

**xviii Jornadas
de investigación 2019**

SALÍ DEL PAPEL

La producción de conocimiento durante
los procesos de enseñanza de grado y posgrado
en Facultad de Ciencias Sociales

**Cuando el remedio es peor que la enfermedad:
la incorporación de las FFAA en labores de
seguridad pública en la última década**

Micaela de León Roggero, Carlos Rodriguez Torres

Cuando el remedio es peor que la enfermedad: la incorporación de las FFAA en labores de seguridad pública en la última década.

Micaela de León Roggero - micaeladleon@gmail.com

Carlos Rodriguez Torres - carlosrt.1195@gmail.com

Resumen:

Este trabajo pretende analizar las condiciones que han propiciado la introducción de las FFAA en labores de seguridad interna pública en determinados países de América Latina, los resultados en materia de índices de criminalidad y protección de los DDHH, y sus efectos en la calidad democrática. Entendemos que tal incorporación no tiene impactos positivos en los índices de criminalidad, protección de los DDHH, ni en la calidad de la democracia, utilizando los casos de Brasil, Colombia, México y Uruguay, entiendo a los primeros tres como casos extremos y al último como un caso potencialmente desviado de las tendencias regionales en materia de militarización de la seguridad pública.

El tema de la seguridad pública ha estado, desde el 2009, en el primer puesto de los problemas que más preocupan a los y las uruguayas. Los índices de criminalidad, por su parte, se han ido deteriorando con el devenir de los últimos años, correspondiendo tardíamente el relato con “los hechos”, pasando de ser una “sensación térmica” a un “hecho de la realidad”. La creación de una Guardia Nacional es una de las propuestas que recoge la iniciativa de reforma constitucional “Vivir sin Miedo”, impulsada -entre otros actores- por el actual senador Jorge Larrañaga, y que se someterá a consideración popular en las elecciones nacionales de octubre de 2019.

Palabras clave: militarización - fuerzas armadas - seguridad

Introducción:

Este trabajo se presenta como un borrador, un trabajo preliminar, que combina diferentes trabajos propios que fueron realizados en el marco del curso de Asuntos de Seguridad Internacional, Política Exterior y Defensa y que responden a la inquietud que genera la

propuesta de reforma constitucional de la campaña “Vivir sin Miedo” (VSM) y las políticas de seguridad implementadas desde la apertura democrática en general y en los últimos diez años en particular.

Entendemos que el proyecto de VSM se enmarca en un contexto nacional y regional del deterioro crítico de los índices de criminalidad y percepciones de inseguridad que, si bien esto último responde a un abanico más amplio de problemas sociales que hoy nos interpela, este contexto posibilita el desarrollo de políticas de corte punitivista tanto desde el gobierno como desde sectores de la oposición, haciendo uso de los mecanismos de reforma constitucional para introducir estas políticas.

Por otro lado, haremos un recorrido por el desarrollo de la campaña de VSM y nos centraremos en la propuesta de creación de una Guardia Nacional con efectivos militares. Veremos, sintéticamente algunas de las condiciones que posibilitaron la incorporación de las FFAA en labores de seguridad pública interna en países de América Latina, considerando a estos como casos extremos. Seguidamente, veremos los efectos en la calidad de los índices de criminalidad y el deterioro de los DDHH de estas experiencias.

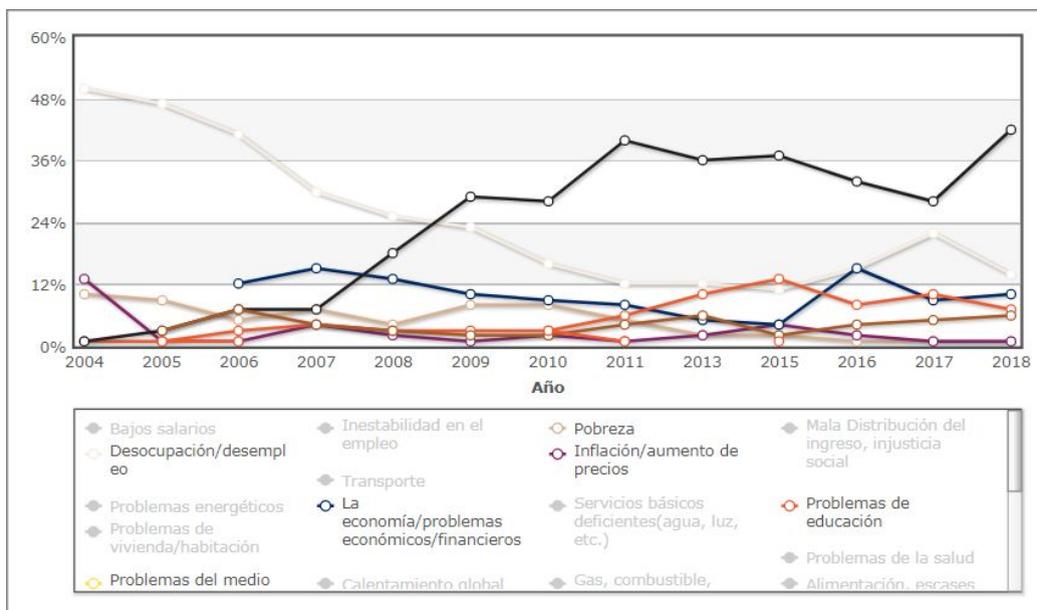
En el siguiente apartado intentamos definir el concepto de militarización, un proceso que se ha hecho presente en muchos países de América Latina y donde Uruguay no ha estado ajeno al mismo. Es por eso que analizamos la ampliación de las potestades de las FFAA en Uruguay en la última década a modo de analizar hasta qué punto nuestro país se plantea como una excepcionalidad en la región en estos temas.

Por último, abrimos algunas conclusiones que pueden posibilitar algunas discusiones en torno a las políticas de seguridad que se llevan adelante desde el gobierno y las propuestas “alternativas” que surgen desde algunos sectores de la oposición, considerando que estas últimas no representan una verdadera innovación en materia de seguridad, sino que, por el contrario, forman parte de la tendencia que se da en la región en la que Uruguay no ha estado exento.

Contextualización del proyecto de reforma constitucional “Vivir sin Miedo”

1- Evolución de los principales problemas de los/as uruguayos/as.

