



Fuerzas militares de Brasil en operaciones de  
garantía de la ley y del orden.

**Antonio Marcos Gomes Ferreira**

Trabajo de grado para optar al título profesional:  
**Maestría en Seguridad y Defensa Nacionales**

**Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”**  
Bogotá D.C., Colombia

2015

355.8141

G633

METODOLOGIA DE LA INVESTIGACIÓN

67938  
FUERZAS MILITARES DE BRASIL EN OPERACIONES DE GARANTÍA DE LA LEY Y  
DEL ORDEN.

ANTONIO MARCOS GOMES FERREIRA

ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA

MAESTRIA EN SEGURIDAD Y DEFENSA NACIONALES

BOGOTÁ

2015

## RESUMEN

Las Fuerzas Militares (FF.MM.) de Brasil han sido utilizadas en actividades constitucionales de empleo limitado de la fuerza y en operaciones de no guerra (concepto doctrinario de Brasil). Desde el año 2008 el Gobierno del Estado de Río de Janeiro bajo autorización del Gobierno Federal, ha asumido una nueva política de seguridad pública encaminada a preservar el orden público combatir la delincuencia organizada y las bandas de narcotraficantes, operantes en comunidades deprimidas. Las experiencias y protocolos de procedimiento, se acumularon y se documentaron en un manual encaminado a Garantizar la Ley y el Orden – GLO

El presente trabajo tiene el propósito de definir las Operaciones GLO, en lo concerniente a su respaldo constitucional y legal, las perspectivas de empleo de las Fuerzas Militares en las operaciones de esta naturaleza. Además de ofrecer al lector la oportunidad de conocer el empleo de las Fuerzas Militares y sus aspectos legales, en operaciones de Garantía de la Ley y el Orden. Podiendo ser útil como herramienta de comparación entre la forma de operación de las Fuerzas Armadas de Brasil y lo que pueda ocurrir a futuro con las Fuerzas Militares de Colombia.

Las GLO constituyen operaciones militares llevadas a cabo por las Fuerzas Armadas, de manera episódica, en zonas previamente establecidas y por un tiempo limitado, con el fin de preservar el orden público. Estas se despliegan cuando hay disminución de la seguridad por causas relacionadas por la operación de bandas delincuenciales organizadas o bandas al servicio del narcotráfico. El empleo de las fuerzas puede ocurrir por propia iniciativa del gobierno local, del Presidente de la República o en réplica a una necesidad expresada por cualquiera de los poderes constitucionales. Para cada caso particular, las GLO requieren de estudios cuidadosos de las condiciones para el empleo de las Fuerzas Militares y para la adopción de medidas y acciones a las situaciones apropiadas presentadas debido a la diversidad de tareas a realizar y la variedad de situaciones que pueden ocurrir.

La respuesta recibida por parte de la sociedad civil en éste tipo de operaciones ha sido positiva; al punto de que ésta clama al gobierno por que éstas se desplieguen en ciertas zonas. Sin embargo, en algunos casos, al término de las operaciones, se han recibido demandas por abuso de autoridad por parte de militares, los cuales gracias a la tecnología actual, quedan registrados, y por ende se convierten en noticia de amplia difusión.

En la presente investigación, será analizado el empleo de las Fuerzas Armadas con relación a las Operaciones de Garantía de Ley y Orden - GLO, con enfoque en los ordenamientos jurídicos y el conjunto de sistemas que las conforman a fin de determinar su viabilidad y factibilidad. Serán descritos los factores coyunturales que inducen al empleo de los militares en la seguridad pública, los aspectos legales para el uso de las tropas en operaciones de la garantía de la ley y el orden y las doctrinas desarrolladas por estas. Además, serán citados los dos últimos casos históricos Brasileños de la realización de estas operaciones.

Palabras clave: Brasil; Estado; estado; Fuerza Militar; Garantía; Ley; Operación; Orden.

## CONTENIDO

<b>CONTENIDO</b> .....	<b>2</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>3</b>
<b>CAPÍTULO I</b> .....	<b>9</b>
<b>FUNDAMENTOS LEGALES PARA EL USO DE LAS FF.MM EN OPERACIONES TIPO GLO</b> .9	
1.1. DOCTRINA DE PREPARACIÓN DE LAS FF.MM.....	11
1.2. - DOCTRINA DE EMPLEO DE LAS FF.MM.....	14
<b>CAPÍTULO 2</b> .....	<b>21</b>
<b>RAZONES HISTÓRICAS</b> .....	<b>21</b>
2.1 - INFLUENCIA MILITAR EN LA HISTORIA POLÍTICA BRASILEÑA .....	21
2.2 - FACTORES QUE EVENTUALMENTE INDUCEN AL EMPLEO DE LAS FF.MM. EN SITUACIONES DE SEGURIDAD PÚBLICA .....	24
2.2.1 - FORMACIÓN DE LAS COMUNIDADES DE NARCOTRAFICANTES.....	24
2.2.2 - INICIATIVA A LA UTILIZACIÓN DE FF.MM DESPUÉS DE LOS AÑOS 90 .....	26
2.3 – LAS OPERACIONES DE GLO Y SUS ASPECTOS CONSTITUCIONALES.....	27
2.3.1 CONSTITUCIÓN DE 1824 .....	27
2.3.2 CONSTITUCIÓN DE 1891 .....	28
2.3.3. CONSTITUCIÓN DE 1934.....	29
2.3.4 CONSTITUCIÓN DE 1937 .....	30
2.3.5. CONSTITUCIÓN DE 1946.....	31
2.3.6. CONSTITUCIÓN DE 1967.....	32
2.3.7. CONSTITUCIÓN DE 1988.....	34
<b>CAPÍTULO 3</b> .....	<b>38</b>
<b>ASPECTOS LEGALES</b> .....	<b>38</b>
3.1 ASPECTOS COMUNES DE LAS CONSTITUCIONES FEDERALES.....	38
3.2 – ASPECTOS LEGALES RELATIVOS AL EMPLEO DE LAS FF.MM TRAS LA CONSTITUCIÓN DE 1988.....	39
3.2.1 – LEY COMPLEMENTARIA 97/1999 .....	40
3.2.2 – DECRETO LEY 3897/2001 .....	41
3.2.3 – LEY COMPLEMENTARIA Nº117/2004 .....	43
3.2.4 – PARECER DE LA ABOCACÍA GENERAL DE LA UNIÓN .....	44
3.2.5 – LEY COMPLEMENTARIA Nº136/2010 .....	44
3.3 – LIMITACIONES INHERENTES A LAS FF.MM. PARA EMPLEO EN OPERACIONES DE GLO Y LOS PROBLEMAS DECURRIENTES .....	45
<b>CAPÍTULO 4</b> .....	<b>51</b>
<b>CASOS HISTÓRICOS</b> .....	<b>51</b>
4.1 – EMPLEO EN 2010 Y 2011 .....	52
4.2 – EMPLEO EN 2014 Y 2015 .....	58
<b>CAPÍTULO 5</b> .....	<b>62</b>
<b>CONCLUSIÓN</b> .....	<b>62</b>
<b>REFERENCIAS</b> .....	<b>69</b>

## INTRODUCCIÓN

Brasil es un país que está en constante búsqueda de la cooperación y de la paz (Pecequilo, 2004). Por lo tanto, desde los fines de la Segunda Guerra Mundial (1945), no se ha involucrado en conflictos armados. Sin embargo, para que pueda sobrevivir y proyectarse en el mundo neorrealista, tiene que hacer de su poder un medio para el alcance de sus fines políticos. En este contexto, es imprescindible que las Fuerzas Militares (FF.MM.) reciban capacitación constante.

Para conservar a las FFMM preparadas, se procura siempre el involucramiento en acciones de empleo variadas, tales como: operaciones de garantía de los poderes constitucionales, operaciones de garantía de la ley y del orden (GLO) y operaciones de paz.

Como sustento de lo anteriormente mencionado, se tiene que las FF.MM. de Brasil han sido utilizadas con fines diversos en actividades benignas de empleo limitado de la fuerza y en operaciones de no guerra (este es un concepto doctrinario de Brasil), dentro de las cuales se pueden resaltar la movilización de efectivos militares para brindar seguridad en la ciudad de Río de Janeiro durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre medio ambiente y desarrollo, celebrada en julio de 1992.

Al final del año 1994, también en Río de Janeiro, las FF.MM. realizaron la llamada “Operação Rio”<sup>1</sup> empleando, principalmente, el Ejército brasileño (EB) y la Marina de Brasil (MB) - particularmente la infantería de Marina. En esa oportunidad, hubo varias incursiones en

<sup>1</sup> Operación de ocupación de comunidades pobres ubicadas cerca de las unidades militares, realizada por el Ejército de Brasil y por los Infantes de Marina. Disponible en <http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/2778/O-exercito-e-a-policia>. Revisado el 21 de julio de 2015.

áreas necesitadas para combatir el narcotráfico que imperaba. En el carnaval de 2002, también en Río de Janeiro, después de un breve período de disturbios civiles, fue activado el funcionamiento conjunto de las tres Fuerzas, resultando en casi veinte días de participación militar en ambientes urbanos.

Siendo la policía el actor principal en la conducción de la seguridad pública en el Estado brasileño, las FF.MM. tienen papel destacado, principalmente cuando las amenazas son intensas, (Zaverucha, 2010).

Teniendo en cuenta que debido al incremento en el accionar de grupos al margen de la ley al mando de narcotraficantes y las bandas de crimen organizado, 2008 el Gobierno de Río de Janeiro, actuando bajo autorización de Gobierno Federal, adoptó en su política de seguridad pública el empleo de las FF.MM. para combatir la delincuencia organizada y los narcotraficantes, más concretamente en comunidades pobres.

Este método se basa en la recuperación de territorios dominados por tráfico de drogas y la posterior instalación de las unidades de policía pacificadora<sup>2</sup> (UPP), para que de ésta manera no se permita el retorno de los traficantes<sup>3</sup> y así se recupere a favor del Estado, el control constitucional esas regiones.

Otra etapa fundamental en éste tipo de operaciones tuvo lugar en 2010, cuando después de una solicitud del Gobernador de Río de Janeiro al Presidente de la República, se recurre a la

<sup>2</sup> Unidad de policía pacificador es una pequeña fuerza de policía militar que opera exclusivamente en una o varias comunidades, en una región que tiene su área urbana definida por la ley. Disponible en: < <http://www.upprj.com> >. Acceso en 16 de marzo del 2015.

<sup>3</sup> Los traficantes son considerados como eje principal de promoción del crimen organizado en Río de Janeiro desde las décadas del 70 y 80.

actuación de militares en la Fuerza de Pacificación, estableciéndose como teatro de operaciones una zona deprimida de la periferia de la ciudad de Rio de Janeiro, conocida como *Complexos de Alemão y da Penha*.

Otro ejemplo de la participación de las FF.MM. brasileñas en cumplimiento de una misión constitucional, es la Operación Ágata, conducida en la franja de frontera en alianza con los Ministerios de Justicia y de Hacienda, destinada a combatir delitos transfronterizos y ambientales, en coordinación con otros organismos federales y de los estados. (Brasil, 2012a).

Este cumulo de experiencias le dieron a las FF.MM, conocimiento en ésta área específica de las Operaciones de Garantía de la Ley y el Orden - GLO, las cuales serán explicadas a continuación.

Dos décadas después de la promulgación de la constitución de Brasil, en lo referente a las FF.MM, se puede afirmar que ***“Las Fuerzas Militares del Brasil han desempeñado un papel indispensable en el apoyo al combate a las amenazas a la seguridad interna en el país, a pesar de por regla general este rol ser pertenecer a la policía que tiene estas tareas específicas, según lo establecido por la Constitución Federal.”***

Actualmente la población apoya a sus Fuerzas Militares y clama por el concurso de las mismas para garantizar la seguridad pública. De esa manera, la diversidad de tareas a realizar y la variedad de situaciones que pueden ocurrir requerirán, en cada caso, un estudio cuidadoso de las condiciones para el empleo de las FF.MM. y para la adopción de medidas y acciones a las situaciones apropiadas presentadas.

No obstante, en algunos casos donde las FF.MM. son empleadas, al término de las operaciones, se han evidenciado en algunos casos, situaciones desagradables en las cuales han

estado involucrados militares, en situaciones relacionadas con abuso de autoridad o acusaciones de detenciones ilegales (Loureiro, 2005). Hoy día, se encuentran en curso acciones jurídicas contra militares, incluyendo demandas en los tribunales departamentales, considerados foros inapropiados para el juicio de las acciones derivadas de este tipo de actividad toda vez que las demandas se presentan contra las tropas frente a actuaciones derivadas de un mandato federal.

No obstante lo anterior, frente al caso se suscitan sin embargo algunos cuestionamientos: ¿Por qué la sociedad solicita a los militares para que solucionen problemas relacionados con el debilitamiento interno del orden público? ¿Cuál es el marco constitucional, legal y las perspectivas políticas de empleo de las Fuerzas Militares en operaciones de esta naturaleza? ¿Por qué algunos militares permanecen con restricción judicial, si realizan las operaciones bajo las órdenes de sus comandantes, convocados conforme una ley complementaria constituyente o de un decreto presidencial vigente? ¿Cuáles son las limitaciones inherentes a las FF.MM para empleo en este tipo de operación?

A continuación, se investigarán los fundamentos legales que se tienen en cuenta para el uso de las FF.MM. en operaciones de la garantía de la ley y del orden, enfocando los ordenamientos jurídicos. Luego se verificarán los artículos constitucionales que definen y aseguran el papel de las FF.MM., tomando nota de los que se refieren al empleo de los militares, no sólo hoy día, sino a lo largo de la historia republicana brasileña. Además, se identificarán las omisiones y deficiencias que conllevan a problemas legales para proteger, en juicio, los ejecutores de dichas operaciones en futuros empleos en tales actividades.

Consecuentemente, se examinarán los dos últimos casos históricos en Brasil con relación a la realización de estas operaciones, describiendo las posibilidades y las limitaciones inherentes a las FF.MM. para este tipo de procedimientos, así como los problemas consecuentes.

