

EL RECURSO CONSTITUCIONAL A LAS FUERZAS
ARMADAS PARA EL MANTENIMIENTO DE LA SEGURIDAD
INTERIOR: EL CASO DE IBEROAMÉRICA*
*THE ARMED FORCES CONSTITUTIONAL RESOURCE
FOR INTERIOR SECURITY KEEPING: THE CASE
OF LATIN AMERICA*

José Julio FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ**
Daniel SANSÓ-RUBERT PASCUAL***

RESUMEN: Las transformaciones de las últimas décadas han colocado los temas de seguridad en la primera línea del debate público. Ello ha tenido repercusiones a nivel constitucional, de forma que el paradigma tradicional en este ámbito se ha trastocado en parte. Este paradigma señalaba que las fuerzas armadas sólo entraban en los temas de seguridad interior en los estados excepcionales. La superación del citado paradigma exige la debida justificación y reclama la concurrencia de las suficientes garantías que aporten seguridad jurídica y eviten la mengua de calidad democrática.

ABSTRACT: *The transformations over the last decades have placed security affairs in the first row of public debate. This situation has had consequences in a constitutional level in such way that traditional paradigm in this field has been altered partially. This paradigm would point out Armed Forces as an only interior security issue in state of emergency. The overcoming to such paradigm demands an accurate justification and appeals to enough guaranties convergence which supports legal certainty in order to avoid democracy flaws.*

Palabras clave: Constitución, estados de excepción, seguridad, fuerzas armadas, Iberoamérica.

Descriptors: *constitution, state of emergency, security, Armed Forces, Latin America.*

* Artículo recibido el 21 de agosto de 2009 y aceptado para su publicación el 27 de enero de 2010.

** Profesor titular de Derecho constitucional, Universidad de Santiago de Compostela (España).

*** Licenciado en derecho; criminólogo; Seminario de Estudios de Seguridad y Defensa USC-CESEDEN.

No es la excepción,/sino el estado de excepción,/lo que confirma la regla,/¿Cuál regla?/Para que no se pueda/responder a esta pregunta/se proclama el estado de excepción.

FRIED, Erich, "La regla", *Cien poemas apátridas*, 1978.

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Las previsiones tradicionales: breve aproximación*. III. *¿Cambios en el esquema tradicional?* IV. *Consecuencias de las reformas*. V. *Conclusiones*.

I. INTRODUCCIÓN

El derecho constitucional estudia, tanto desde el punto de vista material como formal, la Constitución. Entendemos ésta como la norma jurídica superior que, por un lado, organiza el poder político, estableciendo mecanismos de equilibrio, y, por otro, regula los aspectos esenciales de la sociedad desde un punto de vista democrático. Por ello, las situaciones de crisis y de seguridad deben estar contempladas, de una forma u otra, en el texto constitucional. Con posterioridad, tales previsiones serán ampliadas por normativa de rango inferior, siguiendo la lógica de desarrollo constitucional. De esta forma, la carta magna marca los ejes que guiarán la política de seguridad y de defensa.

Estas crisis de seguridad, tradicionalmente, han sido objeto de análisis diversos en el seno del derecho constitucional y de la Constitución. Nos referimos al tema de los estados excepcionales, una cuestión clásica en los estudios de derecho público.

Sea como fuere, este encuentro entre Constitución y situaciones de crisis de seguridad ha adquirido renovada relevancia en los últimos años. Los nuevos riesgos y amenazas emergentes se han situado en la primera página de las agendas sociopolíticas de los gobiernos de casi todo el planeta, lo que ha tenido repercusiones a nivel constitucional. Bien es cierto que en la época de la Guerra Fría el tema de la seguridad también estaba en la primera línea del frente del debate público. Sin embargo, era un debate de índole diferente, más totalizador y, en cierto modo, más lejano: el peligro nuclear era tanto disuasorio

como absoluto. Ahora los riesgos son más heterogéneos y difusos. Como ya hemos afirmado, “atrás quedan los tiempos de la confrontación entre bloques, de la bipolaridad, de la Guerra Fría... los riesgos multidireccionales han dado lugar a que ningún Estado de forma aislada pueda tener un éxito completo a la hora de enfrentarse a ellos”.¹ Los cambios los sintetiza Del Arrenal cuando afirma que “de un sistema político-diplomático marcado por la bipolaridad... se pasó a un sistema político-diplomático marcado por la multipolaridad, desde el punto de vista estratégico-militar, y por la multipolaridad, desde el punto de vista económico, científico y cultural”.²

El derecho constitucional tiene que responder con eficacia a la concreción de amenazas, antes meramente teóricas, a los riesgos emergentes, a la creciente interdependencia, a la globalización, a la mutación de las normas del uso de la fuerza o a la alteración de la lógica de las alianzas. Estos elementos los hemos considerado como algunos de los que “componen el *puzzle* por armar de la seguridad del futuro”.³ A través del presente trabajo nos sumamos al debate, analizando la regulación constitucional de la seguridad interior, y planteando la hipótesis de un cambio en el esquema tradicional en el ámbito iberoamericano. Este cambio se produciría si efectivamente las nuevas regulaciones acuden a las fuerzas armadas para cubrir las competencias en seguridad interior. Veámoslo en las páginas que siguen, aunque con forzosa brevedad, habida cuenta la naturaleza propia de un artículo de investigación.

II. LAS PREVISIONES TRADICIONALES: BREVE APROXIMACIÓN

Como hemos dicho, las aproximaciones clásicas a la teoría de la Constitución contemplan la problemática de las crisis de seguridad.

¹ Fernández Rodríguez, José Julio, “Aproximación a la situación geoestratégica de la Europa del Este en el nuevo contexto mundial”, *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, Valencia, núm. 45-46, 2003-2004, p. 75.

² Arrenal Moyúa, Celestino del, “Aspectos jurídico-políticos de la ampliación de la Unión Europea”, *La Unión Europea: logros y desafíos*, Madrid, Ministerio de Defensa, Ceseden, 2001, p. 51.

³ Fernández Rodríguez, José Julio, “Aproximación a la situación geoestratégica...”, *cit.*, nota 1, p. 76.

Haciendo un esfuerzo de síntesis, se pueden catalogar las previsiones constitucionales de ese tipo en dos grupos. Uno relativo a las situaciones de normalidad constitucional, y otro a las de tipo extraordinario o de anormalidad constitucional.⁴

1. *Situaciones de normalidad constitucional*

En primer lugar, los textos constitucionales asignan a diversas instituciones la gestión de crisis de seguridad que no son especialmente graves y que, por lo tanto, pueden afrontarse desde la normalidad constitucional, es decir, sin acudir a mecanismos extraordinarios. De esta forma, sin recurrir a soluciones especiales, se deberían solventar con eficacia los problemas que surgen con estas características.

Estas situaciones, a nivel interior, se gestionan a través de las competencias de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, en donde se ubicarían las policías y ciertos institutos armados que, aún siendo parte del Ejército, desempeñan funciones policiales (como la Guardia Civil española, los *Carabinieri* italianos o la gendarmería francesa).