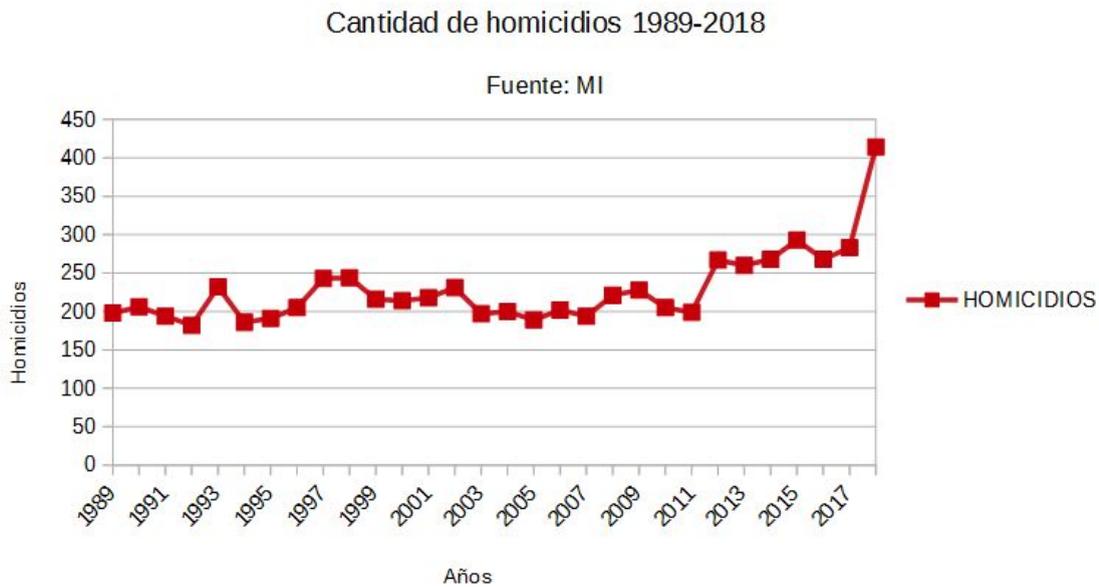
Mientras que en el 2008 los principales problemas de los/as uruguayos/as eran la desocupación-desempleo (25%), delincuencia-inseguridad (18%) y la economía-problemas financieros (13%), en 2018 la delincuencia-inseguridad (42%), desocupación-desempleo (14%) y los economía-problemas financieros (10%) (Latinobarómetro, 2018). Como se ve en la representación siguiente, el problema de la desocupación-empleo demostraba una tendencia a la baja como principal problema de los uruguayos mientras que, a partir del 2005 su tendencia como principal problema ha ido en aumento. Si bien a partir del 2011 en adelante parece haber sido estable, en 2017 se dispara y se posiciona como principal problema, muy por lejos de otros problemas persistentes en la sociedad uruguaya.



Homicidios:

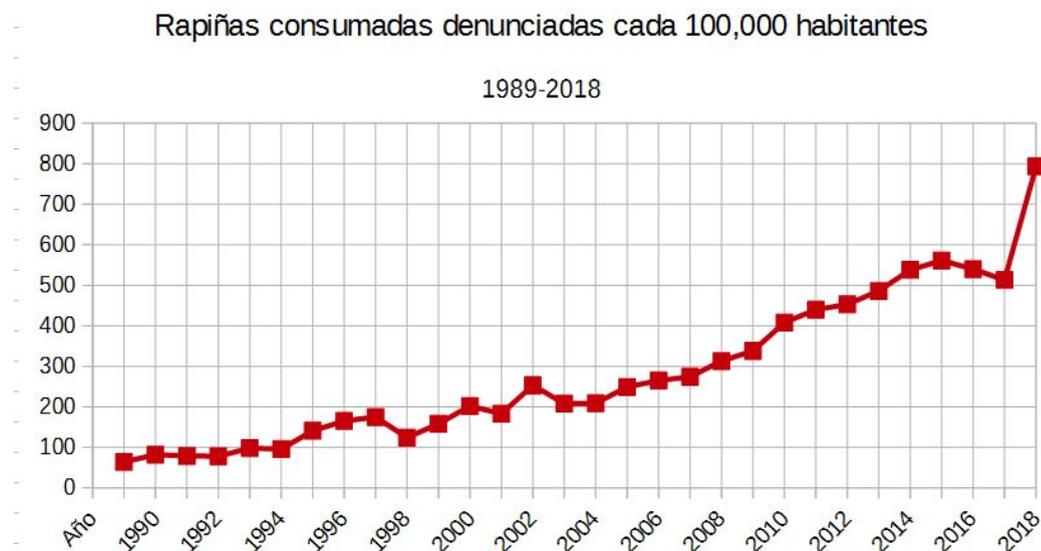
Sobre la evolución de los índices de criminalidad, como la tasa de homicidios, rapiñas y hurtos, podemos apreciar en base a datos del MI, que la evolución de los mismos en el último tiempo difiere mucho de la tendencia observada años anteriores. Si bien las gráficas presentadas en base a las denuncias y la constatación de los delitos por parte del MI corresponde al período 1989-2018, creemos que resulta valioso observar la tendencia a grandes rasgos para dar cuenta de las tendencias que se escapan del período de tiempo analizado. En ese sentido, en el caso de los homicidios se puede observar cierta estabilidad -entre 200 y 250 homicidios por año- desde el comienzo de las mediciones hasta el 2011 y, a partir de ahí, hasta 2017 una estabilización de la tendencia pero con un aumento en el número

de casos registrados por encima la tendencia general. No fue hasta el 2018 que los homicidios se dispararon en un 60% con respecto al 2017 aproximadamente.



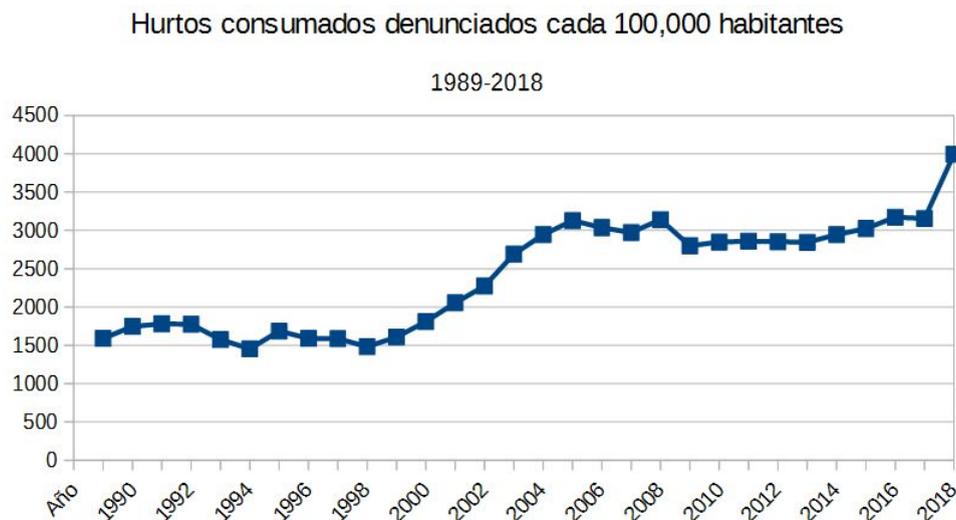
Rapiñas:

En el caso de las rapiñas parece observarse una tendencia parece observarse cierta estabilidad desde el comienzo de las mediciones hasta el 1994 cuando, a partir de ahí y hasta 2013 la tendencia ha sido del incremento sostenido de las denuncias de rapiñas. A partir del 2014 hasta el 2017 la tendencia parece estable entre los 538 y 513 rapiñas cada 100.000 habitantes pero a partir de la medición del año 2018 la misma parece aumentar abruptamente llegando casi hasta las 800 rapiñas denunciadas cada 100.000 habitantes.