El trabajo se limita a las cuestiones de seguridad urbana, particularmente en la ciudad de Rio de Janeiro. Sin embargo, eventualmente, los aspectos mencionados, tienen aplicabilidad a otros centros urbanos así como también al medio rural. Así pues, la investigación será cualitativa, tipo descriptiva, donde se utilizará como instrumentos para la recolección de datos, la observación y el análisis documental y bibliográfico.

Se buscará caracterizar e interpretar la realidad por naturaleza cambiante y dinámica de las actividades donde están involucradas las FF.MM. de Brasil, en operaciones de garantía de la ley y del orden, conforme las necesidades del Estado, adecuadas a las doctrinas y a las leyes vigentes.

El objetivo final de este trabajo es analizar el empleo de las FF.MM. de Brasil en operaciones de garantía de la ley y del orden, enfocando los ordenamientos constitucionales y casos históricos, a fin de determinar su factibilidad y viabilidad, así como verificar si las operaciones tienen amparos jurídicos adecuados.

De ahí, el proyecto puede ser al ejercicio de comparación entre lo que pasa con las FF.MM. de Brasil y cómo podrán ser empleadas las FF.MM. de Colombia en el post-conflicto, de modo que su desarrollo muestre cómo las enseñanzas obtenidas pueden aplicar a las particularidades colombianas.

En seguida, se examinarán los fundamentos legales para el uso de las Fuerzas Militares en operaciones de GLO, donde se estudiará las doctrinas de preparo y empleo en este tipo de

operación. Este análisis permitirá entender como los militares buscan el alistamiento su empleo en tales operaciones.

## CAPÍTULO 1

### FUNDAMENTOS LEGALES PARA EL USO DE LAS FFMM EN OPERACIONES TIPO GLO

El empleo de las Fuerzas Armadas para tareas de seguridad pública se ha convertido en una realidad en diversos países del continente americano. Lo cierto es que los resultados obtenidos por los sistemas policiales, judiciales y de rehabilitación en la seguridad no han sido los esperados, razón por la cual se ha actualizado el debate sobre el uso de los militares en el plano interno (Junta Interamericana de Defensa, 2012).

Las FF.MM. de Brasil constituyen el conjunto de organizaciones militares destinadas constitucionalmente a defender externamente la patria y el orden interno del Estado brasileño. Se dividen en tres ramas principales, Marina Brasileña (MB), Ejército Brasileño (EB) y Fuerza Aérea Brasileña (FAB) (Brasil, 1988).

Constitucionalmente, las misiones asignadas a las Fuerzas Armadas son realizadas a través de dos ejes: el externo, que se ocupa de la defensa de la patria; y el interno, que se encarga de las instituciones, garantía de los poderes constitucionales y, a iniciativa de estos, de la ley y del orden (De Assis, Neves y Cunha, 2005).

Para cumplir las misiones asignadas, la Doctrina Militar de Defensa de Brasil especifica que el empleo de las Fuerzas se produce en las siguientes situaciones:

a) Situaciones de guerra: son aquellas que emplean el poder militar, explorando la plenitud de sus características de violencia.

b) Situaciones de no guerra: son aquellas que no implican el combate en sí, pero utilizan el poder militar, tanto, en los ejes internos como externos, excepto en circunstancias especiales, donde este poder se utiliza en forma limitada. Son las siguientes: garantía de los poderes

constitucionales; garantía de la ley y del orden; misiones subsidiarias; prevención y combate al terrorismo; acciones bajo la égida de organizaciones internacionales; empleo en apoyo a la política exterior en tiempos de paz o de crisis; y otros empleos de no guerra (MD, 2007a).

Teniendo en cuenta que el concepto de seguridad comprende la protección del Estado frente a la agresión exterior y frente a movimientos internos que lo puedan poner en peligro, así como la pacificación de la sociedad (Orozco, 2005), se puede observar que la Doctrina Militar de Defensa de Brasil, institución máxima para la doctrina de las FF.MM., prevé la utilización de las Fuerzas tanto para agresiones exteriores, cómo para movimientos internos, particularmente en operaciones de GLO, definidas como operaciones realizadas bajo circunstancias especiales, que no implican combate en sí. Es decir que militares, que desde su formación primaria han estado preocupados con una fuerza enemiga externa, deben también ser alistados para combatir las amenazas internas, contra los cuales se emplea la fuerza limitada.

Conforme la Ley Complementaria 97, “ para el cumplimiento de la destinación constitucional, de las Fuerzas Armadas, cabe a los Comandantes de la Marina, del Ejército y de la Aeronautica el preparo y empleo de sus órganos operativos y de apoyo, obedecidas las políticas establecidas por el Ministro de la Defensa” (Brasil, 1999).

Después de tener expuesto como las actividades de GLO son encuadradas en la doctrina militar, a seguir será descrita como son orientadas las acciones brasileñas y establecidos los fundamentos para el empleo de las FF.MM. en operaciones de GLO.

## 1.1. Doctrina de Preparación de las FF.MM

Conforme con la doctrina brasileña, que rodean el tema y son importantes para la correcta comprensión del estudio. El Ministerio de Defensa de Brasil posee manuales doctrinarios que concuerdan con la Política Militar de Defensa, para los temas adscritos en la Estrategia Nacional de Defensa y en la Doctrina Militar de Defensa.

Precisamente para el tema de Garantía de la Ley y del Orden, existe un manual doctrinario que establece las orientaciones para el planeamiento y / o empleo de las FF.MM.

Desde los albores de la formación nacional, las FF.MM han respondido satisfactoriamente a las necesidades de pacificación interna, utilizando medios que son adecuados también para las operaciones de guerra. El concepto de preparación para las operaciones de GLO es basado en las directrices doctrinarias del Ministerio de Defensa de Brasil, en las normas específicas de cada Fuerza Armada singular y en estudios de inteligencia.

Para iniciar el estudio de las normas es necesario observar cómo el Ministerio de Defensa (MD) de Brasil ha tratado las operaciones de garantía de la ley y del orden (GLO). El Glosario de las Fuerzas Armadas define el término GLO: La actuación coordinada de las fuerzas militares con los órganos de seguridad pública<sup>4</sup> para garantizar la ley y el orden, por iniciativa de cualquier de los poderes constitucionales, con carácter excepcional, episódico y temporal. Se

<sup>4</sup> Los órganos de seguridad pública son: la policía federal, la policía rodoviaria y la ferroviaria federales, así como la policía civil, la policía militar y el cuerpo Militar de bomberos del Distrito Federal y de los Territorios.

producirá conforme a las pautas de ley del Presidente de la República, después de agotados los instrumentos destinados a la preservación del orden público y la seguridad de las personas y el patrimonio [...] (MD, 2007b).

Como se ha mencionado anteriormente, las operaciones de garantía de la ley y del orden implican el empleo de las FF.MM., siendo esta una responsabilidad directa del Presidente de la República. Las operaciones de garantía de la ley y del orden son tratadas como operaciones de no-guerra y tienen por objeto hacer frente a los disturbios y amenazas a la seguridad de las personas y el patrimonio (MD, 2014).

Término importante y también relacionado con las operaciones de GLO es la seguridad pública. El Glosario define Seguridad Pública como la garantía de que el Estado proporciona a la nación, con el fin de garantizar el orden público, es decir, la ausencia de perjuicio de los derechos del ciudadano, por el eficiente funcionamiento de los órganos del Estado (MD, 2007b).

En la preparación, bajo las responsabilidades de los comandantes de Fuerza, son realizados adestramientos singulares, y bajo la responsabilidad del Jefe del Estado Mayor Conjunto, son realizados entrenamientos de operaciones conjuntas, con énfasis en planeamiento, estudio de casos pasados, lecciones aprendidas y controles sobre la marcha.

Las peculiaridades de este tipo de acción exigen la creación de una escuela destinada a estudiar e investigar el tema. El Centro de Instrucción de Operaciones de Garantía de la Ley y el Orden (CIOpGLO), en Campinas (SP), busca la actualización doctrinaria y la preparación de recursos humanos para este tipo de uso.

El manual doctrinario de Operaciones de GLO cita el concepto de estas: Operación militar realizada por las FF.MM. y cuerpos de seguridad pública, por decisión del Presidente de la

República, de forma episódica, en un área previamente establecida y por un tiempo limitado, con el fin de preservar el orden público y la seguridad de las personas en situaciones de agotamiento de los instrumentos previstos para ello en artículo 144 de la Constitución o en otras en que se supone ser posible la perturbación del orden (MD, 2014). El término limitado para el tiempo es importante para que las Fuerzas permanezcan por tiempo suficiente para cumplir con los objetivos determinados.

Para el empleo en GLO, las FF.MM. deberán proporcionar a sus efectivos el entrenamiento adecuado para el cumplimiento de este tipo de misiones. Ellas deben buscar acciones preventivas en cuanto a la preparación de las tropas en carácter permanente y las actividades de inteligencia y disuasión.

El uso de las tropas en acciones de GLO requiere sin embargo, además de los alistamientos específicos a la aplicación de algunas actividades, el conocimiento sobre el uso limitado de la fuerza, de manera proporcional y con mínimo daño colateral a los civiles involucrados. Además, requiere armamentos y equipos compatibles con la prestación de la seguridad pública y servicio de policía urbana. También induce al personal de las fuerzas armadas, compatible con el rango o grado, a estar bien informados acerca de la legislación vigente, de sus responsabilidades legales, así como las consecuencias de sus acciones, para mantener el estado democrático de derecho. Con este fin, el Ministerio de Defensa ha determinado la inclusión de temas en los cursos de formación, no solamente de oficiales, sino también en cursos de suboficiales, además de crear manuales doctrinales y sistema integrado de lecciones aprendidas.

Se resalta también la importancia dada en los órganos de formación de las Fuerzas, sobre todo en las academias; y los acercamientos entre las FF.MM. y las policías u otros órganos de acción integral, donde se conocen las posibilidades y limitaciones inherentes de cada institución.

Sin embargo, las operaciones son constituidas por acciones descentralizadas, donde el control y mando son dificultados por las características del área de operaciones (MD, 2014). Por lo tanto, los militares deben ser perfectamente conscientes y adicionalmente, estar capacitados en las reglas de enfrentamiento, establecidas para cada fin. Para emplear una Fuerza en GLO, todo personal debe estar preparado para actuar en actividades de policía, dependiendo de la situación presentada.

Por lo tanto aparece como fundamental, la preparación de militares ante la perspectiva de empleo en acciones de GLO, cuando se inserta el poder de policía en subtendida capacidad en la tarea a realizar.

## **1.2. - Doctrina de Empleo de las FF.MM**

En contexto, haciendo una remembranza de los hechos originarios de las operaciones para la Garantía de la Ley y del Orden, teniendo en cuenta la necesidad de planeamiento detallado y la organización de una poderosa Fuerza de Pacificación que hiciera frente a una bien equipada fuerza hostil en la comunidad, el gobernador de Rio de Janeiro solicitó en 2010 el apoyo del gobierno federal. Así, el Presidente de Brasil determinó el empleo de las FF.MM. para la garantía de la ley y del orden en la ciudad. Tres días después, las fuerzas de seguridad tomaron el conjunto de favelas llamado *Complexo do Alemão*. Con más solicitudes del gobernador, el

presidente determina que las FF.MM. quedaran en el sitio por casi un año (Otavio, 2010). De ahí, fue firmado un acuerdo estableciendo las condiciones de implementación de las acciones para el cumplimiento de las directrices ministeriales, los fundamentos de empleo, las competencias de la Fuerza de Pacificación, las atribuciones específicas de sus integrantes y las reglas de encajamiento. Entonces, se observa la importancia dada al empleo de las FF.MM. brasileñas en este tipo de operación.

El Ministro de Defensa (Min. Def), aconsejado por el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, emite la Directiva Ministerial, correspondiente a la Directiva Presidencial, para la activación de los Comandos Operacionales y la designación de sus comandantes. Esta directiva deberá contener: las directrices estratégicas; los objetivos políticos y militares estratégicos; las condicionantes políticas y militares que deben ser consideradas en el planeamiento; las relaciones de mando; y las consideraciones pertinentes (MD, 2014).

Entre los lineamientos basados en la Estrategia Nacional de Defensa (END) de Brasil, el de número diecisiete cita: alistar efectivos militares para el cumplimiento de las misiones de garantía de la ley y del orden, con soporte de la Constitución Federal (MD, 2008). Por lo tanto, realizar las operaciones internas garantistas de la ley y el orden - cuando el poder estatal no tuvo éxito en asegurar la paz pública y uno de los jefes de las tres ramas requiere - forma parte de la responsabilidad constitucional de las fuerzas armadas.

La legitimidad de dicha responsabilidad presupone, no obstante, legislación específica para el orden así como admite apoyar las condiciones específicas y procedimientos federales que dan lugar a tales operaciones, con la protección de sus miembros.

El término alistar presupone estar listo para actuar (en términos de personal y material), de modo que se pueda proceder preventivamente contra cualquier amenaza. De forma paliativa, para eliminar una amenaza, con el fin de preservar o restablecer el orden público y la seguridad de las personas y el patrimonio, se desarrollarán acciones represivas.

La definición de operación de GLO refiere a las FF.MM. para su empleo en el campo interno del Estado, pero es hecho reconocido que estas instituciones tienen una vocación para la defensa externa. Segundo Jaguaribe (2004), la defensa nacional de un estado tiene una faceta interna y una externa. La interna está ligada a la estructura social del Estado y a los grados de integración nacional y social. En cuanto a la externa, Brasil está expuesto a tres tipos de riesgos: militar; tecnológico-económico; y una desestabilización de los movimientos nacionales, causados por poderosas interferencias externas.

Como la estructura social y la integración nacional están relacionadas con la economía y consecuentemente afectan la estabilización y el desarrollo del Estado, se observa una correlación entre las dos facetas, donde el ambiente externo influencia la faceta interna; y la interna puede desestabilizar la nación, interviniendo en la faceta externa.

Dado lo anterior, se destaca que las Operaciones GLO propenden a tener particularidades jurídicas, administrativas y operacionales que requirieren de las tropas participantes una actuación singular. Es necesario que haya una mayor preocupación con respecto a la preparación y entrenamiento de las FF.MM. Se nota que el desarrollo de las operaciones posiblemente permitirá una mejora de los procedimientos, con el consiguiente desarrollo de la doctrina militar, respecto a la operación de la ley de garantías y de orden.

