POSSE COMITATUS

Dra. Davida Kellogg,
Profesora de Ciencias Militares en la Universidad de Maine en Orono
Teniente Eirik Kellogg,
Componente de Reserva del Servicio de Guardacostas de los EE.UU.

El Acta Posse Comitatus *¿Es Obstáculo anacrónico para la seguridad del territorio nacional o centinela legal flexible del control civil?*

EL ACTA *POSSE COMITATUS* de 1878, que limita el empleo de las FF.AA. en el proceso de la imposición de la ley civil, es una disposición legal estadounidense de relativa oscuridad que se ha convertido en el foco de un debate bastante ardiente subsecuentemente a los eventos transcurridos el 11 de septiembre de 2001. En este artículo sopesaremos las ventajas contra las desventajas de los argumentos referentes a que el Acta *Posse Comitatus* debería ser debilitado, puesto a un lado temporalmente, o hasta derogado para poder fortalecer la seguridad del territorio nacional para así poder prevenir ataques terroristas en contra de los ciudadanos estadounidenses en su propio país.

Como punto de partida, nos parece a nosotros que, cuando se considera la derogación de cualquier ley que ha estado vigente por un largo período de tiempo, uno debería cuestionar en primer lugar el espíritu de la ley, lo cual implica:

- ¿De dónde proviene la ley desde el punto de vista filosófico, histórico y legal?
- ¿Cuál es el principio moral subyacente?
- ¿Acaso se promulgó la ley para proteger, prevenir o remediar?
- ¿Qué consecuencia buena tendría su derogación?
- ¿Qué daño podría ocasionar?

Posse Comitatus y el Principio Estadounidense de Control Civil

El principio por excelencia subyacente al Acta *Posse Comitatus* es uno que sirve de base al gobierno estadounidense—el de control civil del poder castrense. La separación de la policía militar y civil, así como la separación de la iglesia y el estado, no es un principio universal del gobierno internacional, y en muchos países el gobierno en varias oportunidades ha llamado a sus FF.AA. para llevar a cabo funciones policiacas como el controlar manifestaciones, confiscación de bienes de contrabando y el patrullaje armado de las calles municipales durante disturbios civiles. Históricamente, la insistencia estadounidense con respecto a la separación de nuestras fuerzas militares de las fuerzas policiacas civiles fue una reacción hacia la política británica del siglo XVII de emplear sus fuerzas militares para reprimir las protestas antigubernamentales tanto en el territorio nacional como en las colonias. Los colonialistas norteamericanos consideraron la intrusión por las fuerzas militares en la vida civil tan inadmisible que prácticas como la habitación del personal militar en residencias civiles estaba específicamente prohibida en la Constitución de la joven nación. El precedente constitucional que se cita más a menudo para justificar levantar la pared protectora entre las FF.AA. estadounidenses y la población civil a la que sirve puede ser hallada en el hecho que se ha colocado al Ejército bajo el Poder Ejecutivo (por lo menos nominalmente) del gobierno, y la declaración de guerra como prerrogativa pertenece al Poder Legislativo. Ambos de estos poderes son enteramente civiles por ley y los militares se ven obligados a no ocupar un cargo público civil mientras que cumplen sus obligaciones militares. Más aun se desalienta la idea fuertemente de que los militares participen en cualquier actividad política o cívica pública salvo el derecho de voto, el cual es un derecho inalienable para cualquier ciudadano estadounidense. El General George C. Marshall se refrenó notoriamente de ejercer éste último acto de expresión política personal mientras que llevara puesto el uniforme, para demostrar

su compromiso absoluto al juramento de oficiales de "apoyar y defender la Constitución de los EE.UU." independientemente del partido político que esté en el poder. Así también ni el General Colin Powell ni el General Wesley Clark revelaron públicamente sus afiliaciones políticas hasta haberse retirado del Ejército.