Hurtos:

En el caso de los hurtos la tendencia parece estable desde el comienzo de las mediciones hasta el 1998 cuando, a partir hasta el 2008 ha ido en aumento. A partir de ese año hasta el 2018 se vuelve a estabilizar pero muy por encima de las 3129 denuncias de hurtos cada 100.000 habitantes presentadas antes del 2005. Al igual que los homicidios y rapiñas, en 2018 las mediciones rompen con todas las tendencias observadas, llegando a 3994 denuncias de hurtos cada 100.000 habitantes, contabilizando 140.000 casos.



Surgimiento “Vivir Sin Miedo”.

Como se ha mencionado previamente, el contexto social y la seguridad pública en Uruguay en la última década ha experimentado un deterioro, presentando cifras cada vez más crecientes en cuestiones de hurtos, rapiñas y homicidios. A raíz de esta situación, y en el marco de las elecciones nacionales que se realizaron en octubre del corriente año, la temática de la inseguridad pública se ha convertido en un elemento clave de la campaña electoral y una de las preocupaciones centrales para la ciudadanía uruguaya.

A raíz de la situación desarrollada, el senador nacionalista, Jorge Larrañaga, presentó a fines del 2018 un proyecto de Reforma Constitucional titulado “Vivir sin miedo”. Su objetivo principal es brindar determinadas medidas que atiendan a mejorar la situación de la seguridad pública interior en Uruguay, a través de la reforma de determinadas normas establecidas en la Constitución, fundamentándose en cuatro propuestas que serán mencionadas a continuación.

El proyecto “Vivir sin miedo”, no solo expone las modificaciones que pretende realizar en la Constitución, sino que desarrolla determinadas disposiciones transitorias que, en situación de ser una votación afirmativa por la reforma, serán aplicadas durante el tiempo en que se realiza dicha modificación. No obstante, no conviene detenernos en este apartado, ya que no forma parte de nuestro foco de atención en este artículo, de modo que continuaremos con las modificaciones fundamentales que pretende realizar la reforma, y más concretamente con la creación de la Guardia Nacional para labores de seguridad interna.

En primera instancia, la propuesta de reforma constitucional plantea la habilitación de los allanamientos nocturnos en situaciones en que sea autorizado previamente por el Juez de turno actuante, quedando modificado el **Artículo 11** de la Constitución, que prevé: *“El hogar es un sagrado inviolable. De noche nadie podrá entrar en él sin consentimiento de su jefe, y de día, sólo de orden expresa de Juez competente, por escrito y en los casos determinados por la ley.”* (obtenido en <https://parlamento.gub.uy>).

En este sentido, la reforma cuestiona la inviolabilidad del hogar, y en su proyecto manifiesta: *“Artículo 1º – Agrégase al artículo 11 de la Constitución el siguiente inciso: “No obstante, la ley podrá regular el allanamiento nocturno, para los casos en que el Juez actuante tenga fundadas sospechas que se están cometiendo delitos”.* (extraído de <https://vivirsinmiedo.com.uy>).

En segundo orden, sugiere modificar el **Artículo 27**, consagrado constitucionalmente del siguiente modo: *“En cualquier estado de una causa criminal de que no haya de resultar pena de penitenciaría, los Jueces podrán poner al acusado en libertad, dando fianza según la ley.”* (Datos obtenidos en <https://parlamento.gub.uy>).

Respecto a este artículo, propone el segundo y tercer pilar del mencionado proyecto. Por un lado, promete eliminar los beneficios liberatorios de las personas que se encuentran privadas de libertad en lo que competan un listado de delitos graves. Conviene citar el plan de la Reforma Constitucional: *“Artículo 2º – Agrégase al artículo 27 de la Constitución los siguientes incisos: “La ley podrá establecer que quienes fueren condenados por sentencia firme por determinados delitos, no gozarán de ningún instituto que permita su liberación*

antes del cumplimiento de la pena en su totalidad.” (Datos extraídos de <https://vivirsinmiedo.com.uy>).

Por otro lado, este proyecto expone establecer la cadena perpetua revisable, esto significa, *“La ley dictada por dos tercios de votos del total de componentes de cada Cámara, podrá establecer para quienes hubieren sido condenados por sentencia firme por los delitos graves que determine en forma expresa, **pena de reclusión permanente**, la que podrá ser revisada por la Suprema Corte de Justicia, quien podrá decretar su libertad luego de cumplidos 30 años de reclusión.”* (Datos extraídos de <https://vivirsinmiedo.com.uy>). Este propone que el privado de libertad que haya cometido delitos graves, permanezca 30 años en prisión, y cumplido este período, se evalúe si se encuentra rehabilitado y en condiciones para su posterior libertad y reinserción en la sociedad. Esto será evaluado por un cuerpo asesor que determinará el futuro del privado de libertad y la decisión final.

En último lugar, y en el cual se ubica nuestro centro de análisis, pretende agregar un inciso al **numeral 8° del Artículo 85** de la Constitución, este sostiene: *“8°) Designar todos los años la fuerza armada necesaria. Los efectivos militares sólo podrán ser aumentados por la mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara.”* (Datos extraídos de <https://parlamento.gub.uy>).

El proyecto presentado por Jorge Larrañaga manifiesta: *“Artículo 3° – Agrégase al numeral 8° del artículo 85 de la Constitución el siguiente inciso: “La ley por mayoría de dos tercios de votos del total de componentes de cada Cámara, podrá disponer la **creación de una Guardia Nacional con integrantes de las Fuerzas Armadas, para cumplir funciones de seguridad pública interior en todo el territorio de la República**”.* (Obtenido de <https://vivirsinmiedo.com.uy>). Expone la creación de la Guardia Nacional, conformada por 2000 efectivos de las Fuerzas Armadas, para su incorporación en funciones de protección de la seguridad pública interior de toda la República.

Ampliación de las potestades de las FFAA en Uruguay 2008-2018

Militarización de la seguridad pública:

En este apartado nos proponemos la construcción del camino trazado por las políticas de seguridad desde el 2010 hasta el 2019, prestando especial atención a los avances en los

intentos de militarización de la seguridad pública. Según Morales & Pérez (2015) este fenómeno puede entenderse como la confluencia de dos procesos diferentes donde, por un lado, las instituciones militares tienden a convertirse en un actor hegemónico en el campo de la seguridad mientras que, por otro lado, las instituciones civiles encargadas de las labores de la seguridad pública interna “adquieren” lógicas de tipo castrense en su actuar cotidiano mediante la lógica del *cambio isomorfo*. Esto último refiere a un proceso en el cual la organización competente de un determinado *campo organizacional* -como el de la seguridad- se relaciona de forma dependiente con otras instituciones del mismo -o diferente- campo, tendiente a su semejanza y subordinación (Morales & Pérez, 2015).