Según Casali (2004), hay dos posibilidades de ocurrencia de empleo de operaciones de GLO: en situaciones de normalidad y en situaciones de no-normalidad. Añade que, es muy difícil llegar a un estado de no-normalidad, puesto que un gobernador tiende a solicitar el empleo de las tropas federales mientras aún está en una situación de normalidad, para el restablecimiento del orden en su estado. También establece que todas las operaciones recientes para garantizar la ley y el orden se ha realizado en una situación de normalidad institucional.

Se considera que las operaciones se producen dentro de una situación de normalidad<sup>5</sup>, cuando se caracteriza por el mantenimiento de las garantías individuales y la no utilización de las medidas de defensa del Estado, que hacen parte en el estado de defensa y el estado de sitio. Una vez más se nota la necesidad de conocimiento de las leyes y normas por los militares involucrados.

Las razones para llevar a cabo las operaciones en normalidad en Brasil son variadas: huelga de la policía militar; destrucción de las plantaciones de marihuana; protección de instalación utilizada por el Presidente de la República, contra la invasión por el movimiento de trabajadores sin tierra; reanudación de sede empresas; garantía del orden en elecciones; y operaciones contra narcotraficantes en favelas (Adorno y Salla, 2007). En efecto, variables motivos inducen al empleo, ratificando las necesidades del alistamiento previo.

Además, en caso de declaración de las medidas de emergencia previstas en la constitución y leyes complementares vigentes, los comandantes y oficiales que constituyen el personal deben ser capaces de realizar acciones integrales coordinadas con las otras fuerzas y auxiliares y para

<sup>5</sup> Situación de normalidad. Situación en la que individuos, grupos sociales y la nación sienten se seguros para realizar sus aspiraciones, intereses y metas, porque el estado, en el sentido más amplio, mantiene el orden público y la seguridad de las personas y el patrimonio (MD, 2007b).

emplear los elementos de seguridad pública que estén directamente subordinados de forma operacional.

También, la perturbación del orden puede ser causada por una porción de la sociedad, grupo de personas o las organizaciones que buscan afectar factores tales como: funcionamiento de un estado democrático de derecho, la paz social y orden público. Estas personas o grupos de personas han sido nombrados como agentes de perturbadores del orden público<sup>6</sup> (APOP) (MD, 2007b). Luego, es evidente la necesidad de conocer todos los factores de inteligencia asociados con estos APOP, tales como las ideologías, principios, origen, liderazgo, etc.

Cabe destacar que el orden público está garantizado por la seguridad pública, que consiste en la garantía proporcionada a la población, sin perjuicio de los derechos del ciudadano, del eficiente funcionamiento de los órganos del Estado. Otro facto a ser pensado es la garantía de los derechos fundamentales hacia la población. Por esto, los militares deberán tener por lo menos un mínimo conocimiento de los aspectos relativos a los derechos de los ciudadanos.

Se observa que por definición, estas operaciones prevén la participación de las FF.MM. en la preservación constitucional. Las condiciones bajo las cuales dicha participación se producirá deberán definirse claramente a fin de que en conformidad con la legislación vigente, puedan ofrecer apoyo a los militares en el desarrollo total de sus actividades. Estos aspectos legales serán abordados oportunamente.

<sup>6</sup> Orden público. Conjunto de reglas formales que emanan del sistema jurídico de la nación, tiene por objetivo arreglar las relaciones sociales en todos los niveles del interés público mediante el establecimiento de un clima de convivencia armónica y pacífico, fiscalizado por el poder de policía y constituyendo una situación o condición que conduzca hacia el bien común (MD, 2007a, p. 185).

Otro aspecto importante es que el uso de la fuerza en las operaciones de garantía de la ley y del orden se basará en el respeto de los principios de razonabilidad, proporcionalidad y legalidad (MD, 2014).

En cuanto a la razonabilidad, esta es requerida para que sean realizadas actitudes de todos los involucrados en las operaciones, con un mínimo aceptable de calidad de razón, sensatez y preparo emocional; la proporcionalidad es requerida para que los miembros de las fuerzas, poseedores de preparación previa (incluyendo material) para la defensa de la patria, utilicen los medios de modo proporcional a la amenaza; y la legalidad, que es razonada para que los militares actúen bajo las normas y leyes vigentes. Se nota la preocupación con la protección de los involucrados de modo a limitar el uso de la fuerza.

Las operaciones del GLO demandan una preparación y un entrenamiento especiales. El uso de las Fuerzas en este tipo de operación es fundamentalmente diferente, en principio y doctrina, del tradicional uso en misiones relacionadas a la defensa exterior, en las que el foco es actuar sobre fuerzas enemigas, perfectamente identificables en el terreno, normalmente caracterizadas como una fuerza militar armada y uniformizada.

Entonces, el Estado, de carácter permanente y único, tiene la prerrogativa para emplear las FF.MM. en operaciones de GLO, desde que sean respetados el estado democrático, y desde que existan condiciones legales de garantía de la normalidad.

En conclusión a este capítulo, es importante citar el pronunciamiento del comandante de la primera agrupación de Infantes de Marina, Capitán de Navío Infante de Marina Pilar, cuando del término de su asignación en la Operación de MARE-I:

“No podría dejar de agradecer a todos los soldados que compusieron las filas del GptOpFuzNav-MARE-I, por el profesionalismo, por el honor, por la eficiencia y determinación presentes en todos los momentos de la operación. Y no menos importantes, agradezco a todos los militares que, lejos de las líneas de combate, proporcionaron todo el apoyo necesario para alcanzar el éxito.”(Pilar, 2005, p. 45)

Se puede notar que el comandante en su nota de agradecimiento citó cualidades, algunas intrínsecas a los militares, y otras referidas en los documentos, leyes y doctrinas estudiados en este capítulo. Con la doctrina de preparo y empleo, es posible alcanzar algunas cualidades necesarias para el éxito de una operación de GLO, como son la disciplina militar alcanzada mediante el riguroso entrenamiento, el alistamiento y la preparación específica de cada operación.

## CAPÍTULO 2

### RAZONES HISTÓRICAS

En este capítulo serán examinadas las razones históricas que llevan a la frecuente participación de las FF.MM. Para conducir este análisis, serán descritos los episodios de participación militar a lo largo de la historia brasileña; de igual manera serán analizadas las constituciones en cuanto a la utilización de militares para operaciones de GLO y serán referidos los factores coyunturales que llevan a acciones en la seguridad pública.

Desde los tiempos de la independencia la sociedad brasileña recurre frecuentemente, a las FF.MM. para resolver problemas que no son bien conducidos por los sectores apropiados del Estado. La historia de la república de Brasil permite entender porque la sociedad cuenta con los militares en momentos de adversidad.

#### **2.1 - Influencia Militar en la Historia Política Brasileña**

La participación de las FF.MM. en la seguridad pública tiene sus orígenes desde la época de las luchas por la consolidación de la independencia de Brasil, cuando el ideal republicano empezaba a tener fuerza.

En la época de la monarquía, el Ejército, insatisfecho con los bajos sueldos de sus militares y con el perjudicado ascenso, estaba alejado de los grupos dominantes y de la elite política del imperio. Esto facilitó la influencia de los ideales positivistas de Augusto Comte (1798-1857),

que consideraba la dictadura como la solución para un país, entendiendo que la actuación de las FF.MM. sería un requisito para un gobierno fuerte (Fausto, 2007).

Entonces, motivados por estos ideales, oficiales del ejército prestaron la organización y la representatividad que los republicanos necesitaban contra la monarquía, arrojando como resultado la proclamación de la República, el 15 de noviembre de 1889, gracias a una gran iniciativa del Ejército.

Desde el comienzo de la República, fue intensa la participación del ejército en el escenario interno de la vida nacional. Sofocó la revolución federalista, en 1893, combatió en Canudos, en 1897 (Guerra de Canudos) y en 1915 luchó contra el primer movimiento de ocupación de la tierra de los campesinos (Guerra del Contestado). También estuvo presente como una fuerza política a través de los candidatos para el cargo electivo de presidente de Brasil. Además, desde la proclamación de la República hasta 1930, hubo 18 intervenciones militares (Fausto, 2007). Se observa que los militares siempre contribuyeron con la fuerza de las armas en la negociación entre compatriotas y revolucionarios.

En 1930, el presidente Getúlio Vargas inauguró un Estado Nuevo, que se caracterizaba por las actividades económicas que buscaban a la industrialización, por dar protección a los trabajadores urbanos y, sobre todo, por el protagonismo dado a las FF.MM. También se aprobó la ley de seguridad nacional que definió los siguientes delitos contra el orden político y social: las huelgas de funcionarios; la incitación al odio entre clases sociales; y la propaganda subversiva. El Ejército fue utilizado como un factor para garantizar el orden interno, con algunos oficiales nombrados como interventores en varios estados (Fausto, 2007).

El fortalecimiento de FF.MM. fue una de las características del Estado Nuevo. Con la aprobación de la ley de seguridad nacional, las actividades de represión de huelgas y las de manifestaciones públicas pasaron a las FF.MM. Obviamente, crecía la importancia de las FF.MM. como garantizadoras de la seguridad interna.

En 1964, después de la dimisión del Presidente Jânio Quadros y la asunción del presidente João Goulart, el gobierno tuvo una inclinación claramente izquierdista, produciendo una sucesión de huelgas y agitaciones y, sobre todo, la ruptura de la disciplina dentro de las FF.MM. Estos hechos fueron algunos de los elementos motivadores de la revolución del mismo año, caracterizada como el período más largo de participación directa de los militares en la conducción de los destinos de la nación brasileira (1964-1985) (Aveiro, 2013). También fue el período de más intensa y ostensiva acción de las Fuerzas en la preservación del orden interno.

Tras la Constitución de 1988 y las discusiones de la Asamblea Constituyente, vino la creación del Ministerio de defensa en 1999, significando la subordinación de los militares a solo un jefe en la esfera ministerial. Por esto, representa una ruptura a los militares en el centro de las decisiones nacionales, por primera vez en un siglo, en la historia republicana. Se resalta que hubo más de cien años de gran influencia de las FF.MM. en la política del país, con destacada actuación como asegurador del orden interno y de la seguridad pública. Sin embargo, la constitución promulgada en este año, analizada posteriormente, asegura el empleo de las FF.MM. en situaciones de crisis interna.

Se observa que el empleo de las FF.MM en operaciones de GLO es constante a lo largo de la historia. Resaltándose el hecho de que sin duda, los militares simbolizan la memoria de la sociedad (principalmente en acciones encaminadas a garantizar la seguridad pública), la sociedad

recurre a las Fuerzas Militares para que intervenga en momentos de dificultades y en situaciones en que hay sentimiento colectivo de inseguridad.

Sin embargo, ¿cuáles son los factores que conducen a la sensación de inseguridad pública y que hacen con que la población solicite las FF.MM? Estos serán analizados a continuación.

## **2.2 - Factores que eventualmente inducen al Empleo de las FF.MM. en situaciones de Seguridad Pública**

En este punto, serán abordados los factores ocasionales que han conducido a la sensación de inseguridad por la población brasileña, al igual que la formación de las comunidades de narcotraficantes, para analizar por ultimo lo que motivó la utilización de las FF.MM. en actividades de seguridad internas después de la década de 1990.

### **2.2.1 - Formación de las comunidades de narcotraficantes**

En la segunda mitad del siglo XX, la población brasileña pasó de 50 millones a 180 millones de habitantes. En el año de 1940, el 16% de los brasileños vivía en zonas urbanas de las ciudades. En el año 2000, este porcentaje era de 80%. La división del trabajo, el proceso de industrialización, la tendencia a la mecanización de las actividades rurales y las adversidades climáticas en el noreste del Brasil contribuyeron para este aumento (Magnoli, 2000).

Sin embargo, este incremento en la población fue muy sentido en las ciudades, pues la población que emigró hacia los centros urbanos, en gran parte, no fue absorbida por el mercado laboral. Tampoco asistida por políticas sociales efectivas, esta población se sumió en un gran trance de desempleo, sin acceso a los derechos plenos de ciudadanía. Entonces sin opciones, ocuparon la tierra urbana de manera irregular y desordenada, formando grandes favelas donde el gobierno poco se hacía presente, principalmente en las áreas de salud, educación o seguridad pública.

Otro fenómeno que ocurrió en Brasil fue que, desde finales de los años 1970, pasó a ser un gran país consumidor de drogas ilícitas (Procópio y Vaz, 1997). En este sentido, el comercio interno de narcóticos creció exponencialmente, dando considerable poder de compra de municiones y armamento pesados para aquellos que se dedican a esta actividad. Estos pandilleros encontraron, en las favelas de los grandes centros urbanos, un campo adecuado para su desarrollo, ocasionado por la ausencia de los poderes del Estado.

Con la inserción de la cocaína, las cuadrillas se organizaron, con el fin de obtener mayores beneficios, generando una disputa sobre los territorios entre facciones criminales. Como factor primordial en esta disputa, estos grupos, en un intento de aumentar sus ventas, buscaban las zonas más cercanas a barrios de clase media, es decir donde estaba el consumidor que podía comprar más (Procopio y Vaz, 1997). La ilegalidad en este comercio permitió la adopción de métodos violentos por parte de los narcotraficantes. Cuando llegaban en estos sitios, utilizaban la violencia para eliminar pandillas enemigas y para demostrar poder.

Entonces se concluye que el agente inductor del aumento de la violencia en las grandes ciudades fue el narcotráfico. Además, las acciones sociales del estado y el aparato de seguridad

pública no se adaptaban a estas transformaciones, que se tradujo en un notable incremento de las tasas de criminalidad.

De ahí, es innegable admitir que la capacidad económica de los narcotraficantes (su consecuente acceso a varios tipos de armas) y la ausencia del Estado en las zonas urbanas ocupadas ilegalmente, contribuyeron decisivamente a esta escalada de violencia y para el temor de la población.

### **2.2.2 - Iniciativa a la utilización de FF.MM después de los años 90**

Las leyes generales y complementarias relativas a la organización, a la preparación y al empleo de las fuerzas armadas, inicialmente fueron establecidas en 1999. El factor motivador de la primera ley fue la ocupación de Compañía Siderúrgica Nacional (RJ), en 1988, por tropas del ejército, convocadas para imponer el fin de la huelga de los empleados de la fábrica (Loureiro, 2005). Ya que la ocupación necesitaba de respaldo legal no dado por la constitución (a ser explicado posteriormente).