A nivel exterior, son las fuerzas armadas las competentes para enfrentarse a las crisis de seguridad, como manifestación de su responsabilidad en la defensa nacional. Como es sabido, el concepto jurídico de guerra ya se ha visto superado por la compleja realidad de los últimos años, como lo demuestra la inaplicada figura de la declaración de guerra en conflictos que verdaderamente son guerras. Ello provoca diversas situaciones de difícil catalogación que reclaman cierta reconstrucción jurídica de la seguridad exterior, en lo que ahora nosotros no podemos pararnos, pues el objeto de este trabajo es otro.

2. *Situaciones de anormalidad constitucional*

El derecho constitucional elaboró una serie de categorías para enfrentarse a crisis de extraordinaria gravedad. García Pelayo indica

⁴ Sin embargo, debe tenerse en cuenta que estamos aludiendo al derecho continental, pues en el mundo anglosajón las constitucionales no suelen prever situaciones de crisis (es una ley parlamentaria la que autoriza al gobierno a aprobar medidas de excepción).

que “el Estado de derecho lleva en su propia dialéctica la necesidad de un derecho excepcional, es decir, de prever la excepción y de normativizar la misma excepción”.⁵ Surgen, así, los llamados estados excepcionales, en los que se detecta cierta concentración de poderes y una serie de modulaciones en las previsiones jurídicas ordinarias que dan lugar a un periodo de anormalidad constitucional. Lo más relevante, en este sentido, es la afectación de ciertos derechos fundamentales, con restricciones y suspensiones de los mismos. Un conjunto de procedimientos especiales y garantías suplementarias tratan de que no mengüe el funcionamiento democrático por debajo de límites inaceptables. La lógica de estas situaciones lleva a que sean transitorias y provisionales.⁶ Incluso, deberían durar el tiempo mínimo imprescindible. De lo que se trata es de darle cobertura constitucional a estas crisis, para que no queden bajo el desgobierno de lo fáctico, buscando el restablecimiento de la normalidad.

Téngase en cuenta que las medidas de excepción deberían procurar, a la postre, proteger los derechos y libertades. Como recuerda Sánchez Agesta, “los poderes de excepción pueden en cierta manera definirse en el Estado constitucional como una forma de protección especial de la libertad”.⁷ En realidad, estamos hablando de un conjunto diverso de situaciones excepcionales (en castellano, por ejemplo, se habla de estado de alarma, estado de excepción, estado de sitio, estado de guerra, ley marcial, etcétera). La diferencia entre los mismos se basa en la diversa gravedad y/o naturaleza de la situación a la que se enfrentan. Los caracteres generales del estado de excepción *lato sensu* son, siguiendo a Fernández Segado, la concreción de las circunstancias excepcionales por la Constitución, la concentración en el

⁵ García Pelayo, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Alianza, 1991, p. 163.

⁶ Señala Schmitt, reflexionando sobre la suspensión de prescripciones constitucionales, que “pasada la suspensión, siempre temporal, vuelve a quedar en vigor, invariable, la prescripción suspendida”. Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución*, Madrid, Alianza, 2001, p. 126.

⁷ Sánchez Agesta, Luis, “Prólogo”, en Fernández Segado, Francisco, *El estado de excepción en el derecho constitucional español*, Madrid, Edersa, 1977, p. XVIII.

gobierno de amplios poderes, y la previsión jurídico-constitucional de la necesidad.⁸

Desde el punto de vista de la seguridad, estas situaciones de anormalidad constitucional pueden provocar que las fuerzas armadas amplíen su ámbito de actuación, y entren de lleno en temas de seguridad interior.⁹ La gravedad de la situación aconseja acudir de forma extraordinaria a las fuerzas armadas para que, con su mayor capacidad de respuesta, logran la solución de la problemática excepcional que se plantea. La excepcionalidad genera anormalidad y justifica la ampliación de roles de las fuerzas armadas.

III. ¿CAMBIOS EN EL ESQUEMA TRADICIONAL?

Como hemos dicho, los nuevos riesgos y amenazas emergentes han cambiado la óptica de análisis en el tema de la seguridad, agravándolo y, en cierto sentido, radicalizándolo.

En este sentido, y de acuerdo con la hipótesis de partida que ofrecíamos *supra*, cabe cuestionarse si la gravedad de este nuevo orden de seguridad justifica la alteración del esquema constitucional clásico descrito sucintamente en el apartado anterior. Y en concreto, si hay que atribuir nuevos roles a las fuerzas armadas, al margen de situaciones excepcionales, lo que les llevaría a cubrir problemas de seguridad interna en situaciones de normalidad constitucional.

A inicios del siglo XXI, el fenómeno de la criminalidad en general, y la organizada con proyección transnacional, en particular, presenta unas dimensiones preocupantes. Esta delincuencia, bajo cualquiera de sus tipologías, despunta por manifestar un potencial lesivo

⁸ Fernández Segado, Francisco, *El estado de excepción...*, *cit.*, nota anterior, pp. 18 y ss. Asimismo, apunta los requisitos de este estado de excepción *lato sensu*: existencia de una grave amenaza contra el Estado, imposibilidad fáctica de enfrentarse con la amenaza por medio del normal funcionamiento de las instituciones, cumplimiento de diversos requisitos formales y temporalidad de la situación excepcional. *Id.*, *op. cit.*, en esta misma nota, pp. 60 y ss.

⁹ Señala García Pelayo que en el estado de guerra se “concentra en la autoridad militar competencias pertenecientes hasta el momento a la autoridad civil, especialmente las referentes al mantenimiento del orden público”. García Pelayo, Manuel, *op. cit.*, nota 5, p. 167.

de gran magnitud y por la extrema nocividad de sus actividades.¹⁰ En cuestión de años, un problema que por tradición había sido de orden público interior, propio de la “normalidad”, se ha transformado en una amenaza que puede poner en peligro la viabilidad de las sociedades, la independencia de los gobiernos, la integridad de las instituciones financieras, el funcionamiento de la democracia y los equilibrios en las relaciones internacionales,¹¹ con profundas consecuencias para Iberoamérica.

El incremento exponencial de la actividad criminal, caracterizada por la ostentación de un fuerte poder económico, las prácticas corruptas y el ejercicio del liderazgo político a través del empleo expeditivo de la violencia y el desarrollo del clientelismo, resulta hoy un fenómeno cada vez más sofisticado, que coloca a las democracias, por momentos, en una difícil tesitura.

En este contexto, en el que los gobiernos están abocados a reducir de manera efectiva los niveles de inseguridad, aflora, a nivel sociopolítico, la apremiante necesidad de emplear todos los medios disponibles para atajar la problemática. En consecuencia, la orientación de las fuerzas armadas hacia tareas de seguridad pública interior se ha convertido en una realidad,¹² controvertida sin duda, en el contexto iberoamericano. Orientación reforzada a su vez, por la percepción de ineficiencia de los sistemas policiales vigentes en algunos países. Los imperativos de la facticidad se enfrentan, así, a la teoría constitucional.

