

DOI: <https://doi.org/10.18359/ries.4620>



Fuerzas Armadas y Seguridad Pública: estudio comparado de la legislación en Ecuador y Brasil*

Roberto Xavier Jiménez Villarreal^a ■ Tássio Franchi^b

Resumen: En este trabajo se realiza un estudio comparado de la legislación de Brasil y Ecuador relacionada con la participación de Fuerzas Armadas (FFAA) en actividades de seguridad pública, buscando comprender la evolución de las bases legales de los países. Se escogieron el *process tracing* y la historia comparada como base metodológica debido a que en el trabajo se observa el proceso histórico y también se correlacionan las peculiaridades y riesgos del empleo de las Fuerzas Armadas en seguridad pública en el Ecuador y Operaciones de Garantía de la Ley y el Orden, en Brasil. Se parte del supuesto de que la participación del Ejército en las actividades de seguridad pública influye en su misión fundamental. Para esto, fueron analizadas constituciones, legislaciones específicas y hechos que las Fuerzas Armadas han afrontado en este tipo de operaciones. Los resultados muestran las bases constitucionales para ejecutar este tipo de operaciones en ambos países, sus implicaciones y la discusión académica frente al empleo de FFAA en actividades de seguridad pública, con leyes más recientes regulando y ampliando el empleo de Fuerzas Armadas en las últimas décadas.

Palabras clave: Fuerzas Armadas y seguridad pública; garantía de la Ley y el Orden; política de defensa

Fecha de recepción: 26/02/2020 **Aceptado:** 1/04/2020

Disponible en línea: 16/07/2020

Cómo citar: Jiménez Villarreal, R. X., & Franchi, T. (2020). Fuerzas Armadas y Seguridad Pública: estudio comparado de la legislación en Ecuador y Brasil. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 15(2). <https://doi.org/10.18359/ries.4620>

-
- * Artículo de investigación. Esta investigación fue desarrollada como resultado parcial del proyecto *Geopolítica, Grande Estratégia e Defesa: Subsídios analíticos à transformação da Força Terrestre* (PA01.1.2) del Programa de Apoyo Institucional a las Investigaciones en Ciencias Militares (PAI-CM) del CADESM/DECEX del Ejército Brasileño.
 - a Coronel de EMC del Ejército Ecuatoriano. Doctor en Ciencias Militares por el Instituto Meira Mattos, Escuela de Comando y Estado-Mayor del Ejército de Brasil (PPGCM/ECEME). Ejército Ecuatoriano, Quito, Ecuador. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8693-7675> Correo electrónico: jimenezrober@gmail.com
 - b Doctor en Desarrollo Sostenible. Profesor del Instituto Meira Mattos, Escuela de Comando y Estado Mayor del Ejército de Brasil (PPGCM/ECEME), Río de Janeiro, Brasil. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3434-5560> Correo electrónico: tasfranchi@gmail.com

Armed Forces and Public Security: Comparative Study of Ecuadorian and Brazilian Laws

Abstract: This paper presents a comparative study of the Brazilian and Ecuadorian laws as to the participation of the Armed Forces (AF) in public security activities to understand the evolution of these countries' legal bases. Methodologically, it employs process tracing and comparative history to observe the historical process and correlate the peculiarities and risks of using the AF in public security in Ecuador and Law and Order Enforcement Operations in Brazil. It is assumed that the Army's involvement in public security influences its fundamental mission. For this, constitutions, specific laws, and events faced by the AF in these types of operations are analyzed. The results show the constitutional bases for conducting these operations in both countries, their implications, and the academic debate on the use of the AF in public security activities, considering the laws regulating and expanding such use in the last decades.

Keywords: Armed Forces and public security; law and order enforcement; defense policy

Forças Armadas e segurança pública: estudo comparado da legislação no Equador e no Brasil

Resumo: Neste trabalho, é realizado um estudo comparado da legislação do Brasil e a do Equador, relacionada com a participação das Forças Armadas (FAs) em atividades de segurança pública, que busca compreender a evolução das bases legais dos países. Foram escolhidos o *process tracing* e a história comparada como base metodológica devido a que, neste trabalho, é observado o processo histórico e são correlacionados as peculiaridades e os riscos do emprego das FAs em segurança pública no Equador e Operações de Garantia da Lei e da Ordem, no Brasil. Parte-se do pressuposto de que a participação do Exército nas atividades de segurança pública influencia em sua missão fundamental. Para isso, foram analisadas constituições, legislações específicas e fatos que as FAs têm enfrentado nesse tipo de operações. Os resultados mostram as bases constitucionais para executar esse tipo de operações em ambos os países, suas implicações e a discussão acadêmica ante o emprego das FAs em atividades de segurança pública, com leis mais recentes que regularizam e ampliam o emprego das FAs nas últimas décadas.

Palavras-chave: Forças Armadas e segurança pública; Garantia da Lei e da Ordem; política de defesa

Introducción

En América del Sur, las Fuerzas Armadas (FFAA) son instituciones orientadas a la defensa, como se encuentra establecido en las constituciones de sus países y, específicamente, en las misiones declaradas por cada una de ellas. De esta forma, la doctrina, armamento, equipo y entrenamiento están orientados para este fin. Sin embargo, los problemas en esta región, como la desigualdad social, la violencia interna y nuevas amenazas (crimen organizado internacional, narcotráfico, terrorismo) han aumentado el sentimiento de inseguridad en la población y las FFAA han sido llamadas a desempeñar actividades bajo responsabilidad de otras instituciones del Estado.

Como argumenta Coimbra (2012) al hablar del crimen organizado y narcotráfico, “[...] la gravedad de las amenazas llevó a los gobiernos y a diversos sectores de la sociedad a apoyar el uso de FFAA en tareas de seguridad pública [...]” (p. 139), siendo este el caso de varios países sudamericanos como Brasil, Colombia, Ecuador y Perú, donde un porcentaje de sus FFAA se encuentran empeñadas en estas actividades.

Por otro lado, en el trabajo de investigación realizado por la Junta Interamericana de Defensa (JID), sobre la participación de FFAA en actividades de seguridad pública, se expresa: “[...] los resultados obtenidos por los sistemas policiales, judiciales y de rehabilitación en la seguridad no fueron los esperados, por lo que se actualizó el debate sobre el empleo de militares en el ámbito interno [...]” (2012, p. 92). En este sentido, el empleo de FFAA en actividades fuera de su rol principal, comenzó a incrementarse en la mayoría de países de América del Sur.

En el caso de Brasil y Ecuador, este hecho es una realidad que puede fácilmente ser constatada al observar la presencia de FFAA en el complejo de la Maré iniciada en 2014, o el patrullaje permanente en las principales ciudades de Ecuador, evidenciado regularmente en la prensa escrita nacional e internacional.

En este contexto, en el presente trabajo se pretende responder a las siguientes preguntas de investigación: ¿cómo influye la participación del

Ejército en las actividades de seguridad pública en su misión fundamental? ¿Deben las FFAA participar en este tipo de actividades? En este sentido partiendo desde las constituciones de 1946, nuestro objetivo es analizar las bases legales que regulan el empleo de los ejércitos de Ecuador y Brasil en actividades de seguridad pública/Garantía de la Ley y del Orden (GLO), buscando identificar los riesgos para las FFAA.

La comparación de actividades de seguridad pública entre Ecuador y Brasil se justifica en el hecho de que, para Brasil, este tipo de acciones se encuentran amparadas en su Constitución y además, existen evidencias de la participación efectiva de FFAA en este tipo de actividades. En cambio Ecuador no cuenta con un mandato constitucional.