El propósito de separar legalmente las esferas de autoridad de las agencias de imposición de la ley militares y civiles es, en primer lugar para prevenir el uso errado de las FF.AA. como guardia pretoriana por el jefe del Poder Ejecutivo para poder alcanzar cualquier meta política que él podría tener con respecto a un segmento determinado de la población. Las horribles atrocidades cometidas en contra de los civiles polacos por los tres Regimientos de las División "Insignia de la Calavera" SS de Hitler en las fases iniciales de la II GM cumpliendo órdenes provenientes directamente del *Führer* mismo, ejemplifican los propósitos malévolos que pueden ser alcanzados si existe una relación profesional demasiado cercana entre los militares y el Poder Ejecutivo. Tal preocupación se halla a la raíz del principio de control civil de las FF.AA. estadounidenses. Tan profundo era el compromiso al principio de control civil demostrado por el primer Comandante en Jefe del Ejército de los EE.UU., George Washington, al cual se le atribuye dicho principio, que él rechazó la oferta por parte del Congreso Continental de tener ciertos derechos draconianos con respecto a la población civil (incluyendo el derecho de confiscar los víveres necesarios y reclutar de las granjas y aldeas de la localidad), aún durante el tiempo de más necesidad del Ejército Continental durante nuestra guerra de independencia. No todos los Presidentes estadounidenses han seguido el escrupuloso ejemplo del presidente Washington, causando de tal manera el desarrollo de la mayoría de los capítulos más lamentables de la historia militar estadounidense. Herbert Hoover desplegó una fuerza combinada de más de 500 elementos de Caballería, Infantería y hasta unos tanques para despejar una una manifestación pública cerca del capitolio que había sido creada por veteranos protestando la falta del Congreso de pagar a tiempo una remuneración adicional por sus servicios en la I GM. Esto fue un evento conmovedor en la historia de las FF.AA. estadounidenses, porque se enfrentaron soldados en servicio activo y veteranos de guerra estadounidenses. La puesta en vigencia del Acta *Posse Comitatus* en sí fue apresurada por el despliegue por parte del presidente Grant de tropas federales para servir como guardias en los puestos electorales de los estados sureños en la época de la Reconstrucción después de la Guerra Civil para asegurar, entre otras cosas, que ningún ex oficial confederado votase en las elecciones altamente controvertidas de 1876. Es importante, pienso yo, resaltar que Grant perdió.

Al tomar en cuenta las circunstancias existentes alrededor de su puesta en vigencia, parece claro que el Acta *Posse Comitatus* de 1878, el cual enumeraba multas específicas o encarcelamiento por haber empleado el Ejército (en el sentido de Fuerzas Armadas Federales) con el propósito de imposición de las leyes nacionales sin la expresa autorización del Congreso, tenía la clara intención de castigar contundentemente al que violara el principio constitucional de separación entre las esferas de autoridades consideradas apropiadas para las agencias de imposición de las leyes militares y para las agencias de imposición de las leyes civiles. El espíritu de esta Acta es hacer ilegal el "empleo de cualquier parte del Ejército de los Estados Unidos como *posse comitatus*, o de otra manera, para el propósito de ejecutar las leyes, *con excepción de que lo sea bajo circunstancias expresamente autorizadas por la Constitución o por un acto del Congreso*". Empleando un lenguaje bastante sencillo, el acta:

El principio por excelencia subyacente al Acta Posse Comitatus *es uno que sirve de base al gobierno estadounidense—el de control civil del poder castrense. La separación de la policía militar y civil, así como la separación de la iglesia y el estado, no es un principio universal del gobierno internacional, y en muchos países el gobierno en varias oportunidades ha llamado a sus FF.AA. para llevar a cabo funciones policiacas como el controlar manifestaciones, confiscación de bienes de contrabando y el patrullaje armado de las calles municipales durante disturbios civiles.*

• Coloca a las FF.AA. firmemente bajo el control civil en la forma de representantes civiles electos en el Congreso, y establece claramente la superioridad de la ley constitucional al prohibir explícitamente a las FF.AA. de operar en la esfera de autoridad propia de las agencias policiacas civiles bajo circunstancias consideradas ordinarias, y,

• Al mismo tiempo, deja el camino abierto para el empleo —a discreción del Congreso en su capacidad de representantes de la ciudadanía electos de acuerdo a las leyes— autorizado de las FF.AA. federales con el propósito de imponer las leyes en el caso de que se den circunstancias extraordinarias. Tales circunstancias notablemente no fueron especificadas, en forma sabia creemos, porque la vida de las leyes es mayor que la habilidad de los legisladores que las concibieron y las promulgaron de prever todas las circunstancias a las cuales se pueden aplicar las mismas.