No obstante, a la citada necesidad de enfrentar la delincuencia, resulta necesario añadir que, desde una perspectiva institucionalista,¹³ durante el periodo posterior a la redemocratización de los países latinoamericanos, las fuerzas armadas, en general, han intentado mante-

¹⁰ Sansó-Rubert Pascual, Daniel, “La internacionalización de la delincuencia organizada: análisis del fenómeno”, *UNISCI Discussion Papers*, Madrid, Universidad Complutense, núm. 9, 2005, pp. 43-62.

¹¹ Sansó-Rubert Pascual, Daniel, “Criminalidad organizada transnacional y seguridad internacional”, en Fernández Rodríguez, José Julio *et al.* (eds.), *Seguridad y defensa hoy. Construyendo el futuro*, Madrid, Plaza y Valdés Editores, 2008, pp. 207-240.

¹² Dammert, Lucía y Álvarez Veloso, David, “Fuerzas armadas en seguridad pública. ¿Solución o problema?”, *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, noviembre de 2008, pp. 1-17.

¹³ North, Douglas C., *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, FCE, 1993.

ner —y en algunos casos aumentar— muchas de sus prerrogativas y roles ejercidos en el pasado, incluyendo aquellas de índole policial.¹⁴ Como resultado, en la práctica, algunos gobiernos latinoamericanos han apostado por el uso de militares en seguridad pública, generando un intenso debate sobre la pertinencia de este tipo de medidas, no sólo en los ámbitos político y académico, sino en el propio seno de las fuerzas armadas. No en vano, para los militares se configura un nuevo marco de incertidumbres, producto de la globalización, ante lo cual es de esperar que adopten estrategias de acomodamiento.¹⁵

Sin embargo, la implicación de las fuerzas armadas en el control y erradicación de la actividad delictiva no se produce de forma unívoca en toda Iberoamérica. De facto, como vemos más abajo, pueden establecerse tres grandes corrientes de intervención: desde aquellos países que abogan por una incorporación plena y directa de las fuerzas armadas en la lucha contra la criminalidad (que rompen el paradigma tradicional que hemos visto), hasta los que contemplan esta posibilidad como *ultima ratio* en los supuestos más extremos de declaración de excepción (que aún se mantienen en dicho paradigma); pasando por una posición intermedia en que, a tenor de la voluntad política, aunque las funciones de policía y de las fuerzas armadas estén claramente diferenciadas, la normativa constitucional que regula los estados excepcionales se flexibiliza para amparar la inmersión militar en el ámbito criminal.

En esta línea argumentativa, un factor de profundo calado lo constituyen los intereses de Estados Unidos en la región. Especialmente la “guerra” declarada desde la década de los setenta al narcotráfico, que ha impulsado sobremanera, vía inyección económica a las fuerzas armadas de los países productores o de tránsito implicados, la adhesión de las fuerzas armadas a este rol policial.¹⁶ Los Estados Unidos, por tanto, han jugado un papel relevante en la vinculación de

¹⁴ Zaverucha, Jorge, “Fragile Democracy and the Militarization of Public Safety in Brazil”, *Latin American Perspectives*, Issue 112, vol. 27, núm. 3, 2000, pp. 8-31.

¹⁵ Agüero Piwonka, Felipe, *Brechas en la democratización: las visiones de la élite política sobre las fuerzas armadas*, Santiago de Chile, Flasco, 1998, pp. 5-40.

¹⁶ “La política antidrogas de la administración estadounidense fomenta la militarización de la guerra contra las drogas”. Washington Office on Latin America, *Clear and Present Dangers: the U. S. Military and the War on Drugs in the Andes*, Washington, DC, WOLA, 1991, p. 52.

las fuerzas armadas en tareas de orden interno. La influencia ejercida a través de transferencias de fondos¹⁷ y entrenamiento a personal militar y policial es fundamental para muchos países de la región. Fuertemente influenciado por una visión militarista de la lucha contra la droga, la mayoría de los recursos que son destinados hacia Iberoamérica se invierten en el mejoramiento de capacidades estratégicas de las fuerzas armadas, y sólo una pequeña parte es para ayuda social o preventiva.¹⁸

La influencia estadounidense se presenta con mayor fuerza en Centroamérica y México, donde la cercanía geográfica a sus fronteras, la presencia de poderosas organizaciones criminales vinculadas al narcotráfico y la inmigración clandestina, están fuertemente arraigadas.¹⁹ En menor medida, pero con importantes repercusiones, el incremento de la presencia del crimen organizado, el accionar cotidiano de las pandillas juveniles, la preocupante vinculación entre la migración ilegal y el tráfico de armas son algunos de los fenómenos centrales de preocupación en la agenda estadounidense.²⁰ A esta pléyade de riesgos y amenazas emergentes, resulta necesario sumar la la-

¹⁷ Sirva, a modo de ejemplo, la Iniciativa Mérida. Un paquete de ayuda destinado a la compra de equipamiento para el control de la criminalidad y que incluye principalmente a México, pero también ha beneficiado a Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá y Belice. Esta Iniciativa sigue los lineamientos del desarrollado Plan Colombia para consolidar la capacidad en infraestructuras de las instituciones dedicadas al combate al crimen organizado, con una manifiesta promoción del papel de las fuerzas armadas en el contexto de la lucha contra diversas manifestaciones de la delincuencia organizada. Siguiendo esta línea, en 2007 se negoció entre Estados Unidos y México la Iniciativa Mérida, la cual contempla la transferencia de 1.4 billones de dólares en ayuda para mejorar la seguridad ciudadana en tres años. Parte importante de la ayuda se dirige a los militares. De los 500,000 millones que se entregarán en 2008, un 40% serán destinados a ayuda militar. Selee, Andrew, *Overview of the Merida Initiative*, Washington DC, Woodrow Wilson Center, 2008, pp. 1-7, <http://www.wilsoncenter.org/news/docs/Analysis.Merida%20May%208%2008.pdf>.

¹⁸ Álvarez, David e Isenhouer, Michelle, "Transferencia y ayuda estadounidense hacia América Latina: las prioridades que refleja el presupuesto", *Flasco Observatorio*, Santiago de Chile, núm. 2, mayo de 2005.

¹⁹ Kalil, Mathias y Fazio, Edneia, "Nuevas amenazas y su impacto sobre las fuerzas armadas brasileñas", *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Santiago de Chile, Flasco, año 18, núm. 3-4, 2004, pp. 53-79.