Los métodos utilizados para comparar las legislaciones de los países son el *process tracing* y la historia comparada. Fueron elegidos porque permiten señalar la evolución temática y cronológica en cada país (*process tracing*) y hacer comparaciones, buscando similitudes y diferencias (historia comparada), lo que permite determinar correlaciones.

El cuerpo del texto está conformado por el análisis de los documentos jurídicos que dan soporte a los Ejércitos de Brasil y Ecuador en el empleo en actividades de seguridad pública. El levantamiento de la información partió de las constituciones nacionales, pasando por leyes y decretos, documentos rectores de las políticas de defensa como los libros blancos, hasta llegar a los manuales de operaciones; de forma que se buscó cubrir todo el espectro legal que define y regula las acciones de las FFAA. Esta jerarquía se basa en la comprensión de la pirámide de Kelsen que destaca las constituciones por encima de las leyes, decretos y actos o ejecuciones legales (Muñoz Osorio, 2017, p.185)

Este artículo inicialmente está dedicado al análisis comparado de las constituciones de Brasil y Ecuador, estableciendo las bases legales sobre el empleo de FFAA en seguridad pública/GLO; posteriormente se revisa el marco legal específico de ambos países; seguidamente se centra en el debate académico sobre la participación de FFAA en estas actividades, y por último, se presentan consideraciones finales.

Constituciones de Brasil y Ecuador (1946-2008) y empleo de FFAA en apoyo a la gestión del Estado

Las constituciones nacionales son el reflejo de una realidad temporal en la cual se encuentran inmersos todos los actores que conforman el Estado (Mathias y Guzzi, 2010), hecho que consideramos como punto de partida para nuestro análisis sobre la participación de FFAA en actividades de GLO/seguridad pública.

De manera general en este período de análisis, eventos globales, como la guerra fría; y específicos, como la limitada influencia de la Unión Soviética (URSS) en América del Sur (debido a su localización geográfica), marcaron el rumbo de algunos países sudamericanos. Bajo la tutela hegemónica de los Estados Unidos (EEUU) y una estructura organizacional conformada por la Organización de Estados Americanos (OEA, 1948), conjuntamente con la Junta Interamericana de Defensa (JID), el Colegio Interamericano de Defensa (CID) y la Escuela de las Américas, contribuyeron al alineamiento de los países con los intereses de los EEUU.

Con la firma del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR, 1947) la Seguridad Colectiva se convertía en la estrategia de defensa frente a los actos de agresión externa y la Doctrina de Seguridad Nacional y se preocupaba por el enemigo interno, representado por las células comunistas infiltradas en los países del continente americano.

La Doctrina de Seguridad Nacional, que procuraba contener la influencia del comunismo, dio lugar a gobiernos militares en América del Sur, que empezaron en los años 60 y finalizaron a mediados de los 80, dando paso al proceso de redemocratización como lo expresa Leal (2003):

en los años ochenta, comenzó en América Latina el llamado proceso de redemocratización. Los gobiernos estadounidenses ya no creen que los regímenes militares sean necesarios, o siquiera tolerables en la región. Inclusive, buscan reducir la importancia de las instituciones armadas. Además, los retos subversivos han desaparecido casi por completo y el panorama militar ha variado de manera drástica (p. 76).

De manera general señalamos que los países de América del Sur atravesaron este período de forma diferente, ya que para algunos su transición fue negociada y para otros sus FFAA perdieron representatividad debido a las crisis económicas y problemas relacionados con Derechos Humanos; por ejemplo, el caso Argentino, al que se sumaba la derrota militar en las Malvinas en 1982.

Como resultado del nuevo contexto internacional en América del Sur, el TIAR y la OEA perderían validez, disminuyendo su capacidad de influencia en la región y dando paso al florecimiento de nuevas instituciones internacionales. Tales son el Mercado Común del Sur (Mercosur), la Comunidad Andina (CAN), la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac), el Consejo de Defensa Suramericano/Unión de Naciones Suramericanas (CDS/Unasur), entre otros (Rodríguez y Santos, 2020).

Esos diferentes contextos globales y regionales influyeron en la construcción de un cuerpo de normas estatales que guían la función y el empleo de las FFAA. Dentro de este marco legal, entendemos que las constituciones son los documentos de mayor relevancia para el ordenamiento de la nación. Por eso iniciamos el análisis a partir de las cartas constitucionales brasileñas y ecuatorianas en las que observamos la evolución de las funciones otorgadas a las FFAA (Tabla 1).

Tabla 1. Constituciones de Brasil y Ecuador 1946-1979

| Constitución de Brasil | Constitución de Ecuador |
|---|--|
| <p>1946</p> <p>“Art.176 - Las Fuerzas Armadas, constituidas por el Ejército, Marina y Fuerza Aérea, son instituciones nacionales permanentes, organizadas en base en la jerarquía y en la disciplina, bajo la autoridad suprema del presidente de la República y dentro de los límites de la ley. Art.177- Las Fuerzas Armadas son destinadas a defender la Patria y a <i>garantizar los poderes constitucionales, la ley y el orden</i>” (traducción propia)¹.</p> | <p>Art. 153.- Para la defensa de la República y <i>mantenimiento del orden constitucional</i> habrá Fuerza Armada Militar, organizada de acuerdo con la Ley. Para salvaguardia del orden y seguridad internos y de los servicios sociales, habrá una Policía Civil que se rige por leyes especiales.</p> |
| <p>1967</p> <p>“Art.92 - Las Fuerzas Armadas, constituidas por la Marina de Guerra, Ejército y Fuerza Aérea, son instituciones nacionales, permanentes y regulares, organizadas en base a la jerarquía y a la disciplina, bajo la autoridad suprema del presidente de la República y dentro de los límites de la ley. Las Fuerzas Armadas son destinadas a defender la Patria y a <i>garantizar los Poderes constituidos, la ley y el orden</i>” (traducción propia)².</p> | <p>Art. 248.- La Fuerza Pública está constituida por las Fuerzas Armadas y la Policía Civil Nacional. Su organización, fuero y jurisdicción se regularán por las respectivas leyes. Las Fuerzas Armadas tienen la misión de asegurar la soberanía del Estado, <i>garantizar el orden constitucional</i> y defender de ataques externos a la Nación. La Policía Civil Nacional es la encargada de salvaguardar la seguridad y el orden internos. <i>La ley determinará la colaboración que sin menoscabo de su misión fundamental deba prestar la Fuerza Pública al desarrollo económico y social del país.</i></p> |
| <p>1979</p> | <p>Art. 128.- La Fuerza Pública está destinada a la conservación de la soberanía nacional, a la defensa de la integridad e independencia del Estado y a la <i>garantía de su ordenamiento jurídico</i>. Sin menoscabo de su misión fundamental, la ley determina la colaboración que la Fuerza Pública debe prestar para el desarrollo social y económico del país y en los demás aspectos concernientes a la seguridad nacional.</p> |

Fuente: Constituciones Nacionales: Brasil (1946, 1967) y República del Ecuador (1946,1967, 1979). Énfasis añadido.

Si analizamos los textos de las constituciones, observamos que Brasil (1946 y 1967) incluyó además de la misión fundamental de las FFAA de defender la Patria, otras responsabilidades como la de “garantizar los poderes constitucionales (1946)/ constituidos (1967), la ley y el orden” (República

Federal de Brasil, 1946; 1967). La variación del término no implica un cambio en el sentido del texto, y el significado que importa aquí es el de percibir la permanencia de las actividades de GLO como parte del mandato Constitucional de las FFAA brasileñas.

En Ecuador en las constituciones de 1946 y 1967 podemos notar semejanzas en lo que respecta a la garantía del orden constitucional, es decir, vigilar el cumplimiento de la constitución. Los textos ecuatorianos hacen énfasis en el carácter de independencia entre las misiones asignadas a la Policía y las FFAA. En 1967, se establece que la fuerza pública está constituida por estas dos instituciones, asignándole a FFAA la misión de garantizar el orden constitucional. Las constituciones de 1979 y 1998, modifican la misión de las FFAA al señalar que son responsables de garantizar el ordenamiento jurídico y disponen al mismo tiempo, su participación en el desarrollo social y económico del país.