Entendemos a la militarización como un proceso en el cual se adoptan lógicas pertenecientes al paradigma militar, esto es, el valor de las lógicas militares de supremacía y guerra total, la eliminación del enemigo, etc, en las funciones policiales de seguridad pública interna. Esto puede ser un proceso desde “arriba” hacia “abajo” y viceversa, cuando cuerpos policiales tienden a imitar comportamientos cotidianos de corte castrense. No solo los militares adquieren poder mediante prerrogativas concedidas -por ejemplo- por la clase política, sino que las mismas instituciones componentes del campo de la seguridad como la policía, demandan y se mimetizan en lógicas de otras instituciones -en este caso las militares- para legitimar sus funciones en el campo organizacional donde se desenvuelve.

Ampliación de las potestades.

En Uruguay, desde la apertura democrática en general y en los últimos casi 9 años en particular, la militarización de la seguridad pública ha ganado terreno y, en consecuencia, el proyecto de reforma constitucional de VSM no supone una ruptura con las políticas llevadas adelante en materia de seguridad pública en el período de tiempo analizado, sino que se presenta como un proceso de profundización de este tipo de políticas.

Si bien la Ley Marco de Defensa Nacional (N°18.650) fue procesada por el sistema político antes del período de tiempo analizado, su promulgación se hizo en los primeros meses del 2010 y forma parte del entramado legal que, en los años siguientes, facultaría a las FFAA a expandir sus funciones dentro del campo de la seguridad pública. Por ejemplo, el artículo 20 de esta ley deja sentada las bases para la ampliación de funciones de las FFAA, expresando que, en tiempos de paz

... y bajo la autorización expresa del Ministro de Defensa Nacional, podrán prestar servicios o colaboración en actividades que por su especialidad, relevancia social o conveniencia pública les sean solicitadas y sin que ello implique detrimento en el cumplimiento de su misión fundamental. (Poder Legislativo, 2010)

En el gobierno de José Mujica (2010-2015) y, específicamente, bajo la gestión de Eduardo Bonomi como Ministro del Interior, el proceso de militarización se hizo más patente. En ese sentido, en el artículo 231 de la Ley n° 18.719 de Presupuesto Nacional para ese período, se crea la unidad ejecutora de la GR al interior del Ministerio del Interior (MI), con jurisdicción nacional y dependencia directa del ministro. Tanto en la ley como en el decreto reglamentario N° 60/011 se especifican las funciones que cumplirá este cuerpo y que, en resumen, tiene que ver con “prevención y represión de delitos, el mantenimiento del orden público y la formación técnico policial” (IMPO, 2011a), además de la capacitación al personal subalterno, apoyo a las jefaturas de todo el país, custodia de vías de comunicación, intervención en disturbios civiles, apoyo al INR, entre otras (IMPO, 2011b).

Comúnmente se reconoce a la GR como un cuerpo militarizado de la Policía Nacional y tal asociación se da en base a los elementos estéticos-característicos de este cuerpo, como el camuflaje militar, el pasamontaña y el armamento pesado que suelen portar. Por cuestiones de extensión no vamos a profundizar en los elementos que forman parte de la formación que reciben estos funcionarios, sin embargo, tal asociación también tiene un elemento “legal”, ya que el decreto N° 212/011 autorizaba al personal del Ministerio de Defensa a cubrir casi 600 puestos en el MI (IMPO, 2011). De estos 600, 100 correspondían a bomberos, 184 para agentes en Montevideo, otros 100 en Canelones y 206 para la GR (Presidencia, 2011). Y es que, como veníamos sosteniendo con la definición del proceso de militarización, la misma no tiene que ver únicamente con la utilización de efectivos militares en tareas de seguridad pública interna, sino que también tiene que ver con los procesos de demanda de ciertas lógicas del ámbito militar que empiezan a formar parte del accionar cotidiano de las instituciones policiales. Esta es la constatación¹ de dicho proceso al interior de la Policía

¹ Eduardo Bonomi, en la asunción de Rovert Yroa como director de la GR, el 25 de marzo de 2013: "...la Guardia Republicana es, necesariamente, un cuerpo de policía militarizada: militarizada, sí, pero no es una unidad militar... Ni debe ser una unidad militar". <https://www.minterior.gub.uy/index.php/78-noticias/ultimas-noticias/1146-asumio-nuevocomando-de-la-guardia-rep-foto-1-ublicana>

Nacional y del aumento paulatino de los efectivos que ingresan a las filas de este cuerpo especial y militarizado llegando, en 2019, a 2.150 efectivos (Presidencia, 2019).

En otro orden, los artículos 28 y 53 de la ley N° 19.438 de “Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal correspondiente al ejercicio 2015”² abona el terreno para la participación de las FFAA en labores de apoyo al sistema de control zoonosanitario y fitosanitario del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP). Esto supone que los efectivos militares podrán participar en labores de apoyo a la barrera fronteriza sanitaria a cargo del MGAP, cumpliendo las tareas de detención y revisión de personas y vehículos, con la capacidad del uso de los medios de fuerza a su disposición (IMPO, 2016).

Por otro lado, en octubre del 2018, el Poder Ejecutivo promulga la ley N° 19.677 titulada “Autorización a las Fuerzas Armadas la realización de tareas de vigilancia y apoyo a organismos con jurisdicción y competencia en zona fronteriza” (Presidencia, 2018). Dicha ley encomienda a las FFAA a prestar servicios de apoyo y vigilancia en la zona fronteriza de 20 kilómetros de ancho, cumpliendo funciones de patrullaje, identificación de personas y vehículos y detención en casos de “flagrantes” delitos, teniendo que comunicar a la fiscalía competente dicha situación y procurando “preservar” la escena de los hechos. Esta ley contó con un gran respaldo del sistema político, logrando casi la unanimidad de los votos en ambas cámaras.

Por último y más recientemente, a fines de mayo del 2019 se anuncia por parte del Ministro del Interior, Eduardo Bonomi, el uso de la GR en las labores de seguridad dentro de las unidades penitenciarias del INR (MI, 2019). Recordemos que, actualmente, la seguridad perimetral de las cárceles es llevada adelante por efectivos de las FFAA y, a partir de junio del presente año, otras funciones como la “custodia y preservación de los bienes inmuebles proporcionados por las autoridades penitenciarias para la permanencia y rehabilitación de las personas privadas de libertad” serán llevada adelante por la GR que, en forma progresiva, comenzarán a desempeñar estas funciones en la Unidad N°1 de Punta de Rieles aumentando así a 200 efectivos más el número total de su integrantes (Presidencia, 2019).