²⁰ Fraga, Rosendo, "La estrategia de EUA en América Latina", *Nueva Mayoría*, Buenos Aires, 2007, <http://www.nuevamayoria.com>.

cra del terrorismo, especialmente tras los acontecimientos luctuosos del 11-S y la determinación estadounidense a militarizar la “guerra contra el terror”.²¹

IV. CONSECUENCIAS DE LAS REFORMAS

A tenor de lo expuesto, ante los alarmantes índices de inseguridad, surgen múltiples voces postulando una “normalización” de los supuestos de anormalidad constitucional. La conveniencia fáctica aboga por superar el clásico esquema constitucional de reparto de las funciones de seguridad, diluyendo la idea de excepcionalidad, o, al menos, no dándole operatividad real. Diversos textos constitucionales han asumido tales cambios de perspectiva, aunque el panorama no es, ni mucho menos, homogéneo.

En efecto, el escenario imperante en la esfera iberoamericana presenta, en función de su diverso anclaje constitucional, diferentes posiciones ante la misma situación. Si bien es cierto, desde un punto de vista teórico, que la delincuencia *per se* no requiere necesariamente de una respuesta militar, también es verdad que en los supuestos más drásticos, cuando las capacidades de las instituciones policiales encargadas en primer término de enfrentarlas son rebasadas, cobra gran fuerza la opción de la participación militar para combatirlas. Analizamos a continuación diversas Constituciones, con la finalidad de determinar las diferentes posturas articuladas al respecto, y los diversos grados de implicación de las fuerzas armadas en la lucha contra el fenómeno criminal y el mantenimiento de la seguridad interior.

Haciendo un breve repaso descriptivo de carácter genérico, se observa *a priori* que en bastantes casos no existe en la Constitución una diferencia nítida entre las funciones militares y las policiales. Esta circunstancia genera una superposición y una escasa diferenciación entre las tareas de defensa nacional y aquellas relacionadas con la seguridad pública. Son pocos los países en los que esta diferenciación está taxativamente establecida, como es el caso de Argentina, Chile, Uru-

²¹ Sansó-Rubert Pascual, Daniel, “Terrorismo, delito o acto de guerra: necesidad de una redefinición de la lucha antiterrorista de cara al siglo XXI”, *Aproximación a las cuestiones de seguridad en el continente americano*, Madrid, Ceseden, Ministerio de Defensa, núm. 73, 2004, pp. 21-59.

guay, España y Portugal. Por ello, resulta cada vez más frecuente encontrar áreas de intervención militar-policial conjunta. Dicha colaboración, aunque tiende a plantearse inicialmente como transitoria, en la práctica se manifiesta de carácter recurrente.²²

El grado de implicación militar en estas funciones policiales varía mucho de un país a otro, de acuerdo con los diferentes marcos legales habilitantes y la percepción de inseguridad latente. De hecho, en muchos países iberoamericanos se ha llegado, en función de procesos históricos y sociopolíticos concretos, a definir a estas funciones como básicas de las fuerzas armadas, en pie de igualdad con las atribuciones castrenses específicas.²³

Al margen de ello, desde una perspectiva global y diacrónica, en Iberoamérica ha habido un abuso de estados excepcionales como reflejo de las turbulencias políticas de esa área. Loewenstein afirma que Iberoamérica “es el campo clásico para las dictaduras presidencialistas bajo el manto del estado de excepción constitucional”. O sea, “para el caudillaje, el estado de sitio es el medio más apropiado y típico para montar un gobierno autoritario”.²⁴ La problemática es, por lo tanto, de primer orden.

1. Países favorables al empleo de fuerzas armadas en seguridad interior

En este grupo de países, el caso mexicano resulta paradigmático. Con niveles crecientes de criminalidad e instituciones policiales desacreditadas —tanto por sus vínculos con organizaciones criminales como por los altos niveles de corrupción—, el sector de la seguridad pública en México enfrenta hoy una dura crisis. Por ello, la apuesta decidida por el uso de medios militares en el combate contra el crimen ha sido una fórmula permanente de la política de seguridad ciudadana en los últimos años, especialmente desde el inicio del gobier-

²² Cajina, Roberto, “Nuevas misiones de la FF. AA. en seguridad interior en Centroamérica”, en Sepúlveda, Isidro (ed.), *Seguridad humana y nuevas políticas de defensa en Iberoamérica*, Madrid, UNED-Instituto Universitario “General Gutiérrez Mellado”, 2007, pp. 387-394.

²³ García Carneiro, José, “Seguridad interior y exterior. Misiones de las FF. AA. en América Latina”, en *id.*, *op. cit.*, nota anterior, p. 355.

²⁴ Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ariel, 1986, pp. 287 y 288.

no del presidente Calderón. Máxime, cuando en materia de seguridad interna, la legislación recoge *ex profeso* la misión de “garantizar la seguridad interior”.²⁵ En efecto, el artículo 89, VI, de la Constitución (reformado en 2004), establece que el presidente puede “disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente, o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación”. Si a ello le sumamos que las fuerzas armadas es una de las instituciones en que más confía la población, se configura un panorama propicio para que se desarrollen con mayor fuerza este tipo de tareas.²⁶ Como argumenta Moloeznik, las fuerzas armadas deben “cooperar en el mantenimiento del orden constitucional del Estado mexicano y en la preservación de sus instituciones democráticas”.²⁷

Otro ejemplo, suficientemente ilustrativo en términos de seguridad en precario, lo constituye Guatemala, configurándose actualmente como uno de los países más peligrosos. El drástico empeoramiento de la seguridad ha provocado el recurso a medios alternativos para la

²⁵ Benítez, Raúl, “Las fuerzas armadas mexicanas, desafíos y estructuras frente a la democracia”, *Resdal*, México, UNAM, 2007. Disponible en <http://www.resdal.org/atlas/atlas-mexico-info.html>. Moloeznik, Marcos Pablo, “La naturaleza de un instrumento militar atípico: las fuerzas armadas mexicanas”, *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Santiago de Chile, año 19, núm. 1, enero-junio de 2005, pp. 169-202.

²⁶ Como resultado de la cada vez mayor presencia de las fuerzas armadas en la seguridad interior, y el aparato policial federal, en marzo de 1996, el PRD promueve una interpretación sobre el artículo constitucional 129, con relación a la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública. La respuesta de la Suprema Corte de Justicia señaló que “mientras las autoridades requieran el apoyo del Ejército, y considerando que las fuerzas armadas están bajo las órdenes del presidente, su participación en tareas de seguridad pública no incurre en violación al precepto constitucional”. Más aún, se legitimó que aquellas confesiones y arrestos que realice el Ejército son válidas porque las están realizando en apoyo a las actividades de combate a las drogas, y en coadyuvancia con el Ministerio Público. Véase Cossío, José Ramón, “Delincuencia organizada, seguridad pública y fuerzas armadas”, *Revista de Justicia Mexicana*, México, Procuraduría General de la República, sexta época, núm. 4, 2002, <http://repositorios.cdlb.org/usmex/prajm/arzt>.