Asimismo, en octubre de 1996, el Presidente Fernando Henrique Cardoso autorizó el envío de militares para ocupar la sede de la Compañía Vale do Rio Doce. Fueron detenidos 12 líderes de los mineros del llamado Movimiento por la Liberación de Serra Pelada (Loureiro, 2005).

En julio de 2000, los militares fueron empleados para detener el Movimiento de los Trabajadores Sin Tierra (MST), cuando estos amenazaron ocupar una hacienda de la familia del Presidente (Loureiro, 2005).

De ahí se percibe que la iniciativa de los Jefes de Estado incentivaron las generaciones de leyes que permitieron el respaldo a la utilización de las FF.MM. para restablecer el orden.

Teniendo en cuenta razones las históricas citadas anteriormente y el sentimiento de inseguridad colectivo, la sociedad brasileña identifica a las FF.MM. como una última salida y la respuesta a sus necesidades.

El clamor popular amplificado por la influencia de los medios de comunicación, pudo contrastar con los efectos legales y globales adoptados en contra de la ejecución de tales operaciones. Debemos realizar, por lo tanto, un estudio de las constituciones actuales y anteriores, para de esta forma analizar los dispositivos que han respaldado las actividades militares en el campo de las operaciones de GLO.

### **2.3 – Las operaciones de GLO y sus aspectos Constitucionales**

En este ítem, serán abordados los aspectos constitucionales referentes a las operaciones de GLO. El uso de las Fuerzas Armadas para la garantía de los poderes constitucionales fue tratado en varias ocasiones a lo largo de la historia de las Magnas Cartas brasileras. Esta preocupación en la definición se desprende desde las primeras constituciones, como será abordado a seguir:

#### **2.3.1 Constitución de 1824**

Promulgada en 1824, ésta mencionó el trabajo militar como parte importante de la seguridad nacional, explicando el mismo en dos artículos del capítulo VIII:

Art. 145. Todos los brasileiros son obligados a tomar armas, para sustentar la Independencia y la integridad del Imperio, y para defender la nación de sus enemigos externos o internos (Brasil, 1824).

Art. 148. El Ejecutivo compete privativamente a emplear la Fuerza Armada del Mar, y tierra, para la seguridad y defensa del Imperio (Brasil, 1824).

Se observa que la constitución incentivaba la utilización de la fuerza para reprimir los focos de insatisfacción producidos a raíz de la independencia de Brasil (ocurrida en 1822), obligando a los Brasileños a tomar las armas; ratificando en el ejecutivo el mando sobre las FF.MM. constituidas con el fin de garantizar la seguridad del Imperio.

### **2.3.2 Constitución de 1891**

El texto constitucional pasó a prever en el artículo seis que el Gobierno Federal no podía intervenir en los Estados de la Federación, excepto para restaurar el orden y la paz de estos, por solicitud de sus respectivos gobiernos estatales (Piñon, 2007). Nótese que la intervención sólo podría efectuarse por solicitud de los gobernadores.

En el artículo catorce, la Constitución prevé que las Fuerzas de tierra y mar son instituciones nacionales permanentes, destinadas a la defensa de la patria en el extranjero y el mantenimiento de las leyes dentro del país. La Fuerza Armada es esencialmente obediente, dentro de los límites de la ley, a sus superiores y a sostener las instituciones constitucionales (Brasil, 1891).

Se observa que la primera constitución republicana fue influenciada por ideales positivistas, que evidenciaban la necesidad de un poder Ejecutivo fuerte, con las FF.MM. actuantes. Además, permitía a la legislación extender a los militares la protección para el desempeño de tareas relacionadas con el orden interno.

### **2.3.3. Constitución de 1934**

El artículo 162 de la Constitución manifiesta que las FF.MM. son instituciones nacionales permanentes que actúan dentro de la ley, de naturaleza esencialmente obediente. Están destinadas a defender la patria y garantizar los poderes constitucionales y los principios de ley y orden (Brasil, 1934).

Nótese que dicha Constitución amplió los poderes de la Unión, a quien las FF.MM. eran obedientes, y con mayor espacio dado por el Presidente a los militares para garantizar los poderes constitucionales. Por consiguiente, los militares continúan siendo herramientas para asegurar estas garantías.

Su sección V creó la Justicia Militar, definiendo en el artículo 85 que la ley regulará la jurisdicción de los jueces militares y la aplicación de la ley penal militar [...] en el área de operaciones durante la grave conmoción interior (Brasil, 1934).

Entonces, observase que la Constitución, presentó por primera vez el concepto de foro especial para los militares en las operaciones internas. Lo que es importante, pues las acciones militares pasan a ser juzgadas por jueces técnicos en estos asuntos.

### 2.3.4 Constitución de 1937

En 1937, el Presidente Getulio Vargas otorga la Constitución del Estado Nuevo, que asimiló diversos elementos de naturaleza autoritaria, reflejando los regímenes que existieron en Europa.

El artículo noveno define que el Gobierno Federal intervendrá en los estados, por medio del Presidente de la República nombrará un interventor para restablecer el orden, en los casos donde el estado no quiera o no pueda hacer, para asegurar los derechos y garantías sostenidos por la constitución y para asegurar la ejecución de las leyes federales (Brasil, 1937).

El artículo 161 define a las FF.MM. como instituciones nacionales permanentes, organizadas sobre la base de la disciplina jerárquica y fiel obediencia al Presidente de la República (Brasil, 1937). Es importante destacar que este artículo no define los fines de las FF.MM., destacando solamente la fidelidad a los órdenes presidenciales.

Además, el artículo 166 admite que, en caso de inminencia de perturbaciones internas, planes o conspiraciones contra la paz pública, las instituciones o la seguridad del Estado, el Presidente de la República puede declarar en todo el país el estado de emergencia o de guerra, y emplear las FF.MM (Brasil, 1937).

El artículo 172 mantuvo la expansión de la jurisdicción especial de la Justicia Militar para los militares, determinando su jurisdicción para "la aplicación de la ley militar con la jurisdicción de los tribunales militares en el área de operaciones durante la grave conmoción interna" (Brasil, 1937).

Esta constitución, fuertemente nacionalista, incluyó dispositivos que concentraron poder en manos del Presidente, bajo los auspicios de la paz y del orden público.

### **2.3.5. Constitución de 1946**

Después del final de la II Guerra Mundial y bajo la influencia de la caída de gobiernos autoritarios en Europa, el país volvió a la democracia. Entonces, fue promulgada la Constitución de 1946 en sustitución a la Carta del Estado Novo.

El artículo 177 define que las FF.MM. son destinadas a la defensa de la patria y a la garantía de los poderes constitucionales, de la ley y del orden (Brasil, 1946).

Definió las FF.MM. como "constituidas esencialmente por el Ejército, Marina y Fuerza Aérea [...] instituciones nacionales permanentes [...] para defender la patria y salvaguardar los poderes constitucionales, la ley y el orden" (Brasil, 1946).

Se observa que no estaba prevista explícitamente la acción militar en el caso de conmociones internas, o las intervenciones de los estados para asegurar el cumplimiento de las leyes y del orden interno. La relación de las FF.MM. con la ley y el orden es más para su protección, con una acción más pasiva.

El artículo séptimo cita que el gobierno federal no intervendrá en los estados excepto para: mantener la integridad nacional; repeler la invasión extranjera o de un estado a otro; y para poner fin a la guerra civil (Brasil, 1946). Es decir que la interferencia de la Unión en seguridad de los estados fue retirada del texto constitucional, siendo autorizada sólo en situaciones de excepción. En situaciones normales, esta cabe a la policía.

Por primera vez, la policía militar fue mencionada explícitamente en el texto constitucional, al ser citadas en el artículo 183 que son instituidas para la seguridad interna y el mantenimiento del orden en los estados (Brasil, 1946), estableciendo una clara separación de poderes en lo referente a las FF.MM.

La competencia de los tribunales militares se limitaba a delitos tipificados como militares, extendida a los civiles sólo en el caso de delitos contra la seguridad exterior del país o instituciones militares, contenido en el artículo 108 (Brasil, 1946). Retiraba, por lo tanto, el tribunal especial para los militares en operaciones internas.

### **2.3.6. Constitución de 1967**

Como anteriormente citado, esta constitución fue establecida bajo el mando de un militar como Presidente de La República.

El artículo octavo estableció la competencia de la Unión a "la determinación de delitos contra la seguridad nacional, el orden político y social, o en detrimento de bienes, servicios e intereses de la Unión" (Brasil, 1967).

Entregó a la Unión la competencia sobre las Policías Militares, que actuarían, conjuntamente con otras agencias del orden público y con las FF.MM., en la represión del terrorismo y delitos contra la seguridad nacional.

Esta Constitución también restauraba la capacidad de intervención de la Unión para poner fin a la grave perturbación del orden. El artículo décimo cita que la Unión no intervendrá en los estados, excepto para: mantener la integridad nacional; repeler la invasión extranjera o de un

estado a otro; poner fin a la grave perturbación del orden o su amenaza; y para garantizar el libre ejercicio de cualquiera de los poderes del Estado (Brasil, 1967). O sea, predijo la intervención en los estados para poner fin a graves disturbios civiles o proporcionar la ejecución de las decisiones de ley y de los tribunales federales. El artículo asigna a las FF.MM. defender la patria y garantizar los poderes constitucionales, la ley y el orden. Igualmente fija la competencia de los tribunales militares al juicio de los delitos militares definidos en la ley (Brasil, 1967).

El artículo 92 cita que las FF.MM. son esenciales para la implementación de la seguridad y están destinadas a defender la patria y la garantía de la ley y orden (Brasil, 1967).

Sin embargo, fue el acto institucional de esta que concentró más poder en la esfera del poder ejecutivo. Invocó la necesidad de la restauración del orden y la seguridad interna. Además, sus dispositivos dieron apoyo a la suspensión de los derechos individuales y políticos, a la aplicación de medidas de seguridad y a la garantía a la suspensión del habeas corpus en delitos contra la seguridad nacional y el orden social<sup>7</sup> (Brasil, 1967).

Estos dispositivos originaron a una legislación específica, que respaldó la actuación de las FF.MM. para la seguridad nacional y el orden interno.

En síntesis, esta Constitución refleja el momento de excepción por el cual pasaba el país (después de la Revolución de 1964). Contó con una fuerte preocupación por la seguridad nacional, dotando a la Unión, sobre todo las FF.MM., con mayores poderes.

<sup>7</sup> Actos Institucionales eran herramientas edictadas para asegurar al nuevo gobierno instituido medios indispensables para la reconstrucción económica, financiera, política y moral del país, de manera a poder enfrentar, de modo directo e inmediato, los graves y urgentes problemas para la restauración del orden interno y prestigio internacional de la Patria.

### 2.3.7. Constitución de 1988

Tras el país haber pasado por un gran período de régimen de gobiernos militares (1964-1985), llega un nuevo tiempo para la redemocratización. Esta constitución vino para regular y pacificar los conflictos e intereses de la sociedad, estableciendo reglas que tratan desde los derechos fundamentales del ciudadano hasta la reorganización de las ramas del poder; defensa del Estado y de la democracia; orden económico y social (Brasil, 1988).

De ahí, esta constitución hacía la acción de grupos armados, civiles o militares, contra el orden constitucional no susceptible de fianza e imprescriptible (Brasil, 1988).

También estaba prevista la intervención de la Unión en los estados con el fin de, entre otros, poner fin al grave deterioro del orden público (Brasil, 1988).

En el cuerpo de ésta constitución, la justicia militar fue restringida para juzgar los delitos militares previstos por la ley y no se extendió a los civiles en nombre de la seguridad nacional o interna (Brasil, 1988).

El artículo 34 determinó la no intervención de la Unión, excepto para, entre otras, poner fin al grave comprometimiento del orden público y para garantizar el libre ejercicio de cualquiera de los poderes de la federación (Brasil, 1988).

Formaban parte de la Constitución los estados de sitio y defensa. El estado de defensa, de conformidad con el artículo 136, podía ser decretado por el Presidente de la República para preservar o restaurar prontamente, en lugares restringidos y determinados, la paz social o el orden público, amenazados por la inestabilidad institucional grave e inminente. El estado de sitio podía ser impuesto tras la ineficiencia del estado de defensa, configurando una medida de mayor

magnitud. En ambos casos, los decretos del establecimiento debían especificar a la región afectada, la duración de la excepción y las garantías constitucionales en suspenso (Brasil, 1988).

El artículo 142 estableció a las FF.MM como permanentes y regulares de las instituciones nacionales, organizadas con base a la jerarquía y disciplina, bajo la autoridad suprema del Presidente de la República destinadas a la defensa de la patria, la garantía de los poderes constitucionales y, por iniciativa de cualquiera de éstos, constituidas para garantizar la ley y el orden (Brasil, 1988).

El texto constitucional reservó un artículo para la seguridad pública, definida como la actividad necesaria para la preservación del orden público y la seguridad de las personas y del patrimonio. A seguir, destacaron consideraciones importantes derivadas de la comparación entre el texto constitucional actual y las cartas políticas anteriores:

- La justicia militar está restringida al examen de cuestiones relativas a los delitos militares. O sea, cualquier lesión o amenaza a los derechos individuales, las acciones civiles contra los militares, particularmente por el abuso de autoridad, se examinan, al menos preliminarmente, por la Justicia Federal (Cunha, 2001);

- El poder de policía es claramente de las policías de cada estado y de la policía federal, para materias de seguridad pública. Este dispositivo establece una separación de poderes, estableciendo una limitación constitucional sobre la este tipo de actividad (Cunha, 2001); y

- Dispositivos de excepción fueron preservados, tales como la intervención de la Unión en los estados, el estado de defensa y el estado de sitio. Tales excepciones requieren la aprobación del Congreso Nacional, e igualmente permiten la acción de la Unión en defensa de las instituciones (Cunha, 2001).