1 Cita original: “Art.176. As forças armadas, constituídas pelo Exército, Marinha e Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes, organizadas com base na hierárquica e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República e dentro dos limites da lei. Art.177- Destinam-se as forças armadas a defender a Pátria e a garantir os poderes constitucionais, a lei e a orden” (República Federal de Brasil, 1946).

2 Cita original: “Art. 92. As forças armadas, constituídas pela Marinha de Guerra, Exército e Aeronáutica Militar, são instituições nacionais, permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República e dentro dos limites da lei. §Destinam-se as forças armadas a defender a Pátria e a garantir os Poderes constituídos, a lei e a ordem” (República Federal de Brasil, 1967).

Si comparamos las constituciones de Brasil y Ecuador, tienen en común su misión fundamental que es la defensa de la patria, así como también garantizar el orden constitucional/jurídico/ley y difieren en que para Brasil se asigna a las FFAA la misión de garantizar el orden. Para Ecuador, la garantía del orden público es responsabilidad de la Policía Nacional.

En la Constitución de Brasil de 1988, Zaverucha (2010) observa sobre las relaciones civiles-militares con respecto a la redacción del texto constitucional:

es claro el continuismo de las élites civiles y militares en el aparato del Estado. Los artículos de la Constitución Federal de 1988 referentes a las relaciones civil-militares son similares a los artículos de la Constituciones de 1967/1969. Siendo así, no hubo preocupación de las élites civiles en crear nuevas instituciones que pudieran avanzar el control civil democrático sobre los militares (traducción propia, p. 25)³.

En Brasil, el proceso de negociación entre las élites civiles y militares, una vez finalizado el período del gobierno militar en 1985, permitió una transición del poder de tal manera que la institución armada no perdiera algunas de las prerrogativas que constitucionalmente había mantenido. Fueron necesarios más de diez años para que cambios substanciales fuesen observados, con la creación del Ministerio de Defensa (MD) (1999) bajo control civil. La creación del MD de cierta forma disminuyó la influencia de las FFAA, con la pérdida de las tres carteras ministeriales que ocupaban cada una de las Fuerzas (Oliveira, 2005). Por otra parte, el Ministerio de Defensa de Ecuador fue creado en 1935, y generalmente era dirigido por un militar.

En Ecuador la Asamblea Constituyente (2008) retiró de la Constitución la misión de “garantizar el orden jurídico” que había sido mantenida

hasta entonces en las Constituciones anteriores, limitando la capacidad de las FFAA de intervenir en la vida política del Estado. Posteriormente, se publicó la Ley de Seguridad Pública y del Estado (LSPE) (2009), la cual sustituyó a la Ley de Seguridad Nacional (LSN, 1979), basada en la Doctrina de Seguridad Nacional vigente hasta 2009. La promulgación de la LSPE modificó de manera significativa la estructura de seguridad del Estado aumentando el control civil sobre las FFAA y dando origen a la “seguridad integral”. Paralelamente, el Gobierno ecuatoriano otorgó la dirección del Ministerio de Defensa a un ciudadano civil.

Los mandatos constitucionales vigentes en Brasil (1988) y en Ecuador (2008) nos permitirán establecer las diferencias (ver Tabla 2).

De la normativa expuesta, es posible observar que Brasil trata de forma separada la misión de las FFAA y de la Policía, mientras en Ecuador un solo artículo define la misión de FFAA y de Policía Nacional (PN). Esto acontece porque en Ecuador, estas instituciones tienen una estructura de carácter nacional; mientras en Brasil, únicamente las FFAA tienen esta calificación, pues la seguridad pública es un encargo de los Estados federales.

En la Constitución ecuatoriana (2008), a pesar de haberse retirado de su texto la misión de garantizar el ordenamiento jurídico, es necesario realizar las siguientes reflexiones: en las primeras líneas del art. 158 se establece que “las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional son instituciones de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos”. Frente a esto Wiarda y Collins (2011) sugieren:

la Constitución ecuatoriana de 2008 especifica que las FFAA deben ser obedientes, no deliberantes, y bajo un estricto control. Sin embargo, también dice que su misión es proteger los derechos humanos de los ciudadanos, sus libertades y sus garantías. Ahora supongamos que es el presidente y su gobierno que son los que violan estos derechos, libertades y garantías. ¿Quién decide: el presidente, los militares, la Corte Suprema? La Constitución no dice nada. Una vez más es la ambigüedad involucrada, así como las obligaciones especiales impuestas a los militares para resolver estos temas cruciales, que invitan a la intervención (traducción propia, p. 195)⁵.

3 Cita original: “É claro o continuísmo das elites civil e militar no aparelho de Estado. Os artigos da Constituição Federal de 1988 referentes às relações civil-militares são similares aos artigos da Constituição de 1967/1969. Assim sendo, não houve preocupação das elites civis em criar novas instituições que pudessem avançar o controle civil democrático sobre os militares” (Zaverucha, 2010, p. 25).

Tabla 2. Constituciones de Brasil y Ecuador 1988-2008

| Brasil | Ecuador |
|--|---|
| <p>1988</p> <p>“Art. 142. Las Fuerzas Armadas, constituidas por la Marina, por el Ejército y por la Fuerza Aérea, son instituciones nacionales permanentes y regulares, organizadas con base en la jerarquía y en la disciplina, bajo la autoridad suprema del Presidente de la República, y se destinan a la defensa de la Patria, a la garantía de los poderes constitucionales y, por iniciativa de cualquiera de estos, de la <i>ley y del orden</i>.”</p> <p>Art. 144. La seguridad pública, deber del Estado, derecho y responsabilidad de todos, es ejercida para la preservación del orden público y de la incolumidad de las personas y del patrimonio, a través de los siguientes órganos:</p> <p>I – policía federal; II – policía rodoviaria federal; III – policía ferroviaria federal; IV – policías civiles; v – policías militares y cuerpos de bomberos militares” (traducción propia)⁴.</p> | |
| <p>1998</p> | <p>Art. 183 – La fuerza pública estará constituida por las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional. Su misión, organización, preparación, empleo y control serán regulados por la ley. Las Fuerzas Armadas tendrán como misión fundamental la conservación de la soberanía nacional, la defensa de la integridad y de la independencia del Estado y la garantía de su ordenamiento jurídico [...]. <i>La ley determinará la colaboración que la fuerza pública, sin desmerecer el ejercicio de sus funciones específicas, prestará para el desarrollo social y económico del país.</i></p> |
| <p>2008</p> | <p>Art. 158 - Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional son instituciones de <i>protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos</i>. Las Fuerzas Armadas tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía y de la integridad territorial. <i>La protección interna y el mantenimiento del orden público son funciones privativas del Estado y responsabilidad de la Policía Nacional</i>. Las servidoras y servidores de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional serán formados de acuerdo con 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> |

Fuente: República Federal de Brasil (1988), República del Ecuador (1998, 2008). Énfasis añadido.

4 Cita original: “Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem. Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: I - polícia federal; II - polícia rodoviária federal; III - polícia ferroviária federal; IV - polícias civis; V - polícias militares e corpos de bombeiros militares” (República Federal de Brasil, 1988).

5 Cita original: “The Ecuadoran Constitution of 2008 specifies that the armed forces shall be obedient, non-deliberative, and under strict control. However, it also says their mission is to protect citizens’ human rights, liberties, and guarantees. Now, suppose it is the president and his government who are the ones violating these rights, liberties, and guarantees. Who decides: the president, the military, the Supreme Court? The constitution is silent. Once again, it is the ambiguity involved—as well as the special obligations placed on the military to settle these crucial issues—that invite intervention” (Wiarda y Collins, 2011, p. 195).