²⁷ Moloeznik, Marcos Pablo, “Presente y futuro del papel de las fuerzas armadas mexicanas. Aproximación al debate sobre el rol del instrumento militar en la democracia”, *Security and Defense Studies Review*, Washington, DC, vol. 1, 2001, p. 99. También *id.*, “Seguridad pública y reforma policial en México: ¿cambio o continuidad?”, en Dammert, Lucía y Bailey, John (coords.), *Seguridad pública y reforma policial en las Américas*, México, Siglo XXI Editores-Flacso, Chile-ONU, Ilanud, octubre de 2005, pp. 273-295.

represión del delito, lo que incluye, ciertamente, el uso de las fuerzas armadas. Desde el punto de vista normativo, la Constitución señala que el Ejército es una institución destinada a “mantener la independencia, la soberanía y el honor de Guatemala, la integridad del territorio, la paz y la seguridad interior y exterior” (artículo 244 de la Constitución, que data de 1985).²⁸ Este precepto, en la práctica, no sólo ha servido como base para que las fuerzas armadas desempeñen operativos conjuntos con la Policía Nacional, sino que ha sentado las bases para que dentro de los planes y objetivos del Ejército se establezca el combate a la delincuencia y acciones de seguridad ciudadana como objetivos estratégicos,²⁹ lo que supone una transformación importante en su doctrina militar.

Consecuentemente, la implicación de las fuerzas armadas en Guatemala en el combate a la criminalidad es de carácter permanente. Al igual que en El Salvador y Honduras, los gobiernos respectivos han respondido a la delincuencia, introduciendo leyes que habilitan una implicación directa de los militares. Las políticas represivas conocidas coloquial y periódicamente como “mano dura”, “Operación Libertad” o “Plan Escoba”,³⁰ emulan el plan de “Tolerancia Cero” aplicado a principios de los años noventa en Nueva York, pero con la salvedad de servirse de las fuerzas armadas como elementos permanentes de la política de seguridad.³¹

De hecho, en el caso hondureño, su Constitución, en su artículo 274, establece expresamente que las fuerzas armadas “cooperarán con las Secretarías de Estado y demás instituciones, a pedimento de éstas, en las labores de alfabetización, educación, agricultura, conservación del ambiente, vialidad, comunicaciones, sanidad y reforma agraria”. Asimismo, participarán “en la lucha contra el narcotráfico”

²⁸ Asimismo, el artículo 249 afirma que “el Ejército prestará su cooperación en situaciones de emergencia o calamidad pública”.

²⁹ Hernández, Iduvina, “La reforma de la defensa de Guatemala”, *Atlas comparativo de la defensa en América Latina*, Buenos Aires, Resdal, 2008, pp. 194-205.

³⁰ En Honduras, las autoridades nacionales promulgaron una legislación especial antimarquera que facilita la formación de comandos especiales de fuerzas policiales y de militares: “Operación Libertad”, 2003. Un plan semejante en El Salvador se bautizó “Plan Mano Dura”, 2003.

³¹ Cordula, Strocka, “Youth Gangs in Latin America”, *SAIS Review*, John Hopkins University Press, vol. 26, núm. 2, 2006, pp. 133-146.

y “con las instituciones de seguridad pública, a petición de la Secretaría de Estado en Despacho de Seguridad, para combatir el terrorismo, tráfico de armas y crimen organizado”.

A su vez, el artículo 212 de la Constitución de El Salvador, señala que “el presidente de la República podrá disponer excepcionalmente de la Fuerza Armada para el mantenimiento de la paz interna, de acuerdo con lo dispuesto por esta Constitución”. Esta afirmación se produce después de indicar que “la Fuerza Armada tiene por misión la defensa de la soberanía del Estado y de la integridad del territorio”.

El caso colombiano conforma en igual medida, salvando las complejas especificidades intrínsecas que presenta, otro ejemplo de implicación de las fuerzas armadas en la articulación de la seguridad interior. La Constitución de Colombia de 1991, en su artículo 216, preceptúa que “la fuerza pública estará integrada en forma exclusiva por las fuerzas militares y la policía nacional”. A pesar de establecer una clara diferencia funcional entre la policía nacional y las fuerzas militares en su texto constitucional, con base en el artículo 213, en el que se recoge la figura del estado de “conmoción interior”, esta atribución funcional diferenciada se soslaya. Teniendo en consideración la realidad sociopolítica de Colombia en las últimas décadas, parece consolidarse el desempeño de funciones de seguridad interior y lucha contra el narcotráfico por parte de las fuerzas armadas. De igual forma, la defensa del orden constitucional estipulado en el artículo 217, como una de las finalidades de las fuerzas militares, contribuye a reforzar esta presencia en la esfera de la seguridad pública.

A tenor de lo expuesto, se vislumbra que el uso de las fuerzas armadas en los países citados en este primer grupo, permanecerá como una política activa a largo plazo en el ámbito de la seguridad interior. Existe base constitucional para ello, al margen de las típicas situaciones excepcionales, con lo que se constata una alteración del paradigma tradicional en este tema.

2. Países con posicionamientos flexibles en el empleo de las fuerzas armadas en seguridad interior

Un segundo grupo de países poseen, en el tema que nos ocupa, una regulación que puede tildarse de flexible. En principio, se ajustan

a las provisiones clásicas de los estados excepcionales. Sin embargo, esto se flexibiliza a través de decisiones políticas puntuales proclives a la participación de las fuerzas armadas en seguridad pública, al margen de tales situaciones excepcionales. Ante situaciones que el Ejecutivo considera graves, se acude a ellas en el ámbito de la seguridad pública, sin articular los mecanismos típicos de declaración de situación excepcional.

En este grupo podemos citar a Brasil. La posibilidad de emplear las capacidades militares para el mantenimiento del orden interno y la seguridad pública se ha usado, aunque de forma limitada.³² La tendencia parece ser afianzar la posición de las instituciones policiales, y relegar paulatinamente la utilización de las fuerzas armadas en este tipo de temas, que quedarían para los supuestos extraordinarios constitucionalmente amparados. Aunque en el pasado reciente se ha tenido esa visión flexible con la que rotulamos este subapartado.

El artículo 142 de la Constitución brasileña, de 1988, establece que las fuerzas armadas, bajo la autoridad suprema del presidente de la República, tienen como finalidad “la defensa de la patria, la garantía de los poderes constitucionales, y, por iniciativa de cualquiera de ellos, de la ley y del orden”. Con base en este artículo, se pueden extraer diversas consecuencias: primero, las fuerzas armadas pueden ser utilizadas en seguridad pública; segundo, ya sea el presidente, el Congreso o el Poder Judicial, pueden llamar a las fuerzas armadas a actuar para garantizar la ley y el orden; finalmente, el presidente es

