierno necesitaba del poder logístico y de vigilancia de sus Fuerzas Armadas para contrarrestar el narcotráfico, el contrabando de armas, el tráfico de personas y hacer más efectivo el control de fronteras; todas tareas principales de las fuerzas de seguridad civil del Estado.

La evolución en los roles de las Fuerzas Armadas en Argentina es algo aún muy nuevo y se considera transitorio. No obstante, las amenazas no tradicionales que los originan, principalmente vinculadas con fenómenos de crimen organizado, más que reducirse, tienden a aumentar en el marco de sus fronteras, y más allá. Por tanto, el país se suma a sus pares de la región a la hora de buscar fórmulas para afrontar esto que algunos llaman nuevas amenazas.

En materia de gestión de riesgo, y a pesar de que el país es fuertemente afectado por inundaciones y deforestación, la creación de un Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil es algo apenas de finales de 2016. El Ministerio de Defensa y sus Fuerzas, desde luego, hacen parte del mismo, pues históricamente fueron las instituciones que lideraron esta tarea y en 2013 organizaron sus capacidades y crearon una Secretaría de Coordinación Militar de Asistencia en Emergencias para ser más eficientes. Desde entonces, su fórmula principal ha sido el despliegue rápido mediante Unidades Militares de Respuesta en Emergencias, distribuidas en todo el territorio nacional para afrontar distintos tipos de desastres (inundaciones, incendios, cortes de energía, sismos, estructuras colapsadas).

Brasil. es otro caso en el que a pesar de la división clara que existe entre Seguridad Pública y Fuerzas Armadas, los roles asignados al Ejército han empezado a ir más allá de garantizar la Defensa Nacional. Aunque con el fin del régimen militar en Brasil en 1985, fue reforzada la percepción de que las Fuerzas Armadas deberían mantenerse alejadas de la política y de la seguridad pública, hoy en día abarcan acciones con otras Fuerzas Militares, una estrecha cooperación con las Fuerzas de Policía (federal, civil y militar) y la Fuerza Nacional de Seguridad Pública, además de un trabajo articulado con otros actores gubernamentales y sociales siendo las más destacadas el apoyo a autoridades civiles para combatir el crimen organizado (principalmente en regiones de frontera y la Amazonía), el apoyo a la seguridad de grandes eventos, el control de espacios urbanos y el desarrollo de tareas de socorro frente a desastres naturales.

En el caso de seguridad pública, el principal reto de estas excepciones que progresivamente tienden a repetirse, es la falta de reglamentación y doctrina adecuada para asumirlas. Pese a que las autoridades civiles cada vez más buscan el apoyo del Ejército,

no hay duda que en las regiones más urbanizadas, las operaciones son más complejas dado que las reglas de enfrentamiento no están completamente reglamentadas y los militares carecen de preparación suficiente para asumir los retos que se les solicita. En las regiones de frontera y la Amazonía, por el contrario, el desarrollo de operaciones interagenciales ha sido todo un éxito, contribuyendo a la seguridad y al desarrollo del país.

En situaciones de catástrofes de gran proporción, las Fuerzas Armadas en general, y el Ejército en particular, han cumplido un importante rol al ser movilizadas por el Ministerio de Defensa y el Comando Militar de la región. El Ejército también se ha destacado al cumplir acciones humanitarias y de apoyo logístico. A la fecha, no se registran tensiones entre las Fuerzas Armadas, la Policía, los Bomberos y la Policía Civil. La razón de este éxito, es el nivel de organización y estructura con el que cuenta el sistema de prevención y de respuesta nacional.

En suma, si bien los desafíos que enfrenta el Ejército no son pocos, la experiencia indica que si actúa de forma planeada y cuenta con un marco jurídico y político adecuado, la tendencia creciente de sus roles de apoyo no será un problema sino una realidad que se puede asumir con éxito.

Chile. En virtud de la Constitución chilena, y de su tradición del derecho público, las Fuerzas Armadas de Chile existen para la defensa de la patria y son esenciales para la seguridad nacional, mientras que las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública (Carabineros de Chile y Policía de Investigaciones de Chile, PDI) constituyen la fuerza pública, y existen para dar eficacia al derecho y garantizar el orden público y la seguridad pública interior. No obstante está clara separación, es importante resaltar que, gracias a un debate público que se ha llevado al nivel nacional, los roles de las Fuerzas Militares en temas de seguridad pública se han ido incrementando gradualmente, con el fin de asumir nuevas tareas para hacer frente a nuevas amenazas emergentes de carácter interno y tener un papel más activo en tareas de respuesta a la emergencia y gestión del riesgo.

A pesar de las experiencias del pasado donde fueron empleadas las Fuerzas Armadas para mantener el orden público durante el periodo militar (1973-1990), y aunque Chile goza de bajos índices de violencia social y la ausencia de conflicto armado interno, el aparato de seguridad de Chile se ha visto en la necesidad de robustecer sus esquemas e instituciones de seguridad, con el fin de enfrentar las nuevas amenazas regionales que han surgido. Si bien sigue siendo un tema de debate público debido al incremento en la percepción ciudadana de inseguridad, y a partir de los graves problemas de orden público ocurridos con ocasión del terremoto y posterior tsunami de 27 de febrero de 2010, la opinión pública se ha visto a favor de la creciente participación de las Fuerzas Armadas en tareas de respuesta a la emergencia, incluyendo funciones de orden público.

Aunque esa misma opinión no parece extrapolarse a otro tipo de funciones de seguridad pública, como el combate al delito, en la actualidad se advierte que hay sectores políticos y sociales que demandan un papel más activo de las fuerzas de seguridad y eventualmente de medios militares ante casos de violencia política, combate al terrorismo y

crimen organizado. Además, el tema de defensa nacional sigue siendo fundamental en cada una de las plataformas electorales durante los procesos políticos, especialmente en las coyunturas electorales presidenciales.

En cuanto a la gestión del riesgo, es posible establecer que el papel de las Fuerzas Armadas, en especial de las Fuerzas Militares, es gradual y su objetivo principal es asistir a las autoridades civiles y direcciones de emergencia a nivel provincial y regional, de acuerdo a las capacidades institucionales y a la planificación subsidiaria para enfrentar emergencias y catástrofes. Es importante señalar que, en los casos en las instancias regionales no tengan el medio o la capacidad requerida, los comités de emergencia y de protección civil están legalmente habilitados para solicitar la asignación de medios de las instituciones de las Fuerzas Armadas para el cumplimiento de una determinada tarea.

Finalmente, es importante resaltar que todas las formas de empleo de las Fuerzas Armadas, en el nivel nacional, son transversales a la perspectiva de género en el contexto del Plan Nacional de Acción que ha implementado el Estado chileno, incluyendo transformaciones institucionales y de carrera.

Si bien Chile no cuenta con un documento de política de seguridad nacional que fije un marco general o común para todos los distintos ámbitos de la acción del Estado en materia de seguridad, y aunque la naturaleza conceptual y doctrinaria no es suficientemente desarrollado en relación con la participación de las Fuerzas Armadas en temas de Seguridad Pública; las Fuerzas Militares, en respuesta a un llamado a nivel nacional, han optado por tener un papel más activo en operaciones de seguridad pública, combate al crimen organizado, asistencia de emergencias y estructuración de nuevas capacidades para hacer frente a las nuevas amenazas nacionales y regionales, donde sigue existiendo una permanente discusión respecto a la necesidad de incrementar los fondos y recursos destinados al financiamiento de la defensa y el aparato de seguridad.

Conclusiones preliminares

- En todos los casos analizados, las Fuerzas Armadas y dentro de ellas, los Ejércitos, han venido cumpliendo mayores roles subsidiarios en materia de seguridad pública y gestión del riesgo. Desde luego, la región en donde este fenómeno es más marcado es Centroamérica. En el Cono Sur, en donde la separación de roles y misiones ha sido contundente desde la transición a la democracia, el tema también ha empezado a crecer.
- A pesar de que jurídica, política y doctrinariamente las lógicas están construidas bajo las dimensiones de guerra convencional, más que guerras entre Estados, las principales amenazas que afectan y caracterizan los múltiples contextos de seguridad de los países de la región son de carácter no tradicional.
- Por tanto, los vacíos jurídicos, políticos y de capacidades, en general, son amplios. Las excepciones tienden a convertirse en regla y las temporalidades a prolongarse. Por esa razón, las respuestas que se han dado han apelado al poder

del mandato presidencial y poco han sido objeto de debate legislativo e inclusive constitucional.

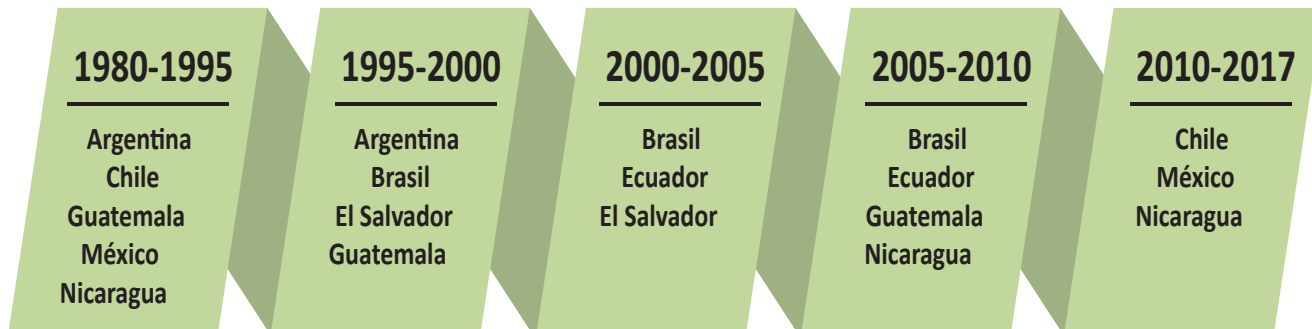
- Aunque es claro que cualquier acción por parte de Fuerzas Armadas requiere la integración de esfuerzos con otras instituciones civiles, cabe resaltar que no existen protocolos específicos que detallen como deben funcionar. Las formas de coordinación entre el Ejército, la Policía y el Sistema de Justicia, en general, son más bien producto de la improvisación o de la rápida planeación.
- Las carreras y cursos que ofrecen los sistemas de educación militar están estructurados principalmente bajo el enfoque de amenazas tradicionales y no existe evidencia de que estén orientados a la formación de oficiales y tropa para el cumplimiento de misiones subsidiarias de seguridad pública (enfrentar amenazas internas, control de disturbios, luchar contra el crimen organizado).
- La formación y entrenamiento en materia de gestión del riesgo es un poco mejor en algunos países como Chile, no obstante, en general no es reflejo de las responsabilidades y tareas asignadas a las Fuerzas Armadas.
- En síntesis, aunque las encuestas de opinión reflejan aceptación por parte de la ciudadanía a los roles que en materia de seguridad pública y gestión del riesgo tienen las Fuerzas Armadas, son amplios los riesgos a las que estas se exponen: deslegitimación institucional, incremento en el nivel de violaciones de derechos humanos, aumento de problemas jurídicos para las Fuerzas y pérdida de motivación para el cumplimiento de misiones, corrupción, entre muchos otros.

Institucionalidad en relación con el empleo de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública

Principales elementos en los países considerados



Principales reformas legislativas relativas a misiones subsidiarias de Fuerzas Armadas



Principales disposiciones legislativas referidas a empleo de Fuerzas Armadas

Argentina

La Defensa Nacional es la integración y la acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas, en forma disuasiva o efectiva, para enfrentar las agresiones de origen externo.

Ley de Defensa Nacional, N° 23.554, 26 de abril de 1988. Artículo 2.

Las fuerzas armadas serán empleadas en el restablecimiento de la seguridad interior dentro del territorio nacional, en aquellos casos excepcionales en que el sistema de seguridad interior descrito en esta ley resulte insuficiente a criterio del Presidente de la Nación (...) el empleo de las fuerzas armadas se ajustará, además, a las siguientes normas:

a) La conducción de las fuerzas armadas, de seguridad y policiales nacionales y provinciales queda a cargo del Presidente de la Nación asesorado por los comités de crisis de esta ley y la 23.554. b) Se designará un comandante operacional de las fuerzas armadas y se subordinarán al mismo todas las demás fuerzas de seguridad y policiales exclusivamente en el ámbito territorial definido para dicho comando. c) Tratándose la referida en el presente artículo de una forma excepcional de empleo, que será desarrollada únicamente en situaciones de extrema gravedad, la misma no incidirá en la doctrina, organización, equipamiento y capacitación de las fuerzas armadas (...).

Ley de Seguridad Interior, N° 24.059, 6 de enero de 1992. Artículos 31 y 32.

Brasil

Las Fuerzas Armadas (...) son instituciones nacionales permanentes y regulares, organizadas en base a jerarquía y disciplina, bajo la autoridad suprema del Presidente de la República y se destinan a la defensa de la Patria, la garantía de los poderes constitucionales y, por iniciativa de cualquiera de ellos, de la ley y el orden.

Cabe a las Fuerzas Armadas, como atribución subsidiaria general, cooperar con el desarrollo nacional y la defensa civil, en la forma determinada por el Presidente.

Cabe a las Fuerzas Armadas, además de otras acciones pertinentes, también como atribuciones subsidiarias, preservadas las competencias exclusivas de las policías judiciales, actuar, por medio de acciones preventivas y represivas, en la faja de frontera terrestre, en el mar y en las aguas interiores (...) contra delitos transfronterizos y ambientales, aisladamente o en coordinación con otros órganos del Poder Ejecutivo, ejecutando entre otras las acciones de: I. Patrullaje; II. Requisa de personas, vehículos terrestres, embarcaciones y aeronaves; III. Apresamiento en caso de flagrante delito.

Cabe al Ejército, además de otras acciones pertinentes, como atribuciones subsidiarias particulares:

I – Contribuir a la formulación y conducción de políticas nacionales respecto del Poder Militar Terrestre.

II – Cooperar con órganos públicos federales, estaduais y municipales y, excepcionalmente, con empresas privadas, en la ejecución de obras y servicios de ingeniería (...).

III – Cooperar con órganos federales, cuando fuera necesario, en la represión de los delitos de repercusión nacional e internacional, en el territorio nacional, en la forma de apoyo logístico, de inteligencia, de comunicaciones y de instrucción.

Lei Complementar N° 97, 9 de junio de 1999. Incorpora reformas en *Lei Complementar N° 117*, 2 de septiembre de 2004, y *Lei Complementar N° 136*, 25 de agosto de 2010. Artículos 1, 16, 16-A y 17-A.

Chile

Las Fuerzas Armadas, dependientes del Ministerio encargado de la Defensa Nacional, están integradas sólo por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, constituyen los cuerpos armados que existen para la defensa de la patria, son esenciales para la seguridad nacional y garantizan el orden institucional de la República.

Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas, N° 18948, 28 de febrero de 1990. Artículo 1. Última reforma 2014.

Ecuador

Las Fuerzas Armadas, como parte de la fuerza pública, tienen la siguiente misión:

- a) Conservar la soberanía nacional;
- b) Defender la integridad, la unidad e independencia del Estado; y,
- c) Garantizar el ordenamiento jurídico y democrático del estado social de derecho.

Además, colaborar con el desarrollo social y económico del país; podrán participar en actividades económicas relacionadas exclusivamente con la defensa nacional; e, intervenir en los demás aspectos concernientes a la seguridad nacional, de acuerdo con la ley.

Ley Orgánica de Defensa Nacional, R.O. 6, 19 de enero de 2007. Última reforma 28 de septiembre de 2009. Artículo 2.

La defensa de la soberanía del Estado y la integridad territorial tendrá como entes rectores al Ministerio de Defensa y al de Relaciones Exteriores en los ámbitos de su responsabilidad y competencia. Corresponde a las Fuerzas Armadas su ejecución para cumplir con su misión fundamental de defensa de la soberanía e integridad territorial

Con el fin de precautelar la protección interna, el mantenimiento y control del orden público y la seguridad ciudadana, las Fuerzas Armadas podrán apoyar de forma complementaria las operaciones que en esta materia competen a la Policía Nacional. Para tal efecto, los/las Ministros/as responsables de Defensa Nacional y del Interior, coordinarán la oportunidad y nivel de la intervención de las fuerzas bajo su mando, estableciendo las directivas y protocolos necesarios.

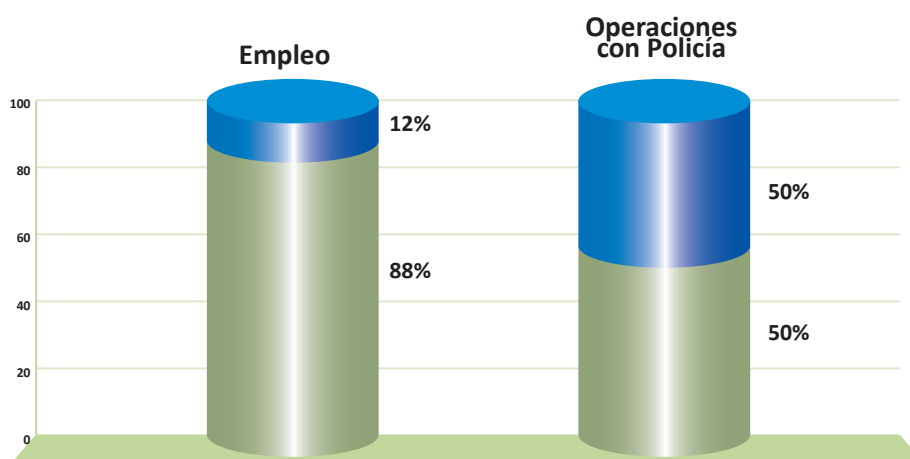
Ley de Seguridad Pública y del Estado, R.O. N°. 35, 28 de septiembre de 2009. Artículo 11 y artículo sin número.

Principales disposiciones legislativas referidas a empleo de Fuerzas Armadas

El Salvador
<p>En tiempo de paz la Fuerza Armada coadyuvará al desarrollo y la promoción de las políticas y objetivos de la Defensa Nacional, y excepcionalmente el mantenimiento de la paz interna. Organizará, equipará e instruirá Unidades en situación activa y de reserva, capacitándolas para cumplir la misión en tiempo de guerra.</p> <p><i>Ley Orgánica de la Fuerza Armada</i>, Decreto Legislativo N° 353, 30 de julio de 1998. Artículo 3.</p> <p>Defensa Nacional: Conjunto de recursos y actividades que en forma coordinada desarrolla el Estado permanentemente en todos los campos de acción, para hacer frente a una amenaza a la soberanía nacional y la integridad del territorio.</p> <p>Campos de Acción: Áreas en que se agrupan los Ministerios e Instituciones del Gobierno, cuyo propósito es facilitar la planificación, coordinación y ejecución de las tareas para prevenir o resolver un conflicto. Normalmente se establecen cuatro Campos de Acción: Interno, Diplomático, Económico y Militar.</p> <p><i>Ley de la Defensa Nacional</i>, Decreto Legislativo N° 948, 13 de septiembre de 2002. Artículo 4.</p>
Guatemala
<p>El Ejército de Guatemala es la 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.</p> <p><i>Ley Constitutiva del Ejército de Guatemala</i>, Decreto del Congreso N° 72-90, 13 de diciembre de 1990. Artículo 1.</p> <p>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 que se estimen necesarias, cuando las circunstancias de seguridad del país demanden la asistencia, o los medios ordinarios de que dispongan las fuerzas de seguridad civil se estimen insuficientes.</p> <p><i>Ley de Apoyo a las Fuerzas de Seguridad Civil</i>, Decreto del Congreso N° 40-2000, 16 de junio de 2000. Artículo 1.</p> <p>Ámbitos de funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad. Para su adecuado funcionamiento y niveles de coordinación, el Sistema Nacional de Seguridad se desarrolla en los siguientes ámbitos: a) Seguridad Interior; b) Seguridad Exterior; c) Inteligencia de Estado; y, d) Gestión de riesgos y defensa civil.</p> <p><i>Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad</i>, Decreto del Congreso N° 18-2008, 8 de abril de 2008. Artículo 18.</p>
México
<p>El Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos son instituciones armadas permanentes que tienen las misiones generales siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Defender la integridad, la independencia y la soberanía de la nación. II. Garantizar la seguridad interior. III. Auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas. IV. Realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país. V. En caso de desastre prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas. <p><i>Ley Orgánica del Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos</i>, 26 de diciembre de 1986. Última reforma publicada el 6 de noviembre de 2014. Artículo 1.</p>
Nicaragua
<p>El Ejército es una institución constitucional del Estado de Nicaragua y cumple las funciones siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Planificar, organizar, preparar, dirigir y ejecutar la defensa armada de la Patria; y defender la integridad territorial, independencia y soberanía de la Nación. 2) Coadyuvar en caso de suma necesidad, según lo determine el Presidente de la República en Consejo de Ministros, dentro de las responsabilidades que le señale la Ley, en el mantenimiento de la paz y el orden público de la nación. 3) Ejecutar, en coordinación con los ministerios y entes estatales las actividades encaminadas al cumplimiento de los fines de la Defensa Nacional según lo determine el Presidente de la República. 4) Organizar, de acuerdo a lo que ordene y establezca el Presidente de la República, las fuerzas, medios y bienes públicos a utilizarse en caso de emergencia nacional de acuerdo a la ley de la materia. Los bienes privados sólo podrán ser utilizados en caso de catástrofe nacional o guerra, con las responsabilidades e indemnizaciones que contempla la ley. 5) Disponer de sus fuerzas y medios para combatir las amenazas a la seguridad y defensa nacional, y cualquier actividad ilícita que pongan en peligro la existencia del Estado nicaragüense, sus instituciones y los principios fundamentales de la nación. 6) Coadyuvar con la Policía Nacional en la lucha contra el narcotráfico, crimen organizado, y sus actividades conexas conforme lo dispuesto en las leyes y de acuerdo a los planes e instrucciones emanadas del Presidente de la República. <p>(...)</p> <ol style="list-style-type: none"> 10) Contribuir a fortalecer la política de gestión de riesgo, en casos de desastres naturales, realizando acciones de organización, capacitación, prevención, atención y mitigación, salvaguardando la vida y bienes de la población, colaborando en el mantenimiento del orden y reconstrucción. <p>(...)</p> <ol style="list-style-type: none"> 14) Vigilar y proteger los espacios terrestres, aéreos y marítimos del territorio nacional, participando como autoridad nacional, en la formulación y ejecución de políticas para la navegación, vigilancia, protección, control y seguridad del tráfico aéreo y acuático, en coordinación con otras instituciones de conformidad a las leyes de la materia. <p><i>Ley de Reformas y Adiciones a la Ley N° 181, "Código de Organización, Jurisdicción y Previsión Social Militar"</i>, Ley N° 855, 11 de febrero de 2014. Artículo 2.</p>

Características primarias del empleo

	Empleo: Sí/No	Operaciones conjuntas o coordinadas con policía	Operaciones en seguridad pública más allá de antinarcoóticos
ARGENTINA	Sí	No	No
BRASIL	Sí	Sí	Sí
CHILE	No	No	No
ECUADOR	Sí	Sí	Sí
EL SALVADOR	Sí	Sí	Sí
GUATEMALA	Sí	Sí	Sí
MEXICO	Sí	No	Sí
NICARAGUA	Sí	No	Sí



Acciones de seguridad pública en:

	Seguridad ciudadana	Antinarcoóticos	Control y prevención de delitos en fronteras	Custodia de centros penitenciarios	Control de disturbios
ARGENTINA	No	Sí (en estado de excepción)	No	No	No
BRASIL	Sí	Sí	Sí	No	Sí
CHILE	No	Sí (en estado de excepción)	No	No	No
ECUADOR	Sí	Sí	Sí	No	Sí
EL SALVADOR	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
GUATEMALA	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
MEXICO	Sí	Sí	Sí	No	Sí
NICARAGUA	Sí	Sí	Sí	No	No

Programas regulares en orden interno

Norma facultativa / programa	Actividades de las Fuerzas Armadas
Argentina	
Operativo fronteras (por declaración de emergencia de seguridad pública Decreto 228/2016)	<ul style="list-style-type: none"> - Se declara la emergencia de seguridad pública en la totalidad del territorio nacional con el objeto de revertir la situación de peligro colectivo creada por el delito complejo y el crimen organizado, por el término de 365 días corridos, y podrá ser prorrogada. En la misma norma se modificó el anterior Operativo Escudo Norte (que se había prorrogado mediante el Decreto 152/2016) por el Operativo Fronteras. Las Fuerzas Armadas participan en la protección del espacio aéreo, mediante la reglas de protección aeroespacial, y en el Levantamiento del “secreto militar”, mediante las “reglas de empeñamiento para la defensa aeroespacial”.
Brasil	
<p>Ley Complementaria N° 136 (25/08/2010)</p> <p>Directiva Ministerial N° 15 (2010)</p> <p>Manual de Operaciones de Garantía de Ley y Orden</p> <p>Plan Estratégico de Fronteras (Operación Ágata, Operación Centinela)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Actuar de forma preventiva y represiva en zonas fronterizas contra delitos fronterizos y ambientales a través de acciones de patrullaje, revisión de personas, vehículos y otro tipo de medios de transporte. - Organización de la Fuerza Pacificadora (FPAZ) para recuperación y control de las zonas marginales del complejo de la Maré, en Rio de Janeiro. - Organización de FPAZ para acción en ciudades con alto riesgo, como las misiones en Salvador y Recife por ocasión de la huelga de la policía en 2014. - Actuación en la seguridad de grandes eventos, por ocasión de la visita del papa para la Jornada Mundial de Juventud en Rio de Janeiro, la Copa de las Confederaciones y la Copa del Mundo de Fútbol a nivel nacional. - El Plan Estratégico de Fronteras tiene como objetivo prevenir e impedir los delitos en las zonas fronterizas, impedir la entrada de armas y drogas en el país, además de mejorar la calidad de vida de cerca de seis millones de personas que viven en los municipios remotos.
Ecuador	
<p>Patrullajes terrestres y fluviales en los ríos fronterizos</p> <p>Sistema de Seguridad Integral</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Se ejecutan de forma permanente a lo largo de 724 kilómetros de frontera con Colombia y 1.420 kilómetros con Perú, con el empleo de personal militar en la frontera norte y sur. Buscan disminuir los niveles de inseguridad de las poblaciones fronterizas, evitando, el tráfico ilícito de armas, incursiones de grupos ilegales armados, ocupación de bases de descanso, asentamientos de laboratorios de procesamiento de droga y la siembra de cultivos ilícitos. - Por medio de los Comandos Operacionales, las Fuerzas Armadas poseen participación directa continua y complementaria en apoyo a la Policía Nacional, el servicio de Vigilancia Aduanera, miembros del Poder Judicial, y otros organismos gubernamentales en Seguridad Interna (seguridad ciudadana, lucha contra el crimen organizado y mantenimiento del orden público). -Contingente dedicado la atención de situaciones de emergencia como parte del Sistema de Seguridad Integral. - En materia de combate a las drogas la Policía nacional y las Fuerzas Armadas realizan operaciones de interdicción.
El Salvador	
<p>Campaña Militar “Nuevo Amanecer”</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Comandos Zeus: registro de personas y vehículos, establecimiento de puntos de control vehicular; detención en casos de flagrancia, entregando a los detenido a la Policía Nacional Civil y ejecutando operaciones conjuntas para lograr la reducción de hechos ilícitos. - Comando San Carlos: Apoyo a la Dirección General de Centros Penales (DGCP) en reforzar la seguridad perimetral en centros penitenciarios. - Grupos de Apoyo a Penales (GAAP), patrullajes diurnos y nocturnos, en forma periódica y permanente en el exterior de los centros penales. Realizan aprehensiones de personas que pretenden introducir ilícitos al momento de ingresar o lanzarlos a través de los muros perimetrales. - Comando Sumpul: Apoyo a la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME), mediante el despliegue de efectivos en 130 pasos no habilitados a lo largo de la frontera nacional para prevenir actividades ilícitas. - Comando Águila: Prevención y Apoyo a la Comunidad. Grupos Conjuntos de Apoyo a la Comunidad (GCAC): realizar registros a personas y vehículos; y apoyar en dispositivos de control territorial.
Grupo Conjunto Cuscatlán	- Operaciones directas para el combate al narcotráfico.
Plan “Barrios”	- Apoyo a regiones con altos índices de violencia, para la seguridad de la población y manutención de la operación de estructura del transporte público.

Programas regulares en orden interno

Guatemala	
Plan de Gobierno 2012 (Plan emergente de seguridad ciudadana)	<ul style="list-style-type: none"> - Conformación de Fuerzas de Tarea Interinstitucional integradas por la Policía, Dirección de Inteligencia y Ejército. - Neutralizar al crimen organizado, maras y delincuencia común. - Esfuerzos en interdicción terrestre, aérea y marítima para evitar ingreso de drogas. - Evaluar las vulnerabilidades de los pasos fronterizos autorizados y no autorizados y rutas logísticas utilizadas por los criminales.
Acuerdo Gubernativo N° 40- 2000 y N° 304-2014	<ul style="list-style-type: none"> - Custodia perimetral de centros de detención.
Acuerdo Gubernativo N° 63- 2012 (Creación de Brigadas Militares especiales para combate a narcotráfico)	<ul style="list-style-type: none"> - Interdicción de amenazas externas y neutralización de grupos armados ilegales. Recuperación del control de espacios aéreos, marítimos y terrestres.
Fuerzas de Tarea Kaminal y Maya	<ul style="list-style-type: none"> - Acciones para la recuperación del espacio público y patrullajes en diferentes Zonas de la ciudad de Guatemala.
Operación "Apoyo a la Democracia"	<ul style="list-style-type: none"> - Apoyo de las Fuerzas Armadas a los trabajos de las comisiones electorales, como auxilio en logística y protección a los empleados del gobierno. - Operaciones para garantizar el cambio de mando en regiones más inestables.
Tarea Interinstitucional Tecún Umán- AG N° 277-2013	<ul style="list-style-type: none"> - Operaciones combinadas de seguridad para prevenir, combatir, desarticular y erradicar acciones criminales en el municipio de Coatepeque, Quetzaltenango.
Fuerza de Tarea "San Juan"- AG N° 6-2014	<ul style="list-style-type: none"> - Tareas para apoyar a la Policía Nacional, declara el estado de prevención en el municipio de San Juan Sacatepéquez.
Fuerza de Tarea Interinstitucional Chortí – AG N° 141-2014 y 571-2015	<ul style="list-style-type: none"> - Busca prevenir, combatir, desarticular y erradicar acciones criminales en los departamentos de Izabal, Zacapa, Chiquimula, el Progreso, Petén y Alta Verapaz.
México	
Operaciones para para contener y reducir los índices de violencia	<ul style="list-style-type: none"> -Erradicación de enervantes. -Intercepción terrestre para inhibir el tráfico de drogas, psicotrópicos, precursores químicos y químicos esenciales, armas, municiones, explosivos y numerario.
Fortalecimiento de la seguridad en las fronteras	<ul style="list-style-type: none"> -"Estrategia Integral para la Frontera Sur".
Apoyo a las actividades de seguridad pública	<ul style="list-style-type: none"> - Reuniones de los Consejos de Seguridad Pública. - Grupos de Coordinación: 32 Grupos uno por cada Estado y uno metropolitano. - Operaciones mixtas: Patrullajes y puestos militares de seguridad; ejecución de órdenes de presentación, aprehensión y cateo en apoyo de las autoridades ministeriales; auxilio a la población civil en situación de flagrancia o en caso de denuncia; colaboración en la lucha contra el narcotráfico.
Protección de las Instalaciones Estratégicas	<ul style="list-style-type: none"> - Destacamentos de seguridad en forma permanente y coordinación de acciones con otros sectores presentes en el área.
La Iniciativa "México en Paz", dentro del Plan de Desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> - Las Fuerzas Armadas coadyuvaran junto a las de seguridad pública con el objetivo de realizar en tres ejes estratégicos, tareas para combatir la delincuencia.
Nicaragua	
Plan de Seguridad en el Campo	<ul style="list-style-type: none"> - Protección frente a abigeato y otras actividades que afecten la vida, la propiedad y a las actividades económicas, productivas de las zonas cafetaleras y ganaderas.
Plan de Enfrentamiento a la Delincuencia Rural en Coordinación con la Policía Nacional	<ul style="list-style-type: none"> - Esfuerzos conjuntos en el ambiente de seguridad en el área rural.
Plan contra el narcotráfico y crimen organizado	<ul style="list-style-type: none"> - Operativos de las fuerzas terrestres, navales y aéreas.
Plan de protección a la cosecha cafetalera	<ul style="list-style-type: none"> - Protección y seguridad al desarrollo de la cosecha cafetalera.
Protección de objetivos estratégicos	<ul style="list-style-type: none"> Protección de 118 objetivos estratégicos en especial: el Gran Canal Interoceánico, la Planta Hidroeléctrica Tumarín y la Refinería Supremo Sueño de Bolívar.
Chile	En Chile se declaró el estado de excepción en las zonas más afectadas tras el terremoto de 2015 para garantizar el orden público.

Fuente: Elaboración propia en base a la legislación, planes, políticas, guías de planeamiento y manuales de doctrina mencionadas; Informe de Gestión de las Fuerzas Armadas de Ecuador (2015); Informe de Labores de la Fuerza Armada de El Salvador (2014-2015); Memoria de Labores del Ministerio de la Defensa Nacional de Guatemala (2014-2015); Tercer Informe de Labores de SEDENA y SEMAR (2015) México. Memoria Anual del Ejército de Nicaragua (2015)..

Principales aspectos destacados en cada caso

Argentina: defensa nacional y seguridad pública están expresamente separados por ley, y las fuerzas armadas solo pueden participar brindando apoyo logístico. Estas leyes fueron aprobadas luego del retorno a la democracia, y fueron consecuencia directa de la intervención constante de las fuerzas armadas en el orden interno desde 1930. La primera vez que se autorizó por decreto el apoyo logístico a operaciones antinarcoóticos fue en 2007, veinticinco años después del fin de la dictadura. Se trata de una operación específica, y solo para el norte del país.

Brasil: el mantenimiento de orden público (control de disturbios) es una de los temas principales en los últimos años. Es un papel subsidiario histórico, mencionado en todas las Constituciones del país: 1824 (artículo 145), 1891 (artículo 14), 1934 (artículo 162), 1946 (artículo 177), 1967 (artículo 92) y 1988 (artículo 142). Durante la dictadura militar, al igual que en el caso argentino, el Ejército tenía papel central en el combate a la “subversión”, así que estuvo involucrado intensamente e directamente en acciones de seguridad pública, incluso represivas. Desde la redemocratización, el papel fue significativamente restringido, autorizado apenas en carácter excepcional, limitado en el tiempo y espacio, mediante autorización expresa y directa del Presidente. El Ejército tiene, además, operaciones fuertes en control de fronteras, ha desarrollado amplia experiencia en seguridad de grandes eventos, y en control de espacios urbanos (en el exterior a través de misiones en Haití, y en el interior en Río de Janeiro).

Chile: la regla general es que las fuerzas armadas son para la defensa nacional y no para la seguridad pública. Es el único de los casos considerados en el que no hay operaciones de orden interno. El país cuenta –al igual que Argentina– con fuerzas militarizadas estilo gendarmería: los Carabineros y la Policía de Investigaciones. La aplicación de las disposiciones relativas al desempeño de las funciones propias de las fuerzas armadas –la seguridad exterior de la República, en términos generales– y las de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública –la seguridad interior–, se ejercen en la práctica dentro del marco fijado o establecido por la legislación orgánica de los Ministerios de los que dependen respectivamente. El Ministerio de Defensa Nacional no tiene funciones de supervisión de las tareas de la policía. Incluso, en materia presupuestaria, durante la última década el presupuesto de Carabineros salió de la órbita del Ministerio de Defensa, en la cual estaba post dictadura.

Ecuador: el papel del Ejército en temas de seguridad pública se ha incrementado en las últimas dos décadas y especialmente en la actual. Resalta la constitución de unidades especiales para actuar con la Policía en seguridad urbana. Las fuerzas armadas forman parte del sistema de seguridad integral, y desarrollan en ese ámbito programas de control de la delincuencia, y es en este sentido el único caso suramericano en el que se produce la combinación de efectivos militares y policiales en operaciones urbanas.

El Salvador y Guatemala: en ambos casos se destaca el creciente papel de los Ejércitos en seguridad pública, la participación en patrullaje urbano en apoyo a la Policía, un margen amplio de responsabilidades que incluye hasta la custodia de centros penitenciarios, la estructuración de planes que perduran en el tiempo, y la constitución de fuerzas de tareas o de batallones específicos para tareas de seguridad interna, tratándose así de miles de efectivos involucrados. Ello va paralelo a la debilidad estructural y funcional de las policías nacionales, para las cuales se han planteado distintas reformas en las últimas décadas sin mayor efectividad. Aunque luego de los acuerdos de paz, en ambos casos, se produjo una reforma militar (especialmente reducción de efectivos) y la creación de Policía Nacional, en la práctica y progresivamente se dieron mayores responsabilidades en el tema a los Ejércitos, tendencia que parece irreversible en el mediano plazo.

México: La estrategia de la “guerra contra las drogas” lanzada por el entonces Presidente Calderón fue la expresión más reciente de un proceso de asunción de tareas de seguridad pública por parte del Ejército. Su papel, así como el de la Marina, es extenso, y aunque está especialmente dedicado al combate a grupos criminales supone también control de delincuencia y de disturbios que han llevado a serios desafíos en materia de derechos humanos. Las fuerzas armadas mexicanas fueron durante el siglo XX las instituciones principales para combatir a los grupos revolucionarios armados en los años '60 y '70 y posteriormente se desplegaron para enfrentar a las guerrillas indígenas zapatistas en el estado de Chiapas (1994-2000). Sin embargo, en Chiapas no se usaron de forma directa, sino sólo como factor de “disuasión”. Al igual que en los casos centroamericanos, el bajo nivel de profesionalización y desarrollo de las fuerzas policiales condujo a la recurrencia a las fuerzas armadas para temas de seguridad pública. El avance del crimen organizado llevó a trabajar sobre impedimentos legales para ello. Asimismo, a la creación de cuerpos policiales cuasi militarizados, que hasta el momento no han sido efectivos. Tema que, por otra parte, es extremadamente complejo al tratarse de un país federal en el que interviene gobierno federal, poderes municipales, y estatales.

Nicaragua: es el único país centroamericano con Ejército en el cual éste no cumple una función de control público o de delincuencia. Ello se relaciona con la constitución de una Policía Nacional efectiva. Ambas instituciones son herederas del Ejército sandinista, y estuvieron formadas por sus cuadros. El papel del Ejército en seguridad pública se vincula más con el apoyo al desarrollo nacional (por ejemplo, uno de los grandes programas es el Plan de Seguridad en el Campo, en el cual se brinda protección a la cosecha cafetalera que es un principal recurso del país y por ende de la población), y con el combate al crimen organizado – narcotráfico.

Institucionalidad en relación con el empleo de las fuerzas armadas en tareas de gestión de riesgo

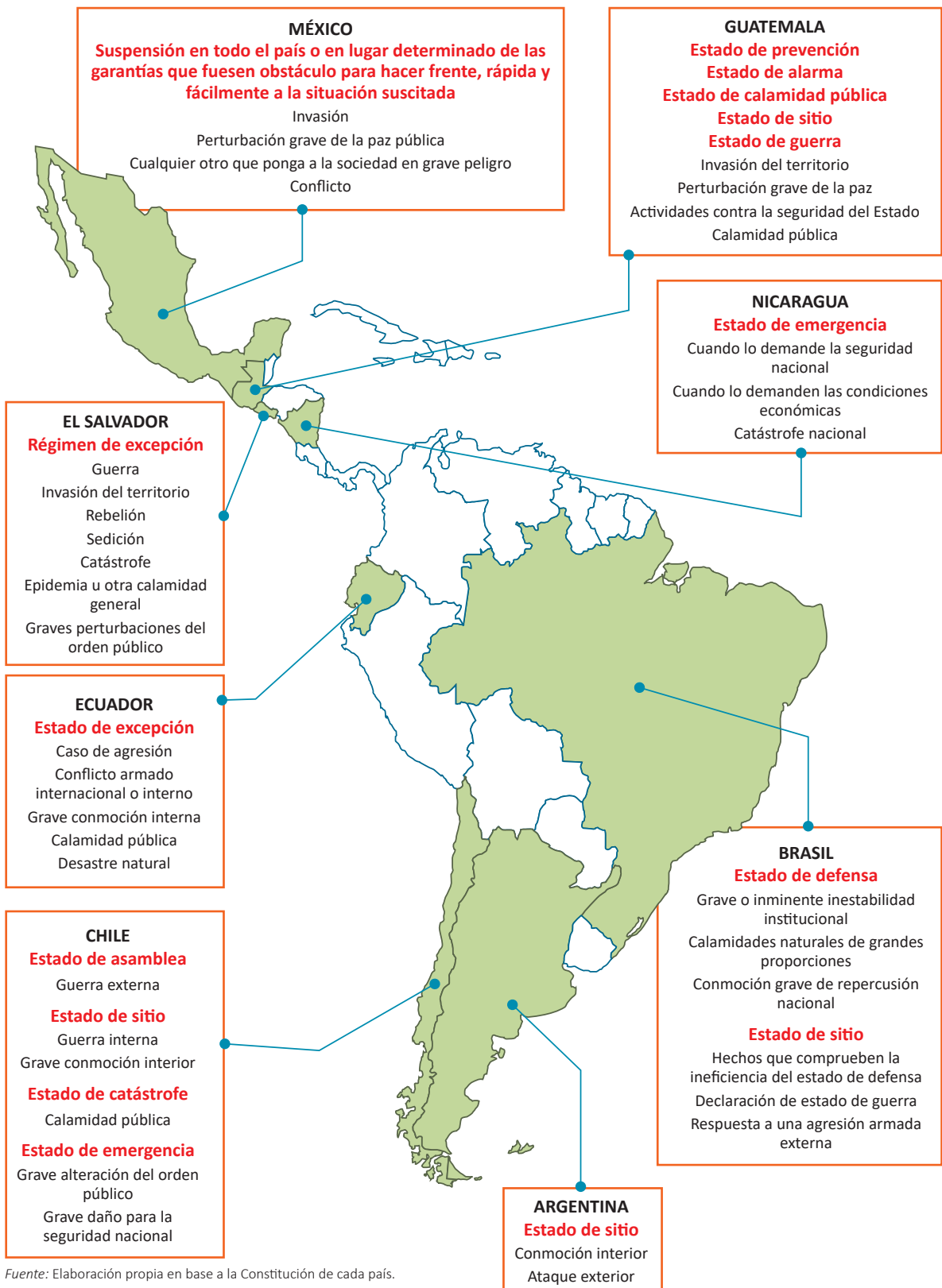
Asistencia en caso de desastres: la institucionalidad de la defensa civil

En todos los casos considerados la institucionalidad se construye sobre los Ministerios de Gobernación, de Seguridad, o la propia Presidencia. La única excepción es el caso de Guatemala, en el cual el Ministerio de Defensa actúa como gestor del sistema creado para la coordinación.