Históricamente las FFAA de Brasil y Ecuador intervenían cuando a criterio de ellas comprendían que el ordenamiento jurídico había sido afectado, o existía riesgo para el Estado nacional y justificaban sus acciones en pro del restablecimiento del orden. Debido a esto, es necesaria una atención especial a las brechas legales que puedan posibilitar la intervención militar en el quehacer cotidiano de sus naciones. Incluso porque son sectores especiales como argumenta D'Araujo (2010): “[...] Tenemos, con todo, que recordar que, al contrario de otros grupos de interés, los militares tienen el monopolio de las armas de guerra. Es decir, no son un grupo de interés como cualquier otro” (traducción propia, p. 174)⁶. Saint-Pierre y Donadelli (2014) destacan que la fragilidad de la democracia está relacionada con el control que el poder civil ejerce sobre el militar consideran de vital importancia que el proceso de decisión y determinación de las políticas de Defensa recaiga también en el sector civil y no únicamente en las élites militares.

Además de los intereses que resalta D'Araujo, diferentes factores pueden influir en el peso político que las FFAA tuvieron en cada período. Aquí es necesario hacer una recuperación de determinados eventos dentro del contexto de la relación de estas constituciones.

En Ecuador el gobierno militar tuvo una corta duración entre 1972 y 1978; el proceso de transición militar-civil no produjo el efecto que otros gobiernos militares ocasionaron en varios países de América del Sur. Con esto, no se generó un resentimiento hacia las FFAA por parte de la población. Conjuntamente, los conflictos fronterizos con Perú en Paquisha (1981), principalmente la victoria militar del Cenepa (1995); y la permanente actuación en la protección de la frontera norte con Colombia en donde existen constantes enfrentamientos armados con grupos disidentes de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de

Colombia (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN), han reafirmado la importancia de las FFAA para la nación. Coinciden así con lo que afirma Centeno (2014) cuando se refiere a la construcción del Estado:

las guerras, victoriosas o no, son también momentos de unidad nacional cuando el destino colectivo de una nación, al menos teóricamente, anula los imperativos individualistas. Festejados en piedra y en papel, los actos de guerra le recuerdan a la gente a quién pertenece su lealtad (p. 376).

En este contexto, se puede afirmar que la victoria del Cenepa reafirmó la función y la importancia de las FFAA, proporcionando también un estatus de credibilidad y valor. Por último, es importante traer para nuestro análisis los acontecimientos del 30 de septiembre de 2010, en los que elementos de la PN tras un paro nacional de esta institución mantuvieron retenido por algunas horas al presidente de la República. El evento, que dejó dos militares muertos y cuarenta heridos, fragilizó la confianza en la PN de tal modo que las FFAA ecuatorianas incrementaron su participación en actividades de control del orden público.

En Brasil sus FFAA no han participado en conflictos bélicos desde la Segunda Guerra Mundial (1939-1945); no han tenido conflictos interestatales recientes con los países limítrofes; y permanecieron un largo período en el poder (1964 a 1985) lo que generó resentimientos por parte de ciertos grupos poblacionales.

Marco legal específico de Brasil y Ecuador

La legislación estudiada tiene el papel de delimitar funciones, derechos y deberes y así regular el empleo de las FFAA en diversas actividades, incluso en seguridad pública (ver Tabla 3).

6 Cita original: “temos, entretanto, que lembrar que, ao contrário de outros grupos de interesse, os militares têm o monopólio das armas de guerra. Ou seja, não são um grupo de interesse como outro qualquer” (D'Araujo, 2010, p. 174).

Tabla 3. Análisis de la normativa específica

| Norma Legal | Alteraciones/ Reforma | Asunto |
|-------------|---|--|
| Brasil | Ley Complementaria (Lc) N° 97 (1999) Normas generales para la organización, la preparación y el empleo de las FFAA. | <p>“§ 2° La actuación de las Fuerzas Armadas, en la garantía de la ley y el orden, <i>por iniciativa de cualquiera de los poderes constitucionales</i>, ocurrirá de acuerdo con las directrices establecidas en acto del Presidente de la República, <i>después de agotarse los instrumentos destinados a la preservación del orden público y de la incolumidad de las personas y del patrimonio, relacionados en el art. 144 de la Constitución Federal.</i></p> <p>§ 3° Se consideran agotados los instrumentos relacionados en el art. 144 de la Constitución Federal cuando, en determinado momento, fueron formalmente reconocidos por el respectivo jefe del Poder Ejecutivo Federal o Estatal como indisponibles, inexistentes o insuficientes al desempeño regular de su misión constitucional.</p> <p>§ 4° En la hipótesis del empleo en las condiciones previstas en el §3° de este artículo, después del mensaje del Presidente de la República, serán activados los órganos operacionales de las Fuerzas Armadas, que desarrollarán, <i>de forma episódica, en el área previamente establecida y por tiempo limitado, las acciones de carácter preventivo y represivo</i> necesarias para asegurar el resultado de las operaciones en la garantía de la ley y el orden.</p> <p>§ 5° Determinado el empleo de las Fuerzas Armadas en la garantía de la ley y el orden, cabrá a la autoridad competente, a través de un acto formal, <i>transferir el control operacional de los órganos de seguridad pública necesarios al desarrollo de las acciones para la autoridad encargada de las operaciones</i>, la cual deberá constituir un centro de coordinación de operaciones, compuesto por representantes de los órganos públicos bajo su control operacional o con intereses afines” (traducción propia)⁷.</p> |
| | Decreto N° 3.897 (2001), Directrices para el empleo de las Fuerzas Armadas en la Garantía de la Ley y el Orden. | <p>“Artículo 3 En el caso del empleo de las Fuerzas Armadas para garantizar la ley y el orden, con el objetivo de preservar el orden público y la seguridad de las personas y la propiedad, debido a los instrumentos previstos en el art. 144 de la Constitución, les corresponderá, cuando sea necesario, llevar a cabo acciones policiales permanentes, como otras, de carácter preventivo o represivo, que sean de la competencia, constitucional y legal, de la Policía Militar, sujeto a los términos y límites impuestos por a este último por el ordenamiento jurídico.</p> <p>Párrafo único. Los medios previstos en el art. 144 de la Constitución, incluso en lo que respecta a la Policía Militar, cuando, en un momento dado, <i>no está disponible, no existe o es insuficiente</i> para el desempeño regular de su misión constitucional” (traducción propia)⁸.</p> |
| Ecuador | Ley de Seguridad Pública y del Estado (LSP) 2009 | Ley N° 00 (2014) Acciones complementarias de las FFAA a la Policía Nacional |
| | | <i>Las Fuerzas Armadas podrán apoyar de forma complementaria las operaciones que en esta materia competen a la Policía Nacional.</i> Para esto, los Ministros responsables de la Defensa Nacional y del Interior coordinarán la oportunidad y el nivel de intervención de las fuerzas bajo su comando, estableciendo las directrices y protocolos necesarios [...]. |

Fuente: República Federal de Brasil (1999, 2001, 2004, 2010) y República del Ecuador (2009, 2014). Énfasis añadido.

7 Cita original: “§ 2o A atuação das Forças Armadas, na garantia da lei e da ordem, por iniciativa de quaisquer dos poderes constitucionais, ocorrerá de acordo com as diretrizes baixadas em ato do Presidente da República, após esgotados os instrumentos destinados à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, relacionados no art. 144 da Constituição Federal.