Condiciones de incorporación de FFAA a seguridad interna y efectos en índices de criminalidad y garantía de Derechos Humanos:

² Decreto reglamentario: N° 199/017

México

Con el paso de los años y, según remarcan varios autores que trabajan la militarización de la seguridad pública, en México se ha institucionalizado la supremacía de las FF.AA en la conducción de la política de la seguridad pública, sumado a la adopción por parte de actores civiles de este campo de lógicas y prácticas militares (Morales y Pérez, 2015). Todo este proceso se da en un contexto legal donde, formalmente, la Constitución prohíbe la participación de las FF.AA en labores de seguridad pública pero, a pesar de esto, las administraciones de Salinas de Gortari (1998) hasta la de Peña Nieto (2012), y actualmente con López Obrador (2019), han sorteado varios obstáculos para institucionalizar a las FF.AA como un actor hegemónico en la lucha contra la “delincuencia organizada” (Morales y Pérez, 2015: 93). Y es que varios han sido los casos donde, por ejemplo, el gobierno federal asume las competencias estatales de gobierno³, haciendo a un costado a las policías civiles para que cuerpos especializados, como la Gendarmería Nacional -que es una policía militarizada-, asuman sus competencias y se asienten de forma indefinida en territorios delimitados.

Como hemos adelantado cuando definimos a qué nos referimos cuando hablamos de militarización, en este caso, por ejemplo, no se trata de que las instituciones de las FF.AA actúen de forma coercitiva para dirigir la política de seguridad pública, sino que este proceso de militarización, muchas veces, ha sido “alentado” desde el gobierno federal y los poderes judiciales, ejecutivo y legislativo (Morales y Pérez, 2015). Además, según Piñeyro (2010) la “explicación militarista” de la incorporación de las FF.AA en la lucha contra el crimen organizado está dada por la supuesta superioridad de éstas últimas con respecto a las fuerzas policiales, visualizadas como corruptas e ineficientes, posicionándose las primeras como instituciones impolutas, eficientes y poco corruptibles.

Duras han sido las críticas al proceso de militarización que vive México desde hace varias décadas, donde cada vez más las instituciones castrenses forman parte de la elaboración y dirección de la política pública de seguridad. Y es que México no ha estado exento a la dificultades históricas de varios Estados latinoamericanos a la hora de totalizar el control estatal en todo el territorio nacional y, muchas veces, a esto se le ha sumado la

³ Michoacán (2013-14), Estado de Guerrero (2014) con la desaparición y asesinatos extrajudiciales de los jóvenes estudiantes de Ayotzinapa.

existencia de varias organizaciones guerrilleras y paramilitares donde, en varios casos, han jugado un rol importante en la empresa capitalista del narcotráfico. A pesar de esta resumida situación, la incorporación de las FF.AA armadas en el combate, primero, de las organizaciones guerrilleras asentadas en sus territorios, y después, en la lucha contra el narcotráfico y las organizaciones criminales que de ésta actividad se sustentan, no ha dado resultados contundentes a la hora de reducir el crimen, la violencia y la inseguridad que siente la población en general. Por el contrario, en el caso mexicano, la militarización de la seguridad pública ha generado una creciente escalada de la violencia tanto entre bandas de narcotraficantes en la lucha por el control de territorios claves, también entre las primeras y las FF.AA, como entre estas últimas y la población civil. Veamos algunos datos en ese sentido.

Los resultados de la militarización de la seguridad pública que da comienzo, oficialmente, con la “Guerra contra las Drogas” del gobierno de Felipe Calderón (2007-2012) y que sigue hasta hoy en día, han sido preocupantes. Uno de los datos que se pueden utilizar para dar cuenta de la violencia que genera esta política pueden ser las tasas de homicidio doloso cada 100 mil habitantes. La siguiente tabla contiene los datos hasta el 2017, donde se registraron 29.146 asesinatos y 17.542 homicidios culposos⁴, sin embargo y, como era de esperar dada la tendencia en los aumentos de homicidios, en 2018 se llega a una tasa de 25 asesinatos cada 100 mil habitantes.⁵

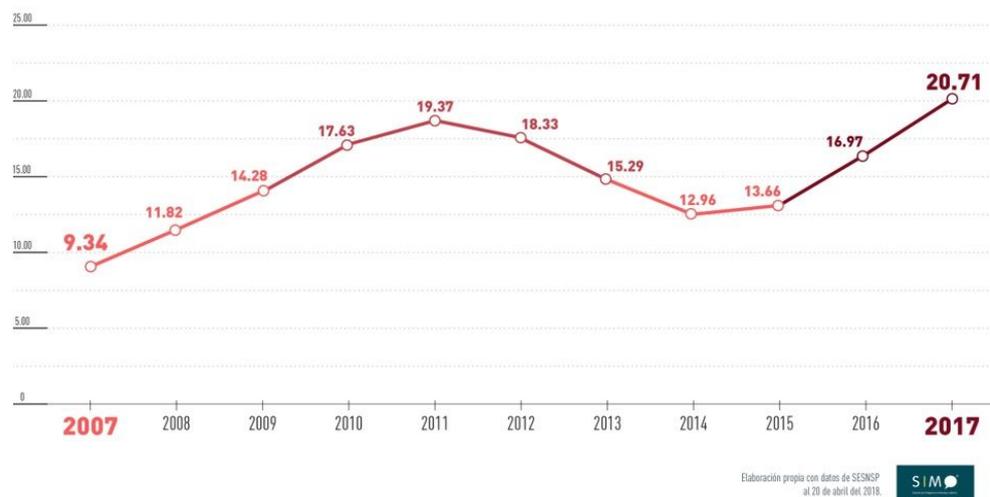
4

<https://www.dw.com/es/tasa-de-homicidios-en-m%C3%A9xico-alcanza-mayor-nivel-en-10-a%C3%B1os/a-44893221>

⁵ Gráfica extraída de

https://www.huffingtonpost.com.mx/2018/09/12/amlo-ante-la-militarizacion-de-mexico_a_23524503/

Gráfica 1. Tasa por cada 100 mil habitantes de averiguaciones previas y carpetas de investigación de Homicidio Doloso en México 2007-2017



Por otro lado, según destaca el *Informe Mundial 2018* de la organización *Human Rights Watch* en su apartado para México, las fuerzas de seguridad mexicana han estado implicadas en diversas y reiteradas violaciones a los derechos humanos, ya sea mediante la desapariciones forzadas, las ejecuciones extrajudiciales y las torturas, en el marco de la guerra contra el narcotráfico. Según este informe, desde el 2006 las fuerzas de seguridad, entre ellas, las FF.AA, han participado en desapariciones forzadas de forma general y recurrente, contabilizando hasta 2017 más de 32 mil personas denunciadas como tales. Entre los casos más resonantes se encuentra el de los 43 estudiantes de Ayotzinapa desaparecidos en 2014.