Argentina		
Ley N° 27.287, 20/10/2016 y Decreto N° 39/2017, 13/01/2017.		
<i>Encargado:</i> Secretaría de Protección Civil y Abordaje Integral de Emergencias y Catástrofes	<i>Depende de:</i> Ministerio de Seguridad	<i>Papel del Ejército:</i> En el marco del Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil, en caso de uso de las Fuerzas Armadas, el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas asume la coordinación y conducción de las operaciones y actividades de las mismas. El Ejército es parte de este esquema, y dentro del Ministerio de Defensa se encuentra una Subsecretaría encargada del tema.
Brasil		
Ley N° 12.608, 10/04/2012.		
<i>Encargado:</i> Secretaría Nacional de Protección y Defensa Civil	<i>Depende de:</i> Ministerio de Integración	<i>Papel del Ejército:</i> Existe un Sistema Nacional de Protección y Defensa Civil, a nivel federal, que coordina con los estados. El Consejo Nacional de Protección y Defensa Civil (CONPDEC), es coordinado por el Ministerio de Integración Nacional, y el Ministerio de Defensa forma parte de él. Desde el Ministerio se coordina la acción de las Fuerzas Armadas y entre ellas el Ejército.
Chile		
Decreto Ley N° 369, 18/03/1974 y Decreto N° 156, 12/03/2002.		
<i>Encargado:</i> Oficina Nacional de Emergencias	<i>Depende de:</i> Ministerio del Interior y Seguridad Pública	<i>Papel del Ejército:</i> La Oficina Nacional de Emergencia establece Comités a distintos niveles, en los cuales participa el Ejército.
Ecuador		
Decreto Ejecutivo N° 42, 10/09/2009.		
<i>Encargado:</i> Secretaría de Gestión de Riesgos	<i>Depende de:</i> Descentralizado, de Presidencia	<i>Papel del Ejército:</i> Participa del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos, especialmente en los Comités de Operaciones de Emergencia en las distintas regiones.
El Salvador		
Decreto No 777, 18/08/2005 y Decreto No 56, 24/05/2006.		
<i>Encargado:</i> Director General del Sistema Nacional de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres	<i>Depende de:</i> Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial	<i>Papel del Ejército:</i> El Ministerio de Defensa participa de la Comisión Nacional de Protección Civil, y a través de él las Fuerzas Armadas son parte de los planes y operaciones.
Guatemala		
Decreto Legislativo N° 109-96, 06/11/1996, Acuerdo Gubernativo N° 49-2012, 14/03/2012 y Acuerdo Gubernativo N° 06-2011, 18/05/2011.		
<i>Encargado:</i> Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres de Origen Natural o Provocado	<i>Depende de:</i> Ministerio de Defensa	<i>Papel del Ejército:</i> Lleva adelante las coordinaciones que le encargue el Ministerio, además de apoyos de recursos humanos y materiales.
México		
Ley general de protección civil (DOF 06/06/2012).		
<i>Encargado:</i> Coordinación Nacional de Protección Civil	<i>Depende de:</i> Secretaría de Gobernación	<i>Papel del Ejército:</i> El Ejército participa en las unidades según niveles federales, municipales o de delegaciones; dependiendo el caso, y en casos de emergencias ambas Secretarías de Estado son convocadas para implementar los planes de auxilio que tienen ya diseñados.
Nicaragua		
Ley N° 337, 07/04/2000, Ley N° 863 – 19/05/2014, Decreto No 53-2000, 28/06/2000, Ley N° 748, 13/12/2010, Ley N° 181, 02/09/1994, Ley N° 855, 11/02/2014, y Ley N° 337..		
<i>Encargado:</i> Consejo Nacional de Prevención, Mitigación y Atención de Desastres	<i>Depende de:</i> Presidencia	<i>Papel del Ejército:</i> Participa del Consejo, y es la fuerza encargada de las acciones iniciales en caso de desastres, a través del Estado Mayor de la Defensa Civil del Ejército.

Estados de Excepción en la región, denominaciones y causas

REFERENCIAS: **Denominación** Causa



Fuente: Elaboración propia en base a la Constitución de cada país.

Perspectiva de Género

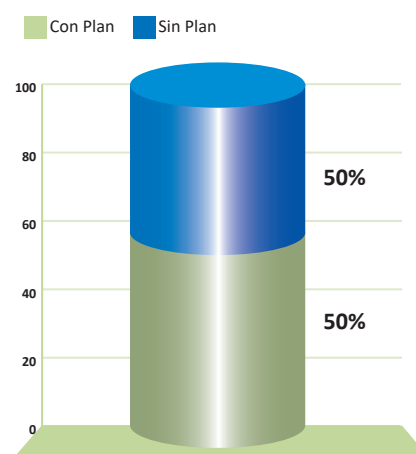
Principales instituciones que pueden estar ligadas a la incorporación de perspectiva de género en el ámbito militar

Argentina
<ul style="list-style-type: none"> • Dirección de Políticas de Género- Dirección Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario- Ministerio de Defensa. • Dirección General de Cooperación para el Mantenimiento de la Paz- Ministerio de Defensa. • Dirección de Organismos Internacionales- Ministerio de Relaciones Exteriores. • Representante Especial para los Temas de la Mujer en el Ámbito Internacional- Ministerio de Relaciones Exteriores. • Dirección de la Mujer- Ministerio de Relaciones Exteriores. • Cascos Blancos- Ministerio de Relaciones Exteriores. • Área género-Dirección de Derechos Humanos- Ministerio de Seguridad. • CNM (Consejo Nacional de las Mujeres- Presidencia de la Nación). • CAECOPAZ (Centro Argentino de Entrenamiento Conjunto para Operaciones de Paz). • CENCAOPAZ (Centro de capacitación para Operaciones de Paz-Gendarmería Argentina).
Chile
<ul style="list-style-type: none"> • Subsecretaría de las Fuerzas Armadas y Subsecretaría de Defensa, Ministerio de Defensa. • Dirección de Seguridad Internacional y Humana- Ministerio de Relaciones Exteriores. • Dirección de Política Multilateral- Ministerio de Relaciones Exteriores. • Dirección de Derechos Humanos- Ministerio de Relaciones Exteriores. • ANEPE (Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos). • Departamento de Relaciones Internacionales-SERNAM (Servicio Nacional de la Mujer). • Departamento de Operaciones de Paz-Estado Mayor de la Defensa Nacional. • CECOPAC (Centro Centro Conjunto para Operaciones de Paz).
Ecuador
<ul style="list-style-type: none"> • Unidad de Género-Dirección de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario-Ministerio de Defensa Nacional. • Comisión de Transición hacia el Consejo de las Mujeres y la Igualdad de Género (ex CONAMU). • Dirección de Naciones Unidas- Ministerio de Relaciones Exteriores. • UEMPE (Unidad Escuela Operaciones de Paz del Ecuador).
El Salvador
<ul style="list-style-type: none"> • ISDEMU (Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer). • Escuela de Operaciones de Paz. • Comité Nacional de implementación de la RCS 1325 • Ministerio de Asuntos Exteriores, oficina de Canciller • Fiscalía especializada dentro de General
Guatemala
<ul style="list-style-type: none"> • Dirección de Operaciones de Paz del Estado Mayor- Ministerio de Defensa Nacional. • CREOMPAZ (Centro Regional de Entrenamiento para Operaciones de Mantenimiento de Paz). • SEPREM (Secretaría Presidencial de la Mujer) • Foro Nacional de la Mujer (en el marco de los Acuerdos de Paz).

El impacto de la RCS 1325 sobre mujer, paz y seguridad en la región

Los países latinoamericanos promovieron y apoyaron la sanción de la RCS 1325 del año 2000 a través de su participación en el Consejo de Seguridad o de sus misiones ante la ONU (algunos de ellos fueron Argentina, Chile y Ecuador), sin embargo, la difusión y alcance de la Resolución tardó años en derramarse hacia la región latinoamericana. Incluso en el ámbito académico, los esfuerzos por tratar uno de los temas planteados por la 1325 –la participación de mujeres en fuerzas armadas– eran escasos y llevados adelante por académicas mujeres.

En el contexto de los países considerados, desde sanción de la RCS 1325, cuatro países latinoamericanos han elaborado un Plan Nacional de Acción para la implementación de la RCS 1325: Chile (dos veces), Argentina, Brasil y recientemente Guatemala.



Chile 1° Plan: 2009
Chile 2° Plan: 2015
Argentina: 2015
Brasil: 2017
Guatemala: 2017

El Ejército y las misiones subsidiarias en el caso argentino.

Marcela Donadio*

Resumen Ejecutivo

● El caso argentino, por distintas características históricas, presenta diferencias con otros casos latinoamericanos. Específicamente, en la separación legal entre defensa nacional y seguridad interior. La intervención del Ejército y de las Fuerzas Armadas en general en materia de seguridad pública fue negada por ley en 1985 y posteriormente permitida con limitaciones en 1992.

La definición del papel de las Fuerzas Armadas en cualquier actividad que involucre seguridad interior resalta entonces el uso, en este caso, del concepto de misiones subsidiarias, a través de las cuales pueden proveer especialmente apoyo logístico e información, aunque existe una tendencia de incremento en temas relacionados a lucha contra el narcotráfico, contrabando de armas y control de fronteras.

Desde 2011 viene cambiando la tendencia vigente desde 1983 al aumentar el número de operaciones en materia de lucha contra el narcotráfico, el contrabando de armas y la protección de fronteras lo que indica que el debate acerca del rol de los militares en estos temas, está lejos de estar cerrado. De la misma manera, el papel de las Fuerzas Armadas en la gestión de riesgos –dentro de un sistema federal en el que participan diversas instituciones– ha aumentado, generándose en el Ministerio de Defensa una Secretaría especial al respecto.

Cualquier análisis sobre perspectivas futuras debe tener en cuenta dos elementos característicos: la existencia de una Gendarmería, y las dificultades históricas en lo que se refiere a la relación de fuerzas militares y de seguridad en el ejercicio de un poder de policía sobre ciudadanos argentinos.

Introducción

● En Argentina las Fuerzas Armadas son para la defensa nacional, y la seguridad interior es responsabilidad de las fuerzas militarizadas (Gendarmería y Prefectura), de las policías provinciales, y de una Policía Federal que desde 2017 se ha visto reducida al pasar gran parte de sus efectivos y recursos al ámbito del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

* PhD en Ciencia Política. Magíster en Ciencias Sociales con mención en Sociología y Licenciada en Ciencia Política. Desde 1992 ha sido Profesora de Seguridad Internacional y Defensa Nacional, y ha participado en numerosos cursos y seminarios alrededor del mundo sobre la temática de seguridad y defensa. Actualmente, es la Secretaria Ejecutiva de la Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL).

En 1988, y por acuerdo entre los dos grandes partidos políticos –el radicalismo y el peronismo– se sancionó la Ley de Defensa Nacional n° 23.554, que estableció la separación entre defensa nacional y seguridad interior.¹ En 1992 y también por iniciativa del Congreso y consenso entre los dos grandes partidos, se sancionó la Ley de Seguridad Interior, N° 24.059, que ratificó la diferencia entre defensa y seguridad pero aceptan-

¹ En su primera versión contaba con un cuadro anexo que estipulaba claramente la prohibición de intervenir en asuntos internos para las fuerzas armadas, anexo que fue derogado por la Ley de Seguridad Interior cuatro años más tarde.

do que las Fuerzas Armadas proveyeran apoyo logístico a las Fuerzas de Seguridad, bajo orden presidencial luego de declaración del estado de sitio.

Todo ello respondió a un específico momento histórico –el retorno de la democracia desde 1983- en el que tres diferentes elementos se conjugaron: una intervención histórica en asuntos de gobierno en la que el Ejército jugó un papel protagónico, la salida de una dictadura militar con flagrantes violaciones a los derechos humanos, y una derrota militar en la Guerra de Malvinas. Por ello, y especialmente en lo que refiere a temas de seguridad pública, ciertos aspectos no forman parte de las misiones de las Fuerzas Armadas. No solamente porque así está definido, sino porque tanto para militares como para sociedad es difícil incorporar en el imaginario colectivo la intervención en el ámbito interno.

A partir de estas leyes, la diferenciación entre defensa nacional y seguridad pública, el control civil y la cooperación regional pasaron a ser los conceptos clave de la acción de los distintos sectores: Ejecutivo, Congreso, y sociedad civil –que fue muy activa en las décadas del '80 y '90, también a través de programas de cooperación internacional que transmitieron la experiencia estadounidense y la española en materia de construcción de instituciones. El Ministerio de Defensa pasó, progresivamente, de ser un actor irrelevante a definir políticas. Las hipótesis de conflicto con Brasil y Chile comenzaron a diluirse, reemplazándolas con mecanismos bilaterales de concertación que siguen aún vigentes y que construyeron el mayor proceso de confianza mutua en el continente posguerra fría.

Así, especialmente a partir de los años '90, se produjo una redefinición del papel de las fuerzas armadas en la Argentina que incluyó abandonar la hipótesis del enemigo interno, trabajar sobre la construcción de paz y cooperación con los históricos rivales externos, en un contexto de restricción presupuestaria. No menos importante fue el cambio del servicio militar obligatorio a un sistema voluntario (aunque la ley de servicio obligatorio no fue derogada, se estableció una ley de servicio militar voluntario que en la práctica rige el sistema hasta la actualidad). La participación de efectivos militares argentinos en misiones de paz se convirtió en un punto importante para las misiones de las fuerzas armadas, y especialmente el Ejército. La participación, que había sido limitada, tomó un impulso nuevo a partir de 2004/2005, con el envío de tropas a MINUSTAH (Haití). Sumado a ello la perspectiva de género que comenzó a imponerse (en los años 2000 todas las Fuerzas habilitan el ingreso de mujeres a la academia militar), la misma mirada profesional militar comenzó a cambiar y a apreciar la clase de papel que podían cumplir y –más aún- cómo dicho papel podía reconciliar y acercar a la sociedad.

Marco jurídico

Constitución y Leyes

Constitución Política

La Constitución argentina no hace referencia a misiones de Fuerzas Armadas.

Ley de Defensa Nacional, N° 23.554, 1988

Art. 4: Para dilucidar las cuestiones atinentes a la Defensa Nacional, se deberá tener permanentemente en cuenta la diferencia fundamental que separa a la Defensa Nacional de la Seguridad Interior.

Art. 2: La Defensa Nacional es la integración y la acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas, en forma disuasiva o efectiva, para enfrentar las agresiones de origen externo.

Art. 31: Como integrantes del Sistema de Defensa Nacional, la Prefectura Naval Argentina y la Gendarmería Nacional, desarrollarán en sus respectivas estructuras orgánicas, los medios humanos y materiales necesarios para el debido y permanente control y vigilancia de las fronteras, aguas jurisdiccionales de la Nación y custodia de objetivos estratégicos (...).

Ley de Seguridad Interior, N° 24.059, 1992

Establece Consejo de Seguridad Interior, dado que se trata de una república federal y cada provincia de las 24 que componen el Estado argentino tiene responsabilidad sobre su propia seguridad interior y su propia policía.

Art. 2: Se define como seguridad interior a la situación de hecho basada en el derecho en la cual se encuentran resguardadas la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional.

Art. 3: La seguridad interior implica el empleo de los elementos humanos y materiales de todas las fuerzas policiales y de seguridad de la Nación a fin de alcanzar los objetivos del artículo 2º.

Art. 27: En particular el Ministerio de Defensa dispondrá en caso de requerimiento del Comité de Crisis- que las fuerzas armadas apoyen las operaciones de seguridad interior mediante la afectación a solicitud del mismo, de sus servicios de arsenales, intendencia, sanidad, veterinaria, construcciones y transporte, así como de elementos de ingenieros y comunicaciones, para lo cual se contará en forma permanente con un representante del Estado Mayor Conjunto en el Centro de Planeamiento y Control de la Subsecretaría de Seguridad Interior.

Título específico dentro de la ley (título VI): *Del empleo subsidiario de elementos de combate de las fuerzas armadas en operaciones de seguridad interior*

Art. 31: las Fuerzas Armadas serán empleadas en el restablecimiento de la seguridad interior dentro del territorio nacional, en aquellos casos excepcionales en que el sistema de seguridad interior descrito en esta ley resulte insuficiente a criterio del Presidente de la Nación para el cumplimiento de los objetivos establecidos en el artículo 2º.

Art. 32: A los efectos del artículo anterior el Presidente de la Nación, en uso de las atribuciones contenidas en el artículo 86, inciso 17 de la Constitución Nacional, dispondrá el empleo de elementos de combate de las Fuerzas Armadas para el restablecimiento de la normal situación de seguridad interior, **previa declaración del estado de sitio.**

En los supuestos excepcionales precedentemente aludidos, el empleo de las Fuerzas Armadas se ajustará, además, a las siguientes normas:

- a) La conducción de las Fuerzas Armadas, de seguridad y policiales nacionales y provinciales queda a cargo del Presidente de la Nación asesorado por los comités de crisis de esta ley y la 23.554;
- b) Se designará un comandante operacional de las Fuerzas Armadas y se subordinarán al mismo todas las demás fuerzas de seguridad y policiales exclusivamente en el ámbito territorial definido para dicho comando.
- c) Tratándose la referida en el presente artículo de una forma excepcional de empleo, que será desarrollada únicamente en situaciones de extrema gravedad, la misma **no incidirá en la doctrina, organización, equipamiento y capacitación de las fuerzas armadas**, las que mantendrán las características derivadas de la aplicación de la ley 23.554.

(subrayados propios)

Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas, N° 24.948, 1998

Art. 6: La reestructuración considerará el empleo del instrumento militar propio en las siguientes modalidades: Operaciones convencionales en defensa de los intereses vitales de la Nación.

Operaciones en el marco de las Naciones Unidas.

Operaciones en apoyo de la seguridad, encuadradas en la ley 24.059.

Operaciones en apoyo a la comunidad nacional o de países amigos.

Decretos:

Reglamentación de la Ley de Defensa Nacional, Decreto 727/2006

Art. 1: Las Fuerzas Armadas, instrumento militar de la defensa nacional, serán empleadas **ante agresiones de origen externo** perpetradas por fuerzas armadas pertenecientes a otro/s Estado/s, sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley Nº 24.059 de Seguridad Interior y en la Ley Nº 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas en lo concerniente a los escenarios en los que se prevé el empleo del instrumento militar y a las disposiciones que definen el alcance de dicha intervención en operaciones de apoyo a la seguridad interior.

Se entenderá como “agresión de origen externo” el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de nuestro país, o en cualquier otra forma que sea incompatible con la Carta de las Naciones Unidas.

Dentro de los considerandos:

La definitiva consolidación de una institucionalidad en materia de defensa nacional contribuirá a evitar la posible confusión entre los conceptos de SEGURIDAD INTERIOR y DEFENSA NACIONAL.

Deben **rechazarse** enfáticamente todas aquellas concepciones que procuran extender y/o ampliar la utilización del instrumento militar hacia **funciones totalmente ajenas a la defensa**, usualmente conocidas bajo la denominación “nuevas amenazas”, responsabilidad de otras agencias del Estado organizadas y preparadas a tal efecto; toda vez que la **intervención regular sobre tales actividades** supondría poner en severa e inexorable crisis la doctrina, la organización y el funcionamiento de una herramienta funcionalmente preparada para asumir otras responsabilidades distintas de las típicamente policiales.

(subrayados propios)

Directiva Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas, Decreto 1691, 2006

La misión principal de las Fuerzas Armadas, Instrumento Militar de la Defensa Nacional, es la de conjurar y repeler toda agresión externa militar estatal, a fin de garantizar y salvaguardar de modo permanente los intereses vitales de la Nación, cuales son los de su soberanía, independencia y autodeterminación, su integridad territorial y la vida y libertad de sus habitantes.

Deberán considerarse como misiones subsidiarias:

- Participación de las Fuerzas Armadas en el marco de las operaciones multilaterales de Naciones Unidas.
- Participación de las Fuerzas Armadas en operaciones de seguridad interior prevista por la Ley de Seguridad Interior Nº 24.059.
- Participación de las Fuerzas Armadas en operaciones de apoyo a la comunidad nacional o de países amigos.
- Participación de las Fuerzas Armadas en la construcción de un Sistema de Defensa Subregional.

Respecto de la participación de las Fuerzas Armadas en operaciones de seguridad interior deberá considerarse que las Fuerzas Armadas deberán desarrollar las acciones previstas por la Ley de Seguridad Interior Nº 24.059 tendientes a garantizar la seguridad interior de acuerdo a los precisos límites y criterios establecidos en los artículos 2, 27, 28, 29, 30, 31 y 32 de dicha Ley (...) que prevén la participación del instrumento militar en cuestiones de seguridad interior puntual y exclusivamente para los siguientes casos:

- a) Operaciones de apoyo logístico, por explícita disposición del Ministro de Defensa, previo requerimiento del Comité de Crisis (artículo 27 de la Ley Nº 24.059).
- b) Operaciones destinadas a la preservación de la Fuerza Armada y al restablecimiento del orden dentro de la jurisdicción militar, en caso de atentado en tiempo de paz a dicha jurisdicción (artículos 28, 29 y 30 de la Ley Nº 24.059).
- c) Operaciones de empleo de elementos de combate de las Fuerzas Armadas, por disposición del Presidente de la Nación y previa declaración del estado de sitio, para el restablecimiento de la normal situación de seguridad interior en aquellos casos excepcionales en que el sistema de seguridad interior descrito en la ley de Seguridad Interior Nº 24.059 resulte insuficiente a criterio del Presidente de la Nación para el cumplimiento de los objetivos establecidos en el artículo 2º de dicha ley. Tratándose en la presente de una forma excepcional de empleo del instrumento militar, que será desarrollada únicamente en situaciones de extrema gravedad y bajo las consideraciones antes señaladas, la misma no deberá incidir, de ninguna manera y bajo ninguna circunstancia, en la doctrina, organización, equipamiento y capacitación de las Fuerzas Armadas (artículos 31 y 32 de la Ley Nº 24.059).

Decretos y resoluciones ministeriales acerca de la participación de fuerzas armadas en la lucha contra el narcotráfico, contrabando de armas, control de fronteras		
Norma	Fecha publicación	Eje de título
Decreto 1091/2011, Poder Ejecutivo Nacional	20-jul-2011	SEGURIDAD INTERIOR OPERATIVO ESCUDO NORTE- CREACIÓN
Resolución conjunta 905/2011 Ministerio de Seguridad Resolución conjunta 821/2011 Ministerio de Defensa	27-sep-2011	SEGURIDAD INTERIOR PROTOCOLO INTERMINISTERIAL PARA LA TRANSFERENCIA DE DATOS
Decreto 296/2011, Poder Ejecutivo Nacional	30-dic-2011	SEGURIDAD INTERIOR OPERATIVO ESCUDO NORTE- PRORROGA
Decreto 2689/2012, Poder Ejecutivo Nacional	14-ene-2013	SEGURIDAD INTERIOR OPERATIVO ESCUDO NORTE-PRORROGA
Decreto 2221/2013, Poder Ejecutivo Nacional	31-dic-2013	SEGURIDAD INTERIOR OPERATIVO ESCUDO NORTE-PRORROGA
Decreto 2574/2014, Poder Ejecutivo Nacional	31-dic-2014	SEGURIDAD INTERIOR OPERATIVO ESCUDO NORTE-PRORROGA
Decreto 152/2016, Poder Ejecutivo Nacional	14-ene-2016	SEGURIDAD INTERIOR OPERATIVO ESCUDO NORTE- PRORROGA
Decreto 228/2016, Poder Ejecutivo Nacional	22-ene-2016	SEGURIDAD PUBLICA DECLARA EMERGENCIA DE SEGURIDAD PUBLICA- TRANSFORMA ESCUDO NORTE EN OPERATIVO FRONTERAS
Decreto 50/2017, Poder Ejecutivo Nacional	19-ene-2017	SEGURIDAD PUBLICA EMERGENCIA DE SEGURIDAD PUBLICA- PRORROGA

1. Seguridad interna

La consideración de la intervención militar en temas de seguridad interna, limitada por ley y poco deseada por las Fuerzas Armadas, tuvo un viraje en 2007, cuando el Ministerio de Defensa planteó el empleo de medios de vigilancia aérea en el norte del país –incluyendo los del Ejército- que pudieran brindar información sobre comisión de ilícitos a las fuerzas de seguridad y policiales. En 2011, y por Decreto presidencial, se estableció el Operativo Escudo Norte. Desde entonces –y ya en 2016 denominado Operativo Fronteras- el Ejército cumple un papel en los temas vinculados al narcotráfico, contrabando de armas, tráfico de personas y control de fronteras que está limitado al apoyo logístico si se lo requiere y a la provisión de información recabada a las fuerzas –como Gendarmería y Prefectura- que tienen un papel directo en la atención de estas cuestiones. De todas formas, aunque se trate de una actuación limitada, debe observarse el cambio en la tendencia histórica de las décadas anteriores.

Las tareas de seguridad pública, tal como se ha mencionado, caen bajo el ámbito de la separación entre defensa y seguridad establecida por la ley de defensa nacional, y la colaboración con apoyo a las fuerzas de seguridad si así le fuera requerido por el Ejecutivo. El papel del Ejército en cada uno de los temas de esta investigación son las siguientes:

Mantenimiento de orden público (control de disturbios)	No
Protección de infraestructura estratégica de la nación	No
Control de fronteras	Sí Desde 2013. Patrullaje y vigilancia aérea. Solo transferencia de datos, no tiene poder de policía. Patrullas propias, no combina con fuerzas de seguridad.
Lucha contra el tráfico de personas	Sí Desde 2013. Transferencia de datos recabados. Operativos Escudo Norte y Fronteras.
Lucha contra el narcotráfico	Sí Desde 2007 (Operativo Fortín). Colaboración con fuerzas de seguridad y policiales proveyendo vigilancia (transferencia de datos recabados, no autoriza detenciones). Autorización de derribo de aeronaves desde 2016. Desde 2011 combinado con Operativos Escudo Norte y Fronteras.
Lucha contra la extracción ilícita de yacimientos mineros	No
Contrabando y tráfico de armas, municiones y explosivos	Sí Desde 2011 Colaboración con fuerzas de seguridad y policiales proveyendo vigilancia (transferencia de datos recabados, no tiene poder de policía). Operativos Escudo Norte y Fronteras.
Secuestro	No
Extorsión	No
Protección de líderes sociales	No

Papel en seguridad pública: En 2011 el Decreto 1091/11 emanado de la Presidencia de la Nación estableció el operativo Escudo Norte, en el cual se incluyó al Ministerio de Defensa “para que, en el ámbito de su competencia, adopte todas las medidas administrativas, operativas y logísticas necesarias para intensificar las tareas de vigilancia y control de los espacios de jurisdicción nacional por parte de las Fuerzas Armadas”, dado que “en el ámbito de la Defensa reside la responsabilidad primaria de realizar las tareas de vigilancia, identificación, control y reconocimiento de los espacios de jurisdicción nacional, como así también brindar los datos obtenidos en el ejercicio de su competencia a los distintos organismos del Estado Nacional que, por la naturaleza de sus funciones, lo requieran.”²

El Operativo, cuyo fin declarado fue incrementar la vigilancia y control en el norte del país, fue específicamente apuntado al tráfico ilícito de drogas, la trata de personas y el contrabando de bienes (en posteriores renovaciones se incluiría con mayor precisión el contrabando de armas). Desde 2011 en adelante fue renovado anualmente, y en 2016 su denominación fue reemplazada por la de Operativo Fronteras, en el marco de la declaración de la emergencia de seguridad pública.³

² Ver considerandos del Decreto 1091/2011, 20 de julio de 2011

³ Ésta establece asimismo reglas de empeñamiento para defensa aeroespacial; la Fuerza Aérea es directamente parte del sistema, mientras que el Ejército lo es a través del Estado Mayor Conjunto o del Comandante Operacional de las Fuerzas Armadas. Ver Decreto 228/2016, 21 de enero de 2016.

Poder de policía: El decreto inicial dio lugar a un protocolo interministerial (Defensa y Seguridad), que en el caso de defensa atiende la necesidad de “regular los casos en que, en el ejercido regular de sus funciones de vigilancia y control de los espacios de jurisdicción nacional por parte de las Fuerzas Armadas, éstas tomaren conocimiento de movimientos terrestres, estableciendo un procedimiento de transmisión de la información en estado neutro al Sistema de Seguridad Interior, a los efectos que correspondan.” La expresión “en estado neutro” alude específicamente a que el papel del Ejército (y de otras Fuerzas) es el de recabar los datos y transmitirlos, estando fuera de la ley la detención de sospechosos o cualquier otra acción que suponga poder de policía.

Doctrina: la Reglamentación de la ley de defensa nacional —y consiguientemente el protocolo interministerial y todo otro marco que se sancione hasta que dicha ley o su reglamentación no sean modificadas— establece que las fuerzas armadas no podrán contemplar en su formulación doctrinaria, en la planificación y adiestramiento, en la previsión de las adquisiciones de equipos y/o medios, ni en las actividades relativas a la producción de inteligencia, hipótesis, supuestos y/o situaciones pertenecientes al ámbito de la seguridad interior tal como ella aparece delimitada en la Ley Nº 24.059.

Patrullas: inicialmente el Ejército no participaba en tareas de patrullaje; incluso el Operativo Fortín nacido en 2007 residía en el empleo de los medios aéreos y radares del Ejército junto con los de Fuerza Aérea. A partir de 2013 el Ministerio de Defensa desplegó entre 4000 y 5000 efectivos al norte a efectos de patrullaje y mayor vigilancia. No se trata de patrullajes conjuntos con las fuerzas de seguridad o policiales (como puede observarse en algunos casos centroamericanos), sino de patrullas propias que recaban los datos y los entregan.⁴ La intervención es entonces a través de la *Fuerza de Tareas Conjunta para el Control del Aeroespacio “Fortín II”*. El papel del Ejército es principalmente patrullar la zona de responsabilidad asignada, y en el caso de aviación de ejército puede incluir interceptación. La información obtenida, y compartida con las fuerzas de seguridad, responde al concepto de dato neutro que fuera establecido en el convenio interministerial anteriormente citado, entre los ministerios de Defensa y de Seguridad. Los elementos, además de radares y sensores de vigilancia, provienen de regimientos de infantería de monte. Se organizan junto con las demás fuerzas participantes en Centros de Vigilancia desplegados en las provincias del norte argentino.

En 2009, por Decreto presidencial, se estableció la **Directiva de Política de Defensa Nacional** (decreto 1714/2009, del 10 de noviembre de dicho año). La misión subsidiaria en seguridad pública es tratada en un párrafo posterior a la consideración de las distintas situaciones de seguridad que afectan a los países sudamericanos, especificando la diferencia en el caso argentino. A continuación se transcribe:

⁴ El entonces Ministro de Defensa, Agustín Rossi, enfatizó ante los medios que “cuando encontremos una situación irregular, inmediatamente comunicaremos a la Gendarmería o a la fuerza de seguridad correspondiente para que sea la que lleve adelante y tome las acciones correspondientes”. Uno de los cronistas refirió la clara preocupación del ministro por dejar claro que el Ejército no tendría responsabilidad interior en estos términos: “Sólo harán patrullaje y control de frontera, en caso de encontrar alguna irregularidad se dará aviso a las fuerzas correspondientes (Gendarmería Nacional, Prefectura Naval o Policía de Misiones)”, repitió una y otra vez el funcionario.” Ver “El Escudo Norte se amplía a las fronteras terrestres y fluviales” en *Territorio Digital*, 5 de septiembre de 2013.

“No puede dejar de puntualizarse la existencia de circunstancias y procesos vinculados al desarrollo de situaciones de naturaleza no militar, que eventualmente han demostrado capacidad para incidir de manera significativa en la seguridad en el ámbito internacional y que se han manifestado con particular énfasis en la región, tales como diversas modalidades de criminalidad organizada.

Al respecto, se debe señalar que en el caso de la República Argentina este tipo de situación es atendida por organismos policiales, de seguridad y de inteligencia específica, conforme la legislación vigente en la materia. La eventual intervención de las Fuerzas Armadas en circunstancias asociadas a estos casos, se encuentra estrictamente regulada por la Ley Nº 24.059 de Seguridad Interior y de ninguna manera podrá incidir ello en aspectos relacionados con la doctrina, organización, equipamiento, capacitación e inteligencia de dichas instituciones castrenses”.

El significado de esta inclusión se vincula a la necesidad –en primer lugar- de atender un tema que sí era parte de la agenda del ámbito de defensa especialmente político y académico, pues el debate acerca de la diferenciación entre defensa y seguridad interior y el apartamiento de las fuerzas armadas de los temas de seguridad pública permanecieron cuestionados por algunos sectores, sobre todo en lo referido a la lucha contra las llamadas nuevas amenazas y el narcotráfico en particular. En segundo lugar, significó una reafirmación –y todo el lenguaje del documento lo muestra- de la política de defensa argentina en relación a los temas de seguridad internacional, y especialmente a las hipótesis de cooperación que el país planteaba y plantea con sus vecinos y con la comunidad internacional.

2. El papel en gestión de riesgos

- De acuerdo con el Banco Mundial “las inundaciones son el mayor desastre natural que amenaza a la Argentina, y representan el 60% de los desastres naturales y el 95% de los daños económicos.” El informe también asevera que “entre 2001 y 2014, la Argentina perdió más del 12% de sus zonas forestales, lo que equivale a perder un bosque del tamaño de un campo de fútbol cada minuto, y se compara con una pérdida de cubierta forestal del 7,4% en Brasil, y de 6,3% en el mundo. Durante ese mismo período, la Argentina se posicionó novena en la pérdida de cubierta forestal a escala global, y en la provincia de Santiago del Estero se dieron los mayores niveles de desmonte en el mundo. Casi toda la deforestación (93%) ocurrió en el norte de la Argentina.”⁵

La protección o defensa civil –según las denominaciones a lo largo de la historia- estuvo dentro de la órbita del Ministerio de Defensa por mucho tiempo, también resultado lógico de la dinámica histórica que fuera anteriormente referenciada, con las Fuerzas Armadas cumpliendo un papel en las distintas actividades del Estado. Retornada la democracia, el cambio de jurisdicción comenzó a ser debatido, salió de la órbita de defensa y distintas jurisdicciones tomaron parte, especialmente el Ministerio del Interior.

⁵ Banco Mundial (2016). *Argentina. Análisis ambiental de país*. Washington DC: Banco Mundial, mayo 2016, pág. 8.

A fines de 2016 la Ley N° 27.287, del 20 de octubre de dicho año, creó el **Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil**, que cuenta con un Consejo Nacional presidido por la Jefatura de Gabinete de Ministros. Mediante un Decreto posterior (N° 39/2017, del 13 de enero de 2017), se designa como Secretaría Ejecutiva de dicho Consejo a la Secretaría de Protección Civil y Abordaje Integral de Emergencias y Catástrofes, dentro del Ministerio de Seguridad.

► El Ministerio de Defensa es parte del sistema, así como las Fuerzas Armadas y de Seguridad.⁶ Sin embargo el diseño institucional dentro del ámbito de defensa en la gestión y atención de riesgos comenzó unos años antes.

► Específicamente en 2013, por decreto presidencial (636/2013) se reformaron las competencias incorporando a las funciones del Ministerio de Defensa el tema de coordinación y despliegue de fuerzas armadas en situaciones de emergencias o desastres.

A ello siguió la creación de una Secretaría de Coordinación Militar de Asistencia en Emergencias, como una coordinación civil que mediara entre la intervención militar en situaciones de emergencia y el sistema de protección civil que involucra a otros organismos del Estado. **Unidades Militares de Respuesta en Emergencias** fueron también generadas, y constituyen una de las iniciativas principales. Se trata de unidades capacitadas y equipadas para afrontar distintos tipos de emergencias (inundaciones, incendios, cortes de energía, sismos, estructuras colapsadas), distribuidas en diferentes zonas del país sobre la base del despliegue militar territorial existente.

El Ejército en particular –y considerando que como se citara las inundaciones son de las mayores calamidades presentes en el país- tiene un papel preponderante en la asistencia, el apoyo logístico, la provisión de sanidad, y el transporte de todos los organismos del Estado que intervienen ante las situaciones de riesgo. Todo ello bajo el comando de la cabeza del sistema, y dentro del ámbito de defensa, del Ministerio y del Estado Mayor Conjunto. Cabe también mencionar el papel y la experiencia adquirida en misiones de paz, específicamente en Haití, donde el Ejército Argentino cumplió destacadas labores de asistencia a la comunidad en ocasión de los desastres naturales que azotaron a dicho país.

3. El Ejército y la perspectiva de género

- La Constitución Argentina establece las bases para la igualdad entre hombres y mujeres. En su artículo 16 señala la igualdad de todos los habitantes ante la ley; y respecto de la participación política establece en el artículo 37 introducido en la reforma de 1994 que “la igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios”. La consideración de la defensa aparece en el artículo 21, que textualmente reza “Todo ciudadano argentino está obligado a armarse en defensa de la Patria y de esta Constitución (...)”. Reinstaurada la democracia, la temática de la mujer pasó a formar parte de la agenda pública de los gobiernos en tanto los derechos constitucionales podían ahora ser activa y real-

⁶ Acorde al Decreto N° 383/2017, del 30 de mayo de 2017 (reglamentación de la Ley 27.287) las Fuerzas Armadas son consideradas parte de las fuerzas operativas del sistema.

mente reclamados por la ciudadanía. En 1985 mediante la sanción de la ley 23.179 el Congreso Nacional aprobó la Convención sobre Eliminación de todas las Formas de discriminación de la mujer, en lo que puede citarse como el primer paso hacia una consideración pública de la igualdad de derechos. La ley n° 24012 sancionada en 1991 instaló un debate aún activo, al estipular que todas las listas para cargos electivos deben contar con un mínimo del 30% de mujeres en lugares de la lista con posibilidad de ser electas (el llamado “cupos femeninos”). La participación de mujeres en los distintos ámbitos no sólo es aceptada, sino que llega a los niveles más altos.

En las Fuerzas Armadas, la Fuerza más antigua –el Ejército– reconoce a la mujer desde las guerras de la independencia en el siglo XIX, en las cuales algunas mujeres participaron activamente en los combates, hecho reconocido en el propio acervo cultural argentino.⁷ La organización de las Fuerzas como institución profesional a principios del siglo XX, sin embargo, no incluyó la participación femenina en la estructura; y es recién en 1960 cuando se crea una Escuela de Enfermería en el Ejército que permite a la mujer acceder al estado y jerarquía militares. A partir de este momento, en el resto de las Fuerzas se abre en las décadas sucesivas la incorporación femenina al llamado *cuerpo profesional*: la Armada lo hace en 1980, y la Fuerza Aérea en 1982. Esta demanda de incorporación respondió a la necesidad de contar con especialidades civiles necesarias en toda institución compleja como la militar (medicina, enfermería, odontología, ingeniería, abogacía). También en los mismos períodos se abre la incorporación como personal subalterno (suboficiales).

El Ejército Argentino abrió el Colegio Militar para el ingreso de mujeres en 1997 (mientras que la Armada y la Fuerza Aérea lo hicieron en 2001). Esta apertura se inscribió también en un proceso de cambio histórico de la Fuerza, y de acercamiento a la sociedad. Algunas de las características que expresan la implementación de la perspectiva de género en el Ejército son:

- *Ingreso*: indistinto para hombres y mujeres, no existen condiciones diferenciadas ni cupos para uno u otro sexo. Esto se cumple a nivel de oficiales y de suboficiales.
- *Planes de Carrera*: sin diferencias.
- *Armas o Especialidades*: pueden aspirar a cualquiera de ellas.

Los distintos cambios fueron implementados en el contexto de una política de género diseñada por el Ministerio de Defensa, especialmente desde 2003. Políticas de personal y establecimiento de oficinas de género (en la actualidad existen 21 de ellas en las Fuerzas Armadas) fueron parte de ello.

A fines de 2016, el **17%** de las Fuerzas Armadas argentinas eran mujeres.⁸ Dentro del Ejército, el 14% del personal es femenino, y de las tres Fuerzas es aquella que tiene mayor proporción de mujeres dentro de la oficialidad (un 19%).

⁷ Un caso destacado es el de Juana Azurduy, a quien uno de los héroes de la independencia (el General Manuel Belgrano) obsequió su sable por el valor demostrado en el combate.

⁸ Ver RESDAL (2016). *Atlas Comparativo de la Defensa de América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: RESDAL.

A modo de conclusión

• La percepción general en el caso argentino es que el Ejército tiene un papel a cumplir en la defensa nacional. Respecto de la seguridad pública, la actuación del Ejército en el norte del país respecto de lo que se percibe como lucha contra el narcotráfico no ha sido cuestionada, pero tampoco ha tenido características más bien policiales. Las encuestas disponibles, regionales, muestran la permanencia de la cuestión histórica en la mirada acerca de los militares, vinculada a la democracia. Los elementos que deben considerarse al analizar este caso son especialmente los siguientes:

- El peso de la historia en cuanto a la violación de derechos humanos.
- La valoración de la democracia –mientras que las fuerzas armadas, dada la fuerte intervención política del siglo XX, pueden aún ser asociadas al autoritarismo.
- La existencia de fuerzas militarizadas.