Entre las circunstancias que el Congreso de 1878 que se consideraba a sí mismo protegido de ataques provenientes del extranjero ya sea empleando las vías terrestres o fluviales, era la de la guerra de terror contra el territorio nacional estadounidense por combatientes irregulares sirviendo a los estados patrocinados por terroristas u organizaciones terroristas internacionales, quienes se ocultan entre las poblaciones civiles y quienes hasta tal vez sean ciudadanos estadounidenses. Esta no es la primera vez que los norteamericanos han tenido que sopesar sus derechos y libertades constitucionales

Los hijos de sus ancestros, los ciudadanos estadounidenses de la actualidad han heredado una falta de confianza hacia el entrometimiento de lo militar en la vida diaria, aun si es para protegerlos. Dicha falta de confianza hasta se ha convertido en una reacción instintiva entre la gran facción política liberal estadounidense, así como también entre los grupos libertarios de ultra derecha.

contra la necesidad militar en una situación extrema. Hace más de dos siglos, para asegurar los derechos civiles básicos que los norteamericanos sentían que se les estaba negando en sus condiciones de colonialistas británicos, el Congreso Continental dejó de un lado su falta de confianza con respecto al concepto de un Ejército Activo y crearon uno propio—bajo control civil, con esa mirada precavida de la cual hablaba y sugería Samuel Adams. Los hijos de sus ancestros, los ciudadanos estadounidenses de la actualidad han heredado una falta de confianza hacia el entrometimiento de lo militar en la vida diaria, aun si es para protegerlos. Dicha falta de confianza hasta se ha convertido en una reacción instintiva entre la gran facción política liberal estadounidense, así como también entre los grupos libertarios de ultra derecha. En la medida que se puede generalizar el temperamento político de una población tan heterogénea como la nuestra, nos parece que los norteamericanos tienen la tendencia de analizar la cuestión de derechos civiles *vs* necesidad militar como una ecuación que debe ser minuciosamente equilibrada en vez de una proposición inmutable. Un Acta de Secretos Oficiales como fue promulgada por los británicos durante la II GM podría ser visto como un porcentaje substancial de votantes norteamericanos, como una imposición inaceptable a nuestro derecho de libertad de prensa, o más precisamente, lo que consideramos ser nuestro derecho de ser informado o como nuestro gobierno está empleando a nuestro Ejército en tiempos de guerra, no importa cuánto tememos que la cobertura de la prensa de nuestros enfrentamientos militares pueda divulgar información referentes al tamaño, composición, condición y disposición de nuestras fuerzas combatientes. Cualquier maniobra que pueda ser interpretada como preparando el camino a una futura imposición de la ley marcial sería más bien recibida con protestas y desobediencia civil que cooperación, aun si fuese con la genuina intención de incrementar la seguridad contra un ataque por enemigos sin escrúpulos quienes de manera deliberada intentan afectar a nuestros civiles. De hecho, existen actualmente bastantes quejas públicas en contra del Acta altamente controvertida conocido como el "*Patriot Act*" o Acta Patriota, incluyendo el acceso por parte del gobierno de nuestras lecturas personales a través de los archivos bibliotecarios.

No debería ser sorprendente que las sugerencias relativas a que nos deshagamos del Acta *Posse Comitatus* han sido acogidas con el menor entusiasmo público y hasta con un cierto rencor. Debilitar o derogar el Acta *Posse Comitatus* es, en cualquier caso, innecesario para desatar nuestras manos y proteger a la población civil estadounidense en el caso de que exista una guerra de terror en nuestro territorio nacional. Esto es así debido a que las leyes promulgadas por el Congreso relajando muchas de las restricciones del Acta han causado que la misma sea en realidad cuestionable. El Comando de las Fuerzas Combinadas, por ejemplo, puede ahora coordinar y desplegar a las fuerzas militares para contrarrestar el terrorismo en el territorio nacional de los EE.UU., así como para asistir a las autoridades civiles. Más aun, el Acta *Posse Comitatus* ha sido invocada tan raras veces que las cortes judiciales sólo han sido capaces de establecer pocos precedentes, dejando que quede sujeta a una abierta interpretación dependiendo de las circunstancias. El Acta *Posse Comitatus* sirve, hoy en día, más bien como una "ley centinela" que sirve como una primera línea de defensa en contra de la anulación de un importante derecho constitucional. A pesar de que el significado del Acta puede ser en gran parte simbólico, ese derecho importantísimo norteamericano que protege, el cual consiste en el control civil de lo militar, es reguardado tan arduamente por la ciudadanía civil estadounidense que sería poco sabio por parte de cualquiera de los presidentes ejerciendo el oficio de tal de amenazar por sobremanera su ley centinela.