³² En 1992, durante la realización de la reunión mundial sobre medio ambiente, ECO-92, la seguridad de la cumbre —y del municipio— quedó por primera vez bajo la supervisión del Ejército. A partir de entonces, las fuerzas armadas se han empleado en 1994 en la llamada “Operación Río” para contener el tráfico de drogas; en 1995 para contener el movimiento de huelguistas de petróleo, y en el 2001 para contrarrestar la huelga de los policías en Río de Janeiro. Durante los últimos años, han sido utilizados de manera esporádica en otras regiones del país durante huelgas policiales. Véase Kalil, Mathias y Fazio, Ednéia, *op. cit.*, nota 19, p. 70. Asimismo, durante los meses anteriores a la realización de los Juegos Panamericanos a mediados del 2007 en Río de Janeiro, la seguridad en una de las favelas más grandes de la ciudad se desbordó por una guerra entre señores de la droga. A la postre, surgieron fuertes presiones para enviar militares a controlar el Complejo de Alemão. Durante más de dos meses, los más de 1300 oficiales policiales fueron insuficientes para asegurar la seguridad de la zona. Véase “Policia invade Alemão e mata 19: Ação mobiliza 1.350 agentes e localiza paíois com munição e ate metralhadoras antiareas”, *Jornal O’Globo*, 28 de junio de 2007, p. 28.

el responsable último de la dirección de las tropas, actuando en escenarios internos o externos. El alcance real del artículo 142, sin embargo, debe ser contrastado con el amplio elenco de reglamentación existente en el país, y a la vez, con el complejo proceso de negociación política que finalmente determina la participación o no, de las mismas, en tareas de seguridad pública.

En Brasil, desde el punto de vista de la toma de decisiones, el proceso de “sacar militares a la calle” surge cuando cualquiera de las autoridades estipuladas en la Constitución reconoce que un ente territorial (estado federado) no es capaz de enfrentar el problema de la inseguridad. En definitiva, el proceso político adopta diferentes modalidades, y el único criterio real es aquel que posee el presidente en ejercicio (Ley complementaria número 97, de 1999, capítulo IV).³³ En 2001, el decreto núm. 3.897 introdujo nuevas especificaciones, y explicitó las directrices para su utilización en la garantía del orden, en donde se incluye la posibilidad de solicitar la intervención por parte de cualquier poder del Estado, sólo si las fuerzas reconocidas en el artículo 144 de la Constitución (policiales), se consideran insuficientes para hacer frente al problema.³⁴ De acuerdo a la misma norma, el gobernador del Estado debe autorizar la utilización de las tropas en su territorio. Por último, la extensión de la misión también se encuentra regulada por ley. El artículo 50. establece que el “empleo de las fuerzas armadas en garantía de la ley y el orden deberá ser episódica, en un área predefinida y tener la menor duración posible”. Se alude a eventos especiales como cumbres con jefes del Estado extranjeros. Desde un ángulo analítico, el intento por fijar normativas específicas, referentes al uso de las fuerzas armadas en seguridad pública, refleja la preocupación de los legisladores por evitar que esta práctica se convierta en parte de la política habitual.

En el supuesto de Nicaragua, su Constitución en el artículo 92 recoge que “el Ejército de Nicaragua es la institución armada para la

³³ Mello Acevedo, Vladimir de, *Emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem e nas hipóteses do sistema constitucional das crises. Limites e aplicações*, 2005, <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7203>.

³⁴ Parágrafo único. Consideram-se esgotados os meios previstos no artigo 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.

defensa de la soberanía, de la independencia y de la integridad territorial”, y que “sólo en casos excepcionales, el presidente de la República, en Consejo de Ministros, podrá, en apoyo de la Policía Nacional, ordenar la intervención del Ejército de Nicaragua, cuando la estabilidad de la República estuviera amenazada por grandes desórdenes internos, calamidades o desastres naturales”. A pesar de esta regulación constitucional, a nivel práctico los militares refuerzan a la policía a la hora de enfrentar el acuciante problema del crecimiento de la criminalidad en ese país.

En los supuestos de Ecuador y Bolivia, nos encontramos con regulaciones que en principio establecen de manera clara la diferencia entre las funciones de las fuerzas armadas y la Policía. Sin embargo, la praxis a la que se asiste en los últimos tiempos, también impone una interpretación flexible de dichas previsiones. En Ecuador “las fuerzas armadas tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía y la integridad territorial”, mientras que “la protección interna y el mantenimiento del orden público son funciones privativas del Estado y responsabilidad de la Policía Nacional” (artículo 158 de la Constitución, de 2008). A su vez, en el estado de excepción, como marca el paradigma clásico, el presidente dispone “el empleo de las fuerzas armadas y de la Policía Nacional” (artículo 165.6 de la Constitución ecuatoriana). La práctica nos aleja de estas previsiones. Mariano César Bartolomé afirma que “es posible que el involucramiento de las fuerzas armadas de Ecuador en tareas no convencionales, no sea una circunstancia excepcional, sino que se torne en algo recurrente en un futuro no muy lejano”.³⁵ Al margen de cuestiones políticas conectadas con la estrategia presidencial, el narcotráfico y los “maras” pueden ser razones de esta praxis.

En Bolivia, por su parte, se regulan en capítulos separados las fuerzas armadas y la Policía (respectivamente, capítulos primero y segundo del título VII de la Constitución). Las fuerzas armadas “tienen por misión fundamental defender y conservar la independencia nacional, la seguridad y la estabilidad de la República, y el honor y soberanía nacionales” (artículo 244); y la Policía “tiene la misión específi-

³⁵ Bartolomé, Mariano César, “Las fuerzas armadas latinoamericanas: una heterogeneidad poco conocida”, *Security and Defense Studies Review*, vol. 8, 2008, p. 41.

ca de la defensa de la sociedad y la conservación del orden público, y el cumplimiento de las leyes en todo el territorio boliviano” (artículo 251). A pesar de ello, como es públicamente conocido, se percibe en la actuación presidencial una clara tendencia política a involucrar a las fuerzas armadas en temas de seguridad interior. Las fuerzas armadas bolivianas no sólo se movilizan en materia de lucha contra el narcotráfico, sino que también realizan tareas de inteligencia preventiva en este aspecto. Así lo ha confirmado el general Wilfredo Vargas en 2007, máximo jefe militar del país, quién admitió que las instituciones castrenses investigaban el posible ingreso de organizaciones colombianas de narcotraficantes en el territorio nacional boliviano.³⁶

De igual modo, puede citarse Perú. En las previsiones normativas se diferencian las funciones militares y policiales, previéndose en el artículo 165.2 de la Constitución que las fuerzas armadas “asumen el control del orden interno de conformidad con el artículo 137” del mismo texto,³⁷ o sea, sólo en situaciones excepcionales. De nuevo, la práctica del pasado reciente nos demuestra una interpretación flexible de estos artículos, sobre todo en la época intensa de lucha contra el terrorismo.

Por lo tanto, estos ejemplos del grupo 2 sólo aparentemente (en la teoría de la regulación constitucional) permanecen en el paradigma tradicional, al constatarse que la práctica impone otra visión de la realidad. Ello resulta, cuando menos, peligroso.