Según el Latinobarómetro 2016,⁹ 71% de los argentinos la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno que contenga rasgos autoritarios, siendo el segundo país de la región en el ranking, y el primero en la tabla al considerar la pregunta de que la democracia puede tener problemas pero es el mejor sistema de gobierno (88%, 13% por arriba del promedio de la región). Un dato interesante, en cuanto a su consistencia con esta mirada, es que el país se presenta con más demanda de libertad que de orden (sociedad más ordenada a costa de la disminución de libertades), de hecho entre los que más lo perciben así a nivel regional (53% en Argentina, 43% en el promedio regional). Si se tiene en cuenta la incidencia de la inseguridad entre las preocupaciones de los argentinos –mostrada por ejemplo en la encuesta de Ley y Orden realizada a nivel mundial por Gallup, donde la Argentina se cuenta entre los diez países del mundo en los que la gente se siente menos segura¹⁰–podría pensarse que existiría una demanda por mayor participación de fuerzas armadas en la lucha contra la inseguridad. La existencia de Gendarmería y Prefectura podría sumar a la explicación histórica, acerca de por qué la población no demanda una mayor presencia de las fuerzas armadas en la seguridad interior.

9 Corporación Latinobarómetro (2016). *Informe 2016. Santiago de Chile: Latinobarómetro*. Encuestas realizadas entre mayo y junio de 2016.

10 Un 39% contestó que no se siente seguro al caminar solo por la noche, mismo resultado que obtuvo la República Democrática del Congo. Ver Gallup (2017). *Global Law and Order*. Recuperado de <http://www.gallup.com/reports/214607/gallup-global-law-order-report-2017.aspx>

La Actuación del Ejército de Brasil: Roles Tradicionales y No Tradicionales.

Felipe Estre*

Resumen ejecutivo

• La evolución que han tenido los roles asignados al Ejército de Brasil es clara. Van más allá de garantizar la Defensa Nacional, abarcan acciones con otras Fuerzas Militares, una estrecha cooperación con las Policías y un trabajo articulado con otros actores gubernamentales y sociales. Si bien desde la Constitución de 1988, las Fuerzas Armadas han actuado principalmente en la defensa nacional y el control de fronteras, el carácter cambiante de las amenazas ha llevado a que el país les amplíe sus roles a otros ámbitos, siendo los más destacados el apoyo a autoridades civiles para combatir el crimen organizado y para dar respuesta frente a desastres naturales.

Según el manual *Bases para la Transformación de la Doctrina Militar Terrestre* (2013): “Las fuerzas a emplear deben estar aptas para conducir operaciones en el amplio espectro, combinando actitudes, simultánea o sucesivamente, en operaciones ofensivas, defensivas, de pacificación y de apoyo a organismos gubernamentales, todo ello en un ambiente conjunto e interagencial, y a veces multinacional”.

De acuerdo con el Ejército de Brasil y el Libro Blanco de Defensa, esta Fuerza terrestre, además de sus roles tradicionales, tiene las siguientes funciones subsidiarias:

- Supervisa la producción y el comercio de productos controlados.
- Fiscaliza y controla la producción y el comercio de material bélico (la actividad abarca la fabricación, importación, exportación, despacho de aduanas, comercialización y tráfico de armas, municiones y explosivos).
- Coopera con organismos públicos federales, de los estados, y municipales, en la ejecución de obras y servicios de ingeniería.
- Actúa, por medio de acciones preventivas y represivas, en toda la franja de frontera terrestre contra delitos transfronterizos y ambientales, aisladamente o en coordinación con otros organismos del Poder Ejecutivo. Realizando, entre otras, acciones de vigilancia, inspección de personas y vehículos terrestres, embarcaciones y aeronaves; y prisiones en flagrante delito.
- Coopera con organismos federales, cuando sea necesario, en la represión de delitos en el territorio nacional, con apoyo logístico, de inteligencia, de comunicaciones y de instrucción.
- Ofrece apoyo en calamidades públicas, emergencias sociales y campañas de salud pública.
- En los sectores de salud y educación, apoya a las comunidades indígenas de la región amazónica por intermedio de los Pelotones Especiales de Frontera.
- Distribuye agua en la región Nordeste.

* Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad de São Paulo, con estudios de maestría en Relaciones Internacionales por la Pontificia Universidad Católica de Rio de Janeiro. Actualmente, es profesor de Política Internacional para los postulantes a la carrera diplomática en Brasil y desarrolla su investigación de doctorado en Política Externa Brasileña por la Universidad de São Paulo. Entre 2010 y 2012, fue colaborador de RESDAL en el *Atlas Comparativo de la Defensa de América Latina y Caribe* y en el proyecto *Formación y Educación Militar: Los Futuros Oficiales y La Democracia*.

Introducción • Los roles principales y subsidiarios del Ejército de Brasil fueron establecidos en la Constitución Federal de 1988. Según el diputado de la Asamblea Constituyente (1987-1988) y ex ministro de defensa (2007-2011) Nelson Jobim, en el momento en que la Constitución fue elaborada, la proximidad con el gobierno militar en Brasil fomentó la percepción de que las Fuerzas Armadas deberían tener un rol estrictamente subsidiario en cuestiones relativas a seguridad pública.

Esa consideración es claramente percibida en el propio texto constitucional que separa seguridad pública (título V, capítulo III) y Fuerzas Armadas (título V, capítulo II). La responsabilidad primaria en temas de seguridad pública es de las Fuerzas de Policía (federal, civil y militar) y de la Fuerza Nacional de Seguridad Pública. La percepción general es que esas instituciones cumplen sus funciones de forma satisfactoria, pero, en los últimos años, la utilización del Ejército en la garantía de la ley y del orden es cada vez más frecuente.¹

Las Fuerzas Armadas han tenido actuación regular en seguridad pública sólo en caso de delitos transfronterizos y ambientales en las regiones de frontera (hasta 150km de la línea de división con otros Estados). En el resto del país, toda y cualquier acción de las Fuerzas Armadas relativa a seguridad pública necesita autorización expresa del Presidente, quien puede actuar por su iniciativa propia o en atención a pedidos del presidente del Senado, de la Cámara de los Diputados o del Supremo Tribunal Federal, o a requerimiento de los gobernadores². La acción puede ser emprendida sólo en hipótesis excepcionales, después de agotados los instrumentos tradicionales (Policía y Fuerza Nacional de Seguridad Pública), reconocidos como indisponibles, inexistentes o insuficientes para el mantenimiento de la seguridad pública.

La actuación en caso de catástrofes naturales ocurre mediante pedido de las autoridades civiles, sea en casos planeados o en situaciones de emergencia. La rápida capacidad de movilización del Ejército es valiosa. Ahora bien, no es una actuación regular, sino en casos excepcionales, cuando la Defensa Civil y los bomberos necesitan apoyo³.

En relación a situaciones de conflicto y post acuerdos, la última guerra en que Brasil participó fue la II Guerra Mundial, y el último grupo combatiente interno en Brasil fue la Guerrilla de Araguaia, en 1973, la cual fue completamente destruida por el gobierno militar. Así, este es un tema que a Brasil no toca directamente.

1. La actuación del Ejército en seguridad pública

La participación del Ejército de Brasil en seguridad pública tiene dos ejes: actuación regular y acción extraordinaria.

1 Ejército Brasileiro, «Exército atua na garantia da lei e da ordem em operações pelo Brasil- DFPC ON LINE», accedido 6 de septiembre de 2017, <http://www.dfpc.eb.mil.br/index.php/ultimas-noticias/386-exercito-atua-na-garantia-da-lei-e-da-ordem-em-operacoes-pelo-brasil>.

2 Ley Complementaria nº97, de 9 de junio de 1999, artículo 15.

3 PRS DA ROSA, R. A. M. Bandeira, y Adriana Leiras, «O papel das Forças Armadas Brasileiras em gestão de operações de desastres com ênfase em logística humanitária», *XXVIII ANPET, Curitiba, PR*, 2014.

El primer eje incluye las acciones del Ejército en la región de frontera y en la región amazónica⁴. La participación es histórica y resultado de las condiciones geográficas del país y de la dificultad de acceso en la región tropical. Se destaca así que la actuación del Ejército es resultado de una necesidad más que de una elección. El objetivo es garantizar la defensa nacional y el control efectivo del territorio. Además, las operaciones de combate al tráfico (drogas y armas especialmente) están directamente involucradas al papel de la institución en la región de frontera.

La región de frontera es definida legalmente como aquella que incluye todos los municipios hasta 150 km de la línea de frontera⁵. Eso significa 588 municipios en 11 estados de la federación, que albergan más de 11 millones de habitantes. La línea de frontera tiene 15.719km, y el área de frontera es de aproximadamente 27% del territorio nacional (increíbles 2,3 millones de km², casi dos veces el territorio colombiano). En ese orden,

la Fuerza Terrestre es la institución nacional más apta para monitorear la frontera, lo cual significa también combatir el tránsito ilegal de materiales. Así, su actuación en combate al tráfico de drogas, armas y otros productos ilegales es consecuencia directa de su rol en esta región de frontera. En razón de la extensión de la región, la asignación de estas tareas al Ejército es más una necesidad que una elección, resultado natural de la amplitud del territorio nacional.

Frente a la emergencia de nuevas amenazas y los ilícitos transnacionales, la presencia del Ejército se ha ampliado, y los programas de vigilancia y monitoreo de las fronteras se han sofisticado. Como ejemplos, está el SIVAM (Sistema de Vigilancia de la Amazonia) y el SISBRAV (Sistema Brasileño de Vigilancia), este último formado por el SISFRON (Sistema Integrado de Monitoreo de Fronteras, del Ejército), el SisGAAz (Sistema de Gestión de la Amazonía Azul, de la Marina), y el SISCEAB (Sistema de Control de Espacio Aéreo Brasileño, de la Fuerza Aérea).

La Amazonia es una región de 5 millones de km², aproximadamente 59% del territorio nacional, pero alberga 20 millones de personas, cerca de sólo 12% de la población del país. Es una región inmensa, que tiene frontera con Bolivia, Perú, Colombia, Venezuela, Guyana, Surinam y Guyana Francesa. Es también poco poblada y de difícil acceso por las condiciones naturales, razón por la cual el Ejército tiene un rol fundamental para su control y protección. Las otras agencias estatales necesitan apoyo logístico del Ejército para desarrollar sus acciones en la Amazonia; la actuación de la Fuerza Terrestre para la protección de los yacimientos minerales o para combatir el narcotráfico es consecuencia directa de esa necesidad. Se puede decir que hay un ciclo virtuoso: el Ejército es necesario para la seguridad de la región, y la actuación en la región permite al Ejército entrenamiento constante para su movilización.

4 Marcelo Goulart y Kleber Ribeiro, «Atuação do Eército Brasileiro na faixa de fronteira contra os delitos transfronteiriços e ambientais-Aspectos jurídicos.», *Revista Sociedade Militar*, 17 de mayo de 2016, <https://www.sociedademilitar.com.br/wp/2016/05/atuacao-do-exercito-brasileiro-na-faixa-de-fronteira-contra-os-delitos-transfronteiricos-e-ambientais-aspectos-juridicos.html>.

5 Ley 6.634/79, reglamentada por el Decreto 85.064, de 26 de agosto de 1980.

El segundo eje se refiere a las acciones extraordinarias e incluye las acciones de la Fuerza Terrestre en garantía de la ley y del orden (GLO) en otras regiones diferentes a la frontera. Aunque con el fin del régimen militar en Brasil en 1985, fue reforzada la percepción de que las Fuerzas Armadas deberían mantenerse alejadas de la política y de la seguridad pública-la Constitución de 1988 no permite a los militares en ejercicio involucrarse en temas políticos al igual que acentúa que las acciones de las Fuerzas Armadas más allá de las regiones de frontera son estrictamente subsidiarias-; el empleo del Ejército en cuestiones internas es aceptable apenas como último recurso⁶. Su participación es así restringida a situaciones necesarias (control fronterizo y apoyo logístico en la Amazonia), y apenas excepcionalmente ampliada, en tiempo y espacio definido, en caso de grandes eventos internacionales, paros policiales o apoyo logístico y puntual en caso de catástrofes. En 2004, incluso, fue creada la Fuerza Nacional, una fuerza federal de acción rápida en caso de necesidad, pero no como subordinada al Ejército, sino como una “Policía Militar Federal” subordinada a la presidencia⁷.

Las Fuerzas Armadas siempre tuvieron algún papel en la manutención de la ley y del orden. Este rol subsidiario es histórico, mencionado en todas las Constituciones del país: Constitución de 1824 (artículo 145), de 1891 (artículo 14), de 1934 (artículo 162), de 1946 (artículo 177), de 1967 (artículo 92) y de 1988 (artículo 142). Durante el Imperio, por ejemplo, hubo la necesidad de intervenir para reprimir las rebeliones durante la Regencia (1831-1840). Es más, hasta la II Guerra Mundial, las Fuerzas Armadas de Brasil estaban dispersas, sin capacidad de movilización nacional, con pocos recursos y poco entrenamiento. Fue la participación del país en esta gran guerra – con la Fuerza Expedicionaria Brasileña – lo que permitió al país garantizar a las Fuerzas Armadas entrenamiento y armamento, con apoyo de los Estados Unidos. A partir de entonces, el Ejército brasileño se convirtió en el más fuerte de la región, y su influencia política fue ampliada⁸.

Seguridad en procesos electorales y control de disturbios

La garantía de las elecciones también es una de las tareas que constantemente es solicitada al Ejército Brasileño, cuando, por motivos varios, las Fuerzas estatales no tienen capacidad de proporcionar a la población la tranquilidad para ejercer su derecho del voto. Hay un procedimiento específico para la petición de la Fuerza Federal por la Justicia Electoral y, en cuanto al empleo de la tropa, existen aspectos jurídicos importantes que deben ser considerados por todos los involucrados en el proceso electoral. El respaldo jurídico de esta actuación se encuentra en el artículo 142 de la Constitución Federal.

6 Fernanda Rudolfo, «A atuação das forças armadas na segurança pública brasileira - Constitucional - Âmbito Jurídico», accedido 6 de septiembre de 2017, http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=5044.

7 Brasil, «Força Nacional — Ministério da Justiça e Segurança Pública», Capa, accedido 6 de septiembre de 2017, <http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/forca-nacional>.

8 Hilton, Stanley. Brazilian Diplomacy and the Washington-Rio de Janeiro “Axis” during the World War II Era. *The Hispanic American Historical Review*, v. 59, n. 2, Mayo 1979, pp. 201-231.

Las Fuerzas Armadas doctrinariamente no actúan en control de disturbios – la competencia principal es de las instituciones policiales-. No obstante y de manera histórica, la tarea ha sido asignada a las Fuerzas Armadas en situaciones excepcionales, cuando la Policía se muestra insuficiente. El principal ejemplo ocurrió en 1992, cuando el Ejército contribuyó para el patrullaje de Río de Janeiro en razón de la conferencia internacional RIO-92. Desde entonces, la excepción se ha convertido en regla. Principalmente porque el país ha recibido grandes eventos: los Juegos Mundiales Militares (2011), la Rio+20 (2012), la Jornada Mundial de Juventud y la Copa de las Confederaciones (2013), la Copa del Mundo y la Cumbre de los BRICS (2014), y las Olimpiadas y Paraolimpiadas (2016).

En todo el país, se emplearon 43.481 militares de la Marina, del Ejército y de la Fuerza Aérea, siendo aproximadamente 23 mil de ellos solamente en Río de Janeiro, ciudad que concentró la mayor parte de las competencias⁹.

Además, desde fines de 2008, el ayuntamiento de Río de Janeiro ha implementado el programa de Unidades de Policía Pacificadora (UPPs), y el Ejército ha contribuido para la instalación de algunas de las unidades (Operación San Francisco). El caso emblemático ocurrió en 2010, cuando en una acción coordinada entre diversos órganos de seguridad pública, la favela Morro do Alemão, una de las mayores Rio de Janeiro, fue ocupada.

El entrenamiento para el desarrollo de estas tareas extraordinarias en materia de seguridad pública, las lleva a cabo el Ejército mediante el Centro de Instrucción de Operaciones de Garantía de la Ley y del Orden (CI OP GLO) por la Ordenanza n°62 del Comandante del Ejército del 17 de enero de 2005. El año de instrucción del CI OP GLO se extiende de marzo a noviembre. De acuerdo con esta Unidad, más de 3.500 militares ya realizaron algún tipo de práctica en la Subunidad-Escuela desde que fue fundada en 2005¹⁰.

Protección de infraestructura estratégica de la nación

Desde el inicio del siglo XX, cuando Brasil finalizó la demarcación de sus fronteras con todos los países vecinos, el país ha mantenido relaciones pacíficas en su entorno regional. Además, al estar América del Sur alejada de las zonas de disputas geopolíticas más intensas (como el Oriente Medio o el Sudeste Asiático), las amenazas de las grandes potencias, aunque sean una preocupación, no están previstas inmediatamente. Apenas en los últimos años las acciones fueron ampliadas.

Aunque puede imaginarse que la protección de la infraestructura es tradicionalmente de gran importancia para el desarrollo del país, sólo en los últimos años, también motivados por los grandes eventos con sede en Brasil, fueron desarrolladas y estructuradas acciones específicas militares con esa finalidad.

⁹ Ejército de Brasil, «Ministro da Defesa apresenta balanço dos Jogos», accedido 6 de septiembre de 2017, <http://exercito-rio2016-eb.mil.br/web/outros/-/ministro-da-defesa-apresenta-balanco-das-olimpiadas?inheritRedirect=true&redirect=%2F>.

¹⁰ Ejército de Brasil, «28° BIL capacita militares para operações de GLO», accedido 6 de septiembre de 2017, http://www.eb.mil.br/web/noticias/noticiario-do-exercito/-/asset_publisher/MjaG93KcunQI/content/28-bil-capacita-militares-para-operacoes-de-g-2.

Hasta el año 2006 no existía en Brasil un órgano gubernamental encargado de discutir aspectos relacionados a la seguridad de infraestructuras críticas. El comienzo de las discusiones sobre el tema fue el resultado de dos eventos. En primer lugar, la acción de la facción criminal Primer Comando de la Capital (PCC) en São Paulo, que en mayo de 2006 actuó violentamente contra las autoridades de seguridad del Estado. El entonces Presidente Luiz Inácio Lula da Silva recomendó al Gabinete de Seguridad Institucional (GSI) la realización de una investigación para identificar a las instituciones que deberían tener su seguridad priorizadas. El inicio de la discusión sobre el tema de la seguridad de infraestructuras críticas en Brasil ocurrió con la realización de los juegos Panamericanos, en julio de 2007, con la participación, entre otras, de la Agencia Brasileña de Inteligencia (ABIN), la Agencia Nacional de Telecomunicaciones (Anatel), y la Agencia Nacional de Energía Eléctrica (ANEEL). Más adelante, este tema tomo fuerza cuando en febrero de 2008, integrantes del movimiento de los perjudicados por la central hidroeléctrica de Tucuruí, invadieron la instalación, llegando a la sala de operaciones y amenazando con interrumpir la distribución de energía para una parte del país¹¹.

El desarrollo tecnológico es un tema que también, desde fines del siglo XX, se ha convertido en uno de los temas más relevantes en materia de defensa nacional. Seguramente los Estados Unidos, China, Rusia o la UE han dedicado más atención a las amenazas cibernéticas, pero Brasil, durante el gobierno del Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, emprendió acciones específicas para dotar al país de una estructura de protección estratégica. En 2009, fue creado el Proyecto Estratégico de Defensa Cibernética del Ejército, que se convirtió en el Programa Estratégico del Ejército Defesa Cibernética en 2016¹².

Algunos años después, en 2012, fue creado el Proyecto Proteger (Sistema Integrado de Protección das Estructuras Estratégicas Terrestres), y, en el año siguiente, el SISCOTI (Sistema de Coordinación de Operaciones Terrestres Interagenciales). Su implementación también es importante para las planificaciones de seguridad en grandes eventos, para el apoyo a la Defensa Civil, para la atención a la población en calamidades y para las medidas de contraterrorismo¹³.

En la articulación con programas como el SISFRON (Sistema Integrado de Monitoreo de Fronteras) y el Proyecto Defensa Cibernética, el Proteger surge a partir de la necesidad de garantizar la integridad de instalaciones y servicios que, si interrumpidos, provocarían serios impactos económicos, sociales y ambientales.

Lucha contra el tráfico (narcóticos, personas y armamento)

Dadas sus capacidades logísticas y de inteligencia, el papel del Ejército en la lucha contra el narcotráfico y el tráfico de personas ha sido constante en regiones de frontera y en la Amazonía. Particularmente, en los últimos años, el Ejército ha sido involucrado en un

11 Evangelho, Fabio. *Segurança da Infraestrutura Crítica de Óleo e Gás no Brasil: proposta para um programa de estado* / Fabio Evangelho de Araújo. Rio de Janeiro: ESG, 2016.

12 Ejército de Brasil, «Defesa Cibernética- Site EPEX», accedido 6 de septiembre de 2017, <http://www.epex.eb.mil.br/index.php/defesa-cibernetica/defesa-cibernetica>.

13 Ejército de Brasil, «Proteger», accedido 6 de septiembre de 2017, <http://www.epex.eb.mil.br/index.php/proteger>.

gran número de acciones, especialmente en la instalación de las Unidades de Policía de Pacificación en Rio de Janeiro, que iniciaron en 2008.

El determinante geográfico es fundamental para la participación del Ejército en la lucha contra el narcotráfico. Más del 40% del territorio nacional está tomado por la Floresta Amazónica – una región poco poblada, que sirve como ruta para el tráfico y otros ilícitos transnacionales.

Además, el Ejército tiene el papel principal en la fiscalización de la posesión y tránsito de armas, municiones y explosivos en el país. Por esa razón, está involucrado en numerosas operaciones de combate al tráfico de dichos materiales, en coordinación con los demás órganos policiales.

La competencia para autorizar y fiscalizar la producción y el comercio de material bélico, prevista en el inciso VI del art. 21 de la Constitución Federal, es ejercida por el Ejército Brasileño. Esta fiscalización está amparada por el Decreto nº 24.602, de 06 de julio de 1934, recibido como Ley por la Constitución de la República Federativa de los Estados Unidos de Brasil, de 1934. El Sistema de Gestión Militar de Armas (SIGMA) es el banco de datos responsable por mantener actualizado el registro de las armas registradas en el Ejército¹⁴.

En relación al contrabando y tráfico específicamente, el Ejército actúa regularmente en las fronteras y emprende numerosas operaciones en colaboración con la Policía Federal y el Ministerio de Hacienda. El Ejército es el principal responsable por la fiscalización de productos controlados, incluso armas, municiones y explosivos.

Lucha contra la extracción ilícita de yacimientos mineros

La gran extensión territorial y dotación de recursos minerales de Brasil son razones suficientes que justifican la necesidad de actuación del Ejército en la protección de los recursos minerales; además, si se tiene en cuenta que la Amazonia es una región rica en recursos naturales y de difícil acceso. Las fuerzas policiales, en general, cuentan con números limitados de personal, y no tienen los medios para alcanzar las regiones más remotas. Por esa razón, el Ejército se presenta como el órgano que tiene más condiciones, en términos de contingente y de recursos logísticos, para fiscalizar y combatir la extracción ilícita de yacimientos mineros. Además, en los últimos años, la extracción ilícita ha financiado el crimen organizado, incluso internacional, no sólo en Brasil, sino también en los demás países de la región. Por esa razón, se han desarrollado numerosas operaciones nacionales e internacionales con participación del Ejército.

2. Gestión del riesgo

La ocurrencia de desastres naturales en Brasil se ha intensificado en los últimos años, por lo cual es un tema cada vez más relevante. Los dos desastres más recurrentes y que

¹⁴ Ejército de Brasil, «SIGMA», accedido 6 de septiembre de 2017, <http://portalsfpc.2rm.eb.mil.br/index.php/armamento-sigma-pf>.

generan la mayor cantidad de víctimas son las sequías, los aluviones, las inundaciones y los desprendimientos de tierra.

La Política Nacional de Protección y Defensa Civil- PNPDEC, instituida por la Ley nº 12.608 del 10 de abril de 2012, establece los principios, los objetivos e instrumentos de cómo la gestión de riesgos de desastres y la gestión de desastres serán implementadas en Brasil, con el propósito de asegurar condiciones sociales, económicas y ambientales adecuadas para garantizar la dignidad de la población y garantizar la promoción del desarrollo sostenible.

El Sistema Nacional de Protección y Defensa Civil - SINPDEC está constituido por órganos y entidades de la administración pública federal, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios y por entidades públicas y privadas de actuación significativa en el área de protección y defensa civil, bajo la centralización de la Secretaría Nacional de Protección y Defensa Civil, órgano del Ministerio de Integración Nacional. En este sistema, el Ejército es una institución participante en casos de alerta o en casos de emergencia, en los cuales las capacidades de la defensa civil, las fuerzas policiales y los bomberos son sobrepasadas.

En concreto, el Plan de Gestión de Riesgos y Atención de Desastres se divide en cuatro áreas: (1) prevención; (2) sistema de vigilancia y alerta; (3) asignación; (4) respuesta. Las Fuerzas Armadas actúan solamente en el cuarto eje¹⁵.

El Ejército Brasileño posee un historial de actuación en misiones humanitarias, no sólo en casos de inundación, sino en otros eventos como el terremoto en Haití en 2010, además de la ejecución de operaciones en el contexto social como la Operación Pipa, que busca proporcionar agua potable. Las regiones de sequía del Nordeste y la realización de la Acción Cívica Social (ACISO)-que consiste en realizar acciones sociales que apuntan a atender a la población de forma preventiva- integran también la participación del Ejército Brasileño en misiones humanitarias junto con otros órganos (Defensa Civil, Bomberos, y otras Fuerzas), sociedad civil y organismos no gubernamentales¹⁶.

La defensa civil brasileña es organizada por el Sistema Nacional de Protección y Defensa Civil (SINPDEC), que está compuesto por los órganos y entidades de la administración pública de la Unión, Estados, Distrito Federal y municipios, y también de las entidades de la sociedad civil responsables de las acciones de defensa civil en el país.

La Secretaría Nacional de Protección y Defensa Civil (SEDEC) es un órgano del Ministerio de la Integración Nacional. Para facilitar su actuación, fue creado un Sistema Integrado de Información sobre Desastres- S2ID, que ofrece los planes de contingencia, respuesta y recuperación e información relevante sobre desastres.

El Centro Nacional de Gestión de Riesgos y Desastres (CENAD) controla las operaciones en caso de desastres naturales. Fue creado en febrero de 2005, a través del Decreto nº 5.376,

15 Brasil. Plano Nacional de Gestão de Riscos e Resposta a Desastres Naturais, accedido 6 de septiembre de 2017, http://www.planejamento.gov.br/apresentacoes/apresentacoes-2012/120808_plano_nac_risco_2.pdf.

16 Portal Brasil, «Apoio humanitário marca atuação dos militares em 2016», Notícia, *Portal Brasil*, accedido 6 de septiembre de 2017, <http://www.brasil.gov.br/defesa-e-seguranca/2016/12/apoio-humanitario-marca-atuacao-dos-militares-em-2016>.

con el propósito de gestionar, con agilidad, acciones estratégicas de preparación y respuesta ante desastres en territorio nacional y, eventualmente, también en el ámbito internacional. Las disposiciones que le orientan están en el Decreto n°7.257, de 4 de agosto de 2010.

Es importante decir que la estructura de Defensa Civil, coordinada por el Ministerio de la Integración Nacional, está muy bien desarrollada, aunque todavía haya municipios (los más pequeños) en los que no está presente de forma permanente, existiendo la necesidad de ampliar la cobertura.

Conclusiones • El Ejército Brasileño tiene una actuación ejemplar con respecto a sus roles tradicionales de protección de la frontera y en la Amazonia. Sin embargo, hay un gran temor en movilizar el Ejército en acciones de seguridad pública no tradicionales.

En las regiones más urbanizadas las operaciones son más complejas y más peligrosas, y la Fuerza Terrestre puede exponerse a demasiadas críticas. Consecuentemente, las acciones no son regulares sino excepcionales. A pesar de que su rol es ser constitucionalmente la última opción, los gobernadores muchas veces buscan el apoyo del Ejército precipitadamente, lo cual puede incluso generar problemas para los soldados, confrontados con situaciones de violencia, pero sin planeamiento completo, o reglas de enfrentamiento adecuadas.

Seguramente, la necesidad de preparación es el desafío más grande. Pero la realización constante de operaciones interagenciales ha sido una realidad en la Amazonia y en regiones de frontera, por lo cual la Fuerza Terrestre logra un entrenamiento constante al mismo tiempo que contribuye para la seguridad y el desarrollo nacionales.

En situaciones de catástrofes de gran proporción, las Fuerzas Armadas en general, y el Ejército en particular, han cumplido un importante rol movilizadas por el Ministerio de Defensa y el Comando Militar de la región. El Ejército también se ha destacado al cumplir acciones humanitarias y de apoyo logístico. A la fecha, no se registran tensiones entre las Fuerzas Armadas, la Policía, los bomberos y la Policía Civil. La razón de este éxito, es el nivel de organización y estructura con el que cuenta el sistema de prevención y de respuesta nacional.

La existencia de órganos centralizados y entrenados de respuesta rápida, capaces de coordinar esfuerzos de forma rápida es fundamental. Caso contrario, no sólo la respuesta tardaría demasiado, sino también es probable que tensiones entre los diferentes órganos estatales resultarían en menor eficiencia. Se percibe que, todavía, en los últimos años, la ocurrencia de catástrofes naturales se ha intensificado, y los estudios indican que es una consecuencia del cambio climático.

En suma, si bien los desafíos que enfrenta el Ejército no son pocos, la experiencia indica que si actúa de forma planeada y cuenta con un marco jurídico y político adecuado, la tendencia creciente de sus roles de apoyo no será un problema sino una realidad que se puede asumir con éxito.

Chile: Breve descripción de la institucionalidad vigente respecto del empleo de las fuerzas armadas en tareas subsidiarias.

Valentín Segura*

Resumen Ejecutivo

● De acuerdo con la Constitución Nacional, las Fuerzas Armadas de Chile existen para la defensa de la patria y son esenciales para la seguridad nacional. De esta forma, y por regla general, las Fuerzas Armadas son para la Defensa Nacional y no para la Seguridad Pública. La misma Constitución define que las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública (Carabineros de Chile y Policía de Investigaciones de Chile (PDI)) constituyen la fuerza pública, y existen para dar eficacia al derecho, y garantizar el orden público y la seguridad pública interior.

La aplicación de las disposiciones relativas al desempeño de las funciones propias de las Fuerzas Armadas –la seguridad exterior de la República, en términos generales- y las de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública – la seguridad interior-, se ejercen en la práctica dentro del marco fijado o establecido por la legislación orgánica de los Ministerios de los que dependen respectivamente. En el caso de las Fuerzas Armadas es el Ministerio de Defensa Nacional, y en el caso de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, el Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

Sin perjuicio de la regla general, existen tres situaciones genéricas pero excepcionales en las que la Constitución o las leyes atribuyen funciones de seguridad pública a las Fuerzas Armadas: votaciones populares y escrutinios, estados de excepción constitucional, y algunas leyes especiales que atribuyen funciones de seguridad ligadas al control del territorio, tales como las que refieren a la autoridad marítima y al control del espacio aéreo. Otra excepción es el caso de participación en operaciones de paz.

En el caso de la gestión de riesgos de desastres, la participación de las Fuerzas Armadas se produce en el marco del Sistema Nacional de Protección Civil, que es dirigido por la Oficina Nacional de Emergencia –ONEMI- bajo autoridad del Ministro del Interior. Carabineros de Chile es por su parte la fuerza policial militarizada encargada de las acciones iniciales en caso de desastre.

La participación de las Fuerzas Armadas tiene entonces directa relación con los Principios Básicos del Sistema Nacional de Protección Civil, tales como la ayuda mutua y el uso escalonado de recursos, participando tanto en Comités de Protección Civil como en Comités de Emergencia a nivel comunal, provincial y regional.

La perspectiva de género en las Fuerzas Armadas “atraviesa” el empleo de las mismas en todas sus formas, y se desarrolla en el marco del Plan Nacional de Acción sobre la Resolución 1325, cuya segunda versión fue lanzada en 2015. Chile fue el primer país de la región latinoamericana en publicar dicha clase de planes.

* Experto en operaciones de cooperación internacional

Este trabajo académico no representa la opinión oficial del Gobierno de Chile y se encuentra basado en una recopilación de normas y procedimientos que regulan la Función Militar en los ámbitos de la seguridad pública, la gestión del riesgo ante emergencias y desastres y las políticas de género en el marco de la defensa. Incluye por lo mismo, algunos textos literales de lo que señalan dichas normas.

1. La institucionalidad chilena en relación con el empleo de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública

- En conformidad con lo dispuesto por la Constitución Política de la República de Chile en su artículo 101, inciso primero, las Fuerzas Armadas (Ejército de Chile, Armada de Chile y Fuerza Aérea de Chile) existen para la defensa de la patria y son esenciales para la seguridad nacional. Esa disposición es repetida en forma textual por el artículo 1º de la Ley Nº 18.948, Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas.

Por su parte, el mismo artículo 101 señala en su inciso segundo que las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública (Carabineros de Chile y Policía de Investigaciones de Chile (PDI) constituyen la fuerza pública, existen para dar eficacia al derecho, garantizar el orden público y la seguridad pública interior, en la forma que lo determinen sus respectivas leyes orgánicas (Ley Nº 18.961, Orgánica Constitucional de Carabineros de Chile y el Decreto Ley Nº 2.460, Ley Orgánica de la Policía de Investigaciones respectivamente).

Debe tenerse presente que Chile cuenta con dos organizaciones que sin tener el estatuto de Fuerzas de Orden y Seguridad Pública definido por la Constitución Política, actúan en materias de seguridad pública. Son Gendarmería de Chile, un servicio armado y uniformado dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, que cumple tareas de policía de prisiones y tribunales, con tareas exclusivamente de seguridad y protección de recintos y personas, y sin facultades investigativas o de detención. El segundo organismo es la Agencia Nacional de Inteligencia (ANI), un servicio de inteligencia civil que asesora al Presidente de la República y se vincula con éste a través del Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Su personal no porta armas y no tiene ninguna facultad policial, pero recaba y analiza información de fuente abierta o provista por los organismos de inteligencia policial y militar.

Por su importancia para una mejor comprensión de la interpretación chilena de los conceptos de “fuerza pública”, “eficacia del derecho”, “orden público” y “seguridad pública”, muy atinentes al propósito de esta investigación, es interesante transcribir los párrafos pertinentes del Manual de Doctrina de Carabineros de Chile (páginas 70 y siguientes)¹:

“Fuerza Pública: La fuerza pública es el instrumento del Estado para la conservación del orden interno y garantiza el funcionamiento de los poderes públicos dentro del orden Constitucional, es también quien detenta el monopolio de la fuerza.

¹ Manual de Doctrina de Carabineros de Chile (http://www.esfocar.cl/resources/entradas/archivos/12-06-2013_09-30-02manual%20de%20doctrina%20de%20carabineros%20de%20chile.pdf)

Hacer bien nuestro trabajo es un compromiso que asumimos con nosotros mismos, con los demás y con la Institución.

Este concepto se asocia con el poder y la autoridad del Estado, el cual puede recurrir al uso de la fuerza legítima para exigir a los miembros de la sociedad cumplir las obligaciones que la misma le impone; en concreto, la fuerza pública – en este caso Carabineros de Chile- es aquella encargada de hacer cumplir eficazmente las resoluciones de los Tribunales de Justicia, Ministerio Público y Autoridades Administrativas, en los casos previstos por la ley.

Dar eficacia al Derecho: *Corresponde a Carabineros de Chile, como integrante de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, cumplir y hacer cumplir la ley y que ésta sea acatada con respeto por las personas y con sentido de justicia. Carabineros materializa el presupuesto de la coacción legítima de la sociedad para promover el orden y la seguridad pública interior. Carabineros en su relación con el Poder Judicial y el Ministerio Público, con los cuales existe una vinculación permanente para el cumplimiento de sus resoluciones, da eficacia al derecho cumpliendo sin más trámite el mandato judicial y orden recibida, con las excepciones que contempla la ley.*

Garantizar el Orden Público y la Seguridad Pública Interior: *La función garantizadora del Orden y la Seguridad Pública interior del Estado se encuentra vinculada sustancialmente a la eficacia del ordenamiento jurídico. En efecto, el **Orden Público** consiste en la tranquilidad que resulta del respeto a las normas de convivencia por la autoridad que ejerce sus atribuciones dentro del Derecho y la comunidad que la obedece y respeta, comprendiendo que es legítima. Ambas nociones se encuentran indisolublemente unidas.*

Al aplicar este concepto a los fines de Carabineros, cuya función es esencialmente preventiva, se puede advertir que se altera el Orden Público cuando se rompe o simplemente se infringen las normas básicas de convivencia, al punto que se atenta contra la seguridad social, afectando el buen funcionamiento del Estado y la tranquilidad pública.

*Respecto de la **Seguridad Pública interior**, ella radica en mantener libre y exento de peligro, daño o riesgo el normal ejercicio de los derechos y deberes por parte de gobernantes y gobernados en todo el territorio de la República. Carabineros tutela esta misión confiada por la Constitución Política, habitualmente, y su materialización se traduce en el efectivo cumplimiento de los roles que le son propios, entre otros, el preventivo, el de control del orden público y el investigativo”*

Todo lo anterior se interpreta como una clara distinción de funciones y ámbitos que efectúa la Constitución Política de la República de Chile en el sentido de que **a las Fuerzas Armadas no les corresponde—por regla general- un papel específico en temas de seguridad pública interior, tareas que son entregadas nítidamente a las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública.**

Es interesante considerar que la aplicación de las disposiciones relativas al desempeño de las funciones propias de las Fuerzas Armadas –la seguridad exterior de la República, en términos generales- y las de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública – la seguridad interior-, se ejercen en la práctica dentro del marco fijado o establecido por la legislación orgánica de los Ministerios de los que dependen respectivamente. En el caso de las Fuerzas Armadas es el Ministerio de Defensa Nacional, regido por la Ley Nº 20.424, Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional, y en el caso de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, regido por la Ley Nº 20.502.

El Ministerio de Defensa Nacional no tiene funciones de supervisión de las tareas de la policía en estos temas desde que, a partir de la reforma constitucional de 2005 implementada a partir de 2011 por las Leyes Nº20.424 y Nº20.502, las policías dejaron de depender orgánicamente del Ministerio. Desde esa fecha, las funciones de supervisión de la tarea policial le corresponden al Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Lo anterior es sin perjuicio del papel de supervisión que le corresponde al Ministerio de Defensa Nacional respecto de la Armada, lo que incluye el control del desempeño de la función de Policía Marítima que a ésta le compete.

De esta forma, por regla general, las Fuerzas Armadas son para la Defensa Nacional y no para la Seguridad Pública.

1.1 Excepciones a la regla general

Sin perjuicio de la regla general descrita que limita el uso de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública, **existen tres situaciones genéricas pero excepcionales en las que la Constitución o las leyes atribuyen funciones de seguridad pública a las Fuerzas Armadas:**

a) **Votaciones Populares y Escrutinios:** El Artículo 18 inciso 3º de la Constitución, señala que el resguardo del orden público durante los actos electorales y plebiscitarios corresponde a las Fuerzas Armadas y a Carabineros en conformidad a la ley. Por su parte, la Ley Nº 18.700 Orgánica Constitucional sobre Vocaciones Populares y Escrutinios, de 6 de mayo de 1988, desarrolla esta función de las Fuerzas Armadas compartida con Carabineros en el Título VI Del Orden Público (arts. 110 a 123, ambos incluidos)

b) **Estados de Excepción Constitucional:** los artículos 39 a 45 de la Constitución Política de la República de Chile establecen los casos y procedimientos para hacer aplicables los estados de excepción constitucional (Emergencia, Catástrofe, Sitio y Asamblea), en virtud de los cuales se puede afectar el normal ejercicio de los derechos y garantías que la Constitución reconoce a todas las personas. Bajo esas disposiciones, las zonas declaradas en estado de excepción quedan bajo la dependencia de un **Jefe de la Defensa Nacional** designado por el Presidente de la República para esos efectos, a quien corresponderá ejercer la supervigilancia y dirección de su jurisdicción con las atribuciones y deberes que la ley señale.

Dicha ley es la Ley Nº 18.415, Orgánica Constitucional de los Estados de Excepción Constitucional, que establece atribuciones, deberes y facultades a los Jefes de Zona, entre las que destaca, por su importancia para esta investigación, el deber de observar las facultades administrativas de las autoridades institucionales colocadas bajo su jurisdicción. De ese modo, aunque una autoridad militar asume la responsabilidad por el orden y la seguridad pública en la zona en estado de excepción, dicha responsabilidad se ejerce naturalmente con las policías, apoyadas en lo que sea necesario –normalmente en tareas de orden público y no de seguridad pública- por los medios de las Fuerzas Armadas.

c) **Leyes especiales:** Algunas leyes especiales atribuyen funciones de seguridad ligadas al control del territorio a las instituciones de las Fuerzas Armadas, en virtud de las cuales pueden desarrollar eventualmente tareas de seguridad pública que típicamente corresponden, en el modelo chileno, a las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública. En el caso de la Armada, dichas leyes especiales son el Decreto Ley Nº 2.222, Ley de Navegación, de 31 de mayo de 1978, el Decreto con Fuerza de Ley Nº 292 Ley Orgánica de la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante (DIRECTEMAR), de 5 de agosto de 1953, y en especial, el artículo 404 del Código de Justicia Militar, que **atribuye el carácter de fuerza pública a la Autoridad Marítima** – responsabilidad que corresponde a la Armada a través de la DIRECTEMAR- cuando desempeña funciones de policía marítima. En el caso de la Fuerza Aérea son el **Código Aeronáutico** y la Ley Nº 16.752 de la Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC).