§ 3o Consideram-se esgotados os instrumentos relacionados no art. 144 da Constituição Federal quando, em determinado momento, forem eles formalmente reconhecidos pelo respectivo Chefe do Poder Executivo Federal ou Estadual como indisponíveis, inexistentes ou insuficientes ao desempenho regular de sua missão constitucional.

§ 4o Na hipótese de emprego em condições previstas no § 3o deste artigo, após mensagem do Presidente da República, serão ativados os órgãos operacionais das Forças Armadas, que desenvolverão, de forma episódica, em área previamente estabelecida e por tempo limitado, as ações de caráter preventivo e repressivo necessárias para assegurar o resultado das operações na garantia da lei e da ordem.

§ 5o Determinado o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, caberá à autoridade competente, median-

te ato formal, transferir o controle operacional dos órgãos de segurança pública necessários ao desenvolvimento das ações para a autoridade encarregada das operações, a qual deverá constituir um centro de coordenação de operações, composto por representantes dos órgãos públicos sob seu controle operacional ou com interesses afins” (República Federal de Brasil).

8 Cita original: “Art. 3° Na hipótese de emprego das Forças Armadas para a garantia da lei e da ordem, objetivando a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, porque esgotados os instrumentos a isso previstos no art. 144 da Constituição, lhes incumbirá, sempre que se faça necessário, desenvolver as ações de polícia ostensiva, como as demais, de natureza preventiva ou repressiva, que se incluem na competência, constitucional e legal, das Polícias Militares, observados os termos e limites impostos, a estas últimas, pelo ordenamento jurídico.

Parágrafo único. Consideram-se esgotados os meios previstos no art. 144 da Constituição, inclusive no que concerne às Polícias Militares, quando, em determinado momento, indisponíveis, inexistentes, ou insuficientes ao desempenho regular de sua missão constitucional” (República Federal de Brasil, 2001).

La primera constatación con relación a la legislación normativa suplementaria en las constituciones es que Brasil editó la primera versión de la norma en 1999, en el mismo año de la creación del MD. La Ley Complementaria 97/99 fue posteriormente reformada en el 2004 y en el 2010 por las LC 117/04 y 136/10. El Ecuador únicamente creó una ley específica para tratar la seguridad pública en 2009 (LSPE) que fue reformulada por la Ley 00 en 2014.

Se presenta también una diferencia con respecto al comando de las operaciones. En Brasil la legislación delega el comando de las operaciones a las FFAA y no a las policías y otras entidades previstas en el artículo 144 de la Constitución Federal (CF) 1988. En Ecuador el comando es establecido conforme lo establece la LSPE; las FFAA actúan en forma complementaria a la PN.

Cuando analizamos la responsabilidad constitucional (CF 1988) de las FFAA brasileñas en GLO, podemos observar que estas tienen la facultad para participar en estas actividades fuera del carácter de excepcionalidad. Esta participación parte de la prerrogativa de que se hayan agotado todos los medios que normalmente son empleados para estos fines, de acuerdo con lo estipulado en el inciso 2° del artículo N° 15 de la LC N° 97/1999: “después de agotados los instrumentos destinados a la preservación del orden público y de la incolumidad de las personas y del patrimonio, relacionados en el art. 144 de la Constitución Federal” (República Federal de Brasil, LC N° 97, 1999, traducción propia⁹), solo en este momento y por pedido de cualquiera de los poderes constitucionales, a través del presidente de la República, se emplearán FFAA como lo estipula el Art. 15. de la LC N° 97/1999 en su párrafo 1:

compete al Presidente de la República la decisión del empleo de las FFAA, por iniciativa propia o en atención al pedido manifestado por cualquiera de los poderes constitucionales, por intermedio de los Presidentes del Supremo Tribunal Federal, del Senado

9 Cita original: “depois de esgotados os instrumentos destinados à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, relacionados no art. 144 da Constituição Federal” (República Federal de Brasil, 1999).

Federal o de la Cámara de Diputados (República Federal de Brasil, 1999, traducción propia¹⁰).

Se consideran agotados los medios previstos en el art. 144 de la Constitución de acuerdo al Decreto N° 3.897/2001, “[...] cuando, en determinado momento, indisponibles, inexistentes, o insuficientes al desempeño regular de su misión constitucional” (República Federal de Brasil, 2001, traducción propia¹¹). Resaltando también una característica determinada por estas directrices:

el carácter episódico de este tipo de operaciones, con el objetivo de no sobreponerse a las actividades propias de las entidades policiales, como indica el art. 5° del Decreto 3897 “El empleo [...] deberá ser episódico, en área previamente definida y tener la menor duración posible [...], otras en que se presume ser posible la perturbación del orden, tales como las relativas a eventos oficiales o públicos [...]” (República Federal de Brasil, 2001, traducción propia¹²).

De esta manera, queda claro cómo el mandato constitucional ha ido regulando y ajustando el empleo de FFAA en actividades de GLO a las necesidades y realidades de la federación; prueba de ello son las dos Leyes.

Conforme al Decreto N° 3.897/2001, se entiende por indisponibilidad, inexistencia e insuficiencia: i) indisponibilidad cuando la capacidad policial existe, pero el gobierno estatal no puede emplearla; ii) inexistencia se entiende cuando no hay recursos/medios para determinado tipo de trabajo. Finalmente, iii) insuficiencia se evidencia

10 Cita original: “*Compete ao Presidente da República a decisão do emprego das Forças Armadas, por iniciativa própria ou em atendimento a pedido manifestado por quaisquer dos poderes constitucionais, por intermédio dos Presidentes do Supremo Tribunal Federal, do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados*” (República Federal de Brasil, 1999).

11 Cita original: “[...] quando, em determinado momento, indisponíveis, inexistentes ou insuficientes ao desempenho regular de sua missão constitucional” (República Federal de Brasil, 2001).

12 Cita original: “*o caráter episódico deste tipo de operações, com o objetivo de não sobrepor-se às atividades próprias das entidades policiais, como indica o art. 5° do Decreto 3897: “O emprego [...] deverá ser episódico, em área previamente definida e ter a menor duração possível, [...], outras em que se presume ser possível a perturbação da ordem, tais como as relativas a eventos oficiais ou públicos [...]*” (República Federal de Brasil, 2001).

cuando los medios a disposición de los Estados de la Federación son escasos para la tarea a cumplir; es decir, las fuerzas policiales no consiguen cumplir la misión por falta de efectivos, medios logísticos, armamento, etc. De esta forma, esta normativa permite establecer los procedimientos de autorización del empleo de FFAA restringiendo su participación, evitando así el uso indiscriminado de FFAA. Samset (2014), en su análisis argumenta que este cuerpo legal presenta algunas normas que dan lugar a varias interpretaciones: “la legislación es vaga sobre la pregunta fundamental en qué circunstancias las autoridades pueden recurrir a los militares para intervenir en la garantía de la ley y el orden” (traducción propia, p. 7)¹³. Estos espacios de interpretación legal generalmente abren puertas para el empleo prematuro de FFAA, que resulta de su uso político (Zaverucha, 2005; Samset, 2014). Esto porque sus soluciones normalmente son de carácter temporal y en última instancia mejoran la percepción de seguridad de la población, sin procurar una solución definitiva a los factores que generan los problemas de seguridad pública:

en la medida en que las autoridades civiles o militares pueden tener interés en mantener el empleo militar como un sustituto de la policía, se trata de un marco legislativo que permite un amplio empleo de las FFAA para ese propósito, más extenso que el principio de último recurso implicaría (Samset, 2014, traducción propia, p. 8)¹⁴.