El propósito de las FF.MM. siempre ha sido importante para la garantía de la ley y el orden. Este dispositivo estuvo presente en todos los textos constitucionales, con algunas variaciones: en 1891, el término empleado fue el mantenimiento de las leyes; en 1934, garantizar la ley y el orden, asociados con las conmociones internas; en 1937, la finalidad de las FF.MM. se quedó abierta, pero el artículo noveno preveía la intervención federal si el orden fuera severamente alterado y si los estados no quisieran o no pudieran restaurar; en 1946, la Constitución menciona la garantía de la ley y del orden, pero limitando esta actuación con la expresión “*dentro de los límites de la ley*”, determinando que la policía estaba destinada a la seguridad interna y a mantener el orden en los estados; en 1967, la garantía de la ley y del orden aparecieron una vez más en el propósito de las FF.MM., ampliados por el acto institucional quinto y por el artículo décimo del texto constitucional, que previa la intervención en los estados para poner fin a la grave perturbación del orden público o proporcionar la aplicación de la ley federal y en 1988 para asegurar los poderes constitucionales y la garantía de la ley y del orden.

Se puede concluir, por lo tanto, que todas las constituciones brasileñas legitimaron el uso de las FF.MM en una situación especial y, por orden directa del Presidente de la República, para restaurar el orden público.

Es evidente que las constituciones vigentes durante los períodos marcados por menos libertades democráticas ampliaron la actuación de las FF.MM. (1891, 1934, 1937 y 1967), mientras que los correspondientes a los períodos plenamente democráticos restringieron esa competencia (1946 y 1988), especialmente en cuanto a la actuación para el restablecimiento del orden público.

En este aspecto, se observa que desde la época de la lucha por la consolidación de la independencia del país ha sido registrada la participación de FF.MM. en seguridad pública. Esto muestra el largo camino del notable desempeño de las FF.MM. en las operaciones de GLO, así como la capacidad de intervención en momentos de dificultades, hasta la actualidad, pasando por las diferentes constituciones. Asimismo, las FF.MM. representan, en el pensamiento de la sociedad brasileña, una opción final para los momentos adversos.

Los aspectos, en cuanto a los antecedentes históricos, apuntan a una continua disposición legal y social para el empleo de las FF.MM. en operaciones de GLO. Pues fue repetida varias veces en las constituciones brasileras y sigue siendo una realidad en el país. Esto demuestra que el tema ha sido explotado en el rumbo de la nación.

El examen de las razones históricas permitió entender por qué la sociedad brasileña exige la utilización a menudo de los militares para resolver problemas subsidiarios, no relacionados con su objetivo principal, que es la defensa de la soberanía del Estado, bien sea por derecho constitucional, o por el empleo de los militares para la defensa de los interés de la nación.

Es importante acentuar que este estudio no agota el análisis legal, ya que hay ordenamientos jurídicos complementarios que no están encuadrados por las constituciones. Este análisis será realizado a seguir.

## CAPÍTULO 3

### ASPECTOS LEGALES

En este capítulo, serán investigados los aspectos legales para el uso de las FF.MM. en operaciones de GLO, enfocando los ordenamientos jurídicos. Además, identificará las omisiones y deficiencias que conllevan problemas legales para garantizar ejecutores de dichas operaciones.

Las fuerzas armadas, en varias ocasiones, fueron empleadas en las operaciones de apoyo de seguridad pública. Después de realizar ciertas operaciones, algunos militares fueron involucrados en demandas por abuso de autoridad o por llevar a cabo detenciones ilegales (Loureiro, 2005). Para evitar situaciones como esta, el primer paso es, por lo tanto, definir si el empleo de las FF.MM. se enmarca como operaciones que garantizan la ley y el orden conforme a la Constitución Federal y leyes relacionadas. Así, los militares, actuando dentro de los límites de los poderes otorgados a ellos, estarán protegidos por el marco legal existente, particularmente en lo referente a los requisitos establecidos que conciben este tipo de operaciones.

#### 3.1 Aspectos Comunes de las Constituciones Federales

El uso de las FF.MM. para la garantía de la ley y del orden fue tratado muchas veces a lo largo de las cartas políticas, tal como se ha observado anteriormente. La preocupación por definir este aspecto surge desde las primeras constituciones. La idea de posicionar las

FF.MM. como garantistas del orden, es repetida en las constituciones anteriores, y finalmente, en el artículo 142 de la Constitución Federal de 1988, evidencia que siempre hubo la preocupación de permitir el uso de este instrumento constitucional.

El gobierno central se cuida en no intervenir en los estados locales. Éste es un punto importante a discutir siempre que exista la amenaza a la paz y al orden público. Otro elemento constitucional siempre presente, se evidencia en la intervención federal, entendiendo que ésta debería ocurrir exclusivamente por solicitud del gobierno del estado, cuando los gobiernos locales no sean capaces de mantener el orden público.

### **3.2 – Aspectos legales relativos al empleo de las FF.MM tras la constitución de 1988**

Esta constitución dispone de manera clara que el gobierno federal no realizará intervenciones en los estados (artículo 34). Este principio marca las líneas discriminatorias de jurisdicción federal y jurisdicción estatal. Desde el momento en que el gobierno federal entra en la competencia exclusiva del estado miembro, se lleva a cabo la intervención. Este es el caso de la seguridad pública, según se determina la Constitución. La lista de tareas relacionadas con la seguridad pública es larga. No puede ser ampliado o reducido por la mera interpretación de la ley.

El papel de las fuerzas federales en la seguridad pública, a petición del gobernador, interfiere con la autonomía de los estados, la piedra angular del principio federal (Piñon, 2007). Es decir que el Estado brasileño debe tener siempre en cuenta la autonomía estatal.

Para definir el papel de las FF.MM., la Constitución de 1988 eliminó la cláusula "dentro de los límites de la ley", presente desde la primera constitución republicana de 1891 (Loureiro, 2005). La decisión de la constituyente de 1988, en este punto, no ha cambiado el entendimiento de que los militares permanecen bajo la autoridad del presidente, que no se le permite el tránsito a cabo los límites de la ley.

Aunque la utilización de las FF.MM. en actividades de seguridad pública ha sido tratada en las constituciones anteriores, el rol de los militares para garantizar la ley y el orden previsto en el art. 142 de la Constitución Federal de 1988 solamente llegó a ser disciplinado en el nivel infra institucional, con el advenimiento de la Ley Complementaria N° 97/99. La regulación de esta forma de empleo solamente llegó a producirse sólo con la aprobación del Decreto N° 3.897/2001 (MD, 2013), como será visto a seguir.

### **3.2.1 – Ley complementaria 97/1999**

La Ley Complementaria N° 97 fue promulgada por el Congreso y firmada por el Presidente el 9 de junio de 1999, atendiendo al determinado por el primer párrafo del artículo 142 de la Constitución: una Ley Complementaria establecerá las normas generales que se adopten en la organización, la formación y el uso de las fuerzas armadas (Brasil, 1988).

Sus artículos reafirman el contenido en la Carta, y la única referencia a la garantía de la ley y del orden se encuentra en el artículo 15, que establece la responsabilidad del Presidente de la República para el empleo de las FF.MM. El segundo párrafo de dicho artículo establece que el papel de las fuerzas armadas para garantizar la ley y el orden será llevado a

cabo, después de agotar los instrumentos para la preservación del orden público y la seguridad de personas y bienes, relacionada en el artículo 144 de la Constitución (Brasil, 1999). Los órganos de seguridad pública se consideran agotados cuando en un momento no están disponibles, son inexistentes o insuficientes para llevar a cabo su misión constitucional (MD, 2014).

Al parecer, la Ley Complementaria N° 97 no se refiere a los poderes de policía para las FF.MM. y es coherente con el contenido constitucional. Además, reafirma que la legalidad del uso militar depende del agotamiento de la preservación de los instrumentos de política pública.

### **3.2.2 – Decreto Ley 3897/2001**

El decreto 3897 del 24 de agosto de 2001, emitido por el Poder Ejecutivo para establecer las normas en el uso de las FF.MM. para garantizar la ley y el orden, se queda como establecimiento de las directrices promulgadas por el Presidente.

El contenido del artículo tercero del decreto es de gran importancia para la comprensión del problema. Establece que las circunstancias de empleo de las fuerzas armadas para garantizar la ley y el orden, con objetivo de la preservación del orden público serán responsables, donde fuera necesario, por desarrollar acciones policiales ostensivas, tanto de naturaleza preventiva como represiva, siempre bajo la jurisdicción constitucional o legal (Brasil, 2001).

En lo que respecta al poder de policía, hay un conflicto entre las disposiciones del Decreto y los textos de la Ley Complementaria y la Constitución (Loureiro, 2005). La práctica demuestra que el uso de los militares en la seguridad pública urbana, en condiciones normales, bajo la égida del Decreto N ° 3897, ha causado problemas legales cuando se han puesto en práctica. Y la cantidad de los problemas derivados es considerable: los arrestos pueden ser consideradas ilegales; militares pueden ser acusados de abuso de autoridad; y las cuestiones derivadas de los enfrentamientos pueden generar casos penales en los tribunales ordinarios para los involucrados.

Para ello, el Decreto supone, correctamente, el agotamiento de los instrumentos previstos en la Constitución; por ello se refiere, en el artículo cuarto, la necesidad del consentimiento del gobernador del estado; pero no hace referencia a la intervención federal y a los estados de defensa o de sitio necesarios para la transferencia de los poderes de policía a las FF.MM. (situaciones donde las disposiciones constitucionales pueden ser temporalmente suspendidas).

La necesidad de que el gobierno del estado reconozca el agotamiento de los órganos de seguridad pública está refrendada por el ex ministro de Justicia de Brasil Márcio Tomaz Bastos. Según refiere Bastos (2003) la hipótesis del uso de medios militares para garantizar el orden interno sólo es posible cuando los organismos enumerados en el artículo 144 de la Constitución, garantizadores originarios del orden público, no están presentes o no tienen los medios necesarios para garantizar el mantenimiento de este orden.

El Decreto N° 3897 se fundamentó en las conclusiones de la Abogacía General de la Unión<sup>8</sup> (AGU), que sostiene que al ser empleadas en funciones de guardianes de la seguridad pública, las FF.MM. asumen la competencia de la Policía Militar y trabajarán con sus privilegios y limitaciones establecidas por la ley del Estado (BRASIL, 2001).

Sin embargo, para evitar tal posibilidad, el párrafo tercero del artículo séptimo del Decreto N° 3897 establece que el militar que responde a la investigación policial o del proceso judicial por su actuación en las situaciones descritas estará asistido o representado en el tribunal por la AGU (Brasil, 2001).

### **3.2.3 – Ley Complementaria N°117/2004**

La Ley Complementaria N° 117, modificó la Ley Complementaria N° 97. A pesar de las expectativas para que ella corrigiera las omisiones de la ley anterior, sólo refrendó la necesidad de que el Jefe del Poder Ejecutivo Federal o Estadual reconozca formalmente la no disponibilidad, la falta o insuficiencia de órganos de seguridad pública, confirmando la necesidad de intervención. La única referencia explícita al poder de policía para FF.MM es su realización en regiones fronterizas (Brasil, 2004).

Sin embargo, el párrafo quinto del artículo 15 de la misma ley considera el empleo de las FF.MM. en operaciones de GLO una actividad militar (Brasil, 2004), lo que permite

<sup>8</sup> Es la institución que, representa la Unión, judicial y extrajudicialmente, le cabendo, en los términos de termos de la ley complementar, las atividades de consultoría e asesoramiento jurídico del Poder Ejecutivo (Brasil, 1988).

clasificar como crimen militar los ilícitos practicados por militares en esta actividad. Tal encuadramiento, sin embargo, puede ser discutido, si la operación no ocurre dentro de las disposiciones constitucionales, que lo haría ilegal. En este sentido, el poder judicial podría considerar como delitos comunes los ilícitos cometidos por militares.

### **3.2.4 – Parecer de la Abogacía General de la Unión**

En función de las diferentes posiciones, por solicitud del Ministro de Defensa de Brasil, la AGU emitió un nuevo dictamen, con el argumento de que las FF.MM., desplegadas para cumplir una misión de garantía de la ley y del orden, podrán ejercer las facultades, privilegios y garantías inherentes al cuerpo cuya funciones han sido asumidas por ellos, además de su propia específica (BRASIL, 2005). Se destaca el poder de ejecutar funciones asumidas.

### **3.2.5 – Ley Complementaria N°136/2010**

La ley complementaria 136/2010 modificó la ley complementaria 97/99, que dispone sobre las normas generales para la organización, preparación y empleo de las FF.MM. A las FF.MM brasileñas le fueron permitidas la realización de acciones de patrullaje, abordaje y revisión de personas, vehículos, embarcaciones y aeronaves; así como la realización de prisión en casos de flagrancia (Brasil, 2010). O sea, las FF.MM. pueden actuar en todo territorio brasileño para reprimir delitos ambientales, crímenes transfronterizos

(transnacionales) y el tráfico de drogas, de armas y municiones de pasajeros ilegales. Esta ley garantiza lo anterior dispuesto en el parecer de la AGU.

Tales modificaciones y adaptaciones fueron muy importantes para proteger los militares, que eran involucrados en crímenes comunes cuando del ejercicio de la garantía de los poderes constitucionales.

Además, el desarrollo de las leyes complementarias trajo más poderes a los militares para empleo en operaciones de GLO. Otras cuestiones pueden ocurrir. Estos problemas y limitaciones inherentes a las Fuerzas serán analizados en secuencia.

### **3.3 – Limitaciones inherentes a las FF.MM. para empleo en Operaciones de GLO y los problemas decurrentes**

La Política de la Defensa Nacional establece que la defensa externa es la función predominante de las FF.MM. Por tanto, es comprensible que la capacitación de las Fuerzas sea centrada en la conducción de operaciones militares para la defensa del territorio nacional y para la preservación de los intereses del país, cuando y donde sea necesario (Brasil, 2012b).

De ahí se justifica la preocupación de los militares brasileños de alto rango en enfatizar el papel primordial de las FF.MM. en el contexto de la seguridad externa, con el fin de mantener el profesionalismo y la plena capacidad de combate para la defensa del país.