1.2 Casos Especiales: Las Operaciones de Paz (OPAZ) y la Policía Militar

a) **Participación de fuerzas militares chilenas en tareas de seguridad pública en el exterior. El caso de las Operaciones de Paz:** es importante considerar que la separación que hace el derecho público chileno del empleo de las Fuerzas Armadas de los asuntos de seguridad pública, fue concebida para situaciones de seguridad interior. No obstante ello, por extensión del concepto, se ha interpretado hasta la fecha que eso alcanza también a su empleo en **misiones en el exterior**. De ese modo, los distintos supuestos de empleo en misiones en el exterior también resultan limitados por las definiciones aplicables a la seguridad pública en el interior de la República, lo que afecta la capacidad de cooperar de las Fuerzas Armadas chilenas, particularmente en el contexto latinoamericano. Dadas las características del actual espectro de empleo de la fuerza, que exige un uso muy flexible de las mismas, la posibilidad de verse envueltas en tareas que al interior de Chile se definirían claramente como de seguridad pública, hace particularmente complejo el despliegue en el exterior de las fuerzas chilenas, o limita mucho sus posibles empleos desde el punto de vista de las reglas de enfrentamiento con que las fuerzas actúan.

Sin embargo, existen en este ámbito –el **uso de fuerzas militares chilenas en tareas de seguridad pública en el exterior-**, **excepciones específicas**. En efecto, el Decreto

Nº 68, de Guerra, de 10 de noviembre de 1999, que modifica el Decreto Nº 94, de 1996, que aprobó la política nacional para la participación del Estado chileno en operaciones de mantenimiento de la paz y fija nuevo texto refundido de dicha política², se refiere en el Nº 3 de la política, a que las funciones de las fuerzas chilenas-además de las tareas concretas clásicas de ese tipo de operaciones-, pueden comprender excepcionalmente las siguientes funciones especiales: **k) Cooperación en la mantención del orden público en el período siguiente al cese de las hostilidades; l) Colaborar en supervisión del respeto a los derechos humanos.** Esta misión puede comprender, además, la tarea de cooperar en la investigación de violaciones cometidas durante las hostilidades. Las funciones a que se refieren las letras k) y l) anteriores, no obstante, **no autorizan el empleo de fuerzas chilenas para la búsqueda y/o captura de delincuentes, beligerantes o criminales de guerra.**

b) Policía Militar: adicionalmente, y en el marco de la actividad puramente militar, las tres instituciones de las Fuerzas Armadas cuentan con medios propios de policía, conocidos como Policía Militar, para efectos de materializar el orden y la seguridad de sus **propios recintos militares y hacer efectivo el cumplimiento de las normas militares administrativas, penales y disciplinarias por parte de su personal.** Por regla general, la Policía Militar no puede actuar en tiempos de paz fuera de los recintos militares o áreas bajo jurisdicción militar, y solo puede hacerlo respecto a personal militar. Lo anterior cambia en caso de conflicto armado y estando vigente el estado de excepción constitucional de asamblea o de sitio, situaciones en las que las Fuerzas Armadas se despliegan en el terreno, y como parte de su planificación pueden prever el uso de medios de la Policía Militar en el control de la zona de retaguardia de un eventual teatro de operaciones, lo que podría conllevar alguna clase de tarea en ámbitos propios de la seguridad pública.

1.3 El ordenamiento reglamentario o propiamente militar

Dado que las tareas de seguridad pública no forman parte de las misiones generales de las Fuerzas armadas de acuerdo a la Constitución, no hay un desarrollo doctrinario específico en esa materia.

No obstante lo anterior, el Estado Mayor Conjunto, a nivel conjunto, y el Ejército desde un punto de vista específico, están elaborando doctrina relativa a operaciones distintas a la guerra para servir de orientación en actividades militares en los contextos de cooperación internacional contemporáneos en los que las Fuerzas Armadas chilenas se preparan para actuar. Asimismo, se está elaborando doctrina para la actuación en materia de emergencias y catástrofes. Ambos ámbitos de actuación contemplan, eventualmente, tareas ligadas o próximas a la seguridad pública, por lo que esa doctrina debe lidiar con esos aspectos.

² Decreto Nº 68, de Guerra, de 10 de noviembre de 1999, fija nuevo texto refundido política nacional para la participación del Estado chileno en operaciones de mantenimiento de la paz. (<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=147213>)

En lo que se refiere a las reglas de enfrentamiento, las Fuerzas Armadas de Chile cuentan con reglas de enfrentamiento elaboradas por el Estado Mayor Conjunto a partir de modelos doctrinarios al uso en la comunidad internacional, plenamente compatibles con las normas del Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Dichas normas, sin embargo han sido concebidas para supuestos de empleo relacionados con la seguridad exterior de la República, y específicamente para situaciones de conflicto armado tales como crisis y guerra externa, y en particular el desempeño en misiones de paz.

En el caso de supuestos de empleo relacionados con seguridad pública interior, el desarrollo es menos avanzado debido a la opción política adoptada por el Estado chileno en relación con las misiones generales que asigna a sus fuerzas militares.

Por otra parte, la idea misma de regla de enfrentamiento para ser aplicada en casos de seguridad pública es compleja, ya que se prefiere no denominar a ese tipo de empleo “enfrentamiento”.

Es por ello que las Fuerzas Armadas chilenas cuentan con herramientas denominadas **tarjetas de procedimientos y reglas de uso de la fuerza (RUF)** diseñadas para su empleo en este tipo de actividades, y específicamente en casos de estados de excepción constitucional. Toda regla de enfrentamiento, tarjeta de procedimiento o regla de uso de la fuerza nacional es elaborada por el Estado Mayor Conjunto a sugerencia de cada institución, y es aprobada y administrada por la autoridad política representada por el Ministerio de Defensa Nacional.

Chile es un Estado parte de la mayoría de los instrumentos del Derecho Internacional Humanitario, y cuenta, además del Código Penal, la Ley N° 12.927 sobre Seguridad del Estado, de 6 de agosto de 1958, y la Ley N° 20.000 de Drogas, de 16 de febrero de 2005 – por nombrar aquellas normas directamente relacionadas con los temas de seguridad pública objeto de esta investigación, con un Código de Justicia Militar y con reglamentación disciplinaria para abordar la regulación de la conducta de sus militares (Reglamento de Disciplina para las Fuerzas Armadas y Reglamento Especial de Disciplina para la Armada).

Adicionalmente, las tres instituciones armadas han publicado documentos oficiales que recogen y sistematizan disposiciones relativas al comportamiento esperado del personal institucional, bajo la forma de Ordenanzas, verdaderos códigos de conducta militar (Ordenanza General del Ejército de 2006, Ordenanza de la Armada de 1988, Ordenanza de la Fuerza Aérea de 2014 y Principios y Valores del Aviador).

1.4 Procedimientos operativos

En situación de normalidad, las Fuerzas Armadas están organizadas para llevar a cabo sus tareas en relación con actividades no ligadas a la defensa nacional propiamente tal, lo que incluye la colaboración con autoridades civiles, bajo una modalidad de “Guarnición”. Esa modalidad de organización, regulada en el Reglamento para el Servicio de Guarnición de

las Fuerzas Armadas³, documento doctrinario de naturaleza conjunta, establece los procedimientos para colaborar con cualquier otra institución del Estado u organización civil, y en general, para el desempeño de toda actividad de relacionamiento con la comunidad nacional. Debe tenerse en cuenta, particularmente, que dicho relacionamiento se da dentro del marco de las funciones normales que la legislación le encomienda las instituciones, las que como se ha visto, excluyen por regla general las tareas de seguridad pública.

No existen, por lo tanto:

Unidades, comandos específicos o protocolos específicos de integración de esfuerzos en situación de normalidad. Esto se modifica en casos de estado de excepciones constitucionales o relativas a procesos electorales y plebiscitarios, de la manera previamente descrita, para lo que existe una planificación especial prevista.

- Unidades o equipos en los que las Fuerzas Armadas trabajen junto a las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública de manera integrada o bajo mando unificado.
- La modalidad de trabajo normal es la de procedimientos de enlace y coordinación entre instituciones militares y policiales sobre una base ad-hoc y en función de necesidades específicas y coyunturales (por ejemplo, actividades de apoyo en operaciones de rescate).

“La modalidad de trabajo normal es la de procedimientos de enlace y coordinación entre instituciones militares y policiales sobre una base ad-hoc y en función de necesidades específicas y coyunturales (por ejemplo, actividades de apoyo en operaciones de rescate).”

En caso de estado de excepción constitucional, todos los medios policiales pasan a estar bajo la autoridad del Jefe de la Defensa Nacional designado como Jefe de Zona en estado de excepción constitucional.

Existe, finalmente, un ámbito de coordinación y colaboración entre Fuerzas Armadas y Fuerzas de Orden y Seguridad Pública en materia de inteligencia nacional, a través del Comité Consultivo de Inteligencia, gestionado y dirigido por la Agencia Nacional de Inteligencia (organismo civil, dependiente del Presidente de la República a través del Ministerio del Interior y Seguridad Pública).

En términos generales las principales dificultades en la integración de esfuerzos de las Fuerzas Armadas chilenas con otras fuerzas o instituciones del Estado en materia de tareas de seguridad pública derivan de dos grandes razones. En primer lugar, las propias Fuerzas Armadas chilenas tienen un desarrollo de institucionalidad conjunta en pleno desarrollo, por lo que tienden en algunas ocasiones a abordar este tipo de tareas de manera institucional y no integradas bajo una sola cadena de mando conjunta. Esto significa la imposición de un esfuerzo de coordinación que recae en el Estado Mayor Conjunto y en el Ministerio, y obliga a contar con procedimientos más complejos para la interacción entre las policías u otras instituciones civiles y las Fuerzas Armadas.

³ Reglamento para el Servicio de Guarnición de las Fuerzas Armadas (Conjunto) (http://transparencia.ejercito.cl/Organica/archivos/PDF_34.pdf). Por su interés para esta investigación, se adjuntan dos normas sobre servicio de guarnición específicas del Ejército de Chile, basados en el anterior reglamento: El Reglamento de Servicio de Guarnición del Ejército y el Reglamento Administrativo del servicio de Guarnición del Ejército (http://transparencia.ejercito.cl/MarcoNormativo/PDF_s/RAA-03005.pdf) (<http://transparencia.ejercito.cl/MarcoNormativo/Archivos/RA-101-A.pdf>)

En segundo lugar, algunas carencias de la organización de la Administración del Estado chileno, que desde un punto de vista analítico multinivel no cuenta con un desarrollo equilibrado o suficiente de sus capacidades. Entre estos aspectos puede destacarse, particularmente en el nivel local o municipal, la ausencia de capacidades de planificación, lo que dificulta la interacción con las Fuerzas Armadas.

Otro aspecto interesante en el caso chileno, es cuando los militares y policías se emplean en misiones de paz fuera del territorio nacional. Para este caso la ley 20.297 “Establece normas específicas para la participación de tropas chilenas en operaciones de paz” de 13 de diciembre de 2008 determina que *“se considera tropa a todo personal militar, armado o no, e independientemente de su número, organización o de la modalidad en que lo haga, que entre o salga del territorio nacional para el desempeño de actos de servicio. El concepto de tropa del inciso anterior se aplicará también al personal de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública que salga del territorio nacional en los términos descritos en esta ley.”* En acuerdo a esta norma es el Jefe del Estado Mayor Conjunto es quien asume el mando operacional de los militares y policías; para esta situación dicho Jefe de Estado Mayor Conjunto se transforma en la **Autoridad Militar Nacional para Operaciones de Paz (AMINAC-OPAZ)**.

1.5. Una mirada a los distintos temas de seguridad pública

Las normas básicas para la organización y funcionamiento de las Fuerzas Armadas en el cumplimiento de sus misiones generales establecidas por la Constitución están reguladas en la Ley Nº 18.948 Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas.

Las misiones generales de las Fuerzas Armadas, a su vez, son desarrolladas por el Libro de la Defensa Nacional 2010 – un texto de naturaleza declarativa, pero no vinculante –, aprobado por el Decreto Supremo Nº 53, de Guerra, de 30 de Marzo de 2010⁴, el que fija en su capítulo XVII las funciones generales (específicas o institucionales, comunes y conjuntas) y los ámbitos de acción para ellas (nacional, internacional y de cooperación al desarrollo).

a) Mantenimiento de orden público (control de disturbios)

Debido a la distinción constitucional en la materia, que atribuye como misiones generales a las Fuerzas Armadas las relacionadas con la seguridad exterior –lo que obedece al desarrollo histórico de la tradición republicana chilena, recogida en el derecho público–, no existe un papel para las Fuerzas Armadas en funciones de mantenimiento del orden público, en particular el control de disturbios, salvo en los casos excepcionales mencionados relativos a Votaciones Populares y Escrutinios, Estados de Excepción Constitucional, leyes especiales y policía militar, eventualmente.

En relación con el Mantenimiento de Orden Público (control de disturbios) el papel que las Fuerzas Armadas pueden eventualmente desempeñar en esta tarea está es-

⁴ Decreto Supremo Nº 53, de Guerra, de 30 de Marzo de 2010 que aprueba el Libro de la Defensa Nacional 2010 (<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1012126>)

tablecidas por la Ley N° 18.700 Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, de 6 de mayo de 1988, y la Ley N°18.415 Orgánica Constitucional de los Estados de Excepción Constitucional. Se trata de un rol que no difiere explícitamente en principio del desarrollado por las policías, aunque en la práctica se materializa en un rol preventivo, disuasivo y de vigilancia, ligado básicamente a la protección de ciertos lugares o infraestructuras de importancia y a la mantención del orden público, dejándose la función ejecutiva propiamente de seguridad pública y la función investigativa a las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública o policías. En la medida de lo posible, y de acuerdo a la planificación prevista, el papel desempeñado por las fuerzas militares es de apoyo y respaldo a la acción policial, dejando el control de disturbios, en particular, bajo responsabilidad de medios policiales especializados.

b) Protección de infraestructura estratégica de la nación

En virtud de la función defensa que les compete a las Fuerzas Armadas ante situaciones de agresión externa, y específicamente ataques armados en el contexto de conflictos armados internacionales, es posible que la Planificación de la Defensa, cuya regulación está contenida en la Ley N° 20.424 y desarrollada en el Decreto N° 113 de 17 de julio de 2014⁵, contemple actividades militares específicamente dedicadas a la protección de infraestructura estratégica de la nación. También es posible que en el marco de los casos descritos en relación con Votaciones Populares y Escrutinios, Estados de Excepción Constitucional, y leyes especiales, se disponga que medios militares asuman funciones de protección de infraestructura estratégica de la nación.

La Protección de Infraestructura Estratégica de la Nación por parte de las Fuerzas Armadas está contenida en la Ley N°18.948, Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas, la Ley N° 20.424, Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa, en el Libro de la Defensa Nacional 2010, y en el Decreto N°113, de Defensa, de 17 de julio de 2014, sobre Sistema de Planificación de la Defensa Nacional. Se ejerce normalmente en tiempos de guerra, y sus procedimientos de combate específicos no difieren de los prescritos para las acciones de defensa de una posición. En tiempos de paz no está previsto el empleo de medios militares para la protección de infraestructuras estratégicas, salvo en el caso de los reactores nucleares de la Comisión Chilena de Energía Nuclear, cuya seguridad está bajo la responsabilidad de unidades especializadas de la Policía Militar (Ejército), y eventualmente en el futuro, infraestructura de sistemas de información críticos podrían ser objetos de protección especial por parte de las Fuerzas Armadas (materia en discusión en el contexto del desarrollo e implementación de políticas nacionales de ciberseguridad⁶ y sectorial de ciberdefensa). En el caso de la infraestructura portuaria y aeroportuaria, dada la presencia de medios navales y aeronáuticos militares en ellos por compartir un mismo espacio las instalaciones civiles con las bases navales o aéreas, existe un efecto natural de protección sobre la infraestructura.

⁵ Decreto N° 113, de 17 de julio de 2014, de Guerra, sobre sistema de planificación de la defensa <https://www.leychile.cl/Navegar?id-Norma=1064491>

⁶ Política Nacional de Ciberseguridad: <http://ciberseguridad.interior.gob.cl/media/2017/05/PNCS-CHILE-FEA.pdf>

c) Control de fronteras

La función de control de fronteras está entregada a Carabineros de Chile en tanto vigilancia policial de fronteras y a la Policía de Investigaciones de Chile en relación con el control del ingreso y salida de personas al territorio nacional por pasos fronterizos habilitados. Para estos efectos, Carabineros cuenta con una Dirección conocida como Orden y Seguridad 3 (OS 3) y con una especialidad, la de Carabineros de Frontera y Montaña. En el caso de la Policía de Investigaciones, para el desempeño de esta tarea cuenta con la Jefatura Nacional de Extranjería y Policía Internacional.

El control del ingreso y salida de bienes y servicios corresponde al Servicio Nacional de Aduanas, dependiente del Ministerio de Hacienda, y el control fitosanitario del ingreso y salida de especies animales o vegetales al Servicio Agrícola y Ganadero (SAG), dependiente del Ministerio de Agricultura. El Ministerio de Salud, en casos de alerta epidemiológica, puede establecer controles en la frontera, normalmente en los pasos habilitados, en virtud de facultades que le otorga el Código Sanitario, las que se ejercen a través de los organismos e instituciones antes señalados.

En el caso de las fronteras terrestres, la atribución a las policías de la función de control de fronteras en lo sustantivo que interesa a ésta investigación – seguridad pública –, se debe a que esta tarea recae constitucionalmente en las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, quienes están específicamente preparadas y habilitadas para su ejercicio.

El control de fronteras es un ámbito en que las funciones contenidas en leyes especiales relativas al control de espacios marítimos y aéreos facultan a la Armada y a la Fuerza Aérea, a cargo de dichas tareas, a ejercer funciones directas de control de fronteras en el ámbito marítimo y aéreo, más allá de las propias de la vigilancia militar. La atribución a la Armada y la Fuerza Aérea de roles en materia de control de fronteras obedecen a la opción hecha por el Estado en función de tratarse instituciones que ya cuentan con medios marítimos o aéreos especialmente adaptados para ejercer la función y al propósito de evitar duplicar esfuerzos y gastos generando otros organismos o instituciones para dichas tareas.

En el caso de los espacios marítimos y aeroespaciales bajo soberanía nacional, el ejercicio de la función de control de fronteras se lleva a cabo por los organismos de la Armada y la Fuerza Aérea competentes, regidos por leyes especiales. En el caso de la Armada, dichas leyes especiales son el Decreto Ley 2.222 de 31 de mayo de 1978 Ley de Navegación y el Decreto con Fuerza de Ley 292 de 5 de agosto de 1953 Ley Orgánica de la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante (DIRECTEMAR), y en especial el artículo 404 del Código de Justicia Militar, que atribuye el carácter de fuerza pública a la Autoridad Marítima – que corresponde a la Armada a través de la DIRECTEMAR- cuando desempeña funciones de policía marítima. En el caso de la Fuerza Aérea son el Código Aeronáutico y Ley Nº 16.752 de la Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC).

En relación con el tema Control de Fronteras, todo lo anteriormente descrito no impide que las Fuerzas Armadas lleven a cabo labores de vigilancia “militar” de la frontera en acuerdo con el derecho internacional, con el propósito de la preservación de la integridad territorial del Estado. Esta función de las Fuerzas Armadas está regulada por las leyes Nº 18.948 Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas, Ley Nº 20.424 Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa, en el Libro de la Defensa Nacional 2010 y en el Decreto Nº113, de Defensa, de 17 de julio de 2014. Desde ese punto de vista, las Fuerzas Armadas ejercen una labor permanente de protección de la integridad territorial, lo que incluye actividades de vigilancia en zonas de frontera a través de puestos de observación y vigilancia permanentes, patrullajes, faros litorales e instalaciones militares.

Asimismo, las Fuerzas Armadas contribuyen al control fronterizo mediante una presencia constante bajo la forma de actividades de apoyo a la comunidad, rescate especializado (aéreo, marítimo y en montaña), reconocimientos y ejercicios militares llevados a cabo dentro en acuerdo con el derecho internacional y del marco de los acuerdos de los Comités Binacionales de Frontera. Asimismo, en el caso chileno la elaboración de cartografía e información geográfica básica es responsabilidad, en sus respectivos ámbitos, de las instituciones armadas, lo que también significa una presencia constante con medios técnicos en zonas fronterizas.

Dado que las zonas fronterizas en Chile son áreas del territorio nacional normalmente muy aisladas y de difícil acceso, las Fuerzas Armadas despliegan un esfuerzo especial de actividades de conectividad y de integración. Entre estos esfuerzos debe destacarse el papel desempeñado por el Cuerpo Militar del Trabajo, una organización del Ejército ligada al Comando y al Arma de Ingenieros, especializada en la construcción de infraestructura vial en zonas aisladas y de difícil acceso. Una parte sustantiva de esta clase de trabajos se realiza en las zonas fronterizas de Chile, con un propósito tanto de integrar y conectar a la población chilena que habita esas zonas, como de hacer presencia efectiva del Estado.

Finalmente, en materia de zona fronteriza debe tenerse particularmente en cuenta que toda actividad en dichas áreas está sujeta a la supervisión y aprobación de la Dirección de Fronteras y Límites del Estado (DIFROL), del Ministerio de Relaciones Exteriores, lo que incluye toda actividad desarrollada por las Fuerzas Armadas⁷.

d) Lucha contra el tráfico de personas

No existe un papel específico de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el tráfico de personas, salvo en los casos en que asumen funciones de orden público en virtud de Estados de Excepción Constitucional o del desempeño de leyes especiales en el ámbito marítimo y aéreo.

En relación con la lucha contra el tráfico de personas, las funciones de las Fuerzas Armadas en materia de seguridad pública interior están limitadas a los casos en que

⁷ Decreto con Fuerza de Ley Nº 4 de 1967, de Relaciones Exteriores, Normas sobre coordinación en zona fronteriza (http://www.difrol.gob.cl/transparencia/docs/DFL_N_4%20_10_NOV_1967.pdf)

asumen funciones de orden público en virtud de Estados de Excepción Constitucional o del desempeño de leyes especiales en el ámbito marítimo y aéreo, debido a que se trata de un supuesto de combate al delito, por lo que el ordenamiento público chileno es restrictivo con respecto al empleo de la fuerza militar en la materia.

e) Lucha contra el narcotráfico

No existe un papel específico y propio de las Fuerzas Armadas, salvo en los casos de desempeño de leyes especiales en el ámbito marítimo y aéreo.

En relación con la lucha contra el narcotráfico, las funciones de las Fuerzas Armadas en materia de seguridad pública interior están limitadas a los casos en que asumen funciones de orden público en virtud de Estados de Excepción Constitucional o del desempeño de leyes especiales en el ámbito marítimo y aéreo, debido a que se trata de un supuesto de combate al delito, por lo que el ordenamiento público chileno es restrictivo con respecto al empleo de la fuerza militar en la materia.

f) Lucha contra la extracción ilícita de yacimientos mineros

No existe un papel de las Fuerzas Armadas, salvo en los casos de desempeño de leyes especiales en el ámbito marítimo.

En relación con la lucha contra la extracción ilícita de yacimientos mineros, las funciones de las Fuerzas Armadas en materia de seguridad pública interior están limitadas a los casos en que asumen funciones de orden público en virtud de Estados de Excepción Constitucional o del desempeño de leyes especiales en el ámbito marítimo y aéreo, debido a que se trata de un supuesto de combate al delito, por lo que el ordenamiento público chileno es restrictivo con respecto al empleo de la fuerza militar en la materia.

g) Contrabando y tráfico de armas, municiones y explosivos

Se trata de un supuesto de combate al delito, por lo que el ordenamiento público chileno es restrictivo con respecto al empleo de la fuerza militar en la materia. La Constitución Política de la República, como parte del principio constitucional de monopolio de la fuerza por parte del Estado, atribuye a la ley la potestad de establecer las limitaciones y controles para la tenencia, porte y uso de armas por particulares en Chile, así como determinar el Ministerio del que dependerá el organismo a cargo de ésta función.

En relación con la lucha contra el contrabando y tráfico de armas, municiones y explosivos, las funciones de las Fuerzas Armadas en materia de seguridad pública interior están limitadas a los casos en que asumen funciones de orden público en virtud de Estados de Excepción Constitucional o del desempeño de leyes especiales en el ámbito marítimo y aéreo.

Esta función está regulada por las normas de comercio exterior vigentes en Chile, los acuerdos internacionales respecto a desarme, limitación y control del comercio y el

tráfico de armas, explosivos y sustancias peligrosas en general, y de modo específico por la Ley N° 17.798 sobre Control de Armas.

Esa última norma hace recaer la función de control de armas en la Dirección General de Movilización Nacional (DGMN), un organismo dependiente del Ministerio de Defensa Nacional, que pese a no formar parte de las Fuerzas Armadas de manera orgánica, es una repartición “militarizada” en la práctica, con personal proveniente de las instituciones armadas y una estrecha relación con éstas (entre otras materias le competen el reclutamiento para el servicio militar, las reservas y la movilización nacional). El cargo de Director General es desempeñado por un Oficial General en servicio activo del Ejército. La ejecución de la función en relación con la persecución de delitos como el contrabando, el tráfico ilegal y la internación indebida de armas al territorio nacional, o su tránsito por el mismo, sin embargo, es implementada por las policías y no por las Fuerzas Armadas, salvo en el caso del ámbito marítimo, en el que la Armada, en tanto Autoridad Marítima, ejerce la función de policía para esos efectos.

h) Secuestro

No existe un papel de las Fuerzas Armadas, salvo en los casos del desempeño de leyes especiales en el ámbito marítimo y aéreo.

En relación con la lucha contra el secuestro, las funciones de las Fuerzas Armadas en materia de seguridad pública interior están limitadas a los casos en que asumen funciones de orden público en virtud de Estados de Excepción Constitucional o del desempeño de leyes especiales en el ámbito marítimo y aéreo, debido a que se trata de un supuesto de combate al delito, por lo que el ordenamiento público chileno es restrictivo con respecto al empleo de la fuerza militar en la materia.

i) Extorsión

No existe un papel de las Fuerzas Armadas, salvo en los casos de desempeño de leyes especiales en el ámbito marítimo y aéreo.

En relación con la lucha contra la extorsión, las funciones de las Fuerzas Armadas en materia de seguridad pública interior están limitadas a los casos en que asumen funciones de orden público en virtud de Estados de Excepción Constitucional o del desempeño de leyes especiales en el ámbito marítimo y aéreo, debido a que se trata de un supuesto de combate al delito, por lo que el ordenamiento público chileno es restrictivo con respecto al empleo de la fuerza militar en la materia.

j) Protección de líderes sociales

No existe un papel de las Fuerzas Armadas, salvo en el caso de las autoridades del Ministerio de Defensa Nacional. La tarea de protección de personas importantes es un rol que corresponde a Carabineros de Chile.

En relación con la protección de líderes sociales, las funciones de las Fuerzas Armadas en materia de seguridad pública interior están limitadas a los casos en que asumen funciones de orden público en virtud de Estados de Excepción Constitucional o del desempeño de leyes especiales en el ámbito marítimo y aéreo, debido a que se trata de un supuesto de combate al delito, por lo que el ordenamiento público chileno es restrictivo con respecto al empleo de la fuerza militar en la materia.

1.6. El marco político-jurídico del empleo de la fuerza militar en tareas de seguridad pública interior

Chile no cuenta con un documento de política de seguridad nacional que fije un marco general o común para todos los distintos ámbitos de la acción del Estado en materia de seguridad. En el ámbito de la seguridad pública, el Ministerio del Interior y Seguridad Pública cuenta desde 2014 con el Plan Nacional de Seguridad Pública y Prevención de la Violencia y el Delito⁸.

En el caso de la seguridad exterior de la República, y específicamente la defensa nacional, Chile cuenta con el Libro de la Defensa Nacional. El Libro de la Defensa Nacional de Chile 2010⁹ es la tercera versión del documento, el que recoge los aspectos esenciales de la Política de Defensa y la Política Militar. Se trata de un texto político elaborado por el Ministerio de Defensa Nacional y aprobado por el Presidente de la República. A partir de los contenidos de las políticas ahí descritas, se elabora la planificación de la defensa nacional, contenida en los planes primarios o políticos, y los secundarios o estratégicos (militares), según los establece el Decreto N°113, de Defensa, de 17 de julio de 2014.

En el caso del Libro de la Defensa Nacional de 2010 no se hace una alusión detallada a este tipo de tareas, en él se marca explícitamente la diferenciación y distancia del empleo de las Fuerzas Armadas en relación con tareas de seguridad pública.

En el caso del Plan Nacional de Seguridad Pública y Prevención de la Violencia y el Delito, la totalidad del documento está dedicado a ese tipo de materias, pero no hace alusión al papel que a las Fuerzas Armadas les corresponde en la materia, ya que como se ha reiterado, el ordenamiento jurídico no contempla ese tipo de empleo, salvo en los casos excepcionales anotados.

En lo que respecta al Congreso Nacional, es bicameral. Tanto el Senado de la República como la Cámara de Diputados cuentan con Comisiones Permanentes para los temas de Defensa Nacional, cuya agenda está abocada a los asuntos legislativos que demandan los temas de defensa nacional entendidos del modo descrito en esta investigación, es decir con un enfoque ligado a la seguridad exterior de la República más que a los de seguridad pública interior.

⁸ Plan Nacional de Seguridad Pública y Prevención de la Violencia y el Delito (<http://www.seguridadpublica.gov.cl/media/2014/10/Plan-Nacional.pdf>)

⁹ Las tres versiones del Libro de la Defensa Nacional de Chile están publicadas en la página oficial del Ministerio de Defensa Nacional (<http://www.defensa.cl/category/libro-de-la-defensa-nacional-de-chile/>)

En relación con temas de seguridad pública el Senado de la República cuenta con las Comisión Permanente de Gobierno, Descentralización y Regionalización y con la Comisión Especial de Seguridad Ciudadana.

La Cámara de Diputados, por su parte, cuenta para el trabajo legislativo en materias de seguridad pública con las Comisiones parlamentarias Permanentes de Gobierno Interior, Nacionalidad, Ciudadanía y Regionalización; Control del Sistema de Inteligencia del Estado; y Seguridad Ciudadana.

Los temas de participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública fueron objeto de un amplio consenso jurídico político –que incluyó a las propias Fuerzas Armadas- en el sentido de apartarlas de tales funciones, preservando esos roles para las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública.

Ese consenso se mantiene hasta la fecha, aun cuando desde la academia se sigue con mucha asiduidad la experiencia de otros países de la región y de fuera de ella, en los actuales conflictos contemporáneos o situaciones de inseguridad. El uso más o menos generalizado de Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública es un hecho conocido y analizado en Chile, pero rechazado normalmente como política a seguir en el caso nacional.

Los problemas de seguridad pública han sido enfrentados con las policías, sin que la sociedad haya demandado, en lo general, un mayor papel de las Fuerzas Armadas en la materia. Esa tendencia parece empezar a cambiar principalmente a partir de los problemas de orden público ocurridos con ocasión del gran **terremoto y posterior tsunami de 27 de febrero de 2010**, en que la ciudadanía requirió de las autoridades la dictación de **estado de excepción constitucional** y una presencia efectiva de militares en las calles, tendencia que en relación con el orden público en situaciones de emergencia se ha mantenido y ha pasado a ser la norma. En general, la opinión pública es muy favorable a la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de respuesta a la emergencia, incluyendo funciones de orden público, pero esa opinión no parece extrapolarse a otro tipo de funciones de seguridad pública como el combate al delito específicamente.

2. Las Fuerzas Armadas en la gestión de riesgo de desastres

La Constitución Política de la República de Chile le otorga facultades especiales al Presidente de la República para la contratación de obras en casos de emergencia. Siendo además el Presidente quien conduce el Estado, tiene la obligación de dar protección a la población de acuerdo al Art. 1º, inciso 5º de la constitución.

La Protección Civil es asumida en Chile por un sistema que integran las autoridades y servicios públicos y privados, el mundo de la ciencia y la tecnología y la comunidad

organizada, que por mandato, capacidad, competencia, interés o vocación, pueden aportar a la gestión de emergencias. Quién articula operacionalmente el Sistema de Protección Civil es el Ministro del Interior a través de la Oficina Nacional de Emergencia (ONEMI).

Carabineros de Chile es la fuerza policial militarizada encargada de las acciones iniciales en caso de desastre, lo anterior es regulado por la Ley Orgánica Constitucional N° 18.961, del 27 de febrero de 1990.

La participación de las Fuerzas Armadas tiene directa relación con los Principios Básicos del Sistema Nacional de Protección Civil, tales como la ayuda mutua y el uso escalonado de recursos, lo anterior se materializa con la participación de miembros de las Fuerzas tanto en los Comités de Protección Civil como en el Comités de Emergencia a nivel comunal, provincial y regional, en estas instancias los integrantes de estos comités, como participantes activos colaboran en la elaboración y estudio de los Planes de Emergencia, integrando las capacidades de primera respuesta de acuerdo a la magnitud de la emergencia y al nivel del Comité de Emergencia que se conduce.

Por ende la gradualidad de la participación de las Fuerzas Armadas en estos casos, va de la mano con la dirección de la emergencia, vale decir se podrán comprometer recursos de las Fuerzas a nivel provincial y regional, de acuerdo a las capacidades institucionales y a la planificación subsidiaria para enfrentar emergencias y catástrofes. De ser necesario cuando los medios regionales no tengan el medio o la capacidad requerida, podrán los comités de esos niveles, solicitar a través de la ONEMI la asignación de medios de las instituciones para el cumplimiento de una determinada tarea, en esas circunstancias la ONEMI efectuará la solicitud al Estado Mayor Conjunto, quién evaluará junto a los delegados institucionales el medio más adecuado para el cumplimiento de la tarea.

Durante todo el ciclo de gestión del riesgo las Fuerzas contribuyen al Sistema Nacional de Protección Civil con los diferentes tipos de capacidades institucionales:

a) Capacidades Instaladas de Apoyo Técnico: Las capacidades instaladas de apoyo técnico de las instituciones son aquellas que se relacionan con infraestructura, tecnología y recursos diversos, para realizar tareas que permitan atender demandas sociales en el marco de los apoyos a diferentes estamentos gubernamentales con el propósito de entregar el máximo de antecedentes ante una emergencia y/o catástrofe. Dichas tareas se concretan, principalmente, en el apoyo frente a desastres naturales, como por ejemplo:

- Sistema de Información Integrado de Emergencia (SIIE), que integra la base cartográfica del Instituto Geográfico Militar (IGM), a los servicios de mapas de carácter nacional e internacional. Entre otros aspectos, permite ejecutar aplicaciones de simulación de amenazas e integra la información de los diferentes servicios, efectúa el enlace con servicios de alerta de amenazas, los que se actualizan directamente de su fuente en tiempo real; tales como el Servicio Sismológico de

la Universidad de Chile, Servicio Hidrográfico y Oceanográfico (SHOA), Dirección General de Aeronáutica, Servicio Meteorológico, entre otros. El sistema además también cuenta con herramientas gráficas para la planificación y la toma de decisiones orientadas a la prevención.

- Sistema de comunicaciones de respaldo a la red nacional de comunicaciones de emergencia del SNPC (Comando de Telecomunicaciones del Ejército). El respaldo al sistema de comunicaciones se logra gracias a la plataforma satelital de ONEMI a través de la capacidad del Ejército, derivada del empleo de su sitio central del sistema de telecomunicaciones de órganos de maniobra terrestre, opera y monitorea la red en un servicio 24/7 desde la Jefatura de Comunicaciones del Ejército.
- Autoridad marítima y del litoral (Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante). Es el organismo de la Armada, mediante el cual el Estado de Chile cautela el cumplimiento de las leyes y acuerdos internacionales vigentes, para proteger la vida humana en el mar, el medio ambiente, los recursos naturales y regular las actividades que se desarrollan en el ámbito acuático de su jurisdicción, con el propósito de contribuir el desarrollo marítimo de la nación.
- Servicio Hidrográfico y Oceanográfico (SHOA). Su misión es la de proporcionar elementos técnicos e información destinada a dar seguridad a la navegación en las vías fluviales, lacustres, aguas interiores, mar territorial y alta mar contigua al litoral de Chile.
- Sistema Nacional de Alerta de Maremotos (SNAM). Su misión es hacer llegar toda la información relacionada con la magnitud y hora estimada de arribo de un tsunami a nuestras costas, a las autoridades civiles, Fuerzas Armadas y Carabineros que estén localizados en los puertos y caletas del litoral; y a su vez, informar al Sistema Internacional de Alarma de Tsunami del Pacífico sobre tsunamis y ondas anormales que tengan origen en las costas de Chile.
- Servicio de Búsqueda y Rescate Marítimo. La misión del Servicio de Búsqueda y Salvamento Marítimo es organizar y efectuar la búsqueda de las naves, artefactos navales u otros vehículos de transporte en el área marítima de responsabilidad nacional, con el propósito de salvar a su dotación y pasajeros que se hallen en peligro, a consecuencias de un accidente en el mar.
- Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC). Tiene por misión normar, certificar y fiscalizar las actividades aéreas que se realizan en el espacio aéreo de responsabilidad de Chile y las que ejecutan usuarios nacionales en el extranjero, además de otorgar servicios de navegación aérea, aeroportuarios y meteorológicos, con el propósito de permitir una actividad segura, eficaz y sustentable.
- Servicio Aero Fotogramétrico (SAF). Su misión es la de satisfacer las necesidades de la Fuerza Aérea de Chile en el ámbito de la percepción remota, aerofotogrametría y técnicas afines, como también normar y elaborar la cartografía aeronáutica oficial del Estado y los planos que la complementan. Adicionalmente, satisfacer las necesidades nacionales en el área de su competencia, ejecutando trabajos pro-

pios de su especialidad, a petición de particulares y de todas aquellas entidades comprendidas en la Ley 18.575, todo lo anterior, con el propósito de contribuir efectivamente a la seguridad aeronáutica, a la defensa y el desarrollo nacional, a través de las imágenes e información geoespacial.

b) Capacidades de primera respuesta: son aquellas que al determinarse los recursos y capacidades existentes en las instituciones, contribuyen en las diversas etapas de la gestión del riesgo de desastres, con la finalidad de brindar apoyo inmediato a la comunidad ante una emergencia y/o catástrofe, entre otras las siguientes:

- Asistencia médica y evacuación aeromédica.
- Transporte aéreo de personas.
- Transporte aéreo de carga.
- Transporte aéreo de autoridades.
- Patrullas de rescate en montaña.
- Pelotones de asistencia médica.
- Unidades fundamentales de emergencia.
- Brigadas de Incendios Forestales.
- Evaluación de daños.
- Otras.

c) Capacidades de Apoyo Humanitario: las actividades de apoyo humanitario la responsabilidad primaria recae en las autoridades gubernamentales y civiles sectoriales, podrán ir desde la complementación de capacidades existentes, hasta el planeamiento y ejecución de acciones de apoyo humanitario a gran escala, internacionalmente son consideradas como tareas de apoyo humanitario, factible de ser apoyadas por las Fuerzas Armadas, tanto en condiciones de normalidad como de excepción constitucional, entre otras las siguientes:

- Apoyo a tareas de Transporte de Agua.
- Apoyo a tareas de Transporte de Combustible.
- Apoyo a tareas de Movimiento de Escombros.
- Apoyo a tareas de Purificación de Agua.
- Apoyo a tareas de rescate de heridos.
- Apoyo a tareas de transporte de personas solicitadas por la autoridad.
- Acopio y distribución de logística.
- Apoyo en la atención de albergues.
- Apoyo sanitario.
- Otros apoyos.

Por otra parte y dentro de la planificación de cada uno de los niveles y en el ámbito de la prevención, fomentan la ejecución de ejercicios y simulacros, en ellos buscan integrar a las autoridades de los distintos niveles, como así mismo a las diferentes agencias pertenecientes al Sistema Nacional de Protección Civil, permitiendo mejorar la eficiencia en la respuesta, la coordinación y la actualización de la planificación, recomendándose entre otros aspectos; la participación en actividades de capacitación, entrenamiento y simulacros que desarrollan en los diferentes niveles las autoridades, como así mismos las instituciones pertenecientes al SNPC, todo lo anterior sin desvirtuar las tareas propias de entrenamiento y capacitación operacional de las instituciones.

3. Perspectiva de género en el empleo de las Fuerzas Armadas

La perspectiva de género en Chile es incluida a nivel nacional, ministerial y de las instituciones de las Fuerzas Armadas, de acuerdo a la **“Agenda de Género en el Ministerio de Defensa Nacional”**¹⁰, la cual señala textualmente lo siguiente:

- a) El programa de gobierno compromete en el capítulo de Defensa consolidar la inclusión de género y de la diversidad sexual. Para dar cumplimiento a dicho compromiso, se ha trabajado la agenda de género desde distintas aristas:
 - Con las Fuerzas Armadas, en el subgrupo de género y en el subgrupo de diversidad sexual de la mesa de inclusión y no discriminación.
 - Con el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de la Mujer y Equidad de Género, más otras instituciones dentro y fuera del sector defensa, en la implementación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre Mujeres, Paz y Seguridad.
 - En el ámbito interno, del Ministerio y sus servicios, a través de las Unidades de Género.
 - En el ámbito legislativo, a través del proyecto de ley enviado por el Ejecutivo, que cambia la denominación del Escalafón del Servicio Femenino Militar.

- b) **Mesa de Inclusión y No Discriminación:** el Grupo Asesor sobre Políticas de Inclusión y No discriminación (Mesa de Inclusión y No Discriminación) se creó mediante Resolución Ministerial de 2 de julio de 2014, la que estableció como objetivos los siguientes:
 - Elaborar recomendaciones para el desarrollo de una política en el sector de la defensa nacional sobre inclusión y no discriminación.
 - Asesorar en la implementación de un Plan de Acción relativo a políticas de inclusión y no discriminación en el sector de la defensa nacional.