En este sentido, el empleo de las FFAA se convierte en una herramienta de uso cotidiano de las autoridades civiles, quedando muy lejano el principio del empleo de FFAA como último recurso. A pesar de existir un cuerpo legal que regula el empleo de FFAA en actividades de GLO en Brasil, varias ponencias manifiestan que aún presenta deficiencias; observemos la actuación de las FFAA

en actividades de seguridad pública en el Ecuador; en 2010 en Pichincha un juez de primera instancia dictó una medida cautelar en la cual se autorizó el empleo de FFAA en actividades de seguridad pública (República del Ecuador, 2010). Esta medida de carácter temporal estuvo vigente por cuatro años, después de lo cual la legislatura incluyó en la normativa vigente dicha participación; esta disposición permitió que integrantes de FFAA se involucraran en este tipo de actividades:

las FFAA podrán apoyar de forma complementaria las operaciones que en esta materia competen a la Policía Nacional. Para esto, los Ministros responsables de la Defensa Nacional y del Interior coordinarán la oportunidad y el nivel de la intervención de las fuerzas bajo su comando, estableciendo las directrices y protocolos necesarios [...] (República del Ecuador, 2009, p. 6).

Si comparamos con la normativa establecida para el empleo de FFAA en Brasil, esto nos lleva a considerar que en Ecuador existe una ausencia normativa relativa a cuándo, cómo y en qué circunstancias se deben emplear las FFAA; por lo contrario, basados en las experiencias presentadas, en Brasil se han ido incorporando en sus leyes.

Hasta el 2015, el Ecuador únicamente disponía de un artículo en la LSPE que permitía el empleo de FFAA sin carácter de excepcionalidad, por lo que se propuso un proyecto de enmienda al artículo 158 de la Carta Magna, con la finalidad de que el empleo de las FFAA tenga soporte constitucional en lo que concierne a la participación en apoyo complementario a las actividades de la PN. Esta enmienda entró en vigencia el 21 de diciembre de 2015 y disponía: “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” (República del Ecuador, 2014); sin embargo, fue derogada en agosto de 2018 quedando vigente el texto original de la Constitución (2008).

Para Brasil se desprende la doctrina de empleo de las FFAA de las Operaciones de Garantía de la Ley y el Orden materializadas en el Manual de GLO MD33-10 (2014), en el cual se establecen todas las consideraciones que permiten la planificación

13 Cita original: “the legislation is vague on the crucial question of the circumstances under which the authorities can call on the military to intervene for the guarantee of law and order” (Samset, 2014, p. 7).

14 Cita original: “To the extent that civilian authorities or the military may have an interest in having the military act as a substitute police, this is a legislative framework that allows for an extensive use of the armed forces for that purpose—more extensive than the last resort principle would imply” (Samset, 2014, p. 8).

militar de este nuevo tipo de operaciones. Pero en el manual quedan espacios de interpretación que, como legislación, necesitan ajustar y hacer más claros los conceptos e instrumentos legales, de tal suerte que no se dé lugar a interpretaciones erróneas (Samset, 2014, p. 9).

Reflexiones

Las FFAA y la Policía como elementos armados del Estado cumplen roles diferentes. Las FFAA tienen como misión fundamental la defensa de la Patria frente a agresiones externas y la Policía tiene la misión de mantener el orden público al interior. Consecuentemente, las dos instituciones se preocupan por proteger al ciudadano de diferentes formas y amenazas. De hecho, tanto la profesión militar como la policial requieren que quienes integren sus filas posean la vocación que les permita cumplir con su deber. En el caso de las FFAA, son preparadas para la guerra, que es "un acto de violencia diseñado para obligar al adversario a someterse a nuestra voluntad" (Clausewitz, 2014, traducción propia, p. 7)¹⁵. En este sentido los soldados son entrenados para utilizar la violencia contra sus enemigos a fin de salvaguardar los intereses de la Patria.

Por otro lado, los valores, el entrenamiento y la doctrina de la institución policial son diferentes y se orientan a mantener el orden público; y, en todos los casos, salvaguardar la vida de los ciudadanos, incluyendo a quien quebrante las leyes porque su fin último está direccionado a preservar la vida del ciudadano (para ser juzgado) y no a tomarla (Saint-Pierre y Donadelli, 2014).

El invertir los roles de las FFAA y asignarles tareas policiales puede generar riesgos para el personal militar cuya preparación básica en este tipo de actividades no lo convierte en un policía, puesto que "[...] desmotiva y desprofesionaliza al poder militar al tiempo que militariza la policía" (Saint-Pierre y Donadelli, 2014, p. 73).

Varios son los problemas vislumbrados y analizados por los académicos cuando se habla sobre la participación de FFAA en actividades policiales; uno

de ellos es la inexperiencia de los soldados al lidiar con ciudadanos que quebrantan la ley, por ejemplo:

el ápice de todo este proceso, entre tanto, únicamente ocurrió el 14 de junio de 2008, cuando la imagen del Ejército se vinculó de manera directa a la lógica de la violencia urbana: una acción con once militares resultó en el encarcelamiento irregular de tres moradores del Morro de la Providencia (entonces dominado por una facción del tráfico), que, enseguida, fueron llevados por los militares hasta el morro vecino (dominado por una facción rival) y ejecutados por los traficantes locales (Barreira y Botelho, 2013, traducción propia, p. 122)¹⁶.

Este hecho fue ampliamente difundido y la imagen y profesionalismo de la institución armada desgastada, precisamente por involucrar a FFAA en actividades ajenas a su misión. Otro problema que surge del empleo de FFAA en actividades policiales es el uso desmedido de la fuerza frente a manifestaciones realizadas por grupos de ciudadanos (Zaverucha, 1999; Barreira y Botelho, 2013).

Barreira y Botelho (2013) consideran que las FFAA han enfrentado actos de corrupción, producto de la relación de sus miembros con delincuentes, como el robo y venta ilegal de armamento y municiones, así como la participación en el entrenamiento de estos grupos, al señalar:

son numerosos los casos de desvío de material bélico en los cuarteles con la participación directa o indirecta de militares. La forma más común de desvío, que no excluye acciones externas a la institución militar, es la cooptación de soldados por los grupos que operan en la venta de drogas en los suburbios próximos a las unidades militares. Son igualmente numerosos los relatos de casos de militares o exmilitares que ofrecen "servicio" de entrenamiento a los

15 Cita original: "Um ato de violência destinado a forçar o adversário a submeter-se à nossa vontade" (Clausewitz, 2014, p. 7).

16 Cita original: "O ápice de todo esse processo, no entanto, só ocorreu em 14 de junho de 2008, quando a imagem do Exército se vinculou de modo inapagável à lógica da violência urbana: uma ação com onze militares resultou na prisão irregular de três moradores do morro da Providência (então dominada por uma facção do tráfico), que, em seguida, foram levados pelos militares até o morro vizinho (dominado por uma facção rival) e executados pelos traficantes locais" (Barreira y Botelho, 2013, p. 122).

grupos a cambio de una remuneración superior a la normal (traducción propia, p. 121)¹⁷.

En Ecuador en 2018 siete miembros de las FFAA fueron detenidos para ser investigados por tráfico de armas; manipulaban el sistema logístico de inventarios y de esta forma una parte del arsenal que adquiriría la Fuerza Terrestre desaparecía de su sistema y se lo sustraía de las bodegas de material bélico para posteriormente ser comercializado (*El Comercio*, 2018).

La militarización de la policía es un efecto que no se puede dejar de lado al analizar la participación de FFAA en actividades de seguridad pública, por cuanto resalta uno de los fenómenos que son producto de la influencia de la cultura militar:

la tesis ampliamente defendida en sectores académicos de que la violencia policial resulta de su componente militar simplifica el problema, tornándolo consecuencia de una realidad exterior a la institución. Por estar conectado a las Fuerzas Armadas, la Policía Militar en Brasil estaría entrenada para combatir y destruir al “enemigo” dentro de una concepción represiva de seguridad pública [...] (D’Araujo, 2010, traducción propia, p. 249)¹⁸.