Sin embargo, los factores internos también deben ser considerados. Como ha sido visto, las FF.MM. de Brasil tienen un historial de operaciones internas avaladas como un recurso del Estado para el cumplimiento de las misiones no relacionadas directamente con su actividad

principal. La constitución actual destina a las FF.MM. la defensa del país, la garantía de los poderes constitucionales y, por iniciativa de éstos, de la ley y del orden, sin distinguir una prioridad entre estos fines. La Estrategia Nacional de Defensa establece una hipótesis de empleo que prevé la utilización de estas Fuerzas en Operaciones de GLO (MD, 2008).

Como ha sido citado, la población urbana de las grandes ciudades es víctima de una escalada de violencia que, todos los años, refuerza la percepción de que los órganos de seguridad pública son ineptos o ineficientes en el cumplimiento de las misiones asignadas. Esta percepción se ve agravada con el tema de la mala utilización de los sucesos policiales por parte de los medios de comunicación, lo que lleva a la sociedad a requerir cada vez más una instancia superior de poder. Estos factores internos configuran un ambiente donde es cada vez más probable la posibilidad de que las FF.MM. actúen, a pesar de su propósito y las limitaciones impuestas por la ley definitiva.

Dejar esa posibilidad a un segundo plano puede resultar en un fracaso de las instituciones militares y en agravar la crisis de la seguridad pública interna.

De ahí se entiende que las FF.MM. deben ser principalmente preparadas para la defensa externa del país, empero es importante también estar preparados para la posibilidad de empleo en Operaciones de GLO. En este último caso, es necesario identificar las limitaciones existentes:

- Necesidad de desarrollo de doctrina de función actualizada;
- Organizar a las FF.MM. acuerdo con sus capacidades de empleo;
- Mantener el adiestramiento adecuado al empleo limitado de la fuerza;
- Necesidad de diferentes equipos especiales de operaciones de guerra; y

- Desarrollar una mayor relación entre las secciones de inteligencia de FF.MM. y los órganos de seguridad pública, en particular en las zonas más susceptibles de utilizar. Es decir que cada acción debe ir precedida de una intensa actividad de inteligencia, con el fin de minimizar los daños colaterales no deseados, lo que contribuye a comprometer a la imagen de las fuerzas.

El empleo de las FF.MM., preparadas o no, tiene el potencial de generar una serie de problemas que deben ser conocidos de modo que se intenten reducir al mínimo sus efectos. En la secuencia, se enumeran los principales problemas derivados de este tipo de operaciones, con las respectivas sugerencias para mitigarlos:

- Legales: De acuerdo al análisis anterior, el empleo de las FF.MM. en este tipo de operaciones, en condiciones normales, tiene posiblemente una gran posibilidad para generar problemas legales.

Por lo tanto, las FF.MM. deben emplearse preferentemente después de que el Gobierno del estado reconozca el agotamiento de las agencias estatales de seguridad pública. En estas circunstancias, la Constitución y sus leyes complementarias permiten que se haga el ejercicio del poder de policía con los órganos de seguridad pública o de su transferencia a las FF.MM., lo que tiende a reducir el problema jurídico que se produce en una situación normal.

En el caso de empleo en condiciones normales con el fin de proteger legalmente las FF.MM., estas deben operar conjuntamente con las fuerzas de orden pública, los legítimos detentores del poder de policía. Sin embargo, la adopción de esta medida limita la acción militar.

Por otra parte, durante las operaciones, gana importancia proporcionar asesoramiento jurídico a los comandantes en todos los niveles.

- Psicosociales: Las expectativas de la población con respecto al uso de las FF.MM. en la seguridad pública es que el estado de violencia se invertirá rápidamente. Por lo tanto, antes de que el empleo de las FF.MM., la sociedad debe estar preparada para poder admitir la complejidad del problema y entender que no hay soluciones instantáneas. En este caso, el desarrollo de operaciones psicológicas puede ser de gran utilidad.

La intervención militar en la seguridad pública urbana puede generar un antagonismo entre la población y las FF.MM.

El desgaste que resulta de este tipo de operaciones tiende a aumentar a medida que se cambia la rutina de la población y que se produzcan acontecimientos no esperados resultantes de enfrentamientos, tales como las muertes y la destrucción de propiedades.

- Daños colaterales: La simple sustitución de los agentes de policía por las tropas militares puede no cambiar el escenario que motiva una intervención. El empleo de las Fuerzas Armadas requiere un órgano superior de poder que, para ser eficaz, depende de la utilización de un mayor grado de violencia.

Además, la utilización de armas letales puede traer consecuencias graves.

Por estas razones, las operaciones de GLO deben ser episódicas (o sea, como acción parcial integrada de una acción principal) y limitadas en el tiempo (para que las Fuerzas permanezcan por tiempo limitado suficiente para atender los objetivos determinados). Se debe enfatizar la

posibilidad de minimizar el uso de la fuerza, que debe ser restringida al esencial. Con este fin, reglas claras y objetivas de participación deben ser producidas y difundidas. La Intensa actividad de la inteligencia debe desarrollarse, precediendo a cualquier acción militar.

El uso constante y amplio de los medios de comunicación es fundamental. Así como la relación con las autoridades civiles debe ser constante.

Para minimizar las limitaciones y problemas concurrentes, se deben establecer directrices orientadas al respeto de las personas. Su correcta comprensión y aplicación dará seguridad a los ejecutantes. Es importante establecer reglas de conducta, que son lineamientos establecidos a nivel ministerial. Estas deberán ser expedidas para cada tipo de operación y actuación visualizada, teniendo en cuenta la necesidad de que las acciones estén de acuerdo a las directrices superiores, respetando los principios de proporcionalidad, razonabilidad y legalidad.

Hay que tener en cuenta también: la definición de los procedimientos de las tropas, tratando de cubrir la mayor cantidad de situaciones; la protección, los ciudadanos y los patrimonios incluidos en la misión; y la consolidación de estas normas en el propio documento, para difundir los militares involucrados en la operación.

Así, el sistema jurídico debe definir claramente la separación entre las misiones de las Fuerzas Armadas y los órganos de seguridad pública, e indicar que el posible uso de los recursos de defensa para garantizar la ley y el orden es hacer frente a situaciones específicas, en ubicación determinada y fecha de término definida.

Basado en el mencionado artículo 142 de la Constitución, las FF.MM. brasileñas han sido utilizadas varias veces en los últimos 25 años. Durante todas estas operaciones, el trabajo de las FF.MM se basaba sólo en el artículo constitucional, sin acuerdos específicos legales firmados

entre en el país y los estados para legitimar el empleo eficaz de la fuerza, que generaba algunos problemas legales cuando había cualquier enfrentamientos entre soldados y agresores.

La propia END señala que el país procura evitar que las FF.MM cumplan el rol de policía. Realizar las operaciones internas para garantizar la ley y el orden cuando los poderes constituidos no pueden garantizar la paz pública y uno de los jefes de las tres ramas lo exige, es parte de las responsabilidades constitucionales de las FF.MM.

El ordenamiento jurídico brasileiro define claramente la separación entre las tareas asignadas a las FF.MM y de los órganos de seguridad pública (Policías) e indica que el eventual empleo de los recursos del Ministerio de Defensa para la garantía de la ley y del orden ocurre para solucionar situaciones puntuales, en sitio determinado y con plazo definido (Junta Interamericana de Defensa, 2012).

Concluyendo, las leyes complementarias, decretos de leyes y sus normas derivadas deben establecer condiciones que aseguren el rol de policía a las FF.MM., cuando sea necesario, y que aseguren la buena relación entre estas y la población, de modo que no existan efectos colaterales ni que los militares sean juzgados por crímenes comunes, cuando realicen actividades de defensa de los intereses constitucionales.

## CAPÍTULO 4

### CASOS HISTÓRICOS

La ciudad de Río de Janeiro en los años 70 vio el surgimiento de una organización criminal llamada "Comando Vermelho". Durante los años 80, esta organización expandió sus operaciones en varias favelas ubicadas en la ciudad y hasta entonces, el secuestro y el robo de bancos y joyerías fueron sus principales fuentes de recursos (Carvalho y Brasileiro, 2013).

En estos años, la venta de drogas se convirtió en la principal actividad criminal. Los distintos gobiernos de Río de Janeiro, que se alternaron en el poder no le dieron continuidad a la política aplicada por su antecesor, lo que llevó a la ausencia de una política de seguridad pública eficaz. La idea de que la policía no podría actuar en las comunidades pobres fue defendida por los gobiernos, permitiendo que el área fuera dominada por los delincuentes. En los años 90, hubo varios enfrentamientos violentos entre diferentes bandas criminales, con el fin de tomar el control del tráfico de drogas en esta zona. Así se estableció como una práctica común de la delincuencia organizada (Carvalho y Brasileiro, 2013).

Hacían parte de la realidad de Río de Janeiro los altos niveles de violencia, el persistente tráfico de drogas y el crimen organizado. La participación de los actores políticos e institucionales favoreciendo las articulaciones de la delincuencia organizada era constante (Adorno y Salla, 2007).

Con la reciente presencia de bandas criminales y con la mala respuesta por parte de los actores políticos y los policías, la población empezaba a solicitar las FF.MM. Así fue el comienzo de las operaciones de GLO después de la década de los 90.

De modo a estrechar el espectro de abordaje, en este estudio se examinarán los dos últimos casos históricos brasileños de la realización de estas operaciones desde 2010, describiendo acciones inherentes a las FF.MM. para este tipo de operación.

#### **4.1 – Empleo en 2010 y 2011.**

En la ciudad, en los últimos meses de 2010, las bandas criminales quemaban autobuses en represalia a la nueva estrategia de la policía del estado consistente en instalar unidades de policía específicamente diseñadas para operar en las comunidades pobres. Tales eventos ocurrieron en una región conocida como el *Complexo do Alemão* y *Complexo da Penha*, conjunto de favelas que se encuentra en la zona norte de Rio de Janeiro, las cuales eran consideradas un punto inexpugnable de la delincuencia.

Los ataques de los narcotraficantes que había creado de terror en la sociedad de Rio de Janeiro, sirvió como un detonante para el gobierno del estado para solicitar el apoyo del gobierno federal. En lugar de convertirse en una víctima más tomó la iniciativa. Por lo tanto, el gobernador empleó los medios necesarios en operaciones para el control de la importante región para los órganos de seguridad pública. Esta acción contó con el apoyo de logística del Ministerio de defensa (FF.MM.) y dio lugar a la conquista de objetivos limitados (Costa y Monken, 2010).

El gobernador hizo la solicitud al Presidente de la República y tras la orden del Comandante Supremo, el Ministro de Defensa firmó la directriz ministerial ordenando que las FF.MM. apoyaran al gobierno del estado de Río de Janeiro (Costa y Monken, 2010).

Así, en la siguiente tarde, el jefe del Comando Militar del Este (CME), con la autorización de los Comandantes Generales de las Fuerzas Singulares activó una Organización por Tarea, que entró en un estado de alerta (Carvalho y Brasileiro, 2013).

Después de la reunión en el CME, asistida por el Secretario de Seguridad pública de Río de Janeiro y por el Comandante General de la policía militar fue establecida la misión inicial de la Organización por Tarea que consistía en emplear militares para bloquear el acceso en el perímetro del *Complexo Alemão*, con el objetivo de permitir que las fuerzas de policía, apoyadas por vehículos blindados, ocuparan la zona después de un ultimátum de 48 horas (hasta las 12:00 am el sábado) a los criminales, motivándolos a entregarse (Otavio, 2010).

Expirado el ultimátum, las fuerzas de policía comenzaron la ocupación del *Complexo do Alemão*, con cobertura en vivo durante todo el día para varios canales de televisión. Al final del día, en el batallón de la policía militar más cercano al sitio, tuvo lugar una conferencia de prensa para presentar los resultados de la operación: más de 40 toneladas de marihuana, 200 kg de cocaína, 34 fusiles automáticos de asalto y 100 pistolas incautadas; junto con más de 30 sospechosos arrestados (Carvalho y Brasileiro, 2013).

El alcalde de la ciudad, Sr. Eduardo Paes, se refirió con importancia hacia los acontecimientos mencionando: "me siento muy orgulloso, como Alcalde, por este momento histórico, que significa la liberación de miles de personas que fueron rehenes de los bandidos

cobardes, este acto significa la refundación de las partes de la ciudad, con la presencia del Estado en territorios donde, durante años, estuvo presente un poder paralelo" (Paes 2010).

Además, varias tropas de seguridad del estado y FF.MM. invadieron los complejos citados. La prensa informó, en tiempo real, los avances de las tropas y el vergonzoso escape de los sospechosos. El principal periódico de circulación masiva dijo que era el principio del fin de la delincuencia organizada y del tráfico de drogas en esas localidades y el Estado, finalmente, había recuperado el control (Otavio, 2010). Para confirmar el poder fue fincada una bandera de Río de Janeiro en un antiguo búnker de narcotraficantes como símbolo de la reanudación. Estaría así terminado el estado de guerra, el Leviatán había asumido el control por el peso de la espada, sin el cual no hay ley que mantenga el respeto y el orden.

Después de las operaciones iniciales, el gobernador de Río de Janeiro solicitó al Ministro de Defensa la continuación del proceso de paz mediante el uso de las FF.MM. establecidas temporalmente para conservar el orden público en las comunidades supra citadas en el menor tiempo posible, hasta un máximo de 12 meses (Otavio, 2010).

Como resultado, el Presidente de la República, después de analizar la exposición de motivos, autorizó el empleo continuado de las tropas ya desplegadas, el Ministro de Defensa firmó otra directiva ministerial. Este acto formal se concretó con la firma del acuerdo para el uso de la fuerza en el establecimiento de la paz en la ciudad, entre el gobierno Federal, a través del Ministerio de Defensa, y el gobierno del Estado de Río de Janeiro. El acuerdo establecía las condiciones para la implementación de las acciones determinando que la Fuerza Tarea empleada sería llamada "Fuerza de Paz"(Otavio, 2010).

La Fuerza de Paz estaba subordinada directamente al CME, cuya tarea era coordinar las acciones y conectarse con el Gobierno del estado y con el Ministerio de Defensa. Con el fin de realizar el mantenimiento de la misión de orden público, la Fuerza de Pacificación tuvo la siguiente composición: Comando y las tropas del Ejército; Agrupación de Infantes de Marina (compuesta también por vehículos blindados); Miembros de la Policía Militar de Río de Janeiro (PMERJ); Personal de la Policía Civil de Río de Janeiro; y equipos de inteligencia, comunicación social, operaciones psicológicas y asuntos civiles (Carvalho y Brasileiro, 2013).