10 <http://www.defensa.cl/temas-de-contenido/genero/>

- Relacionarse con organizaciones de la sociedad civil vinculadas a esta materia.
- En la reunión constitutiva del grupo se determinó la creación de 4 subgrupos: género, diversidad sexual, personas con discapacidad, y pueblos originarios.
- El Subgrupo de Género de la Mesa trabajó durante el año 2015 en distintas reuniones y actividades con el objeto de efectuar un diagnóstico respecto de la situación de las mujeres en las Fuerzas Armadas y la incorporación de la perspectiva de género en las instituciones que la componen.
- En el marco de este trabajo durante el año 2016 se adoptaron importantes definiciones institucionales, dentro de las cuales se destacan:
 - La posibilidad de las mujeres desde este año de postular a todas las armas de combate en el Ejército (hasta ahora no podían hacerlo al arma de infantería ni caballería blindada). Ya no existe ningún área restringida para las mujeres en esta rama.
 - Anuncio de la Fuerza Aérea que desde el año 2017 se recibirán mujeres conscriptas (hoy las mujeres solo pueden hacer el servicio militar voluntario en el Ejército).
 - La Armada por su parte trabajará en el “Plan para Incorporar Mujeres al Servicio Militar y Tropa Profesional”, para acuartelar por primera vez mujeres conscriptas el año 2018, las que el 2019, por excepción, podrán postular a la tropa profesional, y el 2020 obtendrán licenciamiento y valer militar.
 - Se continuará trabajando con las Fuerzas Armadas para aumentar la participación de las mujeres militares en ellas, y mejorar las condiciones para el desarrollo de su carrera en condiciones equitativas con los hombres.

c). Mesa Interministerial Resolución 1325:

- El 9 de marzo de 2015 se lanzó el Segundo Plan de Acción Nacional para la implementación de la Resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre “Mujeres, Paz y Seguridad”, cuyo cumplimiento coordina el Ministerio de Defensa en conjunto con el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de la Mujer y Equidad de Género.
- Desde 2015 se realizaron diversas actividades destinadas al cumplimiento de las metas impuestas por el Segundo Plan de Acción Nacional, incluyendo una jornada de celebración de los 15 años de la adopción de la Resolución 1325, en la que participó la Presidenta de la República y los 3 ministros involucrados, y talleres de entrenamiento para otros países de la región en conjunto con la CEPAL.

d. Unidades de Género: Fueron conformadas en diciembre de 2015 en cada una de las Subsecretarías y el Estado Mayor Conjunto, y están en proceso de conformación y planificación de actividades.

e. Ley que cambia de denominación al Escalafón del Servicio Femenino Militar del

Ejército: se presentó en enero de 2017 el proyecto de ley en tramitación, que propone modificar la denominación del “Escalafón del Servicio Femenino Militar del Ejército” por la de “Escalafón del Servicio del Personal”. Este proyecto se encuentra en primer trámite constitucional, y ya fue aprobado en general y en particular por la Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados. El objetivo de este proyecto, además de permitir mejorar la administración de los recursos humanos del Ejército, es contribuir a eliminar las discriminaciones de género, constituyendo un avance para la plena integración de la mujer en el ámbito de la Defensa Nacional.

- Cambia de denominación el escalafón, pasando de Escalafón del Servicio Femenino Militar a Escalafón del Servicio de Personal.
- El nuevo escalafón será mixto.
- Permite la creación del Servicio de Personal.
- En el nuevo Escalafón del Servicio de Personal se podrá alcanzar el grado de General de Brigada (hoy el escalafón del Servicio Femenino Militar culmina en el grado de Coronel).
- Para ello, se aumenta la base de selección de coroneles, quienes deberán cumplir con el tiempo mínimo de 5 años en dicho grado para poder ascender, lo que guarda concordancia con la carrera de los escalafones de material de guerra e intendencia.
- Para no aumentar la planta total autorizada por la ley, se redistribuyen el General de Brigada y los Coroneles desde otros escalafones.
- Se adecua el art. 82 de la Ley N° 18.948, orgánica constitucional de las Fuerzas Armadas.

Conclusiones

- El modelo de las Fuerzas Armadas chilenas ha permitido que la Función Militar se mantenga en un alto estándar profesional en lo estratégico, y del mismo modo, orientada a los vectores de seguridad, la cooperación internacional, operaciones de paz, ciencia y tecnología, alivio de desastres, asistencia humanitaria, asistencia militar en creación de capacidades y entrenamiento, por nombrar algunas de ellas.
- En la misma línea, sus fuerzas militares son profesionales, con una parte mixta a base de conscriptos. Estos últimos permiten integrar a la ciudadanía con capacidades y destrezas que ayudan al desarrollo del país desde la civilidad, y otros siguen la carrera profesional. También se logra tener un cuerpo de reservistas que desde la civilidad pueden ser movilizados, principalmente ante desastres naturales.

- Las Fuerzas Armadas del país son eminentemente de carácter disuasivo en lo estratégico y plenamente integradas al desarrollo nacional y la cooperación internacional. Estas fuerzas actúan de acuerdo a la norma nacional que señala que **Chile no emplea sus Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública en virtud de definiciones constitucionales y legales que tienen una larga tradición en el derecho público chileno**. En este sentido, la seguridad pública es un ámbito reservado a las **Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, o Policías (Carabineros de Chile y Policía de Investigaciones de Chile)**. Esa clara definición jurídico-política cuenta con un consenso mayoritario y transversal en la sociedad chilena, y en las distintas fuerzas políticas.
- Existen no obstante **excepciones a la regla general**, donde las Fuerzas Armadas asumen un rol en materia de seguridad pública en el interior: orden público en **votaciones populares y escrutinios, estados de excepción constitucional y leyes especiales** que atribuyan funciones de policía específicas (normalmente asociadas a un determinado espacio geográfico). También hay excepciones específicas aplicables sólo en misiones en el exterior, para algunos supuestos en **operaciones de paz**.
- El modelo de empleo de las Fuerzas Armadas chilenas es sostenible y apropiado en el contexto de seguridad interior chileno, de baja violencia social y ausencia de conflicto armado interno, por lo que puede servir de ejemplo para el desarrollo de fuerzas militares de países en condiciones similares, o bien que tiendan a ello. Este modelo exige unas **Fuerzas de Orden y Seguridad Pública profesionales y robustas**, en condiciones de enfrentar los desafíos de seguridad pública descritos. En efecto, las actuales policías de carácter profesional y nacional, como lo son Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones de Chile, han sido la exitosa respuesta nacional a los desafíos de prevención y acción en este ámbito.
- **Es importante considerar que todas las formas de empleo de las Fuerzas Armadas consideran en forma integrada y doctrinaria la perspectiva de género**. El Plan Nacional de Acción que al respecto ha implementado el Estado chileno, incluyendo transformaciones institucionales y de carrera en el contexto de la Fuerzas Armadas, muestra a Chile como **un país avanzado en materias de inclusión** y da claras muestras de medidas jurídicas y administrativas en este sentido.
- En lo que respecta a la **gestión del riesgo ante desastres**, la participación de las Fuerzas Armadas tiene directa relación con los Principios Básicos del Sistema Nacional de Protección Civil, tales como la ayuda mutua y el uso escalonado de recursos. Ello se materializa con la participación de miembros de las Fuerzas tanto en los Comités de Protección Civil como en los Comités de Emergencia a

nivel comunal, provincial y regional. La responsabilidad del sistema recae sobre la Oficina Nacional de Emergencia (ONEMI).

- En lo militar, la coordinación nacional la desarrolla el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas de Chile. La gradualidad de la participación de las Fuerzas Armadas va de la mano con la dirección de la emergencia, es decir que se podrán comprometer recursos de las Fuerzas a nivel provincial y regional, de acuerdo a las capacidades institucionales y a la planificación subsidiaria para enfrentar emergencias y catástrofes. Adicionalmente, y conforme a los estados de excepción constitucional que se decreten por la autoridad política, el empleo unificado de los medios militares tiene previsto la activación un mando conjunto de nivel estratégico, o mandos geográficos según sea el caso.
- La ciudadanía ha dado claras muestras del **gran valor que se otorga a la participación de efectivos militares ante situaciones de emergencias y catástrofes**, al ser Chile históricamente uno de los países en el mundo que más es afectado por distintos fenómenos de la naturaleza.

Fuerzas Armadas en Ecuador: demandas de transformación.

Institucionalidad frente a la seguridad pública, gestión de riesgos y género.

Dolores Bermeo Lara* / Diego Pérez Enríquez**

Resumen ejecutivo

● En el análisis de las misiones y roles que han sido asignados a las Fuerzas Armadas del Ecuador y particularmente al Ejército, el escrito parte del marco jurídico y legal vigente, que constituye el referente de la actuación militar en misiones no tradicionales. Desde allí, analiza las misiones del Ejército en el contexto de la norma constitucional, del concepto de seguridad integral y de las directivas de defensa nacional, especialmente en las cuatro misiones encargadas a las Fuerzas Armadas: la garantía de la defensa de la soberanía e integridad territorial; la participación en la seguridad integral; el apoyo al desarrollo nacional en el ejercicio de las soberanías, y la contribución a la paz regional y mundial.

Introducción

● A fin de determinar las misiones y roles que han sido asignadas a las Fuerzas Armadas del Ecuador y particularmente al Ejército, es importante iniciar con la aclaración de ciertos elementos que constituyen el marco para la actuación militar en misiones no tradicionales.

Desde el 15 de enero de 2007, hasta el pasado 24 de mayo de 2017, el ex Presidente de Ecuador, Rafael Correa, lideró un proceso denominado *La Revolución Ciudadana*. Durante este tiempo, este país ha afrontado un proceso de transformación amplio en los ámbitos político, económico, social e institucional. Dicho proceso político se ha basado en el denominado *Socialismo del buen vivir*, que se fundamenta en la Constitución de la República del Ecuador establecida en 2008, y en torno a la cual se ha desarrollado el denominado Plan Nacional de Desarrollo, en sus ediciones de 2007-2010; 2009-2013; y 2013-2017, que son también conocidos como Plan Nacional para el Buen Vivir, y con los que se pretende establecer la línea guía para la gestión gubernamental.

El Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017 refleja la postura del gobierno y establece, a través de 12 objetivos nacionales, las directrices que guían la acción de las instituciones del Estado. Entre sus lineamientos, el Plan reafirma la definición del Ecuador como un *Estado de derechos*, como lo establece el artículo 1 de la Constitución¹; de ahí que considera que “la garantía de los derechos adquiere una importancia funda-

* Abogada. Master Universitario en Paz, Seguridad y Defensa.

** Decano del Centro de Seguridad y Defensa del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN).

¹ El Art. 1 de la Constitución de la República del Ecuador, establece que “El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada”.

mental, pues se convierte en el deber primordial del quehacer estatal”². La noción de *Estado de derechos* “coloca en el eje de su justificación a los derechos y garantías de las personas, lo que constituye, por una parte, un límite tanto para el poder público legalmente constituido, como para los poderes fácticos y, por otra parte, una garantía política y jurídica a los derechos, individuales, sociales y culturales”³.

En ese contexto, las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional adquieren un papel protagónico, puesto que a través de la Constitución se estableció que estas “son instituciones de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos” (Art. 158). Dicha disposición sirve para justificar la ampliación de roles, especialmente de la Fuerzas Armadas; así en la Agenda Política de la Defensa 2014-2017 se señala que:

[P]ara el Ecuador la soberanía no se limita simplemente al ejercicio de poder de decisión sobre un territorio determinado, como se ha concebido tradicionalmente, sino que se extiende a todos los campos en los que se desarrolla la vida, para cumplir con el rol de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos y ciudadanas. De allí que se reconozca la necesidad de la defensa del ejercicio de las soberanías, cuya coexistencia se produce de manera articulada e interdependiente. Garantizar las soberanías implica, en este sentido, la defensa del Estado y de sus recursos ecológicos, alimentarios, energéticos, económicos, tecnológicos y del conocimiento.⁴

Junto a la definición de las Fuerzas Armadas como Institución de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos, dos conceptos han sido la base de decisión política respecto al establecimiento de las misiones de las Fuerzas Armadas y ejecución de las múltiples funciones que podrían derivar de las mismas:

- Soberanías (en plural), y
- Seguridad integral

Con relación a la primera, es necesario recordar, a través de la Constitución del 2008, se incorporó una noción de soberanías, en plural: “soberanía popular; soberanía nacional; soberanía alimentaria; soberanía económica; soberanía energética y soberanía en las relaciones internacionales”⁵. A su vez, a esta lista de soberanías, la Agenda de Defensa agrega la soberanía tecnológica y del conocimiento, y la soberanía ecológica.

Según la Agenda de Defensa, la defensa del ejercicio de las soberanías constituye uno de los pilares que conforma el Concepto Político de la Defensa⁶. Al respecto, el Plan de Seguridad Integral 2014-2017 y la Agenda Política de la Defensa 2014-2017, explican el alcance de lo que comprende las “Soberanías en plural”:

La soberanía no se limita simplemente al ejercicio de poder de decisión sobre territorio determinado, como se ha concebido tradicionalmente, sino que se extiende a los campos en los que se desarrolla la vida para cumplir el rol de protec-

2 Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2013). *Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017*. Quito: SENPLADES, pág.32.

3 *Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017*, pág.32.

4 Ministerio de Defensa Nacional (2014). *Agenda Política de la Defensa 2014-2017*. Quito: Ministerio de Defensa Nacional, pág. 30

5 *Plan Nacional del Buen Vivir*, pág. 33

6 Además de la defensa del ejercicio de las soberanías, la defensa como bien público y la cultura de paz fueron considerados como pilares del Concepto Político de la Defensa.

ción de los derechos libertades y garantía de los ciudadanos y ciudadanas. De allí que se reconozca la necesidad de la defensa del ejercicio de las soberanías, cuya coexistencia se produce de manera articulada e interdependiente. Garantizar las soberanías implica, la defensa del Estado y de sus recursos ecológicos, alimentarios, energéticos, económicos, tecnológicos y del conocimiento.⁷

Así también la Agenda Política de Defensa, señaló que:

Dado que en el Ecuador existe un avance cualitativo en cuanto a la definición de las soberanías, el Ministerio de Defensa y sus Fuerzas Armadas desempeñan un rol cada vez más preponderante en cuanto a su garantía. Es importante resaltar el alto grado de participación, de las Fuerzas Armadas en la protección de los recursos naturales y del respeto a los derechos de la naturaleza a nivel nacional y regional. Adicionalmente, dada la presión existente sobre nuestros recursos naturales por parte de otros Estados y/o empresas transnacionales, la participación de las Fuerzas Armadas en esta materia se torna imprescindible para su protección.⁸

Por otra parte, la Seguridad Integral ha sido concebida como una política de Estado, en contraposición del concepto de Seguridad Nacional históricamente utilizado. En ese sentido la Seguridad Integral es también un sistema que se fundamenta en la Ley de Seguridad Pública del Estado y los lineamientos políticos del Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017. La Seguridad Integral se orienta a través del Plan Nacional de Seguridad Integral 2014-2017 (PNSI), el cual establece como finalidad de la seguridad integral “garantizar y proteger los derechos humanos y las libertades de las y los ciudadanos para contribuir a su calidad de vida en defensa de las soberanías territorial, alimentaria, económica y energética.”⁹

Misiones de las Fuerzas Armadas

• La Seguridad Integral, según la definición del Plan Nacional de Seguridad Integral, se desarrolla en cinco ámbitos generales: 1) Defensa y Relaciones Internacionales; 2) Seguridad Ciudadana y Justicia; 3) Gestión de Riesgos y ambiente; 4) Soberanía Tecnológica y Ciencia Aplicada a la Seguridad; y 5) Inteligencia Estratégica para el fortalecimiento democrático. Además, el Plan estableció seis políticas intersectoriales que involucran a las instancias que conforman el Consejo de Seguridad (Ministerio del Interior; Secretaría de Gestión de Riesgos; Secretaría de Inteligencia; Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos; Servicio Integrado de Seguridad ECU-911; Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana y al Ministerio de Defensa Nacional). Las políticas intersectoriales, como señala el plan, “recogen los grandes temas prioritarios nacionales: violencia, delincuencia, soberanía, integridad territorial e integración regional y mundial, riesgos y emergencias”¹⁰.

⁷ Ministerio Coordinador de Seguridad (2014). *Plan Nacional de Seguridad Integral 2014-2017*. Quito: Ministerio Coordinador de Seguridad, pág. 33. Ministerio de Defensa Nacional (2013). *Agenda Política de la Defensa (2014-2017)*. Quito: Ministerio de Defensa Nacional, pág. 30.

⁸ *Agenda Política de la Defensa (2014-2017)*, pág. 37.

⁹ *Plan Nacional de Seguridad Integral 2014-2017*, pág.24.

¹⁰ *Plan Nacional de Seguridad Integral 2014-2017* pág.181.

Figura 1:
Políticas
intersectoriales

1. Prevenir y controlar el delito común y organizado para garantizar la seguridad integral y la convivencia pacífica. *
2. Prevenir y atender las violencias en el marco de los derechos humanos aplicando los enfoques de igualdad: género, intercultural, generacional, movilidad humana y discapacidades.
3. Garantizar la soberanía, integridad territorial e integración regional y mundial para promover relaciones de cooperación, pacíficas y de mutua confianza en el marco del buen vivir. *
4. Fortalecer las capacidades sociales y ambientales para reducir la vulnerabilidad frente a los eventos adversos de origen natural o antrópico. **
5. Garantizar la seguridad frente a emergencias y estados de excepción como agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastres naturales, en salvaguarda del buen vivir. **
6. Promover la cultura de uso de inteligencia estratégica para la gestión de la seguridad integral en el marco del buen vivir.

Fuente: Elaboración propia en base a la información contenida en el Plan Nacional de Seguridad Integral 2014-2017.

* La Secretaría de Gestión de Riesgos no se involucra en las políticas 1 y 3

** El Ministerio de Justicia Derechos Humanos y Cultos no se involucra en las políticas 4 y 5

Bajo ese marco político de defensa del ejercicio de “las Soberanías” y la Seguridad Integral, la Agenda Política de la Defensa 2014-2017, elaborada por el Ministerio de Defensa, estableció cuatro misiones específicas para las Fuerzas Armadas, así como las operaciones correspondientes:

Figura 2:
Misiones y
empleo de las
Fuerzas Armadas

GARANTIZAR LA DEFENSA DE LA SOBERANÍA E INTEGRIDAD TERRITORIAL	<ul style="list-style-type: none"> Operaciones militares de vigilancia y control de los espacios terrestre, marítimo y aéreo. Operaciones militares para la defensa de la soberanía e integridad territorial. Operaciones de protección del espacio cibernético
PARTICIPAR EN LA SEGURIDAD INTEGRAL	<ul style="list-style-type: none"> Control de armas. Operaciones de protección a las áreas de infraestructura estratégica Operaciones en apoyo a la seguridad ciudadana (lucha contra el narcotráfico y delincuencia transnacional organizada). Operaciones de seguridad y control marítimo.
APOYAR EL DESARROLLO NACIONAL EN EL EJERCICIO DE LAS SOBERANÍAS	<ul style="list-style-type: none"> Investigación e industria de la defensa. • Operaciones de gestión de riesgos. Operaciones contra la minería ilegal. • Apoyo a las actividades, marítimas, agropecuarias, sanitarias, salud, educación, medio ambiente y de transporte.
CONTRIBUIR A LA PAZ REGIONAL Y MUNDIAL	<ul style="list-style-type: none"> Integración regional. Cooperación Internacional y Cooperación Sur-Sur. Medidas de fomento de confianza mutua y seguridad. Operaciones de ayuda humanitaria.

Fuente: Agenda Política de la Defensa 2014-2017, pág. 40

Marco jurídico y político

• El marco legal sobre el que se sustenta la actuación de las Fuerzas Armadas en cumplimiento de las misiones está conformado principalmente por los siguientes documentos:

- Constitución de la República del Ecuador, 2008
- Enmiendas Constitucionales, 2015
- Ley de Seguridad Pública y del Estado, 2009
- Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Pública y del Estado, 2014
- Ley Orgánica de la Defensa Nacional, 2007
- Reglamento General a la Ley Orgánica de la Defensa Nacional, 2009
- Reformas a la Ley de Personal de Fuerzas Armadas, 2013

Los documentos políticos que han definido y direccionado la actuación de las Fuerzas Armadas son:

- Plan Nacional para el Buen Vivir (2013 – 2017)
- Plan Nacional de Seguridad Integral (2014 – 2017)
- Agenda Política de la Defensa (2014 – 2017)

Tabla 1

Texto Legal	Normativa
<p>CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR</p> <p>(Publicada en el Registro Oficial R.O. No. 449 del 20 de octubre de 2008.</p>	<p>Art. 158. Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional son instituciones de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos.</p> <p><i>Las Fuerzas Armadas tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía e integridad territorial y, complementariamente, apoyar en la seguridad integral del Estado de conformidad con la ley.</i>ⁱ</p> <p>La protección interna y el mantenimiento del orden público son funciones privativas del Estado y responsabilidad de la Policía Nacional.</p> <p>Las servidoras y servidores de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional ser formarán bajo los fundamentos de la democracia y de los derechos humanos, y respetarán la dignidad y los derechos de las personas sin discriminación alguna y con apego irrestricto al ordenamiento jurídico.</p> <p>Art. 11. De los órganos ejecutores.- Los órganos ejecutores del Sistema de Seguridad Pública y del Estado estarán a cargo de las acciones de defensa, orden público, prevención y gestión de riesgos, conforme lo siguiente:</p>
<p>LEY DE SEGURIDAD PÚBLICA Y DEL ESTADO</p> <p>Conforme la Disposición Transitoria Primera de la Constitución numeral 11ⁱⁱ, se aprobó y publicó la Ley de Seguridad Pública y del Estado (R.O. No. 35, 28 de septiembre del 2009).</p>	<p>a) De la defensa: Ministerios de Defensa, Relaciones Exteriores y Fuerzas Armadas.- La defensa de la soberanía del Estado y la integridad territorial tendrá como entes rectores al Ministerio de Defensa y al de Relaciones Exteriores en los ámbitos de sus responsabilidad y competencia. Corresponde a las Fuerzas Armadas su ejecución para cumplir con su misión fundamental de defensa de la soberanía e integridad territorial.</p> <p>El Ministerio de Relaciones Exteriores, previo acuerdo con el Ministerio de Defensa, coordinará la cooperación, intercambio de información y operaciones militares combinadas con otros países, conforme a los instrumentos y tratados internacionales, en el marco del respeto a la soberanía nacional, a los derechos de las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos definidos en la Constitución y en la ley.</p> <p>b) Del orden público: Ministerio de Gobierno, Policía y Cultos, y, Policía Nacional.- La protección interna, el mantenimiento y control del orden público tendrán como ente rector al Ministerio de Gobierno, Policía y Cultos. Corresponder a la Policía Nacional su ejecución, comunitarios y privados para lograr la seguridad ciudadana, la protección de los derechos, libertades, garantías de la ciudadanía. Apoyará y ejecutará todas las acciones en el ámbito de su responsabilidad constitucional para proteger a los habitantes en situaciones de violencia, delincuencia común y crimen organizado. Coordinará su actuación con los órganos correspondientes de la función judicial.</p> <p>La Policía Nacional desarrollará sus tareas de forma desconcentrada a nivel local y regional, en estrecho apoyo y colaboración con los gobiernos autónomos descentralizados.</p> <p>El Ministerio de Relaciones Exteriores, previo acuerdo con el Ministerio de Gobierno, Policía y Cultos, coordinará la cooperación, intercambio de información y operaciones policiales acordadas con otros países, confor-</p>

ⁱ Inciso reformado por la enmienda del 2015, Publicada en el R.O No. 653, el 21 de diciembre de 2015.

ⁱⁱ Disposición Transitoria Primera de la Constitución. “En el plazo máximo de trescientos sesenta días, se aprobarán las siguientes leyes”. No. 11. “La Ley que regula la seguridad pública y del Estado”.

Texto Legal	Normativa
<p>→ LEY DE SEGURIDAD PÚBLICA Y DEL ESTADO</p> <p>Conforme la Disposición Transitoria Primera de la Constitución numeral 11ⁱⁱ, se aprobó y publicó la Ley de Seguridad Pública y del Estado (R.O. No. 35, 28 de septiembre del 2009).</p>	<p>me a los instrumentos y tratados internacionales, en el marco del respeto a la soberanía nacional y a los derechos de las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos definidos en la Constitución y la ley;</p> <p>c) De la Prevención: Entidades Responsables.- En los términos de esta ley, la prevención y la protección de la convivencia y seguridad ciudadanas, corresponden a todas las entidades del Estado. El Plan Nacional de Seguridad Integral fijará las prioridades y designará las entidades públicas encargadas de su aplicación, de acuerdo al tipo y naturaleza de los riesgos, amenazas o medidas de protección o prevención priorizadas. Cada ministerio de estado estructurará y desarrollará un plan de acción en concordancia con el plan nacional de seguridad integral, de acuerdo a su ámbito de gestión. El Ministerio de Gobierno, Policía y Cultos asegurará la coordinación de sus acciones con los gobiernos autónomos descentralizados en el ámbito de sus competencias, para una acción cercana a la ciudadanía y convergente con ésta; y</p> <p>d) De la gestión de riesgos.- La prevención y las medidas para contrarrestar, reducir y mitigar los riesgos de origen natural y antrópico o para reducir la vulnerabilidad, corresponder a las entidades públicas y privadas, nacionales, regionales y locales. La rectoría la ejercerá el Estado a través de la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos.</p> <p>Artículo sin número:ⁱⁱⁱ</p> <p>Art. ...Complementariedad de acciones de Fuerzas Armadas a la Policía Nacional.- Con el fin de precautelar la protección interna, el mantenimiento y control del orden público y la seguridad ciudadana, las Fuerzas Armadas podrán apoyar de forma complementaria las operaciones que en esta materia competen a la Policía Nacional. Para tal efecto, los/las Ministros/as responsables de Defensa Nacional y del Interior, coordinarán la oportunidad y nivel de la intervención de las fuerzas bajo su mando, estableciendo las directivas y protocolos necesarios.</p> <p>El Ministerio de Finanzas asignará los recursos necesarios para el entrenamiento, equipamiento y empleo de las Fuerzas Armadas para proteger la seguridad ciudadana, en base a los planes que diseñará el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas.</p> <p>El Ministerio de Defensa Nacional informará a la Asamblea Nacional sobre la ejecución de los planes de empleo militar en las operaciones de complementariedad que realice en apoyo a la Policía Nacional.</p> <p>En caso de grave conmoción interna, la aplicación de los planes para el uso de las fuerzas militares, será expedida mediante Decreto Ejecutivo que declare el Estado de Excepción, de conformidad con la Constitución y la ley”.</p>
<p>LEY ORGÁNICA DE LA DEFENSA NACIONAL</p> <p>(R.O. 6 de 19 de enero de 2007). Última modificación 28 de sep. 2009.</p>	<p>Art. 2.- Las Fuerzas Armadas, como parte de la fuerza pública, tienen la siguiente misión:</p> <p>a) Conservar la soberanía nacional;</p> <p>b) Defender la integridad, la unidad e independencia del Estado; y,</p> <p>c) Garantizar el ordenamiento jurídico y democrático del estado social de derecho.</p> <p>Además, colaborar con el desarrollo social y económico del país; podrán participar en actividades económicas relacionadas exclusivamente con la defensa nacional; e, intervenir en los demás aspectos concernientes a la seguridad nacional, de acuerdo con la ley.</p>

iii *Ley Reformativa a la Ley de Seguridad Pública y del Estado*. Suplemento R.O. Año II No. 263. Lunes 9 de junio de 2014. Entre los considerandos se manifestó: “Que, dada la situación de complejidad y magnitud que los problemas de la criminalidad y la violencia han alcanzado en la sociedad contemporánea es preciso adecuar el marco jurídico a fin de que el Estado pueda cumplir con su obligación de proporcionar a la ciudadanía la seguridad requerida para el ejercicio de sus derechos”.

Respecto a las operaciones militares relacionadas con la Participación en Seguridad Integral, de acuerdo a la información concentrada en los Informes de Gestión de 2014 y 2015 del Ministro de Defensa, se observa que las Fuerzas Armadas ecuatorianas realizaban operaciones complementarias con la Policía Nacional y otras instituciones estatales, en el marco de la Seguridad Integral, antes de que se incluyera en la Constitución la disposición pertinente. De la misma forma, dichas acciones relacionadas con la seguridad integral fueron previas a la reforma a la Ley de Seguridad Pública y del Estado de junio de 2014, a través del cual se estableció “un marco legal que ampare la participación de las Fuerzas Armadas en las múltiples misiones y tareas que cumplan además de las fundamentales” (Pérez Enríquez & Cruz Cárdenas, 2015). El numerado después del art. 11 de Ley de Seguridad Pública señala:

“Art. ...Complementariedad de acciones de Fuerzas Armadas a la Policía Nacional. Con el fin de precautelar la protección interna, el mantenimiento y control del orden público y la seguridad ciudadana, las Fuerzas Armadas podrán apoyar de forma complementaria las operaciones que en esta materia competen a la Policía Nacional. Para tal efecto, los/las Ministros/as responsables de la Defensa Nacional y del Interior, coordinarán la oportunidad y nivel de intervención de las fuerzas bajo su mando, estableciendo las directivas y protocolos necesarios.

El Ministerio de Finanzas asignará los recursos necesarios para el entrenamiento, equipamiento y empleo de las Fuerzas Armadas para proteger la seguridad ciudadana, en base a los planes que diseñará el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas.

El Ministerio de Defensa Nacional informará a la Asamblea Nacional sobre la ejecución de los planes de empleo militar en las operaciones de complementariedad que realice en apoyo a la Policía Nacional.

En casos de grave conmoción interna, la aplicación de los planes para el uso de las fuerzas militares, será expedida mediante Decreto Ejecutivo que declare el Estado de Excepción, de conformidad con la Constitución y la ley.” (Asamblea Nacional, 2014)

Las misiones y tareas de las Fuerzas Armadas pueden ser clasificadas en permanentes y eventuales. En la tabla siguiente se detallan aquellas misiones en las que las Fuerzas Armadas ecuatorianas están involucradas; como puede apreciarse cubren un amplio rango de acciones y responsabilidades. Ello supone en última instancia – para el resto de instituciones estatales- una mayor dependencia de las acciones que las Fuerzas Armadas puedan cumplir. Permite a su vez observar potenciales lugares de conflicto en la relación entre militares y decisores políticos, pues existen demandas que no necesariamente guardan relación con la estructura institucional actual, así como capacidades que no están presentes en el ámbito militar, que de todas maneras le son exigidas.

Tabla 2:
Misiones y tareas permanentes de las Fuerzas Armadas

1) Vigilancia y control del espacio terrestre, correspondiente a operaciones conjuntas que se cumplen en tierra y que tienen a cargo fundamentalmente unidades del Ejército.
2) Vigilancia y control del espacio aéreo, bajo responsabilidad del sistema de defensa aérea, correspondiente a operaciones conjuntas con primacía de la Fuerza Aérea.
3) Vigilancia y control del mar, bajo responsabilidad fundamental de la Armada.
4) Protección de sectores estratégicos e infraestructura crítica, correspondiente a operaciones conjuntas en todo el territorio nacional.
5) Control de armas, desarrollado por las unidades militares en todo el territorio nacional.
6) Seguridad hidrocarburífera, misión asignada a unidades para tal efecto, en el marco del Convenio de Cooperación entre los Ministerios de Defensa y Energía para la seguridad del sistema hidrocarburífero nacional. Consiste en proporcionar seguridad en las áreas de explotación, refinación, industrialización, almacenamiento y transporte, a las empresas nacionales y extranjeras, públicas y privadas, que desarrollan actividades hidrocarburíferas legalmente en el país.
7) Apoyo al control de tráfico ilícito de combustibles y gas licuado de petróleo: esta tarea se cumple en el marco del Comité Nacional de Soberanía Energética (Conse), para combatir el contrabando, el desvío ilícito y el mal uso de derivados de hidrocarburos y gas licuado de petróleo (GLP), apoyando a la Fiscalía General, Policía Nacional, Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero.
8) Apoyo al control de la minería no autorizada. Estas acciones cumplen elementos militares contra la minería ilegal, en coordinación con la Agencia Reguladora de Control Minero (Arcom).
9) Seguridad y apoyo a transporte de autoridades, desplegado por las unidades aéreas de la Fuerza Aérea, Ejército y Armada.
10) Desminado humanitario, desarrollado por el Comando General de Desminado en cumplimiento de los Acuerdos de Paz suscritos entre Ecuador y Perú, además de los compromisos como Estado parte de la Convención de Ottawa, sobre minas antipersonales.
11) Apoyo a la gestión de riesgos, desarrollado en todo el territorio nacional. Las Fuerzas Armadas mantienen unidades militares en permanente ayuda a la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos para la prevención y mitigación de los efectos provocados por desastres de origen nacional y antrópico; esto se realiza en el marco del Convenio Marco de Cooperación entre la Secretaría de Gestión de Riesgos y el Ministerio de Defensa Nacional.
12) Apoyo al Plan de Acción Nacional “Manuela Espejo” y al Programa “Joaquín Gallegos Lara”, en el marco de los compromisos de cooperación entre el Ministerio de Defensa, Ministerio de Salud y Secretaría Técnica de Discapacidades, mediante la participación de 279 efectivos militares de forma permanente a nivel nacional.
13) Apoyo al Servicio de Rentas Internas (SRI), mediante la seguridad de fedatarios y control tributario y arancelario, en sitios peligrosos o cuando se presentan acciones de defraudación fiscal.
14) Control de contrabando; tarea que se realiza en coordinación con el Servicio Nacional de Aduanas, con la participación de 1.393 efectivos militares, en patrullajes terrestres e inspecciones de control de mercadería ilegal en las fronteras.
15) Apoyo en el control antidelinquencial; estas actividades se cumplen en apoyo a los organismos del Estado facultados para tal efecto.
16) Colaboración en la lucha contra el narcotráfico, consistente en el empleo de elementos militares en apoyo a la Policía Nacional.
17) Participación en el Sistema Integrado de Seguridad ECU 911. Aproximadamente 121 efectivos militares son parte de los centros del Sistema Integrado de Seguridad ECU 911.

Fuente: Elaboración propia en base a Pérez Enríquez, D. (2010). *Informe sobre doctrina y normativa militar para calificación de generales. Análisis comparativo: países de UNASUR y México*. Quito: Peritaje para la Procuraduría General del Estado, Instituto de Altos Estudios Nacionales, Escuela de Política Internacional y Seguridad.

Tabla 3:
Misiones y tareas eventuales

1) Seguridad exterior en desalojos: las unidades militares, en coordinación con funcionarios de la Secretaría Técnica del Comité de Asentamientos Humanos Irregulares, entregan notificaciones y apoyan las acciones de desalojo que cumplen las autoridades y organismos competentes.
2) Seguridad a brigadas de trabajo del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (Magap) en programas tales como el de vacunación bovina para la erradicación de la fiebre aftosa, y en apoyo a diversas actividades agrícolas.
3) Seguridad a funcionarios ambientales y actividades de control de tráfico de madera y deforestación (actividades conjuntas entre el Ministerio de Ambiente y las Fuerzas Armadas).
4) Compromisos binacionales: son tareas resultantes de las firmas de convenios o acuerdos binacionales de Ecuador con sus vecinos.
5) Transporte de kits para la evaluación de estudiantes: las unidades militares, en coordinación con la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (Senecyt), proporcionan seguridad al material e instalaciones para las evaluaciones académicas de los estudiantes de último año de secundaria en todo el territorio nacional.
6) Apoyo a brigadas de fumigación y aeromélicas, proporcionado por las unidades militares al Ministerio de Salud Pública.
7) Apoyo al Consejo Nacional Electoral: transporte y seguridad de material e instalaciones electorales.

Fuente: Elaboración propia en base a Pérez Enríquez, D. (2010). *Informe sobre doctrina y normativa militar para calificación de generales. Análisis comparativo: países de UNASUR y México*. Quito: Peritaje para la Procuraduría General del Estado, Instituto de Altos Estudios Nacionales, Escuela de Política Internacional y Seguridad.

El rol del Ejército en el cumplimiento de las misiones

• La misión de la Fuerza Terrestre es “desarrollar el poder militar terrestre, preparando, entrenando y equipando al personal militar; mejorando su capacidad operativa de forma permanente y en todo el territorio nacional, para alcanzar los objetivos derivados de la planificación estratégica militar, a fin de coadyuvar, en forma conjunta, a la defensa de la soberanía e integridad territorial, contribuir en la gestión del Estado en el ámbito interno y el desarrollo de la Nación”¹¹. La preparación y entrenamiento permanente se sustenta sobre la base legal y doctrinara que establece la tarea fundamental, y complementaria, tal como lo formula el antes citado artículo 158 de la Constitución de la República.

El Ejército ha fijado nueve Objetivos Estratégicos para el período 2017 – 2021, que son señalados como “resultados que el Ejército Ecuatoriano desea alcanzar en un tiempo determinado, hacia donde deben dirigirse los esfuerzos y recurso”.¹²

- Objetivo 1: Incrementar la efectividad en el control del territorio nacional
- Objetivo 2: Mantener la Imagen Institucional
- Objetivo 3: Incrementar la efectividad operacional de las unidades militares
- Objetivo 4: Incrementar las capacidades militares
- Objetivo 5: Incrementar el alistamiento operacional
- Objetivo 6: Incrementar la efectividad en el apoyo logístico
- Objetivo 7: Incrementar la eficiencia institucional
- Objetivo 8: Incrementar el desarrollo del talento humano
- Objetivo 9: Incrementar el uso eficiente del presupuesto

¹¹ Ejército Ecuatoriano. *Objetivos Estratégicos del Ejército Ecuatoriano (2017 – 2021)*.

¹² Ejército Ecuatoriano. *Objetivos Estratégicos del Ejército Ecuatoriano (2017 – 2021)*.

Las operaciones que desempeña el Ejército se refieren al cumplimiento de la misión fundamental, la cual es la Defensa de la Soberanía e integridad territorial, y a las operaciones en el marco de la participación en la seguridad integral. El Ejército define éstas como “Operaciones de cooperación a las Instituciones del Estado”, así:

Tabla 4

Misión fundamental Defensa de la soberanía e integridad territorial	Participación en la seguridad integral
<p data-bbox="505 562 906 615">Operaciones de vigilancia y protección del territorio nacional</p> <ul data-bbox="472 636 938 779" style="list-style-type: none"> • Operaciones de Protección del Territorio Nacional • Operaciones de Desminado Humanitario • Operaciones de neutralización de material explosivo 	<p data-bbox="992 562 1442 615">Operaciones de cooperación a las Instituciones del Estado</p> <ul data-bbox="984 636 1451 1003" style="list-style-type: none"> • Seguridad Hidrocarburífera • Soberanía Energética • Seguridad Áreas Estratégicas • Apoyo en el control delincuencia • Apoyo ECU 911 • Operaciones de Control de Armas • Apoyo entidades del Estado • Apoyo control forestal • Apoyo a la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos. • Operaciones de Control de la población y sus recursos

Fuente: Elaboración propia en base al Informe de Gestión Institucional del Ejército 2016.

A fin de comprender el alcance de las operaciones realizadas por el Ejército ecuatoriano en el marco de la participación en la Seguridad Integral, a continuación, se señala la explicación que realiza el Informe de Gestión del Ejército de 2015, respecto a cada una de las operaciones:

- *Seguridad Hidrocarburífera:*

Realizadas para proporcionar seguridad a las empresas nacionales y extranjeras, públicas y privadas que desarrollan actividades hidrocarburíferas legalmente en el país en las áreas de explotación, refinación, industrialización, almacenamiento y transporte (oleoductos).

- *Soberanía Energética*

Realizadas para apoyar a la Agencia de Regulación y Control de Hidrocarburos (ARCH), ejecutadas por todas las unidades militares en las diferentes ciudades del país.

- *Operaciones de seguridad a las áreas estratégicas*

Circunscripción geográfica del territorio nacional, de incuestionable valor militar, económico, político y social, donde se realizan operaciones de protección y seguridad mediante patrullajes con personal militar.

- *Operaciones de apoyo en el control de la delincuencia, crimen organizado, narcotráfico*

Operaciones militares realizadas por las unidades, para el apoyo a la Policía Nacional en el control de la delincuencia, crimen organizado y narcotráfico.

- *Operaciones de apoyo al ECU 911*

Operaciones militares desarrolladas en situaciones de emergencia. Se ejecutan para brindar respuesta inmediata e integral a la población en riesgo.

- *Operaciones de control de armas*

Operaciones realizadas para vigilar la importación, exportación, comercialización, almacenamiento, comercio interior y fabricación de armas de fuego, municiones, fuegos de artificio, pólvoras o toda clase de explosivos, así como las materias primas para su fabricación.

- *Operaciones de control de la población y sus recursos*

Se ejecutan para precautelar los recursos del Estado ante posibles acciones de elementos que actúan fuera de la ley.

- *Operaciones en apoyo a otras entidades del Estado*

Se ejecutan para apoyar a entidades del Estado como Ministerio de Salud (Campaña Manuela Espejo), Ecorae, Senae, en el cumplimiento de sus misiones específicas.

- *Operaciones en apoyo al control forestal, medio ambiente*

Se ejecutan en apoyo al Ministerio de Medio Ambiente.

- *Operaciones de apoyo a la gestión de riesgos*

Operaciones militares en apoyo a la S.G.R.¹³

Conclusión: seguridad ciudadana, gestión de riesgos y género

• El objetivo proyectado para el presente documento era el de analizar los roles y misiones asignados a las Fuerzas Armadas del Ecuador, específicamente las correspondientes al Ejército de este país, en el marco de su normatividad jurídica y legal vigente. En este orden de ideas, fueron analizadas las misiones del Ejército ecuatoriano en el marco de su norma constitucional y de los lineamientos establecidos por el gobierno frente a la seguridad integral y la defensa nacional.

Las demandas sobre la acción de las Fuerzas Armadas se han incrementado y extendido. Aunque la responsabilidad principal en temas de seguridad ciudadana recae sobre la Policía Nacional, y la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos mantiene una estructura operativa mínima (pues su misión fundamental es diseñar la política y coordinar su ejecución con otras instituciones del Estado), las Fuerzas Armadas mantienen una amplia capacidad operativa por su presencia en todo el territorio nacional. Si a ello se suma la posesión de equipamiento que puede ser adecuado a diferentes circunstancias, las explicaciones del incremento en el apoyo a estas misiones son sencillas: las

¹³ Ejército Ecuatoriano (2015). *Informe de Gestión 2015*. Quito: Ejército Ecuatoriano, págs. 23 a 26.

capacidades castrenses la llevan a ocupar un espacio donde, de lo contrario, existiría un vacío operativo.