3. Casos que se mantienen en el paradigma tradicional

Un último grupo de países muestran posicionamientos claros, respecto de la diferenciación entre los roles de policía y defensa *stricto sensu*. Son supuestos que responden a los postulados clásicos relativos

³⁶ “FFAA investiga sobre presunto ingreso de grupos irregulares al país”, Agencia Boliviana de Información, 6 de noviembre de 2007. Citado en Bartolomé, Mariano César, *op. cit.*, nota anterior, p. 25. En dicho trabajo se recogen más ejemplos del empleo de las fuerzas armadas bolivianas en seguridad interior.

³⁷ En dicho artículo 137 se establece que “el presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Ministros, puede declarar... los estados de excepción”. Para el estado de emergencia se prevé que las fuerzas armadas asuman “el control del orden interno” si así lo dispusiese el presidente de la República.

a la diferente regulación de los supuestos de normalidad y de las crisis extraordinarias que llevan a los estados de excepción y sitio, constitucionalmente establecidos.

En el Cono Sur (Uruguay, Argentina y Chile), las fuerzas armadas se orientan básicamente a las tareas de defensa. En estos países sí existe actualmente una clara delimitación entre las funciones policiales y militares, que no se reinterpreta de manera flexible, como en algún ejemplo del epígrafe anterior.

De esta forma, la Constitución chilena establece en su artículo 101 que las fuerzas armadas “existen para la defensa de la patria y son esenciales para la seguridad nacional”; mientras que “las fuerzas de orden y seguridad pública... constituyen la fuerza pública y existen para dar eficacia al derecho, garantizar el orden público y la seguridad pública interior”.

En el caso de Argentina, la legislación promulgada desde 1983 a la fecha, en materia de seguridad y defensa, ha hecho especial hincapié en diferenciar en forma taxativa estas responsabilidades, y de fijar quienes las ejecutan (Ley 23.554, de Defensa Nacional —de 1988—, y Ley 24.059, de Seguridad Interior —que data de 1991—). En esencia, las definiciones enunciadas en estas leyes afirman que la defensa responde a la necesidad de enfrentar agresiones de origen externo que requieran el empleo de las fuerzas armadas, y que la seguridad, a la que se la especifica como “seguridad interior”, apunta a resguardar los derechos de los habitantes, en el ámbito espacial de la República Argentina, implicando el empleo de las fuerzas policiales y de seguridad. Esta división funcional sólo acepta como excepción el empleo de las fuerzas armadas en el restablecimiento de la seguridad interior cuando, a criterio del presidente de la Nación, el sistema de seguridad interior resulte insuficiente para el cumplimiento de sus objetivos (artículo 31 de la Ley 24.059). Casi siempre hay una puerta de atrás, aunque se contemple de forma taxativa como la *ultima ratio*.

Es de destacar que en Argentina, el presidente puede disponer el empleo de elementos de combate de las fuerzas armadas, previa declaración del estado de sitio, lo cual por tratarse de un caso de conmoción interior sólo podrá concretarlo durante el receso del Congreso por ser atribución que corresponde a ese cuerpo. Asimismo, el inciso c) del artículo 32 de la Ley 24.059 determina que por ser ex-

cepcional el empleo de elementos de combate, sólo desarrollado en casos de extrema gravedad, dicha participación no incidirá en la doctrina, organización, equipamiento y capacitación de las fuerzas armadas. O sea, se prohíbe explícitamente que las fuerzas armadas se preparen para ejercer esas funciones de seguridad interior. Estas previsiones llevan a pensar que en el ánimo de los legisladores fue predominante el criterio de mantener apartadas al máximo a las fuerzas armadas de las cuestiones vinculadas a la seguridad interior, interponiendo pasos intermedios a su participación y tratando de evitar que con el pretexto de prepararse para una eventual situación de conmoción interior, se efectuaran tareas vinculadas a ese ámbito.

En Argentina, además, la citada Ley de Defensa Nacional prohíbe expresamente a las fuerzas armadas participar (y aún hacer inteligencia militar) en conflictos internos, como consecuencia de los hechos del “proceso” ocurrido entre 1976 y 1983, veto que no se ha producido en otros países con episodios dictatoriales recientes semejantes, como Brasil o Chile, donde las fuerzas armadas sí han conservado esa competencia.

Asimismo, en Paraguay, su Constitución, en el capítulo V (“De la fuerza pública”), diferencia la “fuerza militar y la policial”, otorgando a las fuerzas armadas la misión “de custodiar la integridad territorial y la de defender a las autoridades legítimamente constituidas” (artículo 173). En cambio, la misión de la Policía es “preservar el orden público legalmente establecido, así como los derechos y la seguridad de las personas y entidades y de sus bienes; ocuparse de la prevención de los delitos; ejecutar los mandatos de la autoridad competente y, bajo dirección judicial, investigar los delitos” (artículo 175).

Por lo tanto, en términos generales, las fuerzas armadas del Cono Sur resisten firmemente las sugerencias de participar, por ejemplo, en la lucha contra el narcotráfico, dado que el legislador considera que su misión se halla a un nivel más intensivo de acción militar.

Finalmente, los dos países iberoamericanos de ámbito europeo (Portugal y España), se enmarcan en este último grupo de Estados. En concreto, Portugal estipula en su articulado constitucional de forma taxativa los objetivos de la defensa nacional y las misiones atribuidas a sus fuerzas armadas. De este modo, la defensa nacional está enfocada hacia cualquier agresión o amenaza externa (artículo 273):

la independencia nacional, la integridad del territorio y la libertad y la seguridad de la población contra cualquier agresión o amenaza externas.³⁸ El artículo 272.1 fija las competencias policiales, claramente diferenciadas del rol de las fuerzas armadas: “La policía tiene por función defender la legalidad democrática y garantizar la seguridad interna y los derechos de los ciudadanos”.

En el caso español, se diferencian igualmente de forma clara las atribuciones de unos y otros. En este sentido, las fuerzas armadas “tienen como misión garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional” (artículo 8.1); mientras que “las fuerzas y cuerpos de seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades, y garantizar la seguridad ciudadana” (artículo 104.1). Además, cabe destacar que en el ordenamiento español, los Estados excepcionales de alarma, excepción y sitio (artículo 116) están desarrollados pormenorizadamente en una ley orgánica específica (Ley Orgánica 4/1981).