Sumado a esto, en 2016, el Relator Especial de la ONU dijo sobre las ejecuciones extrajudiciales que se “*sigue produciéndose un número alarmante*” por parte de las fuerzas de seguridad de forma sistemáticamente impune. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) “*concluyó que los policías mataron a 13 personas con disparos por la espalda, torturaron a dos detenidos, y quemaron vivo a un hombre, y luego, para justificar las muertes, manipularon el lugar de los hechos trasladando cuerpos y colocándoles armas para incriminar a estas personas*”⁶. Además, el informe recoge los casos de tortura perpetrado por las fuerzas de seguridad, donde se afirma que es “normal” su aplicación como forma de conseguir información y confesiones.

⁶ <https://www.hrw.org/es/world-report/2018/country-chapters/313310>

Recientemente, la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Derechos Humanos (ONU-DH) volvió a expresar su enérgico rechazo a la Ley de Seguridad Interior promulgada por el ex Presidente Enrique Peña Nieto en diciembre de 2017, ya que vulnera los DD.HH y afirma un modelo de política de seguridad pública que no ha dado resultados a los problemas de la violencia e inseguridad⁷. Dicha ley institucionaliza el uso de las FF.AA para realizar labores de seguridad pública en la “lucha contra el narcotráfico”, reafirmando un modelo de seguridad pública que no ha dado resultados en lo absoluto⁸.

Brasil

La Constitución de Brasil, en su **Artículo 142** consagra la misión de garantía de la ley y el orden, cuyo actor responsable de actuar son las Fuerzas Armada y que “(...) *tienen como misión la defensa de la Patria, la garantía de los poderes constitucionales y, por iniciativa de cualquiera de estos, de la ley y del orden.*” (Extraído de: <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/es/br/br117es.pdf>). De forma complementaria, el empleo de las Fuerzas Armadas se regula en conjunto con otras leyes (la 97 de 1999, la 117 de 2004 y la 136 de 2010), y por el Decreto 3897 de la Presidencia de la República en agosto del 2001.

Asimismo, Coimbra (2012) plantea que el marco legal da espacio a las FFAA de accionar, una vez agotados (es decir, demostrada su insuficiencia o inexistencia) los instrumentos que tienen como fin la preservación del orden público, la seguridad y el patrimonio de la ciudadanía, para garantizar el cumplimiento de la ley y el orden en un limitado periodo de tiempo y espacio geográfico. Agregando que actúan mediante comportamientos policiales de raíz preventiva y represiva, y contra delitos fronterizos y ambientales.

Bajo este marco legal, el instrumento militar ha actuado particularmente en la recuperación de las favelas (asentamientos irregulares) y en los morros (colinas o alturas) que tomaron control de la ciudad de Río de Janeiro. Moloeznik y Medina (2019) sostienen que las favelas son los espacios geográficos de Brasil, dominados por las articulaciones narcotraficantes, en

7

https://mundo.sputniknews.com/america_del_norte/201811131083380123-onu-rechaza-ley-autoriza-uso-militares-seguridad-mexico/

⁸ <https://www.nytimes.com/es/2018/02/22/opinion-enciso-ley-seguridad-interior-fracaso/>

donde la actuación del Estado y cualquier mecanismo de democracia y orden público están alejados. En ellas sus principales víctimas son habitantes propios de estos espacios, pero que se mantienen al margen de las organizaciones narcotraficantes.

Aunque el marco legal establezca una distinción entre las disposiciones que refieren a la seguridad pública, de aquellas que aluden a la defensa, también presenta ciertas ambigüedades que dan permiso a las FFAA de actuar para garantizar “la ley y el orden”. Esto ha dado lugar en Brasil a que cada vez más, el instrumento militar sea convocado a resolver asuntos internos.

Según explican Günther Maihold Stefan Jost (2014), el uso inadecuado de las FFAA en labores de seguridad interna, da origen a determinados problemas como la militarización de la seguridad pública y la desprofesionalización del cuerpo militar, mientras que, a su vez, esto trae consigo el uso de armas letales y la doctrina de combate militar que implica la idea de matar o eliminar al enemigo, en un contexto bélico donde matar no significa un crimen.

Alves Soares (2018) explica que la presencia del instrumento militar se enfoca, por un lado, en el combate de delitos de alcance transnacional (más particularmente, en el combate al narcotráfico, el contrabando de armas, biopiratería y explotación ilegal de madera y minerales), mientras que por otro lado se encarga de labores de seguridad pública. Por otra parte, también sostiene que la intervención federal en el estado de Río de Janeiro en febrero de 2018, tuvo como consecuencia el impulso de la utilización de las FFAA en labores de seguridad interna.

Tal y como explican Moloeznik y Medina (2019), Brasil está inmerso en la tendencia regional de incorporación de las FFAA en facultades que corresponden a seguridad interna, y paralelamente explican: *“La violencia como común denominador de la región, sumada al fracaso tanto de las políticas criminales como del sistema de justicia penal —incluyendo las policías—, el denominado populismo punitivo; es decir, el discurso de mano dura y tolerancia cero, y el innegable atractivo que ejercen los militares en tanto institución, por su profesionalismo, disciplina, espíritu de cuerpo, movilidad, polivalencia y sistema de armas, explican —en gran medida— la actuación generalizada de las Fuerzas Armadas en el ámbito*

de la seguridad pública de los países de América Latina". (URVIO, 2012: 143-146, en Moloeznik y Medina, 2019: 15-16).

Ahora bien, este proceso de militarización de la seguridad interna, y concretamente, de incorporación de las fuerzas militares en labores de dicha esfera no han experimentado resultados positivos, sino que, por el contrario, se han vulnerado Derechos Humanos. De forma muy sintética, en seis meses de intervención militar en Río de Janeiro, desde 2013 hasta 2018, se dio un aumento del 279% de personas fallecidas por responsabilidad de las fuerzas estatales, se produjeron 738 homicidios, es decir, aumentó de 236 homicidios en el primer semestre de 2013 hasta 895 en el primer semestre de 2018, según datos de Observatório da Intervenção, "Vozes sobre a intervenção" en agosto de 2018.

Por otra parte, en América Latina se experimentó el periodo de mayor crecimiento del encarcelamiento en las últimas dos décadas, de forma exponencial, cuya mayor tasa de crecimiento se ubica en Brasil, con un 250% entre 1992 y 2014. Se agrega también, que las condiciones de hacinamiento en la que se encuentran los privados de libertad reflejan violaciones a los DDHH fundamentales, y el encarcelamiento masivo por razones de droga agrava las vulneraciones de derechos en las mujeres, esto refleja que en los últimos años la prisión de mujeres en proporción a los hombres ha crecido un 60%, datos corroborados en "El Mundo, 5 de octubre de 2016."