La temática de género es, probablemente, el campo en el que menos avances se registran, pues la situación es todavía sumamente inequitativa en cuanto a las posibilidades de carrera. Se proveen posibilidades de acceso a las fuerzas pero la presencia es minoritaria. La implementación de la política de género impulsada durante el ejercicio de la cartera de Defensa por parte de María Fernanda Espinosa, gestión que se planteaba contribuir de manera significativa a la integración de la mujer en la institución militar, produjo un incremento en la participación, pero queda pendiente la reflexión en torno a las ramas dentro de la carrera a la que se tienden a incorporar, el área efectiva de trabajo para las mujeres dentro de la institución (administrativa o de comando), las posibilidades de retomar la carrera sin restricciones luego de culminados los periodos de maternidad, o, el análisis de los mecanismos de ascenso y meritocracia dentro de la institución.

Ejército y postconflicto en El Salvador.

Edgardo A. Amaya Cobar*

Introducción • El presente artículo ha sido elaborado en el marco del proyecto de cooperación académica CAEEF-RESDAL “Contribuyendo al proceso de transformación puesto en marcha por el Ejército de Colombia: transmisión de experiencias de la región latinoamericana” y consiste en una visión rápida del papel jugado por la Fuerza Armada de El Salvador en el postconflicto tras los Acuerdos de Paz de 1992, con énfasis en su participación en el ámbito de la seguridad pública, así como también en materia de gestión de riesgos y, en menor medida, en su participación en algunos de los aspectos más inmediatos de la finalización del conflicto como el desminado humanitario y la reinserción de excombatientes.

El Salvador fue una de las primeras experiencias internacionales exitosas de mediación de un proceso de dialogo-negociación por las Naciones Unidas que llegó a un cese al fuego sin un rearme o reinicio de hostilidades posterior, lo cual lo convirtió en un modelo de estudio y aprendizaje. Sin embargo, también ser una experiencia pionera supone estar más sometido a una dinámica de ensayo-error que genera no pocos problemas. El propósito de este artículo es mostrar algunas de las principales lecciones del contexto salvadoreño que puedan servir para el estudio de los procesos de postconflicto, en particular, en lo relativo a la reforma del sector seguridad y la gestión de la conflictividad social.

Contexto • El Salvador tiene una dimensión de 21,041 km² y una población estimada para el año 2017 de 6.522.419 habitantes, siendo uno de los países de mayor densidad poblacional del continente, el 54% de la población es menor de 30 años por lo que se puede considerar como un país con una población predominantemente joven. El 61,7% de la población reside en el área urbana, mientras que el 38,3% lo hace en la zona rural. 27,2% del total de la población del país, es decir 1.773.557 habitantes, se ubican en el Área Metropolitana de San Salvador.¹

El país es afectado por elevados niveles de violencia, expresados en altas tasas de homicidios, las que en el año 2015 llegaron a 103 muertes intencionales por cada 100 mil habitantes. Si bien existen diversos tipos de fenomenologías delictivas, la más visible y dominante es la existencia de pandillas delictivas con amplia presencia territorial y con una gran participación en la incidencia del homicidio y la extorsión, así como en delitos de violencia sexual, privaciones de libertad (desapariciones) y limitaciones a la libertad de circulación.

* Abogado salvadoreño con estudios en ciencias políticas y sociología jurídico-penal. Director de Información y Análisis del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública de El Salvador.

¹ Datos de: Ministerio de Economía (2017). *Encuesta de Hogares para Propósitos Múltiples*, San Salvador, 2017. Recuperado de <http://www.digestyc.gob.sv/index.php/temas/des/ehpm/publicaciones-ehpm.html?download=616%3Apublicacion-ehpm-2016>

Las pandillas delictivas en El Salvador son el producto de múltiples factores donde destacan el alineamiento de factores como la posguerra a partir de año 1992, la debilidad institucional en materia de seguridad pública, los programas de reducción del Estado en la década de los 90, las ínfimas apuestas al desarrollo social y las políticas migratorias como extensiones de la lucha contra el crimen implementadas en Estados Unidos en la misma década.

No obstante el peso de las pandillas en el mapa criminal, también el país ha sido considerado como uno de los de mayor tráfico de los ubicados en la ruta de la droga de sur a norte, lo que agrega un elemento más a la criminalidad y violencia local.

Los diferentes gobiernos desde el fin de la posguerra han venido tratando de enfrentar el fenómeno de la violencia delictiva, desde estrategias de carácter policial y de justicia penal, con mayor énfasis desde 2003, cuando se ubicó a las pandillas como principal objetivo de las políticas de seguridad.

Lo evidente es que tras 25 años de los Acuerdos de Paz, la violencia sigue siendo el principal problema del país con grandes repercusiones: supone un costo aproximado del 16% del PIB en el año 2014² sumando todos los gastos públicos y privados que conlleva; se considera una de las principales externalidades que limitan el crecimiento económico y del desarrollo social, sin contar el elevado daño social que se traduce en un amplio número de víctimas directas e indirectas de la violencia y el crimen.

Desde el año 2015, el gobierno viene implementando una nueva estrategia de seguridad que incorpora un importante énfasis en abordajes alternativos al fenómeno de la violencia, incrementando la presencia y recursos para la prevención de la violencia e incorporando un componente de atención a víctimas, a la par de un fortalecimiento de áreas policiales especializadas contra las pandillas y endurecimiento de las medidas de seguridad en centros penitenciarios para minimizar la comunicación con el exterior en la organización de actividades criminales. En 2016, se logró una reducción del 20% de los homicidios, traducido en una tasa de 81 muertes por cada 100 mil habitantes y para 2017 se espera una reducción similar.

Antecedentes • Durante la mayor parte de la historia de la república, el Ejército desarrolló tanto tareas de defensa nacional como de seguridad pública. A inicios del Siglo XX, se dio la fundación de los primeros cuerpos especializados en seguridad pública (Policía Nacional, Guardia Nacional y Policía de Hacienda) los cuales eran adscritos al Ministerio de la Defensa y dirigidos por oficiales de origen y formación militar.

Tras la finalización del conflicto armado interno en El Salvador (1981-1992), el 16 de enero de 1992, se firmaron los Acuerdos de Paz de El Salvador, en Chapultepec, México, los cuales daban finalización a la guerra civil interna. Los acuerdos fueron el

² Peñate, Margarita, Kenny de Escobar, Arnulfo Quintanilla y César Alvarado (2016). *Estimación del costo económico de la violencia en El Salvador*. San Salvador: Banco Central de Reserva de El Salvador. Recuperado de <http://www.bcr.gob.sv/bcrsite/uploaded/content/category/1745118187.pdf>

producto de un proceso de diálogo-negociación de dos años, mediados por Naciones Unidas, en los que se discutieron y aprobaron medidas específicas para un proceso de pacificación, el cual comprendía una importante transformación institucional y legal.

La Fuerza Armada fue un tema substancial del proceso. Es significativo que haya sido el primer tema tratado en el texto final que se firmó entre el Gobierno y la entonces guerrilla Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional. Dentro de los principales cambios suscitados en el marco de los acuerdos se encuentran:

- Reforma de su estatuto constitucional redefiniendo sus funciones principales a la defensa de la soberanía y la integridad del territorio, así como el traslado de la conducción de la seguridad pública a autoridades civiles y disolución de los cuerpos de seguridad pública existentes que dependían orgánicamente de la fuerza armada.
- Creación de una nueva Policía Nacional Civil, bajo el mando de autoridades civiles y compuesta por un 20% de personal proveniente del ejército y los antiguos cuerpos de seguridad; un 20% de la ex-guerrilla y el resto, de población civil no vinculada al conflicto.
- Elaboración de una nueva doctrina institucional respetuosa de la Constitución, el sistema democrático, los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.
- Definición de la Fuerza Armada como institución obediente, no deliberante y apolítica.
- Incorporación de la nueva doctrina al sistema educativo y de instrucción militar a todo nivel.
- Incorporación de personal civil en entidades colegiadas de formación militar y en la enseñanza en el marco del nuevo sistema educativo y de instrucción militar.
- El Ejército fue reducido al tamaño y organización de uno en tiempos de paz; es decir, de un estimado de 60 mil elementos, pasó a tener unos 15 mil.
- Programas de desmovilización y reinserción para el personal que abandonaba la institución.
- Se constituyó una Comisión Ad Hoc, conformada por tres reconocidos abogados nacionales, con el apoyo de oficiales militares “con independencia de criterio e intachable trayectoria democrática”, encargada de revisar el actuar de los principales mandos militares durante el conflicto y elaboró un listado, que no fue público, de militares que deberían ser dados de baja por su participación en graves hechos de violencia violatorios de los derechos humanos o el derecho internacional humanitario.

Claramente los acuerdos implicaron un gran cambio en el peso y participación de las Fuerzas Armadas en la vida nacional. Luego de haber sido un actor político determinante con amplias funciones, pasó a ser una instancia con facultades muy delimitadas y bajo un mayor control civil.

No obstante lo anterior, la reforma constitucional dejó abierta la posibilidad de involucrar al Ejército en tareas de seguridad pública como una atribución presidencial (Art. 197, 12°) “(...) si se han agotado los medios ordinarios para el mantenimiento de la paz interna, la tranquilidad y la seguridad pública (...)”, dicho uso sería “(...) al tiempo y a la

medida de lo estrictamente necesario para el restablecimiento del orden y cesará tan pronto se haya alcanzado ese cometido.”

Las dificultades y necesidades de la transición hacia el posconflicto, marcado por un auge del crimen en el país, llevaron a las autoridades a involucrar a las Fuerzas Armadas en labores de apoyo a la seguridad pública casi desde la finalización del conflicto.

En ese momento, se argumentó que dicho apoyo obedecía al incipiente desarrollo de la nueva policía y sus limitaciones para la cobertura territorial, no obstante, pese a la mayor cobertura alcanzada por la nueva policía, la situación de la inseguridad se mantuvo elevada a lo largo del tiempo y la necesidad de mayor cobertura y recurso humano para seguridad han sido las razones para mantener un importante nivel de participación del Ejército en labores de seguridad.

También, gracias a la reforma constitucional “La Fuerza Armada colaborará en las obras de beneficio público que le encomiende el órgano ejecutivo y auxiliará a la población en casos de desastre nacional.” (Art. 212, inc. 3° Cn.) Con lo cual, se han diversificado la participación de las Fuerzas Armadas en otros ámbitos, especialmente en los relacionados con la protección civil.

1. Apoyo de las Fuerzas Armadas en labores de seguridad pública

- El inicio de la posguerra conjugó diversas circunstancias que afectaron el proceso de pacificación, por un lado, los efectos de la finalización del conflicto con un amplio número de desmovilizados, gran cantidad de armas de fuego en circulación, cambio de actores en materia de seguridad y un contexto socioeconómico marcado por el ajuste estructural crearon la tormenta perfecta que llevaron a El Salvador a experimentar un alza de incidencias delictivas y de violencia sin precedentes.

Como ya se dijo, ésta fue una de las razones por las cuales, durante el proceso de construcción del nuevo sector de seguridad pública, el Ejército fue utilizado en labores de apoyo al mismo, labor en la que ha permanecido los últimos 25 años desde el cese del conflicto, tiempo en el que el problema de la inseguridad, lejos de reducirse, se ha complejizado.

La decisión de mantener a las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública genera debates internos en el país debido a que su prolongado uso no respondería a la “excepcionalidad” establecida por la Constitución, así como por las implicaciones que ello ha tenido en materia de derechos humanos, por lo que ha sido impugnada judicialmente. Sin embargo, la Sala de lo Constitucional resolvió en el año 2014 que el país efectivamente vivía en una situación donde no se había alcanzado niveles de tranquilidad pública suficientes, por lo cual el uso del Ejército por el Órgano Ejecutivo estaba justificado.

De acuerdo con la Memoria de Labores del Ministerio de la Defensa Nacional del período junio 2015 a mayo 2016, la Fuerza Armada habría destinado 6.600 elementos para el apoyo a tareas de seguridad pública y otros 1.000 para el apoyo a la Dirección General de Migración y Extranjería y la Dirección General de Aduanas en el control de 130 pasos fronterizos no habilitados para controlar el tráfico de ilícitos en ellos.

En la mayoría de casos, la Fuerza Armada se rige por reglas generales. Por ejemplo, en materia de seguridad pública, pueden capturar personas en caso de flagrancia o hacer uso de la fuerza en caso de defensa de la vida e integridad propia o de terceros. Aunque en su diseño original la labor de la Fuerza Armada implicaba la creación de patrullas conjuntas con la policía, desde el año 2010, en el marco de una nueva regulación legal de su participación, se le ha venido dando más autonomía al Ejército en tareas de patrullaje. Adicionalmente también se le asignó la tarea de brindar seguridad perimetral a las instalaciones penitenciarias con el propósito de detener el trasiego de objetos o bienes ilícitos al interior de dichos establecimientos.

Se suscitaron situaciones de competencia en las cuales algunos actores militares, e incluso un ministro de Defensa, propugnaron por un mayor protagonismo de la Fuerza Armada en tareas de seguridad pública³ y, en algún momento, hubo competencia velada entre las carteras de Defensa y Seguridad Pública debido al avance de la primera sobre las funciones de la segunda. Por ejemplo, recién ocurrido el cambio de gobierno en junio de 2009, el ministro de defensa anunció de manera unilateral un plan para combatir el narcotráfico y los homicidios⁴ con la participación de la Fuerza Armada.

Con la mayor autonomía recibida, en el terreno surgían diferencias institucionales entre militares y policías, pues según la PNC los militares realizaban procedimientos e intervenciones fuera de los parámetros legales y luego los entregaban a la institución policial, la que no podía legitimar el procedimiento de origen.

En los casos de infracciones a la seguridad fronteriza y delitos transnacionales como contrabando, trata de personas, narcotráfico o tráfico de personas, el Ejército está facultado para intervenir según el nivel de necesidad y con respeto a las facultades de otras entidades participantes de actividades fronterizas como aduanas y migración. En este sentido, su labor se deriva de su papel de resguardo de la integridad del territorio, y tiene un componente principalmente operativo y de soporte a las autoridades responsables.

No obstante lo anterior, la Fuerza Armada forma parte del Gabinete de Seguridad, la instancia del Órgano Ejecutivo que reúne a todas las entidades de seguridad e inteligencia para la definición de planes y estrategias en la materia, y su rol en la materia es reconocido en los principales instrumentos de política pública en la materia tales como el Plan Quinquenal de Desarrollo y la Política Nacional de Seguridad Pública, Justicia y Convivencia.

Un efecto no deseado de la participación del Ejército en labores de seguridad pública es que se convirtió en objetivo de infiltración por grupos criminales (como las pandillas) para lograr entrenamiento de sus miembros, obtención de inteligencia y trasiego de armas de los arsenales militares.⁵

3 Avalos, Jessica. "La Fuerza Armada debe tomar un rol más efectivo contra la delincuencia". Entrevista al Coronel David Munguía Payés, quien llegó a ser Ministro de Defensa en el gobierno del quinquenio 2009-2014. Recuperado de <http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/politica/24724-la-fuerza-armada-debe-tomar-un-rol-mas-efectivo-contrala-delincuencia>

4 Membreño, Tania y Edwar Gutiérrez. "Fuerza Armada anuncia plan contra narco y homicidios". Recuperado de <http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/judicial/38556-fuerza-armada-anuncia-plan-contrael-narco-y-los-homicidios>

5 Marroquín, David. "Pandilleros infiltrados en ejército tenían grado militar y personal a cargo", en El Diario de Hoy, 20 de mayo de 2017. Recuperado de <http://www.elsalvador.com/noticias/nacional/352352/pandilleros-infiltrados-en-ejercito-tenian-grado-militar-y-personal-a-cargo/>

Principales observaciones al uso de la Fuerza Armada en seguridad pública

Otra implicación del involucramiento militar es la creación de una nueva demanda de recursos presupuestarios, tanto por el incremento de personal como por la necesidad de equipamiento y soporte logístico de la operación. Esto genera observaciones respecto de la necesidad de fortalecimiento de la policía en lugar de diluir los recursos en dos instituciones.

- La participación de la Fuerza Armada en seguridad pública funciona mediante el mecanismo constitucional que avala al Ejecutivo para disponer el apoyo de ella. Sin embargo, pese a su ya prolongada “provisionalidad”, la Asamblea Legislativa no ha emitido disposiciones legales al respecto y queda bajo la regulación de los decretos del Presidente de la República. No obstante lo anterior, en el año 2014, un diputado introdujo una propuesta de ley en la materia aún en discusión en la Asamblea.⁶

En diversas coyunturas se ha planteado la reducción o retiro de la Fuerza Armada de las tareas de seguridad pública, pero la presencia de ésta en las calles ha contado con apoyo en la opinión pública; de hecho, la Fuerza Armada es, de manera reiterada, la institución pública con mayor apoyo por parte de la ciudadanía en encuestas de opinión pública, solo superada por las iglesias evangélica y católica.⁷ No obstante lo anterior, diversos actores han expresado su preocupación por que la institución sufra un desgaste institucional atendiendo una tarea que no es su principal misión.⁸

Diversas organizaciones de la sociedad civil, particularmente la vinculada a la comunidad de derechos humanos, han tenido una observación constante y crítica sobre el desarrollo de las funciones de la Fuerza Armada en apoyo a la seguridad pública y su relación con los derechos humanos. En razón de este seguimiento, incluso han solicitado audiencias temáticas ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en Washington, para hablar sobre la situación de la seguridad en El Salvador, incluyendo señalamientos a la participación del Ejército en seguridad pública y pidiendo su retiro de esas labores⁹. Esta preocupación también ha sido expresada en el análisis académico.¹⁰

En el plano institucional, el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos señaló esta misma preocupación, aunque reconociendo que un retiro abrupto de elementos militares en seguridad pública podría generar una situación de inseguridad¹¹, posterior-

6 Comisión de Defensa de la Asamblea Legislativa de El Salvador. Expediente N° 1826-10-2014-1, Proyecto de Ley reguladora de las facultades de la Fuerza Armada para el mantenimiento de la paz interna, la tranquilidad y seguridad pública en situaciones excepcionales. Recuperado de http://www.asamblea.gob.sv/comisiones-legislativas/permanentes/comision-de-defensa/legislatura-2012-2015/expedientes-en-estudio-de-la-comision/exp.-no.-1826-10-2014-1/at_download/archivo_pdf_utilisAL

7 Instituto Universitario de Opinión Pública. *Los salvadoreños evalúan la situación del país a finales de 2016*. Boletín de prensa Año XXXI, No.1. Recuperado de <http://www.uca.edu.sv/iudop/wp-content/uploads/Bolet%C3%ADn-Evaluaci%C3%B3n-A%C3%B1o-2016-10-01-2017.pdf>

8 López, León Eduardo. *Poco más de la mitad cree en la participación del Ejército*. Recuperado de http://archivo.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=6351&idArt=4468470. Acceso 9 de mayo de 2017.

9 CEJIL (2016). *Alertan a la CIDH sobre violaciones a derechos humanos en El Salvador*. Recuperado de <https://www.cejil.org/es/alertan-cidh-violaciones-derechos-humanos-salvador>

10 Como ejemplos podemos citar: Aguilar, Jeannette. *El rol del ejército en la seguridad interna en El Salvador: lo excepcional convertido en permanente*. Recuperado de <http://www.uca.edu.sv/iudop/wp-content/uploads/Jeanette-Aguilar-2016-64-86.pdf>. Amaya Cobar, Edgardo (2013). “Militarización de la Seguridad Pública en El Salvador 1992-2012”. Revista URVIO. Quito: Flacso Ecuador. Recuperado de <http://revistas.flacsoandes.edu.ec/urvio/article/view/71-82/1076>

11 Diario El Mundo, “Procurador critica militarización de la seguridad y demanda más apoyo a víctimas”, publicado el 15 de marzo de 2016. Recuperado de <http://elmundo.sv/procurador-critica-militarizacion-de-la-seguridad-y-demanda-mas-apoyo-a-victimas/>

mente, investigaciones de la Procuraduría dieron por establecida la ocurrencia de ejecuciones extrajudiciales cometidas por personal militar en tareas de seguridad pública, tras la muerte de cinco personas en un supuesto enfrentamiento con soldados.

Otro aspecto que generó debate y reflexión en el público entre los años 2011 y 2013 fue el nombramiento de oficiales militares en retiro en los principales cargos de la seguridad pública (ministerio y dirección policial) pues desde la firma de los acuerdos de paz, dichos cargos habían sido ocupados por civiles o, en el caso de la PNC, también por oficiales policiales de carrera. Ello, porque el texto de los acuerdos de paz y la reforma constitucional que se derivó de éste dispuso que la seguridad pública estaría bajo el mando de autoridades civiles. El nombramiento fue impugnado ante la Sala de lo Constitucional por representantes de diversas organizaciones de la sociedad civil, la cual resolvió en el año 2013 que estos nombramientos eran violatorios de la Constitución por lo cual fueron anulados.¹²

Como ya se ha dicho, las encuestas enfocan una confianza mayoritaria¹³ a la Fuerza Armada y los actores políticos predominantes no muestran desacuerdo en el papel que aquellas juegan en la actualidad¹⁴, sin embargo, no pretenden incrementar sus facultades ni ampliar su rol más allá del que juegan actualmente como apoyo de las fuerzas de seguridad pública, aspecto en el que los principales partidos mayoritarios representados en la Asamblea Legislativa coinciden.¹⁵

En el plano geopolítico y de cooperación internacional, la relación más visible es con entidades de defensa de los Estados Unidos de América tales como el Comando Sur, el cual desde hace mucho tiempo ha venido promoviendo y apoyando un mayor papel de las Fuerzas Armadas de la región en labores de seguridad en contra del narcotráfico o, incluso, de las pandillas.¹⁶

No obstante lo anterior, en el marco de la Alianza para la Prosperidad que implementan los países del Triángulo Norte (El Salvador, Guatemala y Honduras) con los Estados Unidos, una de las condiciones que se propuso en el marco de la administración del Presidente Barak Obama para los desembolsos de esta cooperación, es la paulatina desmilitarización de la seguridad pública¹⁷, del cual ya se elaboran planes para su desarrollo.

12 Sentencia de inconstitucionalidad 4-2012. Recuperado de <http://www.jurisprudencia.gob.sv/DocumentosBoveda/D/1/2010-2019/2013/05/9EF74.PDF>

13 Un estudio de medición sobre la percepción ciudadana y la confianza en las instituciones ubica a la Fuerza Armada en primer lugar en la confianza de la ciudadanía.

14 Rivera, Edgardo. "Diputados defienden uso del Ejército en Seguridad Pública". Recuperado de <http://elmundo.sv/diputados-defienden-uso-de-ejercito-en-seguridad-publica/>

15 Andrade, Teresa. "ARENA y FMLN: Militarizar la seguridad pública es inconstitucional". Recuperado de <http://www.lapagina.com.sv/nacionales/115923/2016/03/28/ARENA-y-FMLN-Militarizar-la-seguridad-publica-es-inconstitucional>

16 Ver: WOLA. ¿Cuáles unidades militares y policiales de Centroamérica reciben la mayor asistencia por parte de Estados Unidos? Recuperado de <https://www.wola.org/es/analisis/cuales-unidades-militares-y-policiales-de-centroamerica-reciben-la-mayor-asistencia-por-parte-de-estados-unidos/>

17 Insight Crime, "Dilema por presión de EEUU por desmilitarizar vigilancia en Centroamérica" Recuperado de <http://es.insightcrime.org/noticias-del-dia/dilema-presion-ee-uu-por-desmilitarizar-vigilancia-centroamerica> Ver también: Meléndez, Christian, "EUA pide reducir uso de militares en seguridad", Recuperado de <http://www.laprensagrafica.com/2016/05/05/eua-pide-reducir-uso-de-militares-en-seguridad>

2. Fuerza Armada y posguerra

• En este apartado abordamos dos temáticas que involucraron a la Fuerza Armada hacia el fin inmediato del conflicto, tal como la necesidad de abordar las labores de desminado en las zonas de conflicto para garantizar la seguridad de los habitantes y, en segundo lugar, la temática relativa a los procesos de desmovilización y reinserción de veteranos de guerra, considerando la sustantiva reducción de personal operativo requerido tras la firma del Acuerdo de Paz en 1992.

Desminado

Los acuerdos de paz no contemplaron expresamente un proceso de desminado humanitario, pero fue una necesidad ineludible durante el proceso de postconflicto debido al reconocimiento del uso de éstas durante el conflicto y su permanencia en diversos territorios previamente en disputa.

En materia de desminado, desde 1998 El Salvador es parte de la Convención de Ottawa sobre la prohibición de empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonales¹⁸, en el marco de la cual el Ejército ha realizado labores de destrucción de dichos implementos bélicos.

La ley de Control y Regulación de Armas de Fuego, Explosivos y Artículos Similares (LCRAFEAS)¹⁹ otorga un rol de ente encargado de la materia a la Fuerza Armada, apoyada por la Policía Nacional Civil en la aplicación de la ley mediante multas y decomisos. En dicha ley, las minas terrestres son material prohibido en el país y su ingreso y almacenamiento está proscrito

La problemática de las minas terrestres fue atendida de manera exitosa justo al final del conflicto e inicio del postconflicto (1993-1994), limpiando 425 campos minados y destruyendo 9.511 artefactos explosivos. El hallazgo posterior de explosivos o artefactos propios del conflicto como minas no ha sido registrado, sin embargo, sí ha habido accidentes aislados con restos de explosivos dispersos en el territorio.

Las minas remanentes del conflicto fueron destruidas por el Ejército, en el año 2003, en cumplimiento de la Convención de Ottawa sobre la prohibición de empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonales.²⁰

De acuerdo con la Ley de Control y Regulación de Armas de Fuego, Explosivos y Artículos Similares, la destrucción de minas terrestres como material prohibido es responsabilidad de la Fuerza Armada y como consecuencia de ese mandato el Ejército tiene en su personal una nómina de especialistas en desminado y destrucción de las mismas, las cuales reporta a organismos internacionales para efectos de cooperación o apoyo en misiones de paz como lo hizo en Kuwait, Iraq y el Líbano.²¹

18 Decreto Legislativo N° 489, del 25 de noviembre de 1998, publicado en el D.O. N° 239, Tomo 341, del 22 de diciembre de 1998.

19 Decreto Legislativo N° 655, del 01 de julio de 1999, publicado en el D.O. N° 139, tomo 344 del 26 de julio de 1999.

20 Ver Corvera, Jesús. "Destruyen más de 5 mil minas", en El Diario de Hoy, 21 de febrero de 2003. Recuperado de <http://archivo.elsalvador.com/noticias/2003/2/21/elpais/elpais9.html>

21 Rivera Mora, Carlos. Presentación: "Técnicas y experiencias en destrucción y manejo de arsenales: El Salvador". Sin datos editoriales. Recuperado de <http://slideplayer.es/slide/95049/>

Desmovilización y reinserción de veteranos de guerra

Tras la finalización del conflicto, una parte de los miembros de los antiguos cuerpos de seguridad militarizados pasaron a conformar la Policía Militar, una división de la Fuerza Armada, y en el texto de los Acuerdos se dispuso que una proporción de elementos de ambos bandos pasaran a conformar la nueva Policía Nacional Civil.

En el caso de los excombatientes de ambos bandos, los programas de desmovilización, desarme y reintegración fueron conducidos por una instancia civil (Secretaría Nacional de Reconstrucción) a la cual, los antiguos bandos proveían la información sobre las personas a ser beneficiadas.

Adicionalmente, el Ministerio de Defensa abrió una oficina para la gestión de los militares veteranos de guerra denominada Departamento de Atención a Desmovilizados y Lisiados de la Fuerza Armada (DADELIFA). El papel de la Fuerza Armada en esta materia ha sido mantener el registro de excombatientes, prestar servicios de salud a sus excombatientes a través de su Hospital Militar y el Instituto Previsional de la Fuerza Armada (IPFA) y asegurar los beneficios de los procesos de reinserción para sus miembros.

El caso salvadoreño fue una de las primeras experiencias de una estrategia de Desmovilización, Desarme y Reinserción por parte de las Naciones Unidas en el marco de un postconflicto. Los acuerdos de paz previeron la necesidad de establecer programas de atención para los excombatientes de ambos bandos. La forma en cómo se atendió el fenómeno de las personas que dejaban las armas para reintegrarse a la vida civil se orientó predominantemente en la inserción productiva de éstos, especialmente a través de la entrega de tierras, las cuales fueron adquiridas para tal fin o pertenecían al Estado, producto de la reforma agraria de los años 70.

Los colectivos de excombatientes señalan que dichos programas no tuvieron suficiente cobertura para todos, así como tampoco se brindó la asesoría ni el acompañamiento suficiente, lo que llevó al fracaso de varios beneficiarios.²²

En materia de programas de reinserción, desde 2015 existe la Ley de Beneficios y Prestaciones Sociales para los Veteranos Militares de la Fuerza Armada y Excombatientes del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional que Participaron en el Conflicto Armado Interno²³, la que vino a solventar vacíos del marco jurídico original que reguló a estos beneficiarios desde 1992.

La Ley da continuidad a aspectos relativos al apoyo a estas poblaciones, con la conducción de una entidad colegiada (Comisión Administradora de Beneficiarios) predominantemente civil, con representación del Ministerio de la Defensa Nacional, así como de agencias sociales del gobierno y representantes de los veteranos de los antiguos bandos.

22 Benítez, Beatriz. "La ley de beneficios para veteranos solo fue un acto electoral del gobierno", en *La Prensa Gráfica*, 23 de enero de 2017. Recuperado de <http://www.laprensagrafica.com/2017/01/23/la-ley-de-beneficios-para-veteranos-solo-fue-un-acto-electoral-del-gobierno>
23 Decreto Legislativo N° 187, del 19 de noviembre de 2015, publicado en el Diario Oficial N° 227, tomo 409 del 09 de diciembre de 2015.

Las áreas de atención de esta legislación son:

1. Prestación económica e indemnización
2. Atención médica, incluyendo salud mental
3. Inserción productiva
4. Educación a beneficiarios y sus hijos
5. Transferencia de tierra y vivienda
6. Créditos preferenciales
7. Cualquier otra prestación que beneficie al veterano.

No obstante lo anterior, aún se suscitan ocasionalmente protestas organizadas por grupos de excombatientes inconformes de ambos bandos que bloquean arterias principales de la ciudad, exigiendo ser incluidos o beneficios más amplios de los dispuestos por la ley, y que denuncian las falencias de la atención del Estado a su colectivo, luego de los fallidos programas de reintegración en los primeros años del posconflicto. Fuera de ello, la reintegración de excombatientes a 25 años de finalizado el conflicto no es un tema predominante o visible de agenda pública.

Un tema que sí es de interés en agenda pública y que toca indirectamente los procesos de reinserción de los excombatientes del ejército es la difícil situación financiera del Instituto Previsional de la Fuerza Armada, el cual, carece de la liquidez e ingresos para dar cobertura efectiva a la población en retiro, lo que la ha llevado a retrasos en el pago de pensiones y ha llamado la atención de la prensa y de los legisladores, generando acciones de supervisión y control de ella.

2. La Fuerza Armada en tareas no convencionales: protección civil

- El Salvador ha sido considerado entre los países más vulnerables del mundo en materia de desastres, aunque ha venido mejorando en su preparación y aseguramiento de infraestructura, esfuerzo que le ha llevado de estar en la posición número 1 como país más vulnerable del mundo en 2009 a la número 16 en el año 2016 según el ranking elaborado por la Universidad de las Naciones Unidas y Bündnis Entwicklung Hilf.

Al estar ubicado sobre grandes placas tectónicas y con una concentración de volcanes en su territorio, los terremotos son una amenaza latente junto con eventuales tsunamis en la zona costera. Los terremotos más recientes, como en 1986 y 2001, han provocado grandes daños a la infraestructura del país.

Por otro lado, debido a su topografía y alta densidad poblacional, el país también es susceptible a fenómenos de tipo fluvial como deslaves e inundaciones, muchos de ellos provocados por tormentas tropicales y son la principal causa de activación del servicio de Protección Civil.

Finalmente, una tercera amenaza la constituyen los volcanes. En 2005 el volcán Ilimoteppec en Santa Ana hizo erupción, arrojando rocas a gran distancia y vertiendo lodo y lava por su pendiente. En el año 2013, el volcán Chaparrastique de San Miguel emanó

gases y cenizas a gran distancia, alcanzando la capital San Salvador a más de 150 km; posteriormente ha tenido pequeños incidentes que han afectado a las ciudades vecinas y han activado a Protección Civil en la zona.

Con este contexto, una de las nuevas atribuciones de la Fuerza Armada tras la reforma constitucional generada por los acuerdos de paz fue la autorización para el uso de la Fuerza Armada en las tareas de contención y gestión de la emergencia (Art. 211, inc. 4°), aun y cuando el sistema de protección civil es dirigido por autoridades civiles. La Ley del Sistema Nacional de Protección Civil es el marco legal regulatorio del funcionamiento en este campo y establece el marco estratégico y ejecutivo de actuación tanto en el nivel central como departamental, municipal y comunitario con instancias responsables a cada nivel.

A la cabeza del sistema, el nivel central de conducción estratégica-denominado Comisión Nacional de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres- está a cargo del Ministerio de Gobernación, el cual cuenta con una Dirección General de Protección Civil que funciona como ente ejecutivo y articulador en la materia.

El Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019 dispone la participación de la Fuerza Armada en el ámbito de la protección civil cuando establece en su objetivo 10, estrategia E.10.3. Fortalecimiento del Sistema de Defensa Nacional para salvaguardar la soberanía y promover el desarrollo y la paz, como línea de acción: “L.10.3.5. Fortalecer las capacidades y participación de la Fuerza Armada dentro del Sistema Nacional de Protección Civil.”

Luego, el Plan Nacional de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres reconoce la participación de la Fuerza Armada en seis de sus siete comisiones sectoriales, de las cuales, en cinco (Técnica-científica, Servicios de Emergencia, Seguridad, Salud, Infraestructura y servicios básicos) su tarea es apoyo, mientras que funge como coordinación de la Comisión de Logística, la cual tiene como función la distribución y resguardo de la ayuda nacional o internacional recibida para atender las emergencias.

El Comando de Doctrina y Educación Militar tiene un área especializada dedicada a la formación y entrenamiento para el despliegue y funcionamiento de la Fuerza Armada en caso de desastre o calamidad y desarrolla anualmente simulacros virtuales con la participación de múltiples instituciones públicas para desarrollar las capacidades de coordinación y toma de decisiones.

El componente de Seguridad del Sistema Nacional de Protección Civil es coordinado por la Policía Nacional Civil, lo cual implica la coordinación con los niveles territoriales departamentales, municipales y comunitarios, para organizar la evacuación de población amenazada o damnificada por desastres. Cuenta con el apoyo de la Dirección General de Protección Civil y de la Fuerza Armada.

Además, la Fuerza Armada apoya con sus capacidades labores de mitigación de desastres. Por ejemplo, en el mes de abril de 2017, un enjambre sísmico afectó a la zona

central del país y provocó derrumbes menores en laderas, pero causando una víctima mortal. Ante la emergencia, el Ministerio de Obras Públicas en coordinación con el Ejército, realizó obras de mitigación de desastres, removiendo rocas mediante explosivos manipulados por especialistas militares.²⁴

Otra de las labores realizadas por la Fuerza Armada para la protección civil es su labor en la atención de incendios forestales, situación relativamente frecuente en la estación seca y para lo que ha dedicado una importante cantidad de elementos y recursos. En el período de junio 2015 a mayo 2016 involucró a más de 1.700 elementos y gastó cerca de \$30 mil dólares en apoyo aéreo con helicópteros.²⁵

No hay dificultades substanciales en el análisis del papel de la institución armada en materia de protección civil. En la actualidad, hay un posicionamiento claro de la Fuerza Armada como institución al servicio de los esfuerzos de protección civil y de reconstrucción como parte de un equipo gubernamental más amplio bajo conducción civil, labor que forma parte de la misión que le encomienda la Constitución.

No obstante lo anterior, siempre aparece el dilema sobre la necesidad de fortalecer entidades civiles especializadas en la materia o mantener el apoyo de la Fuerza Armada como en la actualidad, discusión que pasa por la capacidad del Estado para mantener una institucionalidad permanente. De momento el esquema asumido es funcional a la realidad institucional y fiscal del país.

Conclusiones

• El uso del Ejército en nuevas funciones diversas a su rol tradicional, al margen del estudio del marco general, no puede aislarse de la manera en como una sociedad y su estado gestionan la conflictividad en sus diversas expresiones. En el caso salvadoreño el uso del Ejército en labores de seguridad pública se basa en el presupuesto de la necesidad de una mayor capacidad del sistema de seguridad y justicia para dar cobertura territorial y control poblacional.

Sin embargo, como la evidencia histórica lo ha demostrado, un enfoque unidimensional para el abordaje del fenómeno de la violencia y el crimen basado en el control no tiene la capacidad por sí solo de generar un cambio, por lo que mantener un esquema de esta naturaleza puede ser poco útil, o hasta contraproducente.

Lo ideal es fortalecer la institucionalidad de los estados cada cual en sus respectivas competencias. No obstante, la realidad fiscal y las emergencias sociales, mezcladas con las ansiedades políticas, llevan a varios países como El Salvador a tomar medidas “provisionales” o sucedáneos para atajar la elevada presión de la demanda social de seguridad y otros servicios. Lo urgente supera lo importante.

24 Mendoza, Beatriz. “Primera detonación en Los Chorros ‘no salió como se esperaba’ en La Prensa Gráfica, 13 de abril de 2017. Recuperado de <http://www.laprensagrafica.com/2017/04/13/demoleran-rocas-con-explosion-controlada-en-carretera-los-chorros>

25 Ministerio de la Defensa Nacional (2016). Informe de Labores. Junio 2015-mayo 2016. San Salvador: Ministerio de la Defensa Nacional.

Una importante lección del proceso de paz de El Salvador es no subestimar la gran necesidad de contar con instituciones de seguridad en un contexto de grandes transformaciones sociales. Lastimosamente, el modelo ideal previsto en los acuerdos no caminaba al tiempo de la demanda social, generando un vacío de autoridad que propició la proliferación de muchos crímenes, pero también la aceleración que favoreció la cantidad sobre la calidad de fuerzas de seguridad limitó su capacidad de respuesta. Es importante planificar cuidadosamente los procesos de reforma del sector seguridad de manera que se acoplen adecuadamente a las necesidades de la sociedad.

El tomador de decisiones enfrenta la urgencia de dar respuesta a las necesidades más sentidas de la población, pero carece muchas veces del tiempo o de los recursos para responder de manera adecuada, por lo cual, opta por medidas de emergencia o excepcionales como la militarización de la seguridad pública, por ejemplo, pero cada contexto determina los alcances e impactos de estas medidas. En el caso salvadoreño, la Fuerza Armada es la institución pública con mayor confianza por parte de la población, lo que le brinda un contexto social más abierto a su participación en acciones de incidencia social.

Es importante destacar que en el caso salvadoreño se ha avanzado en la promoción de la autoridad política civil en diversas áreas de gobierno como la seguridad pública y la gestión de riesgos y protección civil, así como en la atención de la población que formó parte de los bandos armados durante el conflicto que finalizó en 1992. Lo cual, en cierta medida, compensa en alguna medida el uso extraordinario o no ordinario del Ejército en ciertas temáticas manteniendo el control civil.

Hay un consenso tácito tanto en el nivel político como en el institucional de que el resultado del uso extraordinario de la Fuerza Armada puede acarrear el desgaste de la misma, por lo que se plantea la necesidad de una estrategia de salida. Las perspectivas de cambio en la política de seguridad en El Salvador, de demostrar su sostenibilidad, deberán ir considerando la normalización del sector seguridad pública, reduciendo la participación militar paulatinamente hasta reducir su participación en áreas estratégicas donde sus competencias sean complementarias, tales como la protección de fronteras contra delincuencia transnacional.

Misiones y roles del Ejército frente a amenazas no tradicionales. El caso de Guatemala.

Claudine Ogaldes*

Introducción

• Los Acuerdos de Paz plantean que la paz firme y duradera requiere el respeto a los derechos humanos, el carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe de la nación guatemalteca, el desarrollo económico del país con justicia social, la participación social, la conciliación de intereses y el fortalecimiento de la institucionalidad democrática. Dentro de este concepto, la seguridad ciudadana y la seguridad del Estado son inseparables del pleno ejercicio por los ciudadanos de sus derechos y deberes políticos, económicos, sociales y culturales. Los desequilibrios sociales y económicos, la pobreza y la pobreza extrema, la discriminación social y política, la corrupción, entre otros, constituyen factores de riesgo y amenazas directas para la convivencia democrática, la paz social y, por ende, el orden constitucional democrático.

Este modelo parte del presupuesto de que la identidad de una sociedad se forma a partir de consensos, los cuales llegan a la postulación de los derechos humanos y el estado democrático como el fundamento de la integridad de una sociedad; y para preservar esto el modelo de la seguridad democrática impulsa un mecanismo sistémico de protección y consolidación de los principios de derechos humanos y del Estado democrático.¹

La seguridad es un tema prioritario para los guatemaltecos, debido a que el país sufre uno de los niveles más altos de violencia en el mundo, con una tasa de 26 homicidios por 10,000 habitantes.² A partir de ello los distintos gobiernos han autorizado al Ejército de Guatemala a realizar operaciones de apoyo a la Policía Nacional Civil y reducir los niveles de inseguridad en el país; en ese sentido las fuerzas militares cumplen funciones de: mantenimiento del orden público, protección de infraestructura estratégica; lucha contra el tráfico de personas, lucha contra el narcotráfico y contrabando y tráfico de armas, municiones y explosivos, secuestro y extorsión, ello respaldado por la Constitución Política de la República,

la cual 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” (artículo 244), lo cual contraviene los Acuerdos de paz y la Ley Marco de Seguridad Democrática, la cual señala que la seguridad interior es función del Ministerio de Gobernación y por lo tanto de la Policía.