Se observa un nuevo tipo de apoyo en estas operaciones, este fue el transporte con protección blindada a las fuerzas policiales (movimiento hacia un local que facilite la retoma del territorio) que entran la comunidad, como reacción a los ataques del crimen organizado. En poco más de cinco horas, la comunidad estaba bajo control de las fuerzas policiales. Este hecho culminó con la emisión en directo por las cadenas de televisión de narcotraficantes huyendo para la comunidad vecina.

Se destaca que la Fuerza de Paz estaba operando los medios militares necesarios (personal y equipo), con funciones de patrullas, requisas y captura flagrante. Igualmente contaba con los medios de seguridad pública del estado, de acuerdo con lo expresado y establecido por el gobernador de Río de Janeiro.

El control total de la región, ejercido por las tropas durante las 24 horas del día, aumentó aún más el nivel de confianza de los residentes en la acción de estas, creciendo la interacción y la cooperación de la población local con los militares. El cambio de mentalidad y mejoras de la calidad de vida ocurrieron en corto plazo y de forma radical (Carvalho y Brasileiro, 2013).

Cada tres meses se hacia la rotación de tropas. En septiembre de 2011, los gobiernos estatales y federales rectificaron la fecha de la retirada de las FF.MM. y de la toma del control de la zona por las fuerzas de seguridad del estado de Río de Janeiro estableciendo nueve meses más (Carvalho y Brasileiro, 2013).

Con la zona bajo control de las FF.MM. el Programa de Gestión de la seguridad pública de Rio de Janeiro comenzó un proyecto de instalación de la Unidad de Policía Pacificadora (UPP) en las comunidades controladas (Otavio, 2010). El modelo adoptado se basa en experiencias anteriores de Operaciones de Paz por militares de Brasil

Tras la Operación, los líderes políticos no han vacilado en solicitar la presencia de tropas federales en operaciones de GLO.

Se destaca también la preocupación de legitimar las acciones militares con la firma de convenios entre los niveles federal y estatal y con la publicación de directrices ministeriales que legalmente amparasen todos los involucrados.

En este contexto, las tropas tuvieron la presencia de un asesor jurídico que realizó las funciones de una comisaría de Policía Judicial Militar para las acciones relacionadas con el derecho penal militar y que, al mismo tiempo, se conectaba con miembros de la policía civil, responsable por los asuntos penales (Carvalho y Brasileiro, 2013).

Hay que destacar que de igual forma las actividades de la Fuerza de Paz ocurrieron en una situación normal de institucionalidad y todas las acciones se pusieron en marcha con pleno respeto a las disposiciones legales vigentes en el país.

Carvalho y Brasileiro (2013) también destacaron que, en el nivel táctico, el riesgo que implicaba el uso de tropas alistadas para la guerra en las comunidades de la ciudad de Río de Janeiro no se materializó. No hubo grandes incidentes de relevancia durante toda la operación.

Sumado a esto, hubo la aplicación perfecta de la concentración de esfuerzos en la operación - el enfrentamiento se produjo en la primera mañana de la operación, en la que dos delincuentes resultaron heridos cuando trataban de romper el bloqueo establecido - fue clave para evitar nuevos intentos de confrontación de los criminales. En este contexto cita Otavio (2010) que traficantes arrestados expresarían a un periódico de gran circulación en el país que no responderían contra la ocupación, debido a la presión de sus familias; agregando que habían quedado impresionados por el poder de las FF.MM..

Se observa que esa fuerza fue creada por el Ministerio de Defensa en 2010, después de una determinación del Presidente de la República, para cooperar con el gobierno de ese estado en el establecimiento de la paz social, después de actos practicados por el crimen organizado. El *Complexo de Alemão-Penha* fue ocupado después de acciones coordinadas entre el Ejército, la Armada y la policía del estado de Río de Janeiro.

La Fuerza de Pacificación actuó para garantizar la seguridad de la población hasta que una fuerza policial fuera preparada para ocupar el efectivo de las UPP en las comunidades. Además de esas operaciones, los militares también realizaron Acciones Civiles y Sociales, que se proponían mejorar la calidad de vida de los más de 400 mil habitantes de esos complejos.

Después de más de un año de operación es por parte de las fuerzas de paz, los índices de criminalidad evidenciaron un decrecimiento. Según los índices proporcionados por el

Instituto de Seguridad Pública (ISP), de una colección de datos de las estaciones de policía en la región, hubo una disminución en los casos de homicidio doloso (con intención de matar), así como los robos de buses y de vehículos (Otavio, 2010). Sin embargo, la estadística más significativa, puesto que refleja directamente en el sentido de la seguridad de la población, fue la reducción del robo de personal. Este número cayó casi a la mitad.

La operación GLO implica no sólo se aplicar el poder militar necesario, pero sobre todo para motivar al gobierno a participar en el proceso. La aplicación del poder militar no puede ser un fin , sino el medio para promover la reestructuración de la Orden Público que actúa principalmente en las necesidades del pueblo

#### **4.2 – Empleo en 2014 y 2015.**

En 2014, el año de la Copa del Mundo de Brasil, se llevó a cabo la “Operación Marea”. Dada la política de seguridad pública actual del estado de Río de Janeiro, que ha instalado Unidades de Policía Pacificadora (UPP) en las comunidades dominadas por los agentes de alteración del orden público (APOP), y debido a la petición del gobernador del estado de Rio Janeiro, fue autorizada por la Presidencia el empleo temporal y episódico de medios militares en operaciones de GLO, para la preservación del orden público y para la seguridad de personas y bienes, en el *Complexo da Maré* (Pilar, 2014).

Las operaciones ocurrieron en los barrios pobres del *Complexo de favelas da Maré*, situado en la ciudad, que posee alrededor de 130.000 habitantes y puede ser considerado el mayor conjunto de comunidades pobres (favelas) de la ciudad de Río de Janeiro. Son, en total,

15 comunidades con cerca de 40.000 hogares y una ubicación estratégica en relación con la seguridad pública (está cerca del aeropuerto internacional de Galeao, la principal ruta de paso de visitantes que llega a la ciudad de Río de Janeiro) (Pilar, 2014).

De ahí se puede observar la autorización presidencial para el empleo y las razones de estar relacionado con un gran evento que estaba por ocurrir en Brasil y con la presencia de las APOP, que amenazaban el orden público.

Este evento, junto con el acuerdo para el uso de la Fuerza de Mantenimiento de Paz en la ciudad de Río de Janeiro, firmado por el Ministro de Defensa y por el Gobernador del estado de Río de Janeiro, dio respaldo jurídico para emplear una operación conjunta de GLO con una amplia gama de poderes de policía para los militares, tales como: conducir los arrestados, y la inspección y revisión en casas, automóviles y personas.

Es importante destacar un aspecto social que trajo impacto en cumplimiento de la misión: el sentimiento de inseguridad de la población. Como dijo Pilar (2014), debido al aspecto temporal del uso de tropas militares, la población, a pesar de estar a favor de la operación, se mostró con miedo, pues sabía qué podría ser amenazada por los delincuentes al final de la operación.

Para contraponer a las dudas de la población, fue importante el grado de profesionalidad, la formación y la determinación de las tropas que participaron de la operación. Como dijo Pilar (2014), solamente conquistando corazones y las mentes es que se puede minimizar la actitud imparcial, o incluso desfavorable, de la población en cuanto a la presencia de las tropas.

En este contexto, desde el cuatro de abril hasta el 27 mayo de 2014 se estructuró la Fuerza de Pacificación, que contó con la Unidad de Infantería de Marina y el Ejército de Brasil con el apoyo de elementos de la Policía Militar de Río de Janeiro (PMERJ) y la Fuerza Aérea Brasileña (Pilar, 2014).

La Fuerza de Pacificación se instaló en las comunidades y permaneció allí hasta el 30 de junio de 2015, fecha en que fue pasado el control a las fuerzas policiales del estado. En catorce meses, la operación se renovó tres veces, por solicitud del gobierno de Río de Janeiro.

Hasta el último día (29 de marzo 2015), la Operación representó más de 65.000 acciones realizadas. Los 16.700 militares que trabajaban en la GLO efectuaron 467 arrestos por delitos comunes y otros 116 por el delito militar. Además, también se corrigieron 228 niños. Entre las detenciones, fueron 521 de drogas, 54 armas, 119 municiones (3.692 cartuchos), 56 vehículos y 87 motocicletas. Por otra parte, fue notable el apoyo popular a los militares: eran más de 2.200 denuncias presentadas por persecución<sup>9</sup>

Pilar (2014) concluye que se puede decir que la realización de la Operación de Maré permitió obtener numerosas lecciones aprendidas, pero que han sido parte de algunos debates sobre el tema.

De las operaciones presentadas, es importante tener en cuenta que siempre se busca el uso esporádico y limitado del poder militar, después de la expiración de los instrumentos para la preservación del orden público y la seguridad de personas y bienes.

Se impone que el poder de la fuerza de paz y las acciones para mejorar las condiciones de vida ocurran con brevedad. La aceptación de las comunidades se mantiene sólo con el respaldo de la asociación de gobierno y la comunidad en el área de mantenimiento de la paz y no sólo en uno de los complejos.

En ciertas ocasiones, las desgracias, como daños en vehículos, techos y materiales privados, acción contra civiles sin antecedentes penales y las acciones de bloqueo y control en las calles urbanas y otras actividades durante las operaciones, son incómodas al punto de hacer que los militares no sean considerados como pacificadores por la población.

Después de la determinación de uso de las Fuerzas Armadas para garantizar la ley y el orden, la autoridad competente, mediante acto formal, realizó la transferencia del control operativo de los organismos de seguridad pública necesarios para el desarrollo de las acciones a la autoridad encargada de las operaciones, que formó un centro de coordinación de operaciones, compuesto de representantes de los organismos públicos bajo su control operativo o con intereses afines. Estos fueron importantes, juntamente con los órganos de seguridad pública, para dar respaldo legal a las operaciones.

Por otra parte, la existencia de respaldo jurídico, las observaciones enumeradas y las buenas prácticas implementadas fueron frutos de oportunidades de empleo de gama de conocimiento doctrinal ya existentes, que permitieron a los militares estar bien preparados para llevar a cabo cualquier operación de seguridad pública.

## CAPÍTULO 5

### CONCLUSIÓN

Como cita Casali (2004) siempre es bueno recordar que la seguridad es un estado y la defensa es un acto. Por lo tanto, los problemas de seguridad siempre deben preceder al establecimiento de una política de defensa. En primer lugar, se debe establecer las bases sobre las que se pueda basar la seguridad de la nación y de sus ciudadanos. Después, pensar en cómo defenderse si estas bases están en peligro de interrupción. En este sentido, es imprescindible poner atención a las cuestiones de seguridad interna, pues para preocuparse con la Defensa (actividad principal de las FF.MM.), hay que estar listo con la seguridad pública (empleo subsidiario).

La participación de los militares en tareas GLO es tema muy controvertido. Opiniones varían, desde colocaciones radicales como la eliminación total de las FF.MM. de estas acciones, a la defensa de una participación sistemática de los militares en seguridad pública contra las actividades delictivas. La discusión ha tenido espacio en los medios de comunicación por el creciente papel del crimen organizado en las grandes ciudades.

Es fundamental, la preparación de militares ante la perspectiva de empleo en acciones de GLO, cuando se inserta el poder de policía en subtendidas capacidades de tareas a realizar, lo que demanda preparación y entrenamiento. Otro aspecto importante es que el uso de la fuerza en las operaciones de seguridad pública se debe basar en el respeto de los principios de razonabilidad (con un mínimo aceptable de calidad de razón, sensatez y preparo emocional), proporcionalidad (para que los miembros de las fuerzas utilicen los medios de modo

proporcional a la amenaza) y legalidad (para que los militares actúen bajo las normas y leyes vigentes), de modo a limitar el uso de la fuerza.

Desde el principio de la época republicana hasta el advenimiento de la creación del Ministerio de Defensa, las FF.MM. de Brasil han desempeñado un papel importante en todos los aspectos de la vida nacional. De hecho, la República comenzó bajo la fianza del Ejército brasileño, y en las décadas siguientes, las Fuerzas Armadas participaron intensamente en el destino de la nación. Este largo periodo inculcó en el imaginario de la sociedad la percepción de que las FF.MM. están listas para intervenir en cualquiera de los campos de la actividad del poder nacional, ya sea interno o externo, contrario a lo que ocurre en un número de otros países, en el que la acción de ellas se dedica exclusivamente a los aspectos externos de las instituciones.

Las constituciones republicanas sucesivas vienen abordando el trabajo de las Fuerzas Armadas en operaciones GLO. El uso de las FF.MM. para garantizar la ley y el orden fue abordado a menudo por varias constituciones federales de Brasil. Fue evidente la preocupación de no dejar huecos para el uso indiscriminado de las tropas militares. El cuidado de no permitir en los estados la intervención también era común en las Cartas políticas.

Actualmente el desarrollo creciente de la criminalidad organizada globalizada hace que el Estado cada día atribuya nuevas competencias de policía a las FF.MM. La participación de las FF.MM. en GLO es necesario y legítimo, hasta la reanudación del papel de los órganos de seguridad pública del Estado, en tiempo y lugar, y en las condiciones establecidas en la legislación. Como tal, se caracteriza por ser la última opción disponible para el Estado, como una defensa, en asuntos internos

La legislación vigente destaca el carácter subsidiario de la intervención de las Fuerzas Armadas, que debe ocurrir solo “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. Además, conforme expuesto, las FF.MM., de modo excepcional y temporalmente, actúan para garantizar el orden constitucional, desviándose así de su función primaria, que es la defensa de la patria. Además, algunas leyes complementarias aseguran respaldo jurídico para el empleo de los militares.

Por lo tanto, las FF.MM., en estas oportunidades, destinadas a la preservación o restauración del orden público, tendrán, en lo que sea necesario, los poderes asignados a la policía militar, es decir, poder de policía exclusivo del poder estatal. Para ello, es esencial que la doctrina y los procedimientos para el empleo de FF.MM. en GLO sean establecidos y que exista amplio conocimiento de los sectores implicados.