En Brasil, las fuerzas policiales son fuerzas auxiliares de las FFAA y se han caracterizado por tener una influencia militar, hecho al que se le atribuye su alto grado de violencia al reprimir los delitos. Si partimos de los análisis realizados por D’Araujo, podemos inferir que las FFAA en Ecuador por su formación particular son propensas a actuar de manera represiva, de igual manera que

la interacción entre las dos instituciones tenderá a militarizar el comportamiento de la policía.

Otros problemas que enfrenta la Policía son: el tener una continua interacción con elementos delincuenciales y del crimen organizado que han ido diezmado su solidez institucional a través del soborno y chantaje a sus miembros; y el descontento de sus miembros, llevándolos a realizar actos de protesta. Frente a este fenómeno estas instituciones han ido perdiendo credibilidad y los gobiernos han recurrido al empleo de FFAA para proporcionar un sentimiento de seguridad:

no obstante, se reconozca el empleo de diferentes agencias estatales ante la debilidad institucional de algunos países, la desconfianza en el sistema policial y judicial, sumado al horizonte histórico temporal limitado que preocupa a los políticos (hasta la próxima elección), las respuestas institucionalmente adecuadas se tornan políticamente ineficientes y la respuesta militar se vuelve demasiado atractiva (Saint-Pierre y Donadelli, 2014, p. 68).

La presencia de FFAA en las calles, por las características propias que ellas tienen, provocan un sentimiento de seguridad en la población. Sin embargo, el problema radica en la permanencia indefinida de estas fuera de su ámbito, como sostienen Saint-Pierre y Donadelli (2014): “en las calles, ellas provocan una ‘sensación de seguridad’ que permite recuperar ‘niveles de aceptación popular’ a los políticos” (p. 68). Esta es la tendencia en Brasil y más en el caso de Ecuador, cuyas FFAA son la única institución con carácter nacional que tienen la capacidad logística y de control para actuar en cualquier parte del país:

con la creciente pérdida de confianza del pueblo y de la propia Unión en las policías estatales y el agravamiento de la violencia, en especial en los grandes centros urbanos, se observa la banalización del empleo de las Fuerzas Armadas en acciones de seguridad pública (Zaverucha, 2010, traducción propia, p. 30)¹⁹.

17 Cita original: “São numerosos os casos de desvio de material bélico nos quartéis com a participação direta ou indireta de militares. O padrão mais comum do desvio, que não exclui ações externas à instituição militar, é a cooptação de soldados pelas quadrilhas que operam a venda de drogas nas favelas próximas aos batalhões. São igualmente numerosos os relatos de casos de militares ou ex-militares que oferecem ‘serviço’ de treinamento às quadrilhas em troca de uma remuneração muito superior ao soldo militar” (Barreira y Botelho (2013, p. 121).

18 Cita original: “A tese amplamente defendida em setores acadêmicos de que a violência policial decorre de seu componente militar simplifica o problema, tornando-o consequência de uma realidade exterior à instituição. Por estar relacionado às Forças Armadas, a Polícia Militar no Brasil estaria treinada para combater e destruir o “inimigo” dentro de uma concepção repressiva de segurança pública” (D’Araujo, 2010, p. 249).

19 Cita original: “Com a crescente perda de confiança da população e da própria União nas polícias estaduais e o agravamento da violência, em especial nos grandes centros urbanos, observa-se a banalização do emprego das Forças Armadas em ações de segurança pública” (Zaverucha, 2010, p. 30).

El otorgar a una institución funciones ajenas a su misión no se convierte en una solución para el problema, únicamente lo posterga. Consideramos que lo adecuado sería realizar una revisión a la estructura organizacional de las instituciones policiales; para esto se debería invertir más recursos en la solución de sus deficiencias a su interior, con la finalidad de que estos organismos asuman sus roles y no se desfigure el concepto para el cual fueron creados. Al respecto, Saint-Pierre y Donadelli (2014) argumentan que: “el empleo de FFAA en misiones no específicas, especialmente para la seguridad pública, se está tornando peligrosamente recurrente en una América Latina crónicamente afectada por deficiencias” (p. 73). Definitivamente, hay una disonancia entre académicos en lo que respecta al empleo de FFAA en actividades de seguridad pública; mientras unos son más permisivos, otros consideran un error el involucrar a las FFAA.

Otro aspecto que consideran importante resaltar es el uso político de FFAA por parte de los gobiernos de turno con la finalidad de mantenerse en el poder, desfigurando la intención de protección de los derechos de los ciudadanos al utilizarlas como elemento de represión. Por otro lado, D’Araujo (2010) justifica la participación de FFAA en cuanto reconoce que existe un punto en el cual se diluye el empleo de FFAA con la Policía Nacional, como por ejemplo, en la lucha contra el crimen organizado y el narcotráfico:

de hecho, la sociedad brasileña ha valorizado el papel de las Fuerzas Armadas en nuevos frentes, especialmente en las cuestiones de seguridad cuando envuelve al moderno crimen organizado. Esto ocurre también en Colombia, en México y en otros países. Lo mismo aconteció en Estados Unidos, después de los atentados terroristas de 11 de septiembre de 2001, en Nueva York. Con estos atentados y con las constantes amenazas procedentes del narcotráfico desde los años noventa, el debate sobre los límites

entre Fuerzas Armadas y policías ganó una nueva dimensión (traducción propia, p. 254)²⁰.

El comentario de D’Araujo es válido con relación al crimen organizado, en caso de que se formen grupos con armamento y tecnología que superen las capacidades de la Policía, siendo en este contexto necesaria la intervención de las FFAA.

Finalmente, al contrastar los beneficios que el empleo de FFAA trae al involucrarse en actividades destinadas a la fuerza policial, con la desmotivación profesional del militar, con los problemas producto de la relación de sus miembros con elementos de la delincuencia, con el desgaste institucional y con la calidad de democracia; observamos que es necesario delimitar legalmente y respetar el campo de actuación de estas instituciones para evitar el uso indiscriminado y político de FFAA.

Conclusión

Reconociendo la importancia de las FFAA como parte constituyente de los Estados, y la gradual participación de estas en actividades más allá de las funciones de defensa nacional, en el presente trabajo se comparó la evolución de los marcos legales que regulan la participación de las FFAA brasileñas y ecuatorianas en actividades de seguridad pública.

Este análisis permitió percibir que Brasil y Ecuador tienen FFAA subordinadas al poder civil y que con frecuencia son llamadas a participar en acciones de seguridad pública. Con esto parte de las actividades particulares de las fuerzas militares, el entrenamiento para la guerra en sus cuarteles, fueron cambiadas por otras actividades subsidiarias, entre ellas las actividades de seguridad pública/GLO.

Brasil, a partir de la Constitución (1998), contó con un marco legal que permitió el empleo de

20 Cita original: “*De fato, a sociedade brasileira tem valorizado o papel das Forças Armadas em novos frentes, especialmente nas questões de segurança quando envolve o moderno crime organizado. Isso ocorreu também na Colômbia, no México e em vários outros países. O mesmo se deu nos Estados Unidos, depois dos atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, em Nova York. Com esses atentados e ao lado das constantes ameaças oriundas do narcotráfico desde os anos 1990, o debate sobre os limites entre Forças Armadas e polícias ganhou nova dimensão*” (D’Araujo, 2010, p. 254).

las FFAA en actividades de GLO y posteriormente fueron creadas enmiendas, leyes y decretos en virtud de las necesidades de la Federación. A pesar de existir esta normativa hay que considerar que todavía existen brechas jurídicas que dan lugar a interpretaciones y consecuentemente a un empleo inadecuado de FFAA.