Otra de las funciones en las que el Ejército de Guatemala tiene un rol protagónico es en la gestión de riesgo, ello se debe a que la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres del Sistema de Naciones Unidas clasifica a Guatemala como uno de los países más vulnerables del mundo por efectos del cambio climático, debido a la confluencia de

*Doctora en Sociología y Ciencia Política de la Universidad Pontificia de Salamanca. Investigadora del Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible (IEPADES). Doctora en Sociología y Ciencia Política de la Universidad Pontificia de Salamanca.

1 Ver Orozco, G. (2006). *Problemas y desafíos de la seguridad en la globalización*. Buenos Aires: Centro Argentino de Estudios Internacionales.
2 STCNS (2017). *Reporte Estadístico*. Guatemala: STCNS.

tres placas tectónicas continentales, cadena de treinta y tres volcanes de los cuales cuatro mantienen actividad constante, con hidrología de tres grandes vertientes -Pacífico, Atlántico y Golfo de México y con treinta y ocho ríos, lo que la hace susceptible a movimientos telúricos, inundaciones, deslizamientos e incendios forestales, entre otros.³

Esta incursión del Ejército en funciones, más allá de las tradicionales, se debe a que la realidad de Guatemala señala como principales problemas de seguridad al narcotráfico, el sicariato, las pandillas juveniles, y las extorsiones, entre otros.

1. Seguridad Pública

1.1 Contexto de seguridad

Con la firma de los Acuerdos de paz, la violencia en Guatemala ya no tiene los rasgos de una violencia política-militar de Estado, sino más bien de carácter civil con rostro de ciudadanos comunes, pandilleros, narcotraficantes e integrantes de redes de crimen organizado, entre otros. De esta manera, actualmente dicha violencia no solamente atenta contra el bienestar de todos los ciudadanos guatemaltecos, sino también contra la soberanía y la posibilidad de gobernabilidad del mismo Estado.

Los Acuerdos de Paz y, de forma especial, el Acuerdo de Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática (AFPC) firmado a fines de 1996, constituyen el primer esbozo completo de una reforma del Estado en la perspectiva de la construcción de un Estado democrático. Ello implica la transformación del Ejército de un participante activo y beligerante en la política doméstica a uno que se dedique exclusivamente a la defensa nacional o a temas de seguridad nacional. Esto ha sido complicado para el caso, ya que los Acuerdos establecen un enfoque multidimensional de la seguridad. Este enfoque incluye el conjunto de principios, políticas, objetivos, estrategias, procedimientos, organismos, funciones y responsabilidades de los componentes del Estado en materia de seguridad, que garantizan su independencia, soberanía e integridad, y los derechos fundamentales de la población, consolidando la paz, el desarrollo, la justicia y el respeto de los derechos humanos.

Los Acuerdos de paz y la Ley marco de seguridad democrática definen para Guatemala la implementación de una seguridad democrática como la acción del Estado que garantiza el respeto, promoción y tutela de la seguridad, al mismo tiempo que el pleno ejercicio de los derechos humanos, mediante la creación de condiciones que le permita a la persona su desarrollo personal, familiar y social en paz, libertad y democracia. De esa cuenta la definición de “seguridad” se amplía para incluir temas como la lucha contra el narcotráfico y la delincuencia, y el desarrollo económico y social. En ese contexto, y debido a que no ha habido una reforma constitucional, el Ejército de Guatemala se convierte en una institución multipropósito cuyo accionar central está fundamentalmente en operaciones que no son las convencionales para la defensa de la soberanía del Estado y la integridad del territorio.

³ EIRD (2013). *Impacto de los desastres en América Latina y el Caribe 1990-2013*. Panamá: UNISDR.

En 2015 se publicó el Libro Blanco de la Seguridad⁴ en el que se explicitaban los lineamientos generales de la política de seguridad con base a lo planteado en la Ley Marco de Seguridad Democrática. Siempre con el marco referencial de dicha Ley, ese mismo año -luego de un proceso de diálogo de interacción entre civiles y militares- se publica el Libro Blanco de la Defensa Nacional⁵ el cual, luego de una revisión estratégica del entorno de la defensa, plantea la Política de Defensa de la Nación. El Libro además incluye el rol del Ejército para intervenir frente a necesidades nacionales como la gestión de desastres, la defensa civil y el apoyo a otras Fuerzas de seguridad pública.

En ese sentido, la doctrina del Ejército contenida en el Libro Blanco de la Defensa Nacional establece “las bases para su preparación y empleo de la fuerza, con una estrategia central orientada a fortalecer el diálogo y la búsqueda de consensos”, abarcando el conjunto de valores y principios que identifican a la democracia, la libertad y el Estado de Derecho. **Todo ello fundamentado en el artículo 244 de la Constitución Política de la República de Guatemala, que establece que la seguridad interior y exterior son competencia del Ejército**, asignando las funciones del Ejército en el tema de la seguridad interior⁶, de la siguiente manera:⁷

- Cooperar con la Policía Nacional Civil en asuntos de seguridad interna en el combate de la delincuencia común y las maras.
- Asistencia y cooperación en el control y combate de la producción, fabricación, uso, tenencia, tráfico y comercialización de estupefacientes, psicotrópicos y demás drogas relacionadas con la narcoactividad.
- Combatir los delitos de plagio y secuestro.
- Combatir el contrabando y la defraudación.
- Combatir la depredación de bosques.
- Contribuir a la conservación del patrimonio cultural.
- Combatir el trasiego de armas.
- Cooperar con otras Instituciones en caso de desastres naturales.
- Prestar ayuda humanitaria frente a cualquier desastre natural.
- Prestar vigilancia en el perímetro de los centros de detención preventiva y de los establecimientos en que se cumplen condenas penales, centros de rehabilitación y demás lugares de reclusión.
- Participar en actos de calamidades o emergencias.

4 http://stcns.gob.gt/docs/2015/Libro_Blanco/Libro-Blanco-de-Seguridad-de-Guatemala.pdf

5 <http://www.mindef.mil.gt/pdf/Libro%20de%20la%20Defensa%20Nacional%20de%20la%20Rep%C3%BAblica%20de%20Guatemala,%20Evolucion%20%202015.pdf>

6 Entendiendo que la seguridad interior enfrenta de manera preventiva y directa el conjunto de riesgos y amenazas provenientes del crimen organizado, delincuencia común, en defensa del estado democrático de derecho.

7 <http://www.mindef.mil.gt/pdf/Libro%20de%20la%20Defensa%20Nacional%20de%20la%20Rep%C3%BAblica%20de%20Guatemala,%20Evolucion%20%202015.pdf>

- Participar en lo relacionado a la ley Constitucional de Orden Público de acuerdo con las distintas gradaciones.
- Apoyar a la Dirección General de Migraciones, a través del control de fronteras, en la zona limítrofe.
- Solo en casos excepcionales y a petición del Ministerio Público el Ejército puede actuar en capturas y allanamientos.

Debido al incremento de la actividad delictiva, organizada y común, el gobierno tomó la decisión de utilizar al Ejército en tareas policiales por medio de operativos de combate a la delincuencia o patrullajes para dar seguridad a la ciudadanía.

Bajo ese marco, el Decreto Legislativo 40-2000 (aprobado el 7 de junio de 2000) regula el empleo del Ejército de Guatemala en Apoyo a las Fuerzas de Seguridad Civil de la siguiente manera: “Sin carácter limitativo, la asistencia y cooperación referidas, incluye de manera especial el control y combate de la producción, fabricación, uso, tenencia y tráfico y comercialización de estupefacientes, psicotrópicos y demás drogas relacionadas con la narcoactividad; los delitos de plagio o secuestros; el contrabando; la depredación de bosques; la conservación del patrimonio cultural; el trasiego de armas y demás hechos que por su gravedad y trascendencia se considere conveniente que requieran el apoyo del Ejército de Guatemala (Artículo 4)”.⁸

1.2 Definición y naturaleza de los roles

Además del Decreto Legislativo 40-2000, el Ejército de Guatemala opera por el siguiente marco legal:

- Constitución Política de la República, reformada por Acuerdo legislativo 18-93 del 17 de Noviembre de 1993.
- Decreto 7 de la Asamblea Nacional Constituyente, Ley de Orden Público.⁹
- Decreto 18-2008 del Congreso de la República de Guatemala, Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad (LMSNS).¹⁰
- Decreto 72-90 del Congreso de la República, Ley Constitutiva del Ejército de Guatemala.
- Decreto 109-96 del Congreso de la República, Ley de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres.¹¹

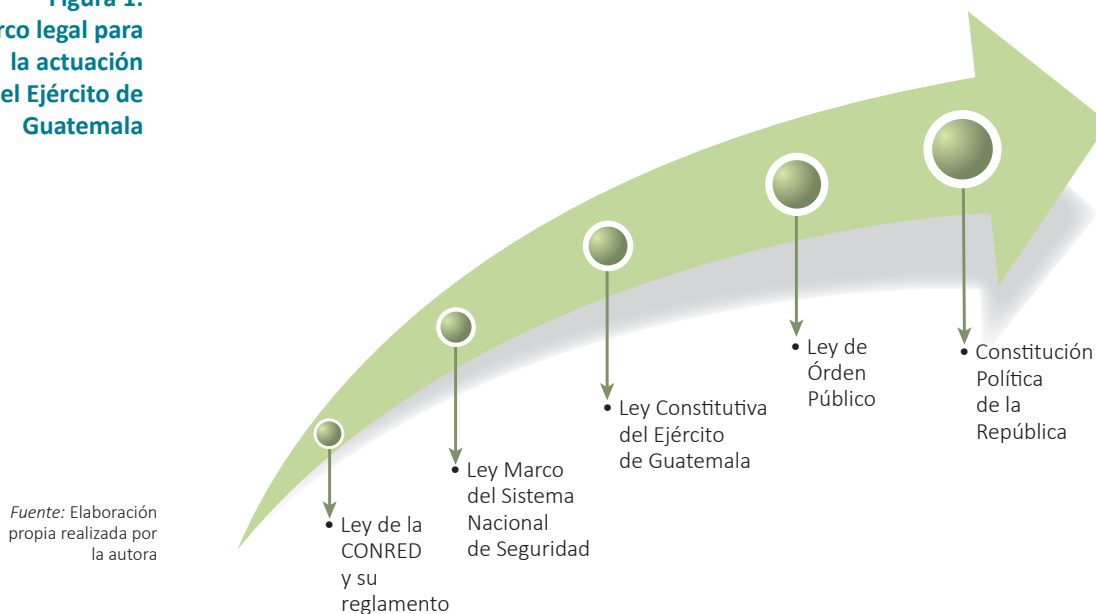
⁸ <http://relapt.usta.edu.co/images/2000-Ley-de-Apoyo-a-las-Fuerzas-de-Seguridad-Civil-Decreto-40.pdf>

⁹ <http://www.congreso.gob.gt/manager/images/638F5895-7EB6-D0A0-3D64-52D2EB133E63.pdf>

¹⁰ http://www.mindef.mil.gt/leyes_reglamentos/leyes_y_reglamentos/ley_marco_d018-2008.pdf

¹¹ http://www.conred.gob.gt/www/documentos/base_legal/Ley_CONRED.pdf

Figura 1:
Marco legal para
la actuación
del Ejército de
Guatemala



Adicionalmente, Guatemala cuenta con políticas públicas y políticas de Estado en los sectores de seguridad y defensa, tales como: la Política Nacional de Seguridad, Agenda de Riesgos y Amenazas, Agenda Estratégica de Seguridad de la Nación y el Plan Estratégico de Seguridad de la Nación, los cuales basados en la LMSNS, establecen los mecanismos de coordinación e integración de esfuerzos de la institucionalidad en materia de defensa nacional, seguridad pública, defensa civil e inteligencia, a los cuales está sujeto el Ejército de Guatemala, como parte del Sistema de Seguridad.

Mantenimiento del orden público

La Policía Nacional Civil es la encargada de mantener el orden público interno. En la Ley de Orden Público¹² se establecen los Estados de excepción, en los cuales se debe definir el apoyo del Ejército a la PNC en las operaciones de mantenimiento del orden público y para ello se implementa un acuerdo gubernativo específico por tiempo limitado. Tal es el caso del estado de sitio actual en los municipios de Ixchiguan y Tajumulco, San Marcos, Decreto Gubernativo 2-2017 del 10 de mayo¹³ (con una vigencia de 30 días) debido al conflicto limítrofe que existe entre ambos municipios y por el incremento de enfrentamientos armados en la zona. El decreto, establece que el Presidente de la República ejercerá el gobierno en su calidad de Comandante General del Ejército de Guatemala, a través del Ministerio de la Defensa, facultando así al Ejército a realizar acciones de mantenimiento del orden público.

¹² <http://www.congreso.gob.gt/manager/images/638F5895-7EB6-D0A0-3D64-52D2EB133E63.pdf>

¹³ http://www.minfin.gob.gt/images/downloads/leyes_acuerdos/decretopres2_120517.PDF

Protección de infraestructura estratégica

La infraestructura estratégica de la nación es responsabilidad del Ejecutivo, porque se refiere a carreteras de primer orden, a instalaciones como oficinas de gobierno, hospitales, comunicaciones, abastecimiento de agua y otras que no pueden dejar de funcionar, aunque haya ocurrido un desastre devastador. El Ejército no ha jugado un papel preponderante en la protección de la infraestructura del país -vías, oleoductos y sistemas de suministro de servicios públicos- ni en la preservación del derecho de libre movilización a través de todo el territorio, excepto cuando el Presidente de la República le asigna esa función, como en el caso del terremoto en San Marcos en 2012, donde el Ejército recibió la instrucción de reconstruir las viviendas de la población afectada.

Control de fronteras

Al Ejército de Guatemala le corresponde mantener la soberanía y la integridad del territorio (objetivos nacionales permanentes) de acuerdo a la Constitución Política de la República (artículo 244).¹⁴ Por lo tanto, es responsable del control y protección del espacio aéreo, marítimo y terrestre nacional, asegurando la integridad, movilidad y el patrimonio de las personas; y, permitiendo el flujo de bienes, servicios e información. Para asegurar áreas de interés en las fronteras del país y la zona de adyacencia con Belice, las brigadas militares en los departamentos que colindan con países vecinos fueron creadas con el propósito de velar por la franja de frontera y el límite político internacional.

Lucha contra el tráfico de personas, lucha contra el narcotráfico y contrabando y tráfico de armas, municiones y explosivos, secuestro y extorsión

Estos son acciones realizadas por grupos criminales de acuerdo a la Ley contra la Delincuencia Organizada y se encuentran en el ámbito de la seguridad interior la cual está bajo la responsabilidad de la Policía Nacional Civil. Para ello el Ministerio de Gobernación ha creado dentro de la PNC la Subdirección General Análisis e Información Antinarcótica (SGAIA) como unidad encargada de combatir el narcotráfico.

Sin embargo, tal y como se señaló con anterioridad, el Decreto Legislativo 40-2000, Ley de Apoyo a las Fuerzas de Seguridad Civil, establece que la PNC podrá ser apoyada por el Ejército en sus funciones de prevenir y combatir el crimen organizado y la delincuencia común. Para el caso específico de combate al narcotráfico y contrabando, en 2012 el entonces presidente Otto Pérez Molina planteó lo siguiente: “Demando de ustedes todo su empeño para cumplir el mandato constitucional con énfasis en la meta que les trazo: lograr la interdicción de las amenazas externas y contribuir a neutralizar a los grupos armados ilegales, mediante el empleo del poder militar, por medio de la recuperación

¹⁴ https://www.oas.org/juridico/mla/sp/gtm/sp_gtm-int-text-const.pdf

y mantenimiento del control de los espacios aéreos, marítimos y terrestres”.¹⁵ **Con este planteamiento, Guatemala decide la utilización de las fuerzas armadas para combatir el narcotráfico.**

Para responder a dicha demanda presidencial, al interior del Ejército se crearon cinco unidades élite (Fuerzas de Tarea) destinadas a combatir dicho flagelo. Los Acuerdos gubernativos que crean dichas Fuerzas de Tarea plantean que las mismas tienen por objetivo: “efectuar operaciones interinstitucionales en materia de seguridad, con la finalidad de prevenir, combatir, desarticular y erradicar acciones criminales en toda la República”¹⁶. El mismo documento señala que “se le dará prioridad a las áreas fronterizas y las áreas de alta incidencia de crímenes perpetuados por la delincuencia común o crimen organizado”¹⁷. Además, el Ejército debe efectuar operaciones que permitan desarticular, erradicar y combatir este flagelo. Estas fuerzas han contado con el apoyo en equipo y capacitación militar y policial de Estados Unidos de América¹⁸ y de Brasil.

Para realizar la labor de combate al narcotráfico y contrabando, estas Fuerzas de Tarea están integradas por el Ministerio de Gobernación y el de la Defensa Nacional. Además, pueden efectuar coordinaciones con el Ministerio Público (MP), la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) y otras instituciones del Estado, así como con entidades nacionales e internacionales que se estimen necesarias.

2. Gestión de riesgo a desastres

El Ejército de Guatemala tiene un rol protagónico ante los desastres y/o emergencias que se den en el país debido a que el Ministro de la Defensa Nacional es la máxima autoridad del Sistema. Para asumir ese rol, el Ministerio ha creado la Unidad de Gestión de Riesgos¹⁹ y la Unidad Humanitaria de Rescate (UHR-CFAC-GT) y tiene además un funcionario de enlace permanente en la Ley de la Coordinadora Nacional de Reducción de Desastres (CONRED) en todos los niveles: nacional, departamental y municipal.

Este funcionario es responsable de integrar el Sistema de Enlaces Interinstitucionales, y el Centro de Operaciones de Emergencia Nacional (COE) cuando este se active. Por otro lado, debido a que el Ejército tiene desplegado personal en todo el territorio nacional, son los primeros en llegar a los lugares donde se produzca una situación y por lo tanto

15 <https://www.americaeconomia.com/politica-sociedad/politica/guatemala-presidente-otto-perez-solicita-uso-de-poder-militar-contra-el-c>

16 Acuerdo Gubernativo 32-2016 con el cual se crea la Fuerza de Tarea Interinstitucional Xinca.

17 *Ibidem*.

18 El apoyo por parte de los Estados Unidos de América al Ejército de Guatemala implicó la reanudación de la ayuda militar y consistió en un único desembolso de 3.2 millones de dólares, el cual se utilizó para mejorar la capacidad del Ejército y así impedir que cargamentos de droga lleguen a ese país, en el marco de su política de combate al narcotráfico hacia Centroamérica con el “Plan CARSI (Iniciativa de Seguridad Regional para Centro América)”.

19 Por ley, cada una de las instituciones del Estado debería contar con una Unidad de Gestión de Riesgos encargada de diseñar e implementar las estrategias que permitan la gestión de políticas y procedimientos institucionales y la formulación, aplicación e implementación de medidas de gestión de reducción del riesgo al interior de la institución. En ese sentido, algunas instancias gubernamentales ya cuentan con dichas Unidades, tales como Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Ministerio de Educación, Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, entre otros. El Ministerio de la Defensa Nacional recientemente estableció dicha Unidad en su estructura institucional.

son responsables de Comando de Incidentes y de la búsqueda y rescate, si es necesario, en las primeras 72 horas.

La Unidad de Gestión de Riesgos fue creada con el nombre de Dirección de Gestión Integral de Reducción de Riesgos del Ministerio de la Defensa Nacional (DGIRDD-MDN) a finales del año 2015, e inició su funcionamiento en el 2016. Su base central está en la ciudad capital de Guatemala. Cuenta con un Director (con el grado de Coronel) y tiene a su cargo la UHR-CFAC-GT. En cuanto a recursos, tiene asignado una cocina móvil, cuatro vehículos especiales, ambulancia y tienen a su disposición los helicópteros del Ejército de Guatemala y, en caso de emergencias o desastres todos los recursos del Ministerio de la Defensa pueden pasar a su uso.

DGIRDD-MDN tiene como visión ser el ente rector militar regional de acuerdo a los Protocolos internacionales de Gestión Integral de Reducción Riesgos (GIRR) y Gestión de Desastres (GD), en el ámbito nacional o internacional. Relacionado con lo anterior, su misión es asesorar en la coordinación estratégica, política operacional y militar a nivel interinstitucional en el ámbito nacional, regional, internacional o a requerimiento de la ONU, sobre el empleo de unidades del Ejército de Guatemala en la gestión de reducción de riesgos y gestión de desastres.

Adicionalmente, DGIRDD-MDN es la instancia encargada del MDN de coordinar los esfuerzos del Ejército en los temas de: gestión de desastres, reconstrucción, gestión integral de reducción de riesgos, acción, preparación, UHR-CFAC-GT, análisis de amenazas y vulnerabilidades.

Para el cumplimiento de esta función el Ejército de Guatemala incluye el tema como parte de sus políticas, planes, manuales e instrumentos de acción internos, por lo que es parte de sus programas de formación. En cada brigada y comando militar a nivel nacional hay oficiales superiores nombrados para desempeñar funciones de Relaciones Civiles, quienes coordinan las acciones de asistencia y ayuda humanitaria. Cada uno de los destacamentos cuenta además con equipos tácticos en apresto para reaccionar de inmediato ante cualquier acontecimiento, quienes emprenden acciones iniciales cuando sucede un incidente. Estos equipos tácticos posteriormente son reforzados con la UHR-CFAC-GT y Reservas Militares en caso que sea necesario.

La UHR-CFAC-GT fue implementada en el Ejército como una herramienta política militar en situaciones de desastres declarados a nivel nacional. Es decir, busca ser la respuesta militar inmediata del estado de Guatemala en caso de desastres. La misma instancia fue creada en cada una de las fuerzas armadas de los países centroamericanos por medio del Consejo Superior de la Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas. En su III reunión ordinaria (el 24 de mayo de 1,999, en la República de El Salvador), este Consejo creó la Unidad Humanitaria y de Rescate (UHR-CFAC) mediante el Acta No. 005/99, con la finalidad de satisfacer los requerimientos de apoyo en tiempo y espacio a los países miembros en casos de desastres naturales o antropogénicos, El 24 de Mayo del 2000, se efectuó la ceremonia oficial de constitución de la Unidad Humanitaria y de Rescate de la CFAC en la República de El Salvador.

Para el caso de la UHR-CFAC de Guatemala su misión es ejecutar operaciones humanitarias y de rescate a orden, en cualquier parte del territorio nacional, país miembro de la conferencia u otro que lo solicite, en que se presente un desastre, a fin de salvar y proteger la vida humana y mitigar los efectos del desastre. Para ello dispone de una unidad equipada con movilidad terrestre y aérea, eficiente en operaciones de ayuda humanitaria, en la prevención y mitigación de riesgos, así como en la preparación de respuesta ante desastres y emergencias, que afecten a los ciudadanos, desarrollando misiones en el ámbito nacional e internacional.

3. Postconflicto

Desminado

Al finalizar el conflicto armado interno, y producto del Acuerdo sobre el cese al fuego, el Ejército de Guatemala inició operaciones de remoción de minas antipersonales, especialmente las colocadas en las áreas ubicadas cerca de comandos militares y centros poblados. Para ese efecto, el Ejército de Guatemala creó una unidad específica en el Cuerpo de Ingenieros (CIEG), que tenía a su cargo la destrucción de minas y/o artefactos explosivos detectados, teniendo a su cargo todo el territorio nacional. Dicha unidad, fue la responsable de las operaciones directas de detección, remoción y destrucción de las minas antipersonal instaladas en el territorio nacional, con el apoyo de la OEA/ MARMINCA, el Cuerpo Voluntario de Bomberos y ex miembros de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG).

Las operaciones de desminado iniciaron en 1998. Durante los siete años del programa de desminado, se alcanzó a cubrir 1.800 comunidades poblacionales e informar a medio millón de habitantes sobre la existencia de esta letal arma de guerra dispersa en todo el territorio nacional. Las operaciones de desminado y destrucción de artefactos explosivos lograron ubicar y destruir 4.127 artefactos explosivos. Se encontraron, además de minas antipersonal, artefactos explosivos como morteros, granadas de mano, munición dispersa, bombas de avión y minas hechizas, entre otros.²⁰

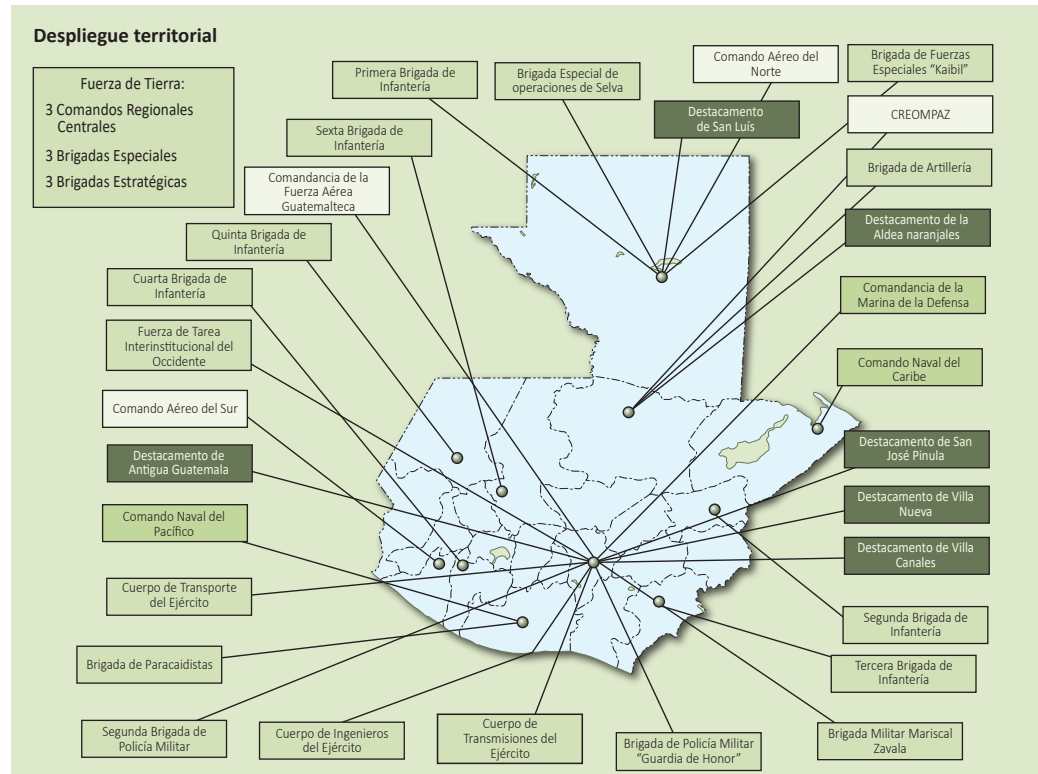
4. Organización y despliegue territorial

Según el artículo 244 de la Constitución, 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. El mando máximo lo ostenta el Presidente de la República de Guatemala quien es el Comandante General. El Ministro de Defensa es responsable del seguimiento de las políticas de gobierno y transmite sus órdenes a través del Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional, quien es el responsable de la operatividad de las diferentes unidades.

²⁰ OEA (2005). *Comunicado de prensa: OEA y Gobierno de Guatemala concluyen desminado*. Guatemala: OEA.

El despliegue territorial está establecido de la siguiente manera:

Figura 2:
Despliegue territorial del Ejército de Guatemala



Fuente: RESDAL (2016). *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe.*

En cuanto a control de fronteras, las brigadas militares en los departamentos que colindan con países vecinos fueron creadas con el propósito de velar por la franja de frontera y el límite político internacional. Las operaciones que realizan consisten en patrullaje y presencia militar en los pasos fronterizos en coordinación con otras instituciones del Estado, con el objeto de prevenir el trasiego ilegal de cualquier mercancía, producto o armamento.²¹

En las fronteras se encuentran instaladas cinco Brigadas de Infantería, una Brigada de Operaciones de Montaña y una Brigada Especial de Operaciones de Selva. En el caso específico de la frontera con Belice, en el año 1995 se instaló un destacamento militar en la aldea Los Olivos, Dolores, Petén, con el objetivo de evitar nuevas incursiones del Ejército beliceño al país debido a que tropas beliceñas quemaron plantaciones guatemaltecas y que helicópteros del vecino país violaron el espacio aéreo. Además de la instalación de un destacamento, el Ejército patrulla con helicópteros la demarcación territorial con Belice.²²

En 2016, luego de un ataque armado perpetrado²³ por soldados beliceños contra una familia en la zona de adyacencia que provocó la muerte de un niño de 13 años, el Presidente de la República ordenó que se ejerciera “un estricto ejercicio de protección a la soberanía del río Sarstún y toda la línea de adyacencia, para garantizar que no haya más abusos de parte

21 Caal, C. (2014). “El Ejército de Guatemala en el ámbito de la seguridad nacional” en *Revista Militar*, Guatemala: Ministerio de la Defensa Nacional.

22 Stewart, D (2016). “Guatemala destacamento militar en frontera con Belice”, en *Prensa Libre*, 21 de abril de 2016.

23 19 de abril de 2016.

de las fuerzas de defensa de Belice”. Así, tres mil soldados fueron enviados a la zona de adyacencia y al río Sarstún para reforzar la presencia militar, y el Comando Naval del Caribe de Guatemala desplegó embarcaciones en los alrededores del lugar.²⁴

En cuanto a la lucha contra el narcotráfico y el tráfico de personas,²⁵ las mismas brigadas mantienen control para evitar la proliferación de pistas de aterrizaje clandestinas o pasos vehiculares improvisados para ilícitos que el crimen organizado trata de construir en áreas próximas al límite político internacional. Todo el límite internacional del Estado de Guatemala presenta facilidades para el paso a pie (porosidad) por lo cual requiere vigilancia constante con medios aéreos, terrestres, marítimos y fluviales para evitar traslado clandestino de personas o mercancías, y la depredación de la Biosfera Maya con sus sitios arqueológicos.

Por otro lado, la Brigada de Fuerzas Especiales “Kaibil” posee unidades con movilidad para desempeñarse en cualquier escenario del territorio nacional, equipadas para responder ante cualquier amenaza dirigida hacia personas, instalaciones o zonas geográficas. Dichas unidades se encuentran organizadas para el rescate de rehenes en áreas urbanas y semiurbanas, así como para efectuar incursiones con francotiradores en búsqueda de información y toma de objetivos. Adicionalmente, los miembros de estas unidades están entrenados y adiestrados para ejecutar operaciones de interdicción, y de la misma forma para desarrollar operaciones en apoyo a otras instituciones del Estado como protección a dignatarios. Asimismo, estas realizan búsqueda y captura de personas vinculadas en actividades ilícitas. Dentro de su entrenamiento cabe mencionar el rescate de aeronaves y vehículos, con la capacidad de realizar operaciones en tierra ribereñas y operaciones aerotransportadas y aeromóviles (Caal, 2014).

En cuando al apoyo en los temas de seguridad pública, en el año 2015 el Ministerio de la Defensa creó el **Cuerpo Especial de Reservas para la Seguridad Ciudadana** (CERSC) mediante el Acuerdo Gubernativo 31-2015, cuya misión es “apoyar a las fuerzas de seguridad civil en sus funciones de prevenir y combatir el crimen organizado, la delincuencia común y el restablecimiento o mantenimiento de la seguridad ciudadana cuando las circunstancias demanden la asistencia, o los medios ordinarios de que dispongan las fuerzas de seguridad civil se estimaren insuficientes”.²⁶ Además, también son sus funciones actuar contra las amenazas de la delincuencia y el crimen organizado, y en ayuda humanitaria de manera conjunta con otras unidades orgánicas del Ejército de Guatemala.²⁷

Los Escuadrones del CERSC mantienen programas de entrenamiento orientados a la participación en operaciones conjuntas con la PNC. Los programas se extienden desde el adiestramiento para los reclutas que ingresan al Ejército hasta conocimientos, habilidades y destrezas técnicas propias de “Policía Militar” y combate en localidades (urbano).

24 Stewart, D. (2016). “Guatemala y Belice movilizan tropas a la zona de adyacencia” en *Prensa Libre*, 21 de abril de 2016.

25 Como se señaló con anterioridad existen las Fuerzas de Tarea Tecún Umán, Maya Chortí Kaminal y Xinca, que aunque están integradas por el Ejército cuentan con elementos de la PNC, por lo cual son interinstitucionales.

26 <http://igsns.gob.gt/pdf/Acuerdo31-2015escuadronesdecuerpospecial.pdf>

27 Monterroso, M. (2014). “El Ejército de Guatemala en el ámbito de la seguridad ciudadana” en *Revista Militar*, Guatemala: Ministerio de la Defensa Nacional.

El acuerdo gubernativo establece la organización y jurisdicción operacional del CERSC, de la siguiente manera:

Escuadrón	Jurisdicción operacional
Primer escuadrón	Ciudad capital en las zonas 1, 2, 3, 4, 8 y 9
Segundo escuadrón	Departamento de Guatemala específicamente los municipios de Santa Catarina Pínula, San José Pínula y en la ciudad capital en las zonas 5, 10, 13, 14 y 15
Tercer escuadrón	Departamento de Guatemala específicamente en los municipios de Mixco, San Juan Sacatepéquez, San Pedro Sacatepéquez, San Raymundo, Chuarrancho y en la zona 19 de la ciudad capital
Cuarto escuadrón	Departamentos de San Marcos y Quetzaltenango
Quinto escuadrón	Departamento de Guatemala específicamente en los municipios de San Pedro Ayampuc, Chinaulta, San José del Golfo, Palencia y en la ciudad capital en las zonas 6, 16, 17, 18, 24 y 25
Sexto escuadrón	Departamento de Guatemala específicamente en los municipios de Villa Nueva, Amatitlán, San Miguel Petapa, Villa Canales y en la ciudad capital en las zonas 7, 11, 12 y 21
Séptimo escuadrón	Departamentos de Huehuetenango y Quiché
Octavo escuadrón	Departamentos de Zacapa, Izabal y Chiquimula
Noveno escuadrón	Departamentos de Escuintla y Suchitepéquez

La jurisdicción operacional fue priorizada acorde a los departamentos y municipios del país que presentan más violencia. Los escuadrones del Cuerpo Especial de Reservas para la Seguridad Ciudadana están conformados por oficiales de carrera, oficiales de reserva y personal por contrato, siendo en su totalidad unos 4.400²⁸ miembros del Ejército²⁹.

Los miembros del CERSC son los encargados de apoyar al Ministerio de Gobernación en el tema de seguridad pública. Al trabajar con elementos de la PNC, se les conoce como **Fuerzas Combinadas de Seguridad de Guatemala**, y su misión es mejorar la seguridad pública realizando patrullajes y registro de vehículos, a la vez que capturan a infractores de la ley, especialmente a los peligrosos.

La fuerza de seguridad combinada fue creada en el año 2000, y cuenta con 4.400 efectivos castrenses y 3.000 agentes de la PNC. En los patrullajes, soldados y policías generalmente trabajan en equipos formados por dos soldados y un oficial de policía.

Tal y como se planteó con anterioridad, el Acuerdo gubernativo que crea los CERSC los divide en nueve escuadrones, de los cuales seis están asignados al departamento de Guatemala, y los otros tres realizan operativos en otros departamentos. Estos fueron creados para apoyar a la PNC de acuerdo a las necesidades de seguridad y se encargan junto con ella del combate de delitos específicos como extorsión o robo (Monterroso, 2014). Otra tarea que asumen es el establecimiento de puestos de registro, verificando que los vehículos no hayan sido robados y no transporten contrabando, como armas ilegales, municiones o drogas.

²⁸ Este número se ha mantenido desde su creación en 2015 hasta la fecha.

²⁹ Esta cantidad equivale al 14.2% el total de elementos del Ejército de Guatemala (31.000).

La Brigada Militar “Mariscal Zavala”, ubicada en la Ciudad Capital, mantiene puestos de control permanentes sobre dos de las cuatro vías de acceso a la misma, los cuales, en conjunto con la Superintendencia de Administración Tributaria y el Ministerio de Gobernación, permiten la prevención de accidentes, proporcionan auxilio vial y previenen el contrabando (Monterroso, 2014). Otra de sus misiones permanentes es brindar seguridad perimétrica en los centros de detención preventiva y de cumplimiento de condenas, en apoyo al Sistema Penitenciario.

Los CERSC fueron suprimidos en enero de 2017, cuando el Consejo Nacional de Seguridad autorizó un plan para que la PNC asuma completamente el rol de la seguridad pública y por lo tanto el retiro gradual de la participación militar en apoyo a la PNC.

La decisión tomada por el Consejo Nacional resultó de un proceso de planificación que inició formalmente con una mesa técnica interministerial en mayo de 2016. La base principal para la decisión final fue la confirmación del análisis y estudios que indicaron que las capacidades profesionales, técnicas, de investigación y equipamiento de la PNC son suficientes para tomar de manera completa los roles que le corresponden sin presencia militar en las calles. Posteriormente la PNC elaboró un estudio para analizar la incidencia criminal, determinando que únicamente necesitan del apoyo del Ejército en 30 municipios que corresponden a 5 departamentos: Guatemala, Escuintla, Chiquimula, Izabal y Petén.³⁰

El Plan del Consejo plantea el ordenamiento de roles en cuanto a seguridad interior y exterior y le asigna al Ejército de Guatemala la defensa en el contexto de la seguridad nacional, por lo que se han definido cinco áreas de misión que incluyen: fronteras nacionales y áreas de valor estratégico, protección a la infraestructura crítica, atención en desastres naturales, apoyo a la seguridad ciudadana y acciones en apoyo a la política exterior (en Operaciones de Paz y Observadores en la ONU).

En función de ello y a partir de enero 2017, el Ejército distribuyó los escuadrones del CERCS (4,400 elementos) a los departamentos requeridos. La segunda fase consistió en que la mitad de ese personal fuera retirada en el mes de abril para concentrarse en las zonas de frontera, especialmente en la frontera del Triángulo Norte y en áreas estratégicas de la frontera con México, para cumplir misiones de defensa de soberanía e integridad del territorio junto con las unidades regulares de las brigadas militares de los departamentos fronterizos. A su vez, cumplirán misiones de rescate, ayuda humanitaria ante fenómenos de la naturaleza, cooperación integral e interinstitucional, patrullaje de la biósfera, recursos naturales e infraestructura crítica. Otra parte será asignada a funciones de apoyo a la Infantería de Marina, para que, desplegados a lo largo de la línea costera, contribuyan a la interdicción de embarcaciones que logren llegar al litoral marítimo guatemalteco.³¹

La tercera fase del Plan aprobada por el Consejo Nacional iniciará en diciembre de 2017, al retirar la totalidad de elementos de seguridad de las calles, dejando a la PNC el control

³⁰ El acuerdo gubernativo de creación de CERSC incluía también los departamentos de Huehuetenango, Quiché, Zacapa y Suchitepéquez.

³¹ Ver Garrido, J. “PNC coordinará completamente el rol de seguridad” en *Siglo 21*, 30 de enero de 2017.

de la seguridad. La puesta en marcha de este plan ha generado diferentes pronunciamientos de la sociedad y algunas entidades desde el inicio de su ejecución: se argumenta que la seguridad que se percibe hoy es gracias a la presencia militar en las calles, y con su retiro se teme un repunte de la violencia.

Es conveniente a este respecto considerar dos aspectos. El primero es que la PNC ha venido trabajando un proceso de modernización y profesionalización durante varios años. Sus capacidades de investigación y prevención del delito ofrecen ya resultados mucho más concretos, especialmente en los casos de alto impacto donde se ha observado la pronta captura de responsables en hechos delictivos. El segundo aspecto a considerar es que la PNC reemplazará en las mismas cantidades de elementos militares de seguridad que sean retirados.

El objetivo de ordenar los roles policiales y del Ejército, de acuerdo al Plan del Consejo Nacional, permitirá el incremento de los niveles de seguridad en el país, dado que permite una mejor coordinación interinstitucional. Por ejemplo: buena parte de la delincuencia en el territorio se debe al tráfico de droga hacia el norte o venta al menudeo, provocando luchas por ese mercado ilícito o luchas territoriales entre bandas o pandillas que a eso se dedican. Fortaleciendo las capacidades navales de la Marina de la Defensa Nacional se aumentaría la posibilidad de interceptación de droga en el mar. De esta forma, la droga ya no llegaría a los barrios o lugares de tráfico terrestre, donde la PNC está a cargo, siendo el plan que la disminución de hechos de violencia sea secundada con esfuerzos para prevención del delito (Garrido, 2014).

Por otro lado las capacidades para el control del espacio aéreo se han incrementado con la instalación de radares primarios a cargo de la Fuerza Aérea Guatemalteca, en coordinación con la Dirección General de Aeronáutica Civil. De esta forma se evitaría, usando el mismo ejemplo, que vuelos ilícitos con droga penetraran el espacio aéreo. La gestión de este teatro para la seguridad se lograría cuando una fuerza militar terrestre en la frontera, equipada adecuadamente y una PNC profesionalizada y modernizada en el interior, interactuaran intercambiando información con las fuerzas de mar y aire para contrarrestar amenazas (Garrido, 2014).

La meta es lograr que tanto la PNC y el Ejército actúen dentro de los parámetros de la Ley Marco y la Política de Seguridad, es decir que cada entidad tome su propio rol.

En ese sentido, el plan estipula un año de transición mientras la PNC toma el control de las áreas bajo el resguardo de los CERCS, esto con el fin de no generar vacíos o inconsistencias. Un tema que quedará pendiente, pues no fue incluido en el Plan del Consejo Nacional, es la participación militar en el apoyo a la seguridad perimétrica de los centros de detención del Sistema Penitenciario (SP), la cual continuará por medio de los escuadrones del CERCS hasta que el SP termine su proceso de modernización.

El apoyo del Ejército de Guatemala a otras instituciones del Estado se diversifica a actividades de salud como jornadas médicas, de educación a través del remozamiento de escuelas y de asistencia y ayuda humanitaria a través de la Unidad Humanitaria de Rescate (UHR) en caso de calamidad pública, en todo el territorio nacional.