Colombia

El sistema jurídico de Colombia distingue claramente las funciones que le competen a las Fuerzas Militares, y aquellas que son pertinentes al Cuerpo Policial. En este sentido, en el **Artículo 217** de la Constitución de Colombia queda establecido que: "*Las Fuerzas Militares tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional.*" (Disponible en: www.corteconstitucional.gov.co). Esto permite inferir, por lo tanto, que las Fuerzas Armadas tendrán la facultad fundamental de la defensa de la soberanía, integridad del territorio nacional, el orden constitucional y la independencia. Mientras que el Cuerpo Policial, constituido en el **Artículo 218**, dispone que se debe encargar del mantenimiento del ejercicio de las libertades y derechos de la población, y la convivencia pacífica.

Moreno Torres (2012) sostiene que, en la última década, Colombia ha experimentado un acelerado proceso de militarización de la seguridad interna, al cual se le adjudican diversas explicaciones. Algunos grupos políticos y económicos le dan justificación por la agudización del conflicto armado y la necesaria búsqueda de paz mediante la derrota a la insurgencia, a través del instrumento militar. Además, la violencia que se manifiesta como resultado del fenómeno del narcotráfico.

Para entender el proceso de militarización de la seguridad interna en Colombia en la última década, es necesario señalar el conflicto armado que disputó el poder estatal por más de medio siglo, es decir, por un lado, se ubicaba las guerrillas de izquierda las FARC-EP (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo) y el ELN (Ejército de Liberación Nacional), mientras que paralelamente, se originaron grupos paramilitares AUC (Autodefensas Unidas de Colombia). Estas últimas poseían distintas denominaciones opositoras a las guerrillas, las cuales disputaban el espacio colombiano, contando con el apoyo de la Fuerza Pública y de las elites política y económicas, con el objetivo de eliminar los focos guerrilleros, las bases de apoyo de la insurgencia y los sectores izquierdistas.

En este marco, Moreno Torres (2012) insiste en que la incorporación del cuerpo militar en cuestiones de seguridad interna, y el proceso de militarización en la última década, no ha permitido darle un cierre a la lucha armada que se explicó anteriormente, sino que, por el contrario, ha agudizado todos los modos de violencia, violación de derechos humanos y restricción de libertades civiles para los colombianos. A esto cabe agregar, el hecho de que algunos ciudadanos se involucran e introducen en el conflicto armado mediante la creación de una red de informantes, lo cual torna la situación un cierto grado más compleja.

No obstante, este proceso de militarización no ha contribuido a solucionar cuestiones de seguridad pública interna, ni darle finalización al conflicto armado en Colombia. Por el contrario, en Colombia se han investigado más de tres mil casos de ejecuciones efectuadas por las fuerzas militares entre el 2002 y 2008, en operaciones que referían a la lucha contra la guerrilla y el crimen organizado. De estos casos, algunos representaban personas que estaban al margen de estos conflictos, pero que luego de ser asesinadas se las disfrazaba de guerrilleros o se les colocaba armamento y entonces eran presentados como muertos en enfrentamiento. También puede destacarse que el número de delincuentes comunes, que

fueron abatidos en aparentes enfrentamientos bajo responsabilidad del ejército aumento de 27 casos en 2004, hacia 325 en 2007, bajo referencia de datos de Human Rights Watch en 2015.

Por otra parte, las desapariciones se han tornado un fenómeno masivo en las últimas décadas en Colombia, no solo bajo responsabilidad de las Fuerzas Armadas, sino también por parte de los grupos insurgentes y bandas criminales. Según el Registro Único de Víctimas del gobierno de Colombia sostiene que hay al menos 47.259 personas que fueron víctimas directas en lo que implica desapariciones forzadas y otras 123.113 que se vieron perjudicadas de modo indirecto entre el 1985 y 2018.

Reflexiones finales:

Este artículo ha pretendido ser una descripción sintética sobre cuáles han sido las condiciones que propiciaron la incorporación de las Fuerzas Armadas a tareas de seguridad interior en América Latina durante la última década. En línea con lo anterior, desarrollar cuáles han sido sus resultados en materia de índices de criminalidad y protección de los DDHH.

Si se toma en consideración las cuestiones abordadas previamente, es posible derivar algunas conclusiones que sean útiles para aportar reflexiones al debate sobre militarización de la seguridad pública interna en la región latinoamericana durante la última década, y más concretamente contribuir al debate sobre la reforma constitucional “Vivir sin miedo” en Uruguay, haciendo hincapié en la creación de la Guardia Nacional.

En primera instancia, entendemos que la evidencia en América Latina respecto a la incorporación de las FFAA en labores de seguridad pública interna, y por ende en un proceso de militarización evidente, no han aportado soluciones, ni han significado ninguna mejora en términos de seguridad pública en las naciones de la región. Por el contrario, el proceso de militarización de la seguridad interna en el continente ha derivado en consecuencias negativas, entre ellas se manifiestan la violación de derechos humanos fundamentales, entre los que hallamos desapariciones, torturas y ejecuciones. Cabe agregar que no ha solucionado los índices de criminalidad en los estados latinoamericanos.

En segundo lugar, tomando en consideración la conceptualización de “militarización” de Morales y Pérez (2015), sostenemos que Uruguay ha transitado un evidente proceso de ampliación de las potestades que le correspondan a las Fuerzas Armadas en labores de

seguridad interna en la última década. Este proceso de militarización podría tener su origen desde 2009 o 2010 con el Marco de Defensa Nacional (N°18.650), avanzando de forma paulatina, hasta 2019 con anuncios por parte del Ministerio del Interior respecto a la seguridad del INR por parte de la Guardia Republicana.

En línea con lo anterior, planteamos una tercera conclusión, referida al hecho de que Uruguay no representaría ninguna excepcionalidad en la región, sino que, por el contrario, no está exento a ser parte de la tendencia latinoamericana de incorporación de Fuerzas Armadas en labores de seguridad interna. Esto implica que, aun siendo en menor grado de explosión de los fenómenos causantes en otros países, es decir, aun careciendo de guerrillas internas que no puedan ser atendidas por las instituciones encargadas de la seguridad, y del crimen organizado y narcotráfico, Uruguay estaría siendo parte, “amortiguadamente”, de los procesos de militarización en la región latinoamericana en la última década.

Por último, analizando las propuestas de la reforma constitucional “Vivir sin miedo”, y, paralelamente, el proceso que transitó Uruguay respecto a la ampliación de potestades a las fuerzas militares en la última década, concluimos que el plebiscito presentado por Larrañaga, no representa ninguna innovación en materia de seguridad pública interna. Por el contrario, los postulados que pretende modificar en la Constitución, ya han sido aplicados con otros matices, y mediante otras herramientas jurídicas, que amplían la esfera de acción de las Fuerzas Armadas en la seguridad interior de la nación.