En cuanto al empleo de FFAA en actividades de seguridad pública en Ecuador, la Constitución asigna este rol a la Policía; el empleo de FFAA se hace bajo el amparo de la reforma a la Ley de Seguridad Pública y del Estado (2014) cuando los ministros del interior y defensa coordinan su intervención; Ecuador no cuenta con un conjunto de normas que delimiten la participación de las FFAA en actividades de seguridad pública.

Por otro lado, al preguntarnos sobre la pertinencia y la posibilidad del empleo de FFAA en actividades de seguridad pública, concluimos que sí es pertinente, siempre que exista una normativa legal que regule y limite su empleo e impida el uso político de ellas; enfatizando que el monopolio de la fuerza sea utilizado en forma ética, coherente y responsable en beneficio del Estado.

Los escasos recursos con los que cuentan los países tornan necesario optimizar su manejo, sin desdibujar la razón de ser de las organizaciones armadas. Todavía es necesario determinar y delimitar el campo de acción de FFAA, así como establecer las zonas grises en la cual se diluye la responsabilidad de FFAA y policía para que ninguna de las instituciones se sobreponga una a otra; de tal manera de no emplear en forma permanente y prematura, sus fuerzas de combate para realizar actividades policiales.

El empleo de FFAA en actividades de seguridad pública requiere de la existencia de una doctrina que permita la planificación de este tipo de operaciones, para evitar la improvisación o adaptación de la doctrina militar en seguridad pública. Brasil ha dado un gran paso, pues ha identificado las áreas de acción y modos de actuación para cada circunstancia reflejada en las leyes complementarias y el Manual MD-33-m-10. Ecuador incorporó la Seguridad Integral (PNSI, 2011, 2014); sin embargo, no se desarrolló su doctrina. El nuevo enfoque presentado por Ecuador despierta interés para

futuros trabajos de investigación, que permitan determinar su pertinencia o reflejen las dificultades de su implementación.

Un cuestionamiento inicial, que permanece abierto, es si el empleo en forma permanente de FFAA en actividades de seguridad pública puede influenciar su misión fundamental de defensa de la soberanía e integridad territorial. Entendemos que sí, pues la ampliación de las bases legales termina por viabilizar el empleo cada vez más frecuente de las FFAA en este tipo de acción, en detrimento de su función original de defensa externa y preparación para la guerra. Otro punto es que esto desfavorece el fortalecimiento de las instituciones policiales en los Estados y ciudades donde es empleada la fuerza militar. Tampoco se pasa por alto el riesgo de surgimiento de focos de corrupción, resultado de la relación directa de las tropas con la delincuencia. Es decir, el exceso en el empleo de FFAA puede ocasionar desgaste a la imagen institucional más que beneficio.

Para fortalecer estos cambios, es necesario propiciar una relación más estrecha entre organizaciones de la sociedad civil y militar, promoviendo la discusión de la política de defensa a nivel nacional y regional, para hacerla más democrática, sólida y consensuada.

Referencias

- Barreira, M., y Botelho, M. (2013). O Exército nas Ruas: da Operação Rio à ocupação do Complexo do Alemão. En F. Brito y P. R. Oliveira (eds.), *Até o Último Homem: visões cariocas da administração armada da vida social* (pp. 115-128). São Paulo: Boitempo.
- Centeno, M. Á. (2014). *Sangre y Deuda: Ciudades, Estado y construcción de nación en América Latina*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Clausewitz, C. V. (2014). *Da Guerra*. São Paulo: Martins Fontes.
- Coimbra, L. (2012). El involucramiento de las Fuerzas Armadas en actividades de seguridad en las Américas. *Urvio Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 12, 127-140.
- D'Araujo, M. C. (2010). *Militares, Democracia e Desenvolvimento: Brasil e América do Sul*. Rio de Janeiro: FGV.
- El Comercio*. (2018). 7 militares presos por posible tráfico de armas para 'Guacho'. *El Comercio*, 18 de octubre.

- Leal, F. (2003). La Doctrina de la Seguridad Nacional: Materialización de la Guerra Fría en América del Sur. *Revista de estudios sociales*, 15, 74-87.
- Mathias, S. K., y Guzzi, A. C. (2010). Autonomia na Lei: As forças armadas nas constituições nacionais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 25(73), 41-57.
- Muñoz Osorio, L. V. (2017). Sobre la teoría pura del derecho y la verdadera pirámide planteada por Hans Kelsen. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 61(256), 173-187.
- Oliveira, E. R. (2005). *Democracia e Defesa Nacional*. Sao Paulo: Manole.
- República del Ecuador. (1946). *Constitución Política de la República del Ecuador*. Quito: Lexis.
- República del Ecuador. (1967). *Constitución de la República del Ecuador*. Quito: Lexis.
- República del Ecuador. (1979). *Constitución Política de la República del Ecuador*. Quito: Lexis.
- República del Ecuador. (1998). *Constitución Política de la República del Ecuador*. Quito: Congreso Nacional.
- República del Ecuador. (2008). *Asamblea Constituyente: Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi: Ediciones Legales.
- República del Ecuador. (2009). *Asamblea Nacional, Ley de Seguridad Pública y del Estado*. Quito: Lexis.
- República del Ecuador. (2010). *Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos. Orden Cautelar*. Juzgado vigésimo segundo de garantías penales de Pichincha, Quito.
- República del Ecuador. (2014). *Asamblea Nacional. Informe para primer debate: Solicitud de Enmienda Constitucional*. Quito: ANRE.
- República Federal de Brasil. (1946). *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro: Presidência da República.
- República Federal de Brasil. (1967). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasilia: Presidência da República.
- República Federal de Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasilia, DF: Senado.
- República Federal de Brasil. (1999). *Ley Complementaria No 97*. Brasilia: Presidência da República.
- República Federal de Brasil. (2001). *Decreto No 3.897*. Brasilia: Presidência da República.
- República Federal de Brasil. (2004) *Lei Complementar No 117*. Brasilia: Presidência da República.
- República Federal de Brasil. (2010). *Lei Complementar No 136*. Brasilia: Presidência da República
- República Federal de Brasil. Ministerio da Defesa.(2014). **MD33-M-10 Garantia da Lei e da Ordem**. Brasilia: MD.
- Rodrigues, B. S., y Santos, M. C. (2020). Da segurança regional ao vácuo político. *Coleção Meira Mattos: revista das ciências militares*, 14(50), 127-149.
- Saint-Pierre, H., y Donadelli, L. (2014). El empleo de Fuerzas Armadas en Asuntos Internos. En G. Maihold y S. Jost, *El Narcotráfico y su Combate: sus efectos sobre las relaciones internacionales* (pp. 61-75). México, D. F.: Edimpro.
- Samset, I. (2014). "For the Guarantee of Law and Order": The Armed Forces and Public Security in Brazil. *Chr. Michelsen Institute (CMI)*, 11, 1-23.
- Wiarda, H. J., y Collins, H. (2011). Constitutional Coups? Military Interventions in Latin America. *Security and Defense Studies Review An Interdisciplinary Journal* 12 (1 y 2), 191-198.
- Zaverucha, J. (1999). *Frágil Democracia e a Militarização da Segurança Pública no Brasil*. Caxambu: Universidade Federal de Pernambuco.
- Zaverucha, J. (2005). *FHC, Forças Armadas e Polícia: entre o autoritarismo e a democracia*. Rio de Janeiro: Record.
- Zaverucha, J. (2010). A doutrina da garantia da lei e da ordem e o crescente envolvimento das Forças Armadas em atividades de segurança pública. En R. K. Lima, L. Eilbaum, y L. Pires, *Conflitos, Direitos e Moralidades em Perspectiva Comparada* (pp. 11-49). Rio de Janeiro: Garamond.