En relación a protocolos específicos de integración de esfuerzos con otras instituciones, únicamente existen los protocolos específicos emanados de la CONRED en la cual se establece que el Ministerio de la Defensa es miembro y, por lo tanto también, el Ejército de Guatemala. Dichos protocolos explicitan formas de coordinación.

5. Desarrollo de operaciones en la práctica

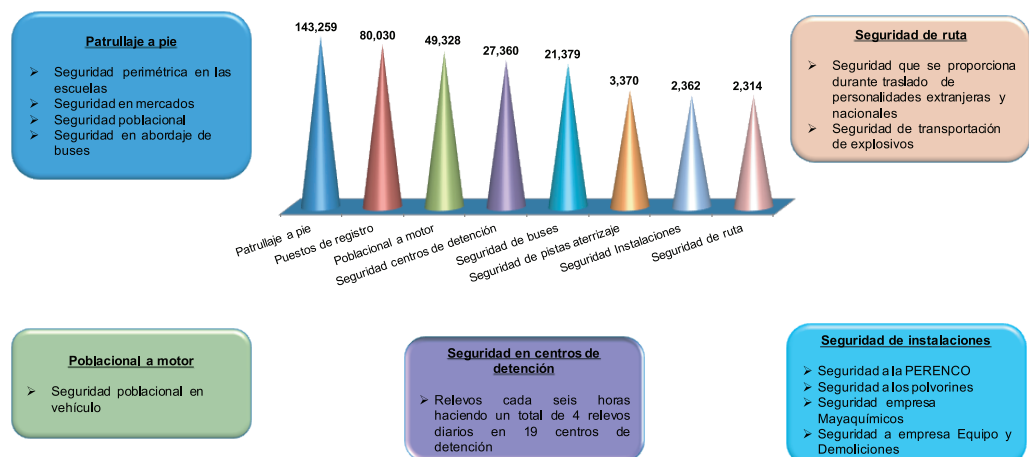
En la memoria de labores del Ministerio de la Defensa Nacional 2016-2017 se indica que el Ejército de Guatemala brindó apoyo a las Fuerzas de Seguridad Pública en el combate y prevención del crimen organizado. Las acciones realizadas fueron:

- Patrullajes conjuntos para combatir las bandas de narcotráfico, crimen organizado y las denominadas maras.
- Apoyo a otras instituciones del Estado como la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP), logrando así mantener el Estado de Derecho.

De esa cuenta, de acuerdo al cuadro siguiente se realizaron 143.259 patrullajes a pie; 80.030 puestos de registro; 49.328 acciones de seguridad poblacional en vehículo; 27.360 acciones de seguridad en centros de detención; 21.379 acciones de seguridad en buses de servicio público; 3.370 acciones de seguridad institucional 2.362 acciones de seguridad en poblaciones y 2.314 acciones de seguridad en ruta.

Figura 3:
Acciones de Apoyo a las Fuerzas de Seguridad Civiles

Seguridad Pública y Ciudadana



Fuente: Memoria de labores del Ministerio de la Defensa Nacional 2016-2017

En la práctica, durante 2016-2017 se desarrollaron un total de 329.402 operativos conjuntos entre PNC y Ejército. A pesar de ello no han decrecido los niveles de inseguridad en el país y la percepción de la violencia ciudadana continúa en aumento: no se observan resultados positivos. Prevalece la inseguridad, y las acciones no han permitido garantizar la seguridad, ni el fortalecimiento de la estructura institucional del país y tampoco las posibilidades de coordinación y comunicación entre las entidades públicas encargadas de la seguridad.

Conclusiones

• En lo relativo a las funciones de mantenimiento de orden público (control de disturbios); lucha contra el tráfico de personas, contra el narcotráfico y contra la extracción ilícita de yacimientos mineros; contrabando y tráfico de armas, municiones y explosivos; secuestro; extorsión y protección a líderes sociales, y gestión de riesgos, a pesar de que no son funciones específicas del Ejército, éste las ha asumido debido a que el poder civil (Presidente de República y Congreso) así lo han determinado por medio de una serie de acuerdos gubernativos y decretos legislativos. Sin embargo, las Fuerzas Militares no incluyen capacitación en esa temática (excepto gestión de riesgo) y no se incluye en su sistema educativo militar, ni doctrina militar. La LMSNS establece claramente que no es función del Ejército la seguridad interna y con base a eso debería considerarse una reforma constitucional que modifique el artículo 244 que le asigna las tareas de seguridad interna. En cuanto a las tareas de protección de infraestructura estratégica de la nación y control de fronteras son funciones inherentes al accionar del Ejército y debe fortalecerse al mismo para que las cumpla de una manera eficiente y eficaz.

Guatemala cuenta con los respectivos libros blancos de seguridad y de defensa nacional que dan los lineamientos de acción a las instituciones miembros del Sistema Nacional de Seguridad:

- Presidencia del República
- Ministerio de Relaciones Exteriores
- Ministerio de Gobernación
- Ministerio de la Defensa Nacional
- Procuraduría General de la Nación
- Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED)
- Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado (SIE)
- Secretaría de Asuntos Administrativos y de Seguridad de la Presidencia de la República-SAAS

En los documentos previamente mencionados, se establece para cada institución un rol específico. No obstante la realidad ha sobrepasado lo dispuesto en dichos documentos. Las lecciones aprendidas dejan ver que a pesar de que el Gobierno ha decidido usar al Ejército para actividades de seguridad interior, principalmente control

de crimen organizado y otros delitos, los vacíos jurídicos, políticos, doctrinales y en educación y formación que tienen los miembros de la Fuerza para desempeñar tales responsabilidades, no les ha permitido generar los resultados que se esperaban. Es más, fórmulas de organización militar implementadas para actuar en las ciudades y con población civil ya han sido depuestas. Algo ha sido claro: los roles y misiones de las Fuerzas Militares y de la Policía están cambiando, no obstante, las fórmulas para dar respuesta a las amenazas que afectan la seguridad interior de un país como Guatemala no se basan en la improvisación. Es necesario avanzar y definir, en una tarea planificada y consciente de Estado y de sector de seguridad y defensa que abarque el ámbito constitucional, legislativo, político y estratégico, cuáles deben ser los roles y misiones que desde sus formaciones y capacidades deben ser asignados a las Fuerzas Militares y de Policía con el fin de dar respuestas coordinadas y efectivas frente al ambiente de seguridad no tradicional que vive Guatemala. Lo anterior no sólo implica procesos de transformación profundos en las Fuerzas Militares y las Fuerzas de Seguridad Civil guatemaltecas, sino también un proceso de reforma al sector de seguridad y defensa del país.

Misiones y roles del Ejército frente a amenazas internas no tradicionales: el caso de Nicaragua.

Roberto Cajina*

1. Seguridad pública

• En julio de 1979 la Revolución Sandinista desmanteló completamente el Estado erigido por la dictadura de la familia Somoza, incluidos los cuerpos de seguridad del Estado y la Guardia Nacional. Ésta fue creada por Estados Unidos en 1927 bajo la figura de una constabularia, es decir, una fuerza armada de doble propósito: Defensa Nacional y Seguridad Pública. Funcionaba a la vez como ejército y como policía. La Guardia Nacional fue reemplazada por el Ejército Popular Sandinista (EPS) y, a la vez, se creó la Policía Sandinista. Ambas instituciones con misiones específicas y diferenciadas, adscritas a dos ministerios distintos: el Ministerio de Defensa y el Ministerio del Interior, respectivamente. Desde entonces quedaron separadas las funciones Defensa Nacional y Seguridad Pública.

La derrota del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) en las elecciones generales del 25 de febrero de 1990, frente a una alianza de partidos políticos (Unión Nacional Opositora, UNO), encabezada por Violeta Barrios de Chamorro, provocó en el Ejército Popular Sandinista (EPS) una triple crisis: de identidad, de misión y de legitimidad. Luego de ser derrotado el proyecto revolucionario en las urnas electorales, las preguntas que preocuparon al liderazgo militar fueron: ¿y ahora qué?, ¿quiénes somos?, ¿quién es el nuevo enemigo a combatir y derrotar?, ¿nos aceptará la sociedad luego de una década de cruenta guerra civil?¹

Si bien estos interrogantes no se planteaban de forma explícita, era claro que luego de ser cortado el cordón umbilical que identitaria e ideológicamente le unía al FSLN, para el EPS encontrar las respuestas a esas preguntas era indispensable para sobrevivir como institución en un escenario político francamente adverso. Sectores extremistas de la alianza victoriosa y congresistas republicanos radicales de Estados Unidos demandaban su desmantelamiento inmediato.

En esa atmósfera altamente volátil, el nuevo gobierno dio inicio a un triple proceso de transición: de la guerra a la paz, del autoritarismo de izquierda a la democracia, y de una economía centralizada a una de mercado. En ese complejo contexto, el liderazgo militar comienza la búsqueda frenética de las respuestas a esas incógnitas, y las encuentra. Unas, en las contradicciones al seno de la UNO, y otras en el desarrollo mismo de los acontecimientos. Así, el EPS pasó de ser un ejército partidario a uno de carácter nacional que, a pesar de sus discordancias con el nuevo gobierno, se convirtió en su “ángel tutelar” garantizándole la seguridad y estabilidad que urgía para reconstruir un

* Consultor en seguridad, defensa y gobernabilidad democrática.

¹ Cajina, Roberto J. (2006). Nicaragua, transición política, democracia y reconversión del sector defensa. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado. Recuperado de <http://www.iugm.es/defal/documentacion/ANALISIS%20NICARAGUA.pdf>

país con una economía en escombros y políticamente polarizado, luego de casi tres décadas de guerra. Las dos primeras contra la dictadura de la familia Somoza, la que finalmente fue derrotada en julio de 1979, y la tercera —1979-1990— contra el ejército contrarrevolucionario organizado, apoyado y financiado por Washington: la contra o Resistencia Nicaragüense, que concluyó por la vía de la negociación política.

Para sobrevivir ese ambiente enrarecido, el EPS tuvo que adaptarse a las exigencias de la triple transición emprendida por la presidenta Barrios de Chamorro. Asegurada la decisión política del nuevo gobierno de preservar al EPS como ejército de la nación, el liderazgo militar comenzó la formalización del proceso de ajuste de la institución al nuevo escenario. El primer gran paso fue establecer el cimiento jurídico básico de la institución militar, en donde la polarización política comenzó a amainar, después de la aprobación legislativa (23 de agosto de 1994) y la sanción del Ejecutivo (2 de septiembre de 1994) de la Ley n° 181, Código de Organización, Jurisdicción y Previsión Social Militar²; la primera ley orgánica en su corta, pero intensa historia. Esta norma jurídica corresponde a la organización y misiones de un ejército que nació de una guerra, se desarrolló en otra, y se consolidó en tiempos de paz. Entre sus nuevas misiones se destacan las referidas al mantenimiento de la paz y el orden público “en caso de suma necesidad, según lo determine el Presidente de la República en Consejo de Ministros”; cooperar con la Policía Nacional en la lucha contra el narcotráfico, crimen organizado, y sus actividades conexas; protección del medio ambiente y los recursos naturales del país; y fortalecer la política de gestión de riesgo, en casos de desastres naturales.

Pero la violencia política armada no terminó con el fin de la guerra civil, la drástica reducción del personal y presupuesto del EPS, y la desmovilización y desarme oficial de la contra o Resistencia Nicaragüense. Desmovilizados de uno y otro bando entraron en un círculo perverso de desarme y rearme por casi una década. Los rearmados se movilizaban por los antiguos teatros de guerra, en las montañas nicaragüenses, portando armas de guerra y operando en agrupaciones menores bajo la táctica de guerra de guerrillas. El Ejército era la única fuerza capaz de enfrentarles. Finalmente, estos grupos se fueron desnaturalizando hasta convertirse en agrupaciones de delincuentes comunes, pero por el tipo de armas que portaban, la forma en la que operaban, y con una Policía no entrenada, mal armada y sin presencia real en numerosos municipios rurales del país, el Ejército continuó siendo la única fuerza preparada para enfrentarlos.

En la actualidad, la Policía prácticamente tiene presencia en todos los 152 municipios del país, pero el Ejército continúa realizando misiones de seguridad pública en las zonas rurales.

Roles y operaciones

Formalmente el Ejército no tiene roles específicos en materia de mantenimiento del orden público (control de disturbios); de hecho, los que desempeña, en particular la seguridad en el campo, no están contemplados ni prescritos en el ordenamiento jurí-

² <http://www.ejercito.mil.ni/contenido/ejercito/funciones/docs/ley181.pdf>

dico nacional. Contempla, sin embargo, una salvedad no permanente: “Sólo en casos excepcionales el Presidente de la República, en Consejo de Ministros podrá, en apoyo a la Policía Nacional, ordenar la intervención del Ejército de Nicaragua cuando la estabilidad de la República estuviera amenazada por grandes desórdenes internos, calamidades o desastres naturales”³. Tampoco la Ley n° 855 precisa misiones específicas del cuerpo castrense en ese ámbito.

La Constitución Política contempla una salvedad no permanente: “Sólo en casos excepcionales el Presidente de la República, en Consejo de Ministros podrá, en apoyo a la Policía Nacional, ordenar la intervención del Ejército de Nicaragua cuando la estabilidad de la República estuviera amenazada por grandes desórdenes internos, calamidades o desastres naturales”. Tampoco la Ley no 855 precisa misiones específicas del cuerpo castrense en ese ámbito, aunque reitera y amplía el precepto constitucional al establecer que una de las atribuciones del presidente de la República, en su condición de Jefe Supremo del Ejército, es “ordenar en Consejo de Ministros, en caso de suma necesidad, la intervención de las fuerzas del Ejército en asonadas o motines que excedan la capacidad de las fuerzas de la Policía Nacional para sofocarlos. En cada caso deberá informar a la Asamblea Nacional en un plazo no mayor de siete días”. De la misma forma, precisa que una de las funciones del Ejército es “coadyuvar en caso de suma necesidad, según lo determine el Presidente de la República en Consejo de Ministros, dentro de las responsabilidades que le señale la Ley, en el mantenimiento de la paz y el orden público de la nación”. Hasta la fecha esto nunca ha sucedido.

El Estado Mayor General (EMG) del Ejército de Nicaragua “es el órgano técnico, operativo, administrativo y de servicio, colaborador inmediato en el que se apoya el Alto Mando para la planificación, dirección y control de la organización, su adiestramiento, y aseguramiento técnico-material, operacional y desarrollo que requiere el Ejército”. De conformidad con la Ley 855, su primera atribución es “elaborar los planes de seguridad y defensa de la nación de largo, mediano y corto plazo” y supervisar su cumplimiento.⁴ La Dirección de Operaciones y Planes, una de las siete direcciones del EMG, direcciona a los comandos militares regionales, la Fuerza Aérea, la Fuerza Naval y el Comando de Operaciones Especiales, esos planes, entre ellos el ya referido Plan Permanente de Seguridad en el Campo (PPSC).

Las misiones de seguridad pública son realizadas por las fuerzas regulares del Ejército, desplegadas en los comandos militares regionales, que “son los órganos de mando administrativo y militar territorial de las tropas terrestres que aseguran la organización y cumplimiento de las misiones de defensa y seguridad encomendadas al Ejército en el territorio político administrativo al cual se circunscribe”. Entre sus principales actividades se encuentran: ejecutar planes de seguridad a la población en el campo, colaborar con la Policía Nacional en el combate a la delincuencia y combatir el abigeato.⁵

3 Corte Suprema de Justicia (2009). *La Constitución Política y sus Reformas*. Managua: Corte Suprema de Justicia, Biblioteca Jurídica. Recuperado de [http://www.poderjudicial.gob.ni/pjupload/archivos/documentos/LA_CONSTITUCION_POLITICA_Y_SUS_REFORMAS\(3\).pdf](http://www.poderjudicial.gob.ni/pjupload/archivos/documentos/LA_CONSTITUCION_POLITICA_Y_SUS_REFORMAS(3).pdf)

4 *Ley de Reformas y Adiciones a la Ley N° 181, “Código de Organización, Jurisdicción y Previsión Social Militar”*. Ley N° 855, 11 de febrero de 2014.

5 Ejército de Nicaragua, Fuerza Terrestre. Recuperado de <http://www.ejercito.mil.ni/contenido/idades-militares/ft/ft.html>

La Fuerza Terrestre del Ejército de Nicaragua tiene cinco comandos regionales (CMR), dos destacamentos militares (DM) y un comando de operaciones especiales (COE) desplegados en el territorio nacional: el 1er Comando Militar Regional, ubicado en la ciudad de Estelí al norte de Managua, cuya área de responsabilidad son los departamentos de Madriz, Nueva Segovia y Estelí; el 2do Comando Militar Regional, ubicado en el occidente del país, el cual comprende los departamentos de León y Chinandega, este último fronterizo con Honduras; el 4to Comando Militar Regional, ubicado al suroriente del país, cuya área de responsabilidad son los departamentos de Masaya, Granada, Carazo y Rivas; éste último fronterizo con Costa Rica; el 5to Comando Militar Regional, ubicado en el centro del país, el cual comprende los departamentos de Boaco y Chontales, ambos de mucha importancia en la producción agropecuaria (ganadería leche y sus derivados); y el 6to Comando Militar Regional, cuya área de responsabilidad comprende los departamentos de Matagalpa y Jinotega al norte de Nicaragua, este último fronterizo con Honduras.

Por su parte, se encuentra el Destacamento Militar Norte, ubicado en la ciudad de Puerto Cabezas, cuya área de responsabilidad es la Región Autónoma de la Costa Caribe Norte, junto con el Destacamento Militar Sur, ubicado en la región sureste del país, cuya área de responsabilidad comprende el departamento de Río San Juan, fronterizo con Costa Rica.⁶

Finalmente, el Comando de Operaciones Especiales (COE), “unidad militar adiestrada y equipada con medios técnicos para cumplir misiones especiales, en ambientes bélicos y no bélicos, forma parte de las unidades de alta disposición combativa del Ejército de Nicaragua y constituye la principal Unidad Táctico- Operativa, para la realización de operaciones especiales en cualquier parte del territorio nacional”. Cooperará “con la Policía Nacional para combatir la delincuencia organizada en el campo y sostener la estabilidad social del país”. También puede “actuar de forma independiente y en operaciones conjuntas con la Fuerza Aérea y Fuerza Naval. Forma parte de la Fuerza de Reacción Rápida del Ejército de Nicaragua en el contexto de la Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas, para combatir el terrorismo, narcotráfico y actividades conexas”.⁷

Cabe resaltar que no existen protocolos específicos de integración de esfuerzos con otras instituciones, aunque sí hay algunas formas de coordinación entre el Ejército, la Policía y el Sistema de Justicia. La Memoria Anual 2015 (la más reciente disponible) consigna que “se mantienen coordinaciones entre los jefes militares de los territorios con la Policía Nacional y Poder Judicial, para fortalecer el trabajo operativo y apoyo con información para el esclarecimiento de hechos y desarrollo de los procesos judiciales de los delincuentes detenidos”. En ese año, en la ejecución del Plan de Seguridad en el Campo, el Ejército realizó 115,226 servicios operativos con siete intercambios de disparos, tres focos delincuenciales desarticulados, 6 heridos, 24 detenidos pertenecientes a focos delincuenciales, y 187 por distintos delitos. Sus efectivos incautaron 14 armas restringidas,

⁶ Ejército de Nicaragua, Fuerza Terrestre. Recuperado de <http://www.ejercito.mil.ni/contenido/unidades-militares/ft/ft.html>

⁷ Ejército de Nicaragua, Comando de Operaciones Especiales. Recuperado de <http://ejercito.mil.ni/contenido/unidades-viomilitares/coe/coe.html>

262 de uso civil, 9 hechizas, 14 explosivos y 12 de uso civil, 2,021 municiones restringidas y 2,436 de uso civil, 54 vehículos involucrados en actividades ilícitas y la captura de 31 personas por portación ilegal de armas, 5 por robos de vehículos, 60 por homicidios y 32 por robos. Así mismo, brindaron protección y custodia al traslado de 1.239.398 onzas troy de oro, US\$ 38.840.303 y C\$ 4.314.390.842 córdobas.⁸

Es preciso aclarar que el traslado de oro y la custodia de valores (dinero en efectivo en moneda nacional y en dólares de Estados Unidos) no es propiamente una misión de seguridad pública, sino que se trata de servicios a empresas y productores privados, y que se desconoce si existe algún tipo de relación contractual entre las partes y qué recibe el Ejército a cambio de esos servicios en los que invierte recursos para la movilización de sus efectivos en cumplimiento de esas misiones.

En la ejecución de esas misiones de seguridad pública, el Ejército no tiene, como la Policía, facultades jurisdiccionales, de tal forma que está limitado a lo puramente operativo, es decir, a la captura de los delincuentes y la incautación de los bienes mal habidos en posesión de estos. Delincuentes y bienes deben ser entregados a las autoridades policiales, para que sean estas las que, a través del Ministerio Público, judicialicen a los criminales y presenten los bienes incautados como elementos de convicción ante las autoridades judiciales correspondientes. A pesar de ello, quedan algunas dudas. Se entiende que el Ejército capture delincuentes en la comisión de flagrante delito, pero no queda claro, por qué las leyes no lo establecen, si los militares investigan y dan seguimiento a delincuentes comunes, individuales y/o en grupo. En la Memoria anual 2015 se reconoce que “Se mantienen coordinaciones entre los jefes militares de los territorios con la Policía Nacional y Poder Judicial, para fortalecer el trabajo operativo y apoyo con información para el esclarecimiento de hechos y desarrollo de los procesos judiciales de los delincuentes detenidos”.

La Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PPDDH) no interviene en eventos en los que el Ejército se ve involucrado; sin embargo, no sucede así con los organismos no oficiales defensores de los Derechos Humanos, que sistemáticamente denuncian los abusos cometidos por efectivos del Ejército en materia de Derechos Humanos. Los casos más emblemáticos corresponden a ejecuciones extrajudiciales, operaciones de inteligencia y golpes de mano que unidades del Ejército realizan para la eliminación de los jefes de los grupos de rearmados con motivaciones políticas que operan en el norte y zonas de la Costa Caribe de Nicaragua, los cuales, de hecho, nunca son investigados por la Policía ni judicializados por el Ministerio Público

Protección de infraestructura estratégica

En su artículo 2, la Ley 855 prescribe que una de las funciones del Ejército es garantizar, de acuerdo a lo que ordene el Presidente de la República, la seguridad y protección de los objetivos económicos y recursos estratégicos de la nación; sin embargo, desde

⁸ Ejército de Nicaragua (2016). Memoria anual 2015. Recuperado de <http://www.ejercito.mil.ni/contenido/relaciones-publicas/publicaciones/docs/memoria-2015.pdf>. Página 34.

que esta ley entró en vigencia el 11 de febrero de 2014, el Presidente de la República no ha ordenado al cuerpo castrense garantizar la seguridad y protección a ninguno de los objetivos económicos y recursos estratégicos de la nación, ya que, a la fecha, no ha habido amenazas que pongan en riesgo la seguridad de estos. Adicionalmente, la misma Ley faculta a la institución armada a brindar protección y seguridad a los puertos y aeropuertos, así como proteger, en coordinación con las instituciones correspondientes, “los sistemas de datos, registros informáticos, espectro radioeléctrico y satelital, para evitar alteraciones o afectaciones a los sistemas de comunicación nacional y lo dispuesto para los fines de defensa nacional”.⁹

Control de fronteras

En la actualidad, y desde que se promulgó la primera constitución (1994), ésta define al Ejército de Nicaragua como “la institución armada para la defensa de la soberanía, de la independencia y la integridad territorial”, lo que obviamente comprende la defensa de las fronteras estatales. Por su parte, la Ley 855 prescribe que “La Fuerza Terrestre garantiza la defensa de la soberanía nacional y la integridad territorial; realiza el control, vigilancia y protección de la frontera terrestre a través de las unidades militares fronterizas, y puestos de control de fronteras”¹⁰.

En 2015 se ejecutaron 98,042 servicios operativos, 341 de ello enfrentamiento a diversas actividades delictivas en los territorios fronterizos: narcotráfico y crimen organizado, tráfico de migrantes irregulares, contrabando de ganado, entre otras. Se detectaron 62 actividades de contrabando, 415 entradas de migrantes irregulares con 15.488 personas retenidas y entregadas a las autoridades competentes; se retuvo a 26 personas por asociaciones ilícitas, 70 por tráfico de indocumentados, 11 por contrabando de ganado y 34 por contrabando de diversas mercaderías. Así mismo se controló a 225,458 nicaragüenses que salieron o ingresaron al país.

Las fuerzas regulares cubrieron más del 90 por ciento de la frontera norte, desarticulando dos expresiones delincuenciales desarticuladas; se encontraron y destruyeron 85,898 plantas de marihuana; se incautaron 410 kilogramos de marihuana, se detuvo a 80 personas vinculadas a distintos ilícitos; se incautaron de 68 armas de uso civil y 81,380 pies de madera; se retuvieron 3 camionetas y 4 motocicletas; y se recuperaron de 250 semovientes, que posteriormente fueron entregados a sus propietarios.¹¹

Lucha contra el tráfico de personas

No es misión específica del Ejército.

⁹ Ley de Reformas y Adiciones a la Ley N° 181, “Código de Organización, Jurisdicción y Previsión Social Militar”. Ley N° 855, 11 de febrero de 2014, artículo 2.

¹⁰ Ley 855, op. cit. artículo 19.

¹¹ Ver Memoria Anual 2015 antecitada en su página 26.

Lucha contra el narcotráfico

Luego del fin de la guerra civil de la década de 1980 y de la derrota del FSLN en las elecciones generales de 1990, con una Policía mal entrenada y peor armada, el Ejército de Nicaragua encontró en la lucha contra el narcotráfico una de sus nuevas misiones y hasta 1994, con la aprobación de la Ley n° 181, que prescribe la cooperación del cuerpo castrense con la Policía en este ámbito, los militares se involucraron en la lucha antinarcóticos. La Ley n° 855 establece que una de las funciones del Ejército es “Coadyuvar con la Policía Nacional en la lucha contra el narcotráfico, crimen organizado, y sus actividades conexas conforme lo dispuesto en las leyes y de acuerdo a los planes e instrucciones emanadas del Presidente de la República”.¹²

El Ejército no tiene una unidad especializada antidrogas, y es la Dirección de Información para la Defensa (DID), “el único órgano especializado de información estratégica de Estado que ejerce la función de Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Seguridad Soberana, y está destinada a obtener, procesar y analizar la información de actividades que atenten contra la seguridad y defensa nacional, la soberanía, la integridad territorial y el orden constitucional”, la que realiza trabajo de inteligencia en este sentido. Bajo ese marco, el Ejército presta particular atención a las áreas fronterizas para evitar que el narcotráfico y crimen organizado trasieguen droga, creen células de apoyo logístico y áreas de almacenamiento en el territorio nacional. Sin embargo, de sus tres armas, es la Fuerza Naval la que lleva el mayor peso de la lucha contra el narcotráfico, especialmente en las aguas del mar Caribe, al igual que las fuerzas regulares de los comandos militares regionales fronterizos con Costa Rica, al sur, y Honduras, al norte.

2. Conflicto y post acuerdos

- En una década de guerra civil tanto el Ejército de Nicaragua como la Resistencia Nicaragüense (contra) sembraron decenas de miles de minas antipersonal particularmente en los bordes norte y sur, así como en objetivos al interior del país (puentes, subestaciones eléctrica y torres de alta tensión).

Nicaragua suscribe la Convención de Ottawa el 3 de diciembre de 1997, la ratifica el 30 de noviembre de 1998, y entra en vigor para el país el 1 de mayo de 1999. De acuerdo a los registros de Ejército de Nicaragua, se habían instalado 135,643 minas antipersonal en 991 objetivos. Estudios posteriores realizados por una Comisión de Expertos Militares de la Junta Interamericana de Defensa (JID) y el Ejército de Nicaragua establecieron que la cantidad estimada era de 179,970 minas instaladas en 12 de los 15 departamentos, dos regiones autónomas del Caribe y en 74 de los 153 municipios, que posteriormente fueron destruidas o explotadas accidentalmente por pobladores inocentes¹³.

¹² Ver Ley 855 antecitada, artículos 2 y 26.

¹³ No se incluyen los artefactos explosivos no detonados (UXOs) que al final resultaron ser 2,034,190 de diferentes tipos.

Nicaragua se había comprometido a destruir todas las minas anti personal instaladas a más tardar el 1 de mayo de 2009; sin embargo, la aparición de nuevas minas (dispersas por efecto de fenómenos naturales como lluvias torrenciales) le obligó a solicitar una extensión de un año para poder concluir la labor en 47 objetivos pendientes en aproximadamente 30 km². La extensión abarcó de 1 de mayo de 2009 al 1 de mayo de 2010. El 18 de junio de ese año se dio oficialmente culminado el proceso y Nicaragua fue declarada territorio libre de minas antipersonal.

Al identificar la magnitud del minado en el país en 1989, un año antes de la finalización de la guerra civil, el Ejército de Nicaragua, “con recursos propios, inició acciones de remoción de minas instaladas en algunos sectores para facilitar el reasentamiento de personas desplazadas por el conflicto armado y permitir la reconstrucción y/o reparación de infraestructura vial y energética, tales como puentes, subestaciones eléctricas y torres de alta tensión que se encontraban minadas”.¹⁴

Posteriormente, las operaciones directas de detección, remoción y destrucción de las minas antipersonal, instaladas en el territorio nacional, fueron realizadas por el Ejército de Nicaragua, con apoyo logístico de la OEA y la asesoría técnica de la Junta Interamericana de Defensa (JID), para el adiestramiento y supervisión técnica de las operaciones.

Adicionalmente, el Ejército desarrolló campañas intensivas de sensibilización y prevención de accidentes, con participación del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), aunque mayoritariamente fue asumido por la Comisión Nacional de Desminado, a través del Programa de Asistencia al Desminado en Centroamérica de la OEA. Así mismo, el Ejército instaló un quirófano de campaña para llevar asistencia médica a sitios alejados del país en los que la cobertura aero-médica (helicóptero) no cumplía con los tiempos de traslado de víctimas establecidas en las normas internacionales de evacuación.

Desmovilización y reintegración

La reintegración o reinserción de excombatientes fue un proceso muy accidentado que se desarrolló sin una política específica y las medidas que se tomaban o las acciones que se realizaban eran de carácter puntual, coyuntural u casi siempre reactivas.

La integración de excombatientes fue un tema que se discutió en las esferas superiores del Gobierno, El Ejército y la Policía. El resultado no fue alentador; el Ejército se negó de forma rotunda a incorporarlos a sus filas y, aunque la Policía fue un poco más flexible y en efecto un número no precisado de ex miembros de la Resistencia Nicaragüense, fueron incorporados a las filas policiales; sin embargo, no fue un proceso concebido bajo normas y procedimientos profesionales, sino que simplemente se nombraron agentes de policía (se les proporcionaban uniformes y se les armaba) precisamente en

¹⁴ Ejército de Nicaragua (2011). Memoria 2010. Managua: Ejército d Nicaragua. Ver página 3, “Programa Nacional de Desminado Humanitario”. Recuperado de <http://www.ejercito.mil.ni/contenido/sociedad-civil/cuerpo-ingenieros/docs/memoria-pndh.pdf>

poblados ubicados en los antiguos teatros de operaciones. Muchos de ellos no pudieron acostumbrarse a la vida y disciplina de la entidad y otros desertaban con todo y sus armas de reglamento y se unían a los rearmados que, como ya se ha indicado antes, eran combatidos por el Ejército. El tema de la disciplina de los rearmados e incorporados a la Policía fue discutido entre la Policía y las autoridades civiles, y sin dar mayores explicaciones el programa fue cancelado.

Los combatientes de la Resistencia Nicaragüense (contra) entregaron oficialmente sus armas el 27 junio de 1990 a la presidenta Violeta Barrios de Chamorro, pero ello no significó el fin de la violencia política armada. Desmovilizados de uno y otro bando entraron en un círculo perverso de desarme-rearme-desarme por casi una década. Los detonantes del rearme (1990-1993) fueron: a. La (in)seguridad. Tanto los antiguos comandos de la Resistencia Nicaragüense como los desmovilizados sandinistas temían por su seguridad; b. La capacidad de obtener armas. Los comandos se desmovilizaron, pero buena parte de sus armas quedaron a buen guardo, e igual sucedió con los sandinistas ya que luego de la derrota electoral de febrero de 1990, el gobierno saliente del FSLN entregó unos 100.000 fusiles AK a la población civil, en campos y ciudades, y una considerable cantidad de éstas fueron almacenadas en buzones clandestinos; c. El incumplimiento de los acuerdos desmovilización y reinserción; y d. El problema agrario.¹⁵

Con relación al primero de los detonantes, “La (in) seguridad”, es preciso señalar que la Resistencia Nicaragüense exigió el retiro de las fuerzas del Ejército y la Policía a una distancia más que prudente de los puntos de concentración de sus excombatientes, lo que el gobierno aceptó a fin de generar confianza y seguridad entre los desmovilizados.

Los rearmados se movilizaban en los antiguos teatros de guerra, en las montañas y el Caribe de Nicaragua, portando armas de guerra y operando en agrupaciones menores bajo la táctica de guerra de guerrillas. El Ejército era la única fuerza capaz de enfrentarles. Finalmente, estos grupos se fueron desnaturalizando hasta convertirse en agrupaciones de delincuentes comunes, pero por el tipo de armas que portaban, la forma en la que operaban y su concentración en zonas rurales del país, el Ejército continuó siendo la única fuerza preparada de combatirles.

Así, como ya se indicó, la Policía no tenía capacidad para enfrentar a los rearmados y fue el Ejército quien lo hizo, no en cumplimiento de un rol específico asignado y con reglas específicas de enfrentamiento sino como una misión “natural” que debía realizar para garantizar la seguridad en el campo y la tranquilidad del país. En realidad, para el Ejército, fue una especie de continuación de la guerra de la década de 1980, pero a una escala muchísimo menor. Aunque en la actualidad la Policía prácticamente tiene presencia en todos los 152 municipios del país, el Ejército continúa realizando misiones de seguridad pública en las zonas rurales.

¹⁵ Con relación a esos dos últimos de los detonantes debe subrayarse que “Durante el gobierno de Violeta Barrios de Chamorro se firmaron un poco más de 50 acuerdos con los diferentes grupos que se rearmaron. Ni uno solo de ellos fue cumplido a cabalidad”. Véase Roberto Cajina (2016). “Armados con motivos políticos: una tragedia que se repite”. *Revista Envío Digital*, Número 413, agosto de 2016. Recuperado de <http://www.envio.org.ni/articulo/5222>

En este aspecto no hubo un marco jurídico específico, simplemente se procedió de acuerdo a cómo evolucionaban las circunstancias, aunque teniendo como telón de fondo en especial la legislación penal vigente entonces. Tampoco hubo un tratado internacional, aunque sí acuerdos con la ONU y la OEA cuyas misiones estaban encargadas de certificar el desarme y desmovilización de los irregulares, así como administrar la asistencia humanitaria que estos recibían.

Más allá de lo más de 50 acuerdos que se firmaron entre el gobierno de la presidenta Barrios de Chamorro y los diferentes grupos rearmados, no se produjo una legislación derivada para los temas de reintegración, justicia transicional y estatus jurídico de los excombatientes. La Constitución Política de Nicaragua no contempla disposición alguna al respecto. Es resumen, bien puede decirse que quizás debido a la inexperiencia de los funcionarios del nuevo gobierno, la pacificación, desmovilización, desarme y reinserción de los excombatientes de uno y otro bando se realizaron sin un marco jurídico y se fundaron más en la aparentemente “buena voluntad” de las partes para cumplir los acuerdos convenidos. Quizás solo en el caso del licenciamiento de varios miles de oficiales del Ejército existieron tres planes de licenciamiento, conocidos como PL1, PL2 y PL3, que fueron administrados por el Alto Mando militar y de los cuales solo se conocen los resultados, es decir, la cantidad de oficiales licenciados en cada plan y de alguna manera los beneficios que recibieron.

En lo que respecta al Parlamento, no hubo una comisión parlamentaria que se haya encargado de los temas relacionados con el conflicto y post acuerdos. La que entonces se denominaba Comisión de Defensa y Gobernación permaneció ajena a los procesos del postconflicto. La administración del conflicto y los acuerdos entre las partes fue monopolio del Ejecutivo. El Parlamento no tuvo más participación que como simple observador de los acontecimientos, al igual que la academia y la sociedad civil; de hecho, al momento de los acuerdos ambas estaban iniciando una etapa de desarrollo incipiente. El tema de los excombatientes que se desarmaban y rearmaban siempre estuvo presente en los medios de comunicación, pero prácticamente como parte de la “nota roja”. Ocasionalmente se abordaba desde la perspectiva de las exigencias de estos y de los incumplimientos del gobierno de los acuerdos firmados.

Una de las grandes debilidades del proceso de pacificación, desarme, desmovilización y reinserción de los combatientes fue la falta de recursos para cumplir con los acuerdos, una de las causas del rearme de los excombatientes.

La restitución de tierras como tal no sucedió en Nicaragua, sí hubo fueron promesas de asignación de tierras a los excombatientes. El incumplimiento de esas y otras promesas fue, en la mayoría de los casos, causa del rearme de excombatientes. Además, esos ofrecimientos chocaron con una estructura de tenencia de la tierra impuesta por la reforma agraria realizada por el gobierno sandinista en la década de 1980 y siempre estuvo presente no sólo el riesgo sino la realidad de beneficiar a unos afectando a otros. Como en efecto sucedió en no pocos casos y fue causa de enfrentamientos en-

tre adversarios, e incluso entre excombatientes del mismo bando. El problema agrario, que en alguna medida fue causa del levantamiento campesino en la década de 1980, aún no se resuelve y quienes lograron un trozo de tierra para hacerla producir todavía enfrentan dos graves situaciones: la inseguridad jurídica por falta de títulos de propiedad, y la falta de financiamiento de parte del sistema financiero por no tener títulos legalmente válidos.

3. Gestión de riesgos

- Nicaragua es el país más extenso de América Central y a su vez el más pobre, con una larga historia de desigual distribución de la riqueza, el ingreso y las tierras, conflictos internos e inestabilidad política. Su posición geográfica lo coloca en el denominado “anillo de fuego” que rodea al Océano Pacífico y en la ruta de los huracanes y tormentas tropicales. Nicaragua ha sufrido y sufre la amenaza permanente de desastres naturales, así como de los antrópicos (provocados por el hombre): huracanes, alta sismicidad, terremotos (tectónicos, volcánicos y perimétricos), inundaciones, deslizamientos de tierra (deslaves), sequías e incendios forestales.

El manejo de los desastres naturales, desde la prevención hasta las acciones durante y después, ha sido desde 2007 a la fecha monopolio; primero de la Secretaría de Comunicación y ciudadanía, y ahora de la vicepresidencia de la República (que actúa como vocería del Gobierno), a la que se subordinan las instituciones involucradas como el Instituto de Estudios Territoriales (Ineter), que monitorea permanentemente los fenómenos naturales; Sistema Nacional de Atención, Prevención y Mitigación de Desastres (Sinapred); el Estado Mayor de la Defensa Civil del Ejército de Nicaragua; Ministerio de Salud; Cruz Roja; y los cuerpos de bomberos.

El Consejo Nacional de Prevención, Mitigación y Atención de Desastres lo integran los ministros de Defensa, acompañado por el jefe del Ejército; de Gobernación, acompañado por el jefe de la Policía Nacional; de Relaciones Exteriores; de Hacienda y Crédito Público; de Fomento, Industria y Comercio; de Ministro de Salud; de Transporte e Infraestructura; del Ambiente y de los Recursos Naturales; de la Familia; de Educación, Cultura y Deportes; y el Instituto de Estudios Territoriales (INETER).

Tabla 1:
Marco legal

Leyes	Disponible en:
Ley n° 337, Ley Creadora del Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención de Desastres, Publicada en La Gaceta n° 70 del 7 de abril del 2000.	http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/(\$All)/297E6E70F4940832062572020059E4CD?OpenDocument
Reglamento de la Ley n° 337, publicado en La Gaceta No. 122 del 28 de Junio del 2000.	http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/b92aeea87dac762406257265005d21f7/fa4ec05489cc13260625723c006686b5?OpenDocument
Ley n° 863, Ley de Reforma a la Ley n° 337, Ley Creadora del Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención de Desastres, publicada en La Gaceta no 90, 19 de mayo de 2014.	http://www.mific.gob.ni/Portals/0/Documentos%20UGA/Documentos/Gacetas%20a%C3%B1o%202014/GACETA_90_2014%20Ley%20863%20Desastres.pdf
Ley n° 855, Ley de Reformas y Adiciones a la Ley n° 181, Código de Organización, Jurisdicción y Previsión Social Militar.	http://legislacion.asamblea.gob.ni/normaweb.nsf/b92aeea87dac762406257265005d21f7/a89bab2de4154e4306257c83007ba9e7?OpenDocument

La cabeza del sistema es el Consejo Nacional de Prevención, Mitigación y Atención de Desastres, y la fuerza encargada de las acciones iniciales en caso de desastre es el Ejército de Nicaragua a través del Estado Mayor de la Defensa Civil.

El Estado Mayor de la Defensa Civil del Ejército de Nicaragua y el Centro de Operaciones de Desastres (CODE) son el núcleo operativo en situaciones de desastres en las que también participa su Unidad Humanitaria y de Rescate (UHR).

El papel del Ejército es la realización de misiones de búsqueda, salvamento y rescate, atención a la población afectada, evacuación de las poblaciones en riesgo, atención de emergencia de salud, traslado de víctimas a centros asistenciales. La Policía Nacional es la encargada de velar por la seguridad de la población afectada y de sus bienes.

Las habilidades del personal del Estado Mayor de la Defensa Civil y de la Unidad Humanitaria y de Rescate (UHR), del Ejército, y del personal civil del Sinapred y de los comités departamentales y municipales de prevención de desastres son clave para hacer frente a cualquier situación de desastre. Eso lo garantizan el entrenamiento permanente, la organización en el territorio y los simulacros simples y multi-amenazas que anualmente se realizan. Las habilidades de civiles y las de militares se complementan y se articulan en las operaciones.

Este proyecto cuenta con el apoyo del