A modo de finalización, pretendemos que, por las razones brindadas, estos efectos negativos del proceso analizado, puedan ser útiles como advertencia a los gobiernos latinoamericanos, y concretamente al uruguayo que, de seguir por este rumbo solo encontrará un empeoramiento de la situación, hoy crítica, en el campo de la seguridad.

Referencias Bibliográficas:

- Alves Soares, Samuel. (2018): “¿Volvieron los militares en Brasil? La democracia obstruida por la cuestión militar”. *Revista Nueva Sociedad* N° 278. Buenos Aires, Argentina. Disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/nuso/nuso-278.pdf>
- Amaya, E. (2012). Militarización de la seguridad pública en El Salvador, 1992-2012. URVIO, *Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, núm. 12, diciembre, 2012, pp. 71-82. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Quito, Ecuador. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=552656545006>
- Calderón, E. (2012). La impronta legal de la participación de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública: lucha contra el narcotráfico en América del Sur. URVIO, *Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, núm. 12, diciembre, 2012, pp. 97-109. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Quito, Ecuador. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=552656545008>
- Coimbra, L. (2012). El involucramiento de las Fuerzas Armadas en actividades de seguridad en las Américas. URVIO, *Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, núm. 12, diciembre, 2012, pp. 127-140. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Quito, Ecuador. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=552656545010>
- Constitución vigente de Brasil. Disponible en: <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/es/br/br117es.pdf>
- Constitución vigente de Colombia. Disponible en: www.corteconstitucional.gov.co
- Constitución vigente de Uruguay. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/constitucion/1967-1967>
- Morales, S. & Pérez, C. (2015). La militarización, un obstáculo para la gobernanza democrática de la seguridad en México. *Revista Colombiana de Sociología*, vol. 38, núm. 1, enero-junio, 2015, pp. 83-103. Universidad Nacional de Colombia.
- Corporación latinobarómetro. (2018). Informe latinobarómetro. Disponible en: <http://www.latinobarometro.org>

- Miranda, J., Tufro, M. y Litvachky, P. (2018). La guerra interna: cómo la lucha contra las drogas está militarizando América Latina. Asociación Civil Centro de Estudios Legales y Sociales.
- Moloeznik, M y Medina, I. (2019). “Contextualizaciones latinoamericanas: Proceso de militarización de la seguridad pública en América Latina”. Universidad de Guadalajara. Guadalajara, México. Disponible en: <https://www.casade.org/index.php/biblioteca-casade-2-0/seguridad/seguridad-publica/432-el-proceso-de-militarizacion-de-la-seguridad-publica-en-america-latina/file>
- Moreno Torres, A. (2012) “Seguridad democrática y militarización en Colombia: más allá del conflicto armado”. URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, núm. 12, diciembre, 2012, pp. 41-56 Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Quito, Ecuador. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es>
- Maihold, G. y Jost, S (eds.). (2014). “El narcotráfico y su combate: sus efectos sobre las relaciones internacionales”. KAS. México. Disponible en: <https://www.academia.edu>

Documentos

- Centro de Información Oficial (IMPO). (2011). Decreto N° 60/011: Guardia Republicana. Cometidos. Disponible en: <https://cutt.ly/Yer5NbH> Consulta 06/09/2019
- Centro de Información Oficial (IMPO). (2011). Decreto N° 212/011: Autorización para convocatoria a ocupar cargos a funcionarios policiales. Disponible en: <https://cutt.ly/Ger5NPa> Consulta: 06/09/2019
- Centro de Información Oficial (IMPO). (2016). Ley N° 19438: Aprobación de rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal. Ejercicio 2015. Disponible en: <https://cutt.ly/9er51e7> Consulta: 12/09/2019
- Centro de Información Oficial (IMPO). (2017). Decreto N° 199/017: Reglamentación de los arts. 28 y 53 de la ley 19.438 sobre el cumplimiento de los cometidos de barrera sanitaria fronteriza, en colaboración con el Ministerio de Defensa Nacional. Disponible en: <https://cutt.ly/0er5MKg> Consulta: 11/09/2019

- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).(2018). Atlas da Violência 2018. Disponible en: <https://cutt.ly/Zer59Km> Consulta: 18/09/2019
- Instituto de Segurança Pública (ISP). (2018). Séries históricas anuais de taxa de letalidade violenta no estado do Rio de Janeiro e grandes regiões. Disponible en: <https://cutt.ly/ger59Ri> Consulta: 17/09/2019
- Ministerio del Interior (MI). (2013). Asumió nuevo comando de la Guardia Republicana. Disponible en: <https://cutt.ly/ter5MpS> Consulta: 09/09/19
- Ministerio del Interior (MI). (2013). Ministerio del Interior realizó una serie de anuncios en Maldonado. Disponible en: <https://cutt.ly/her50th> Consulta: 13/09/2019
- Ministerio del Interior (MI). (2010). Documento de Consenso. Disponible en: <https://cutt.ly/5er50NN> Consulta: 12/09/2019
- Ministerio del Interior (MI). (2013). Estrategia por la vida y la convivencia. Disponible en: <https://cutt.ly/wer52Hu> Consulta: 12/09/2019
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2018). Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de Derechos Humanos en Colombia durante el año 2017. Disponible en: <https://cutt.ly/1er5V2n> Consulta: 18/09/2019
- Poder Legislativo. (2012). Ley N° 19.007: Delitos contra la Administración Pública y de tráfico de pasta base de cocaína. Disponible en: <https://cutt.ly/Ver5212> Consulta: 12/09/2019
- Presidencia de la República. (2019). Ministerio del Interior comunicó que la Guardia Republicana asumirá la seguridad de las unidades penitenciarias. Disponible en: <https://cutt.ly/4er5MW4> Consulta: 11/09/2019
- Presidencia de la República. (2018). Gobierno autorizó al personal militar a efectuar tareas de vigilancia y apoyo en zona fronteriza. Disponible en: <https://cutt.ly/Zer510U> Consulta: 12/09/2019

- Presidencia de la República. (2019). Bonomi: La Guardia Republicana asumirá la seguridad de las unidades penitenciarias. Disponible en: <https://cutt.ly/Qer50nw>
Consulta: 13/09/2019
- Sindicato Médico del Uruguay (SMU). (2009). Propuestas para seguir construyendo un país de primera. Disponible en: <https://cutt.ly/ser5Bfi> Consulta: 30/08/2019
- Vivir Sin Miedo. (2019). Disponible en: <https://vivirsinmiedo.com.uy/>
- Parlamento del Uruguay. (2016). Ficha de asunto: proyecto de ley constitucional
Disponible en: <https://cutt.ly/5er59uj> Consulta: 16/09/2019



Ciencias Sociales
Universidad de la República
URUGUAY