Es necesario que el Presidente de la República sancione mediante acto formal, el control operacional de los órganos de seguridad pública a la autoridad militar a cargo de las operaciones.

La preparación para enfrentar al enemigo convencional en una guerra asume un nivel de agresión; enfrentarse a la fuerza adversa en operaciones de no guerra, otro nivel. Esta es la clave para la elaboración y cumplimiento de la misión. Pero, en ambas situaciones, existe el componente civil (representado por hombres, mujeres, niños y ancianos), que debe ser respetado en sus valores, cultura, ciudadanía y asistencia en sus necesidades, con el fin de facilitar el logro último de toda acción militar: la obtención y mantenimiento de la paz.

La legislación que regula la actuación en operaciones de GLO exige que sea una acción episódica, es decir, que las fuerzas armadas permanezcan empleadas durante un corto periodo de

tiempo. Este pequeño lapso temporal es suficiente para evitar que los militares sean vistos como un Ejército de ocupación, y está directamente relacionado con las percepciones populares sobre el impacto de las actividades militares de la Fuerza de Paz sobre sus vidas. Desde el momento en que la fuerza entra en una zona a ser pacificada, es necesario asumir que se están tratando de alcanzar las expectativas de la población.

Es incorrecto entonces asumir que las FF.MM. no son adecuadas para patrullaje ordinario y ostensivo. Ya que la propia Constitución (y sus leyes complementarias) confía, aunque en alternativa, para realizar estas tareas. Así, ellas deben ser preparadas para esta misión. De hecho, las FF.MM. mantienen personal equipado con entrenamiento y equipo para la garantía de la ley y del orden. Además, realizan, con reconocido éxito, misiones de paz internacionales, que a menudo implican acciones típicas para garantizar la ley y el orden.

De los inventarios en las operaciones antes mencionadas, se demuestra que el mantenimiento y mejoramiento de los índices se refieren: a la eficacia de las operaciones, según no sólo el conocimiento teórico de los militares, sino también de los esfuerzos de éstos en la comprensión de la complejidad de hacer pacificación en todos sus aspectos – políticos, económicos, culturales, fuerzas adversas y población – así como la capacidad de anticipar sobreponer obstáculos y superar posibles contratiempos; y al respaldo jurídico consecuente del desarrollo de leyes complementarias y normas legales.

Durante este trabajo, se concluye que en la movilización y el empleo de tropas en las operaciones fueron seguidos los principios jurídicos adecuados.

De todo lo anterior implica que cada día crece el poder de policía y la participación de las FF.MM. dentro de la sociedad, lo que debe requerir una preocupación constante de los

comandantes militares, con respecto a la instrucción, perfeccionamiento y preparación del personal militar a ser empleado y utilizado en actividades diferentes y específicas.

Netto (2014) ratifica citando que las razones para el uso de los militares en estas operaciones son varias, entre las que se pueden mencionar: la rigidez de mando en la realización de misiones, derivados de la jerarquía y la disciplina que impulsan la organización castrense; alta cualificación de los oficiales responsables que tienen excelencia capacitación en asuntos relacionados con la seguridad nacional y otras cuestiones conexas; y porque tiene un contingente de personal de educación, formación y plena capacidad de disposición.

Hay una tendencia natural del aumento de las solicitudes de las FF.MM., para garantizar la ley y el orden, debido al momento que viven la ciudad de Rio de Janeiro y el país. Sin embargo, no debe ser este el enfoque que debe guiar la preparación y el empleo de estas fuerzas. El carácter subsidiario de la cuestión de la garantía de ley y orden impone que sea dado debido peso al tema, sin embargo, perder la comprensión de la tarea principal sin dejar de lado defender a la patria y los poderes constituidos.

Factores históricos califican las FF.MM., para la intervención interna y hacen que la sociedad vea como un recurso para los tiempos adversos. Aspectos conjeturales existentes en grandes centros urbanos hacen cada vez más probable el trabajo en la seguridad pública de las fuerzas, a pesar de sus limitaciones y problemas que pueden derivarse de sus actividades.

Dirigidas, sobre todo, a la defensa, las Fuerzas Armadas deben garantizar la defensa de la patria y las instituciones democráticas, así como la ley y el orden, cuando no son suficientes los órganos o instrumentos para la preservación de la seguridad pública. Sin embargo, porque son las últimas reservas de Fuerza del Estado, deben gestionarse para siempre tener éxito. No pueden ser

desmoralizadas. De ahí el trabajo para garantizar la ley y el orden; éste debe ser tomado con extrema precaución, para evitar banalizar su utilización y, en particular, para que no sea necesario - en el momento inmediatamente posterior – recurrir a mecanismo excepcional, como la intervención federal, el estado de defensa o el estado de sitio.

Tras analizar el empleo, doctrina, aspectos legales y conjeturales y los dos últimos casos históricos de Operaciones de GLO, se puede confirmar que “Las Fuerzas Militares del Brasil han desempeñado un papel indispensable en el apoyo al combate frente a las amenazas a la seguridad interna en el país, a pesar de, por regla general, tales actividades serían realizadas por la policía, que tienen estas tareas específicas, según lo establecido por la Constitución Federal.”

La misión de pacificar una zona implica no sólo aplicar el poder militar necesario, sino principalmente motivar los gobiernos a participar en el proceso de pacificación. La aplicación del poder militar no puede ser un fin, sino el medio para fomentar la reestructuración del orden público, actuando principalmente sobre las necesidades de la población.

Así, el trabajo alternativo y episódico de las Fuerzas Armadas, en caso de agotamiento de los órganos o instrumentos para la preservación de la seguridad pública tiene fundamento constitucional visto, sólido y explícito. Esto no es un uso excepcional y no requiere la declaración de intervención federal, la defensa o el estado de sitio, mucho menos declaración de guerra. Por el contrario, es un trabajo ordinario.

Por fin, se puede inferir que el post-conflicto, puede representar nuevas oportunidades y desafíos a los militares colombianos, lo que requiere investigación. Por esto, para un próximo tema de trabajo, se sugiere el estudio de la ley colombiana y sus consecuentes adaptaciones, de modo que los militares puedan ser empleados en operaciones para la garantía de los poderes

constitucionales, sobretodo de GLO. En este sentido, el alistamiento integral en operaciones de seguridad pública posiblemente les permitirá factibilidad y legitimidad en el empleo en las operaciones de garantía de la ley y del orden.

## REFERENCIAS

- Adorno, S.; Salla, F. (2007). Criminalidade organizada nas prisões e os ataques do PCC. *Revista de Estudos Avançados*, vol.21, n.61.
- Aveiro, M. O. (2013). *Políticas Académicas em dos Pensadores Latinoamericanos: Darcy Ribeiro Y Arturo Andrés Roig*. Roteiro.
- Bastos M.T. (2003). *Conceitos de defesa e segurança: implicações para a ação externa e interna do governo*. Rio de Janeiro: Itaipava.
- Brasil (1824). *Constituição Política Do Império Do Brazil De 1824*. Revisado el 21 de abril de 2015. Recuperado en [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm)
- Brasil (1891). *Constituição da República dos Estados Unidos Do Brasil*. Revisado el 21 de abril de 2015. Recuperado de: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm)
- Brasil (1934). *Constituição da República dos Estados Unidos Do Brasil*. Revisado el 21 de abril de 2015. Recuperado de: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm)
- Brasil (1937). *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*. Revisado el 21 de abril de 2015. Recuperado de: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm)
- Brasil (1946). *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*. Revisado el 21 de abril de 2015. Recuperado de: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm)

Brasil (1967). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Revisado el 21 de abril de 2015.

Recuperado de: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm)

Brasil (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Revisado el 21 de abril de 2015.

Recuperado en

Brasil (1999). *Lei Complementar n.º 97 de 09 de junho de 1999*. Brasília: Diário Oficial da União.

Brasil (2001). Advocacia-Geral da União. *Parecer n.º GM-025, de 29 de julho de 2001. As Forças Armadas, sua atuação, emergencial, temporária, na preservação da ordem pública*. Aspectos relevantes e norteadores de tal atuação. Brasília: Diário Oficial da União.

Brasil (2001). *Decreto n.º 3.897, de 24 de agosto de 2001. Fixa as diretrizes para o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, e dá outras providências*. Brasília: Diário Oficial da União. Revisado el 07 de julio de 2015. Recuperado de: <http://www.81dataprev.gov.br/sislex/paginas/23/2001/3897.htm>.

Brasil (2004). *Lei complementar n.º 117, de 2 de setembro de 2004. Altera a Lei complementar n.º 97, de 9 de junho de 1999, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, para estabelecer novas atribuições subsidiárias*. Brasília: Diário Oficial União. Revisado el 07 de julio de 2015. Recuperado de: <http://www.planalto.gov.br>. Aceso em: 10 jul. 2015.

- Brasil (2005). Advocacia-Geral da União. *Aviso n.º 82 de 14 de fevereiro de 2005 ao Ministério da Defesa. Parecer AC-33: Atuação das Forças Armadas na preservação da lei e da ordem internas*. Brasília: Diário Oficial da União.
- Brasil (2010). *Lei complementar n.º 136, de 25 de agosto de 2010. Altera a Lei complementar n.º 97, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, para estabelecer novas atribuições subsidiárias*. Brasília: Diário Oficial União. Revisado el 07 de julio de 2015. Recuperado de: <<http://www.planalto.gov.br>>.
- Brasil (2012a). *Libro Blanco de Defensa*. Revisado el 21 de marzo de 2015. Recuperado en .
- Brasil (2012b). *Política Nacional de Defesa*. Revisado el 15 de julio de 2015. Recuperado de: .
- Casali, C. T (2004). O emprego da Força Terrestre em operações de garantia da lei e da ordem. *Revista PADECEME*, N° 7.
- Carvalho, T. C. F. L., & Brasileiro, E. (2013). O Emprego das Forças Armadas Brasileiras no Combate ao Crime Organizado do Rio de Janeiro (2010): Um Câmbio na Política de Segurança. *Military Review*. Revisado el 15 de agosto de 2015. Recuperado de: [http://usacac.army.mil/CAC2/MilitaryReview/Archives/Portuguese/MilitaryReview\\_20130228\\_art008POR.pdf](http://usacac.army.mil/CAC2/MilitaryReview/Archives/Portuguese/MilitaryReview_20130228_art008POR.pdf)
- Cunha, A. S (2001). *Todas as Constituições brasileiras*. Campinas: Bookseller.
- Costa, M.; Monken, M. H. (2010). *Apreensão de armas e drogas no Alemão é a maior da história no Rio, diz PM*. Recuperado de: <http://noticias.r7.com/rio-de->

janeiro/noticias/apreensao-de-armas-e-drogas-no-alemao-e-a-maior-da-historia-no-rio-diz-pm-20101128.html. Revisado el 02 de Agosto de 2015.

De Assis, J. C., Neves, C. R. C., & Cunha, F. L. (2005). *Lições de direito para a atividade das polícias militares e das forças armadas*. Juruá.

Junta Interamericana de Defensa. (2012). *Pesquisa sobre el involucramiento de las Fuerzas Armadas del continente americano en actividades de seguridad pública*. Washington, 88.

Fausto, B. (2007). *História do Brasil*. São Paulo: Edusp.

Jaguaribe, H. (2004). Defesa nacional: desafios e possíveis respostas do Brasil. *Reflexões sobre defesa e segurança: uma estratégia para o Brasil*. Série Pensamento Brasileiro sobre Segurança e Defesa, 1.

Loureiro, C. L. (2005). Aspectos jurídicos e limitações inerentes ao emprego das Forças Armadas na segurança pública urbana. *Escola de Guerra Naval*, Rio de Janeiro.

Magnoli, D. A. R. (2000). *A Nova Geografia, Estudos de Geografia do Brasil*.

MD. (2007a). Doutrina Militar de Defesa. *Ministério da Defesa*.

MD. (2007b). Glossário das Forças Armadas. *Ministério da Defesa*. 4ª. ed. Brasília.

MD (2008). Estratégia Nacional de Defesa. *Ministério da Defesa*. Revisado el 19 de marzo de 2015. Recuperado de .

MD. (2014). Garantia da Lei e da Ordem. *Ministério da Defesa*. Brasília.

- Netto, S. O. (2014). As Forças Armadas e a Garantia da Lei e da Ordem. *Defesanet*. Recuperado de <http://www.defesanet.com.br/mout/noticia/15107/As-Forcas-Armadas-e-a-garantia-da-lei-e-da-ordem>.
- Orozco, G. (2005). El concepto de la seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 161-180.
- Otavio, C. (2010). *Penetramos na disputada Brigada de Infantaria Paraquedista*. Recuperado de: <http://oglobo.globo.com/rio/penetramos-na-disputada-brigada-de-infantaria-paraquedista-que-tera-sede-mudada-do-rio-para-3030178>. Revisado el 14 de julio de 2015.
- Paes (2010). *28 de novembro será o 'dia da refundação do Rio'*. Recuperado de: <http://veja.abril.com.br/blog/veja-acompanha/tag/ataques-no-rio/>. Revisado el 10 de julio de 2015.
- Pecequillo, C. S. (2004). *Introdução às relações internacionais: temas, atores e visões*. Rio de Janeiro: Vozes.
- Pilar, R.H. (2014, 01, Dic). Grupamento Operativo de Fuzileiros Navais - MARÉ I. *Âncoras e Fuzis*, nº45, p. 45-49.
- Piñon, C.P. (2007). *As Forças Armadas e a garantia da lei e da ordem sob uma perspectiva histórica e social*. Revisado el 7 de mayo de 2015. Recuperado de <http://jus.com.br/artigos/9392>.
- Procópio F. A.; Vaz, A. C. (1997). O Brasil no contexto do narcotráfico internacional. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 40(1), 75-122.

Zaverucha, J. (2010). A doutrina da garantia da lei e da ordem e o crescente envolvimento das Forças Armadas. Em Lima, R. K et all. *Conflitos, direitos e moralidades em perspectiva comparada*, Vol. 2. Rio de Janeiro: Garamond,

BIBLIOTECA CENTRAL DE LAS FF. MM.  
"TOMAS RUEDA VARGAS"



201000087