España, en las últimas décadas, ha sabido conjugar sobremanera las capacidades y misiones de sus fuerzas armadas con las de sus fuerzas y cuerpos de seguridad, desarrollando niveles de cooperación extraordinarios, bien delimitados mediante convenios entre ambos. A este respecto, cabe reseñar el convenio de colaboración establecido entre el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Interior para la lucha contra el tráfico ilícito de drogas, de 4 de diciembre de 2001, reeditado en 2006 como acuerdo interdepartamental entre ambos ministerios con la misma finalidad. En esta línea de cooperación, la *Re-*

³⁸ Es llamativo ver como el artículo 275 atribuye a las fuerzas armadas competencias propias de las que genéricamente podemos denominar misiones de paz: “satisfacer los compromisos internacionales del Estado portugués en el ámbito militar y participar en misiones humanitarias y de paz asumidas por las organizaciones internacionales”; “satisfacción de necesidades básicas y la mejora de la calidad de vida de poblaciones”; “acciones de cooperación técnico-militar en el ámbito de la política nacional de cooperación”. Esta previsión es un ejemplo de la nueva mentalidad europea acerca de la necesidad de involucración exterior en defensa de valores y principios conectados con la democracia y los derechos fundamentales.

visión Estratégica de la Defensa,³⁹ en su Documento Anexo C, “Misiones y cometidos de las fuerzas armadas”, recoge expresamente el apoyo a las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado en los siguientes términos: “El empleo de capacidades militares para complementar la acción de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado en la lucha contra el narcotráfico, el crimen organizado, el terrorismo exterior y la inmigración ilegal masiva... Así como ayudar a garantizar la prestación de los servicios esenciales”. En todo caso, estas vías de cooperación no alteran el esquema constitucional clásico de reparto de funciones.

V. CONCLUSIONES

Las valoraciones políticas, de los últimos años, que subrayan la importancia de la seguridad, han trastocado, en parte, el esquema constitucional tradicional para enfrentarse a semejante tipo de situaciones. Superada la Guerra Fría, que permitía análisis generales y simplistas, los temas de seguridad han entrado en una deriva poliédrica de escala planetaria. Todo ello ha tenido, como hemos visto en lo que antecede, repercusiones constitucionales en el ámbito iberoamericano.

No podía ser de otro modo. La Constitución tiene que ser un documento vivo, cercano a la realidad de la comunidad que rige, por lo que el *aggiornamento* es imprescindible. El problema, por lo tanto, no es el de la actualización de la carta magna, sino el de privilegiar en exceso y de manera desproporcionada la seguridad sobre la libertad. Ambas categorías deben mantener un equilibrio adecuado para que logren hacer efectivo el ejercicio de los derechos fundamentales, deudores, sin duda, de ambas ideas. Las renuncias que hay que efectuar para garantizar nuestra seguridad, tienen que basarse en los principios de proporcionalidad y razonabilidad: “el objetivo es alcanzar unos resultados equilibrados”, ya que “no valen posiciones que busquen soluciones y conceptos absolutos, sino actuaciones casuísticas que tengan en cuenta las circunstancias de cada situación”.⁴⁰ Sea co-

³⁹ Documento Anejo C “Misiones y cometidos de las fuerzas armadas”, Revisión Estratégica de la Defensa, Madrid, Servicio de Publicaciones del Ministerio de Defensa, 2003, pp. 186 y 187.

⁴⁰ Fernández Rodríguez, José Julio, “Espionaje en la red: la amenaza fantasma”, en Fernández Rodríguez, José Julio (coord.), *Defensa e Internet. Actas del I Congreso sobre Se-*

mo fuere, no podemos perder de vista la complementariedad de las categorías analizadas, porque la seguridad no sólo defiende al Estado, sino que también protege a la democracia, asegurando su vigencia y preeminencia.

El paradigma constitucional tradicional, en situaciones de normalidad, confiaba el tema de la seguridad interna a los entes policiales, y la seguridad externa a las fuerzas armadas; y en circunstancias excepcionales permitía a las fuerzas armadas la asunción de tareas en la seguridad interna. Este paradigma se ha modificado, pues, ahora, en diversos casos del derecho comparado, se permite a las fuerzas armadas ostentar roles en la seguridad interna, sin haberse declarado una situación excepcional. Sin embargo, téngase en cuenta que el empleo de las fuerzas armadas en la lucha contra la delincuencia, no es algo exactamente nuevo, dado que sus primeras manifestaciones las vemos en la década de los años setenta del siglo pasado. No obstante, ello era algo residual, no amparado explícitamente en el ordenamiento, a diferencia de lo que acontece en diversos supuestos de la actualidad, producto de diversas reformas de los últimos años.

Lo que está aún por determinar, es si efectivamente asistimos a un proceso irreversible de militarización de la seguridad pública, o si por el contrario es una etapa puntual, fruto de la expansión y virulencia de una criminalidad cada vez más perniciosa e inmune frente a la tradicional acción policial, y de un peligroso terrorismo, espoleado por la terrible figura del terrorista suicida. Como el análisis de los resultados de la intervención militar en el enfrentamiento con la delincuencia organizada y terrorismo está poco desarrollado y menos aún cuantificado, resulta prematuro afirmar con contundencia si esta participación de las fuerzas armadas es una medida positiva o no. De hecho, no pocos se cuestionan si la militarización de la seguridad pública amenaza los frágiles logros obtenidos con la remoción de los militares de las tareas de la seguridad interna. Además, se sopesa si la amplitud y vaguedad de sus atribuciones competenciales no conforman un lastre para su preparación, en aquellas tareas netamente vin-

culadas a la defensa nacional desde su enfoque más tradicional y doctrinal, básicamente externo.

Una de las consecuencias más importantes de este proceso es el desdibujamiento de las distinciones, antes absolutas, entre las tareas de las fuerzas de policía, por una parte, y las de las fuerzas armadas, por otra. A nadie se le escapa la posibilidad de encontrarse con instituciones militares que, en el marco de su modernización, buscan ir ganando terreno en este campo, como parte de una redefinición de tareas y desafíos a la seguridad del país. La Teoría de la Constitución está llamada a ir aportando el adecuado sentido jurídico a esta problemática, bajo la égida que marcan los irrenunciables estándares de la calidad democrática.

Las situaciones excepcionales tienen que ser necesariamente transitorias: hay que buscar que duren lo mínimo posible y que la situación vuelva a la normalidad constitucional. Un uso desmedido e injustificado de los estados de excepción, es un alimento para el caudillismo, contrario a la pluralidad democrática. De igual forma, superado el paradigma tradicional, el recurso a las fuerzas armadas para el mantenimiento de la seguridad interior debe enmarcarse en las precisas garantías democráticas, y rodearse de una adecuada previsión constitucional que establezca los oportunos límites. Es cierto que en la complejidad de la actualidad, sea proclive a añadir funciones suplementarias a las fuerzas armadas, pero ello sólo se implementa con corrección en democracias muy consolidadas. Tal vez esta aún no es la situación de algunos casos de Iberoamérica. El problema se agudiza en los supuestos que englobamos en el segundo conjunto de países, que flexibilizaban, en la práctica, las previsiones constitucionales, para incurrir en comportamientos fácticos en el tema de la seguridad interior, lo que se añade a peligrosos procesos de demagógico caudillismo. La historia constitucional presenta ejemplos de un mal uso de estas situaciones, lo que debía generar, al menos, cautela en los decisores públicos.⁴¹ Un desafío, sin duda, para el control inmanente al verdadero sistema democrático.

⁴¹ El ejemplo más famoso es el mal uso del artículo 48 de la Constitución de Weimar, de 1919, que generó una “dictadura constitucional”. Esta situación fue heredera de la tradición del *Notrecht* (derecho de necesidad), tan criticada por el constitucionalismo occidental.