Así también los sentimientos de la ciudadanía estadounidenses no son los únicos que deben ser tomados en consideración. Históricamente, los casos en los cuales nuestros militares han sido empleados contrariamente al espíritu del Acta *Posse Comitatus* no son mencionados como los momentos más brillantes. Los soldados estadouni-

Library of Congress

El sitio cerca de Leipzig en el cual los Nazi aniquilaron a 250 trabajadores-esclavos polacos y franceses mediante un incendio en masa el 19 de abril de 1945.

denses, por lo general, no son adiestrados para proporcionar tales servicios, y existen opiniones de que emplearlos como policía civil les quita su capacidad combativa, lo cual debería ser seriamente considerado. Conversaciones informales con soldados en servicio activo y veteranos conocidos míos han revelado que por lo general existe un disgusto hacia la idea de llevar a cabo tales actividades. En cuanto a las situaciones de emergencias nacionales, la ciudadanía civil estadounidense ha respondido históricamente mejor a la presencia de aquellas instituciones militares que más se les asemeja como ser la Guardia Nacional y el Servicio de Guardacostas. Este último puede ser incluido por la Armada en tiempos de guerra. Históricamente, sin embargo, fue establecido como una institución para salvar vidas y como una fuerza establecida para actuar contra el contrabando operando durante tiempos de paz originalmente bajo el amparo del Departamento de Hacienda estadounidense, y luego bajo el Departamento de Transporte. A partir del 1º de marzo de 2003, el Servicio de Guardacostas estadounidense se ha convertido en la agencia líder del nuevo Departamento de Seguridad del Territorio Nacional. El Servicio de Guardacostas está siendo empleado conjuntamente con el Departamento de Defensa y otras Instituciones Militares y de Inteligencia estadounidenses y extranjeras para la ejecución de operaciones de interdicción de contrabando, así como en las operaciones de interdicción del narcotráfico conducidas por la Fuerza de Tarea Conjunta Interagencia, (*JIATF*),

• empleando una institución con un rostro históricamente civil, una autoridad hace mucho tiempo establecida para imponer las leyes en el mar y las capacidades militares y de enlace para llenar el vacío entre las agencias policiacas puramente militares y las civiles de una manera más natural, tanto para los miembros de la institución y los civiles que se comprometen a servir comparada a una presencia obviamente militar en aspectos de la vida civil en donde históricamente tanto las FF.AA. estadounidenses como la población civil se hallan incómodos.

Las horribles atrocidades cometidas en contra de los civiles polacos por los tres Regimientos de las División "Insignia de la Calavera" SS de Hitler en las fases iniciales de la II GM cumpliendo órdenes provenientes directamente del Führer mismo, ejemplifican los propósitos malévolos que pueden ser alcanzados si existe una relación profesional demasiado cercana entre los militares y el Poder Ejecutivo.

• en una manera que emplea de la mejor manera los bienes y recursos militares, policiacos y de la inteligencia de sus instituciones hermanas y de los gobiernos cooperadores de Centro y Sur América para cumplir una misión mutuamente beneficiosa de manera legal y económicamente.

• todo esto dentro de los límites establecidos para

estas agencias por el Acta *Posse Comitatus*.

Un reciente caso de cooperación de este tipo entre el Servicio de Aduanas y la Armada de los Estados Unidos dio como resultado "la mayor captura de cocaína en la historia marítima".[1] El buque pesquero registrado en Belice con más de 12 toneladas métricas de cocaína (valuadas en unos 600 millones de dólares) a bordo fue originalmente detectado por una aeronave perteneciente al Servicio de Aduanas de los EE.UU. y vigilado por una aeronave *C-130 Hercules* perteneciente al Servicio de Guardacostas estadounidense en el mar al sur de Acapulco, México, en una zona que tradicionalmente no es conocida como una zona pesquera. El buque fue subsecuentemente interceptado por un destructor de la Armada estadounidense ejecutando operaciones contra el narcotráfico en la zona conjuntamente con un destacamento policíaco (conocido como *LEDET*) del Servicio de Guardacostas de los EE.UU. a bordo, el cual tenía la autoridad legal de abordar el navío y conducir una búsqueda minuciosa del contrabandista sospechoso. El descubrimiento y captura de la cocaína que se hallaba en un compartimiento secreto a bordo del navío fue realizado por un equipo de abordaje de un Buque de Alcance Medio del Servicio de Guardacostas estadounidense. Estas acciones integradas realizadas por el Servicio de Guardacostas de los EE.UU., la Armada, el Servicio de Aduanas, la Administración de Vigilancia y Control de Drogas y el *FBI* son coordinadas como las Fuerzas Interagenciales Conjuntas bajo el mando del Comandante del Servicio de Guardacostas de los EE.UU. y han sido exitosamente llevados a juicio con la cooperación de los gobiernos latinoamericanos incluyendo los de Bolivia y Perú. En la actualidad se están ejecutando operaciones similares iniciadas por la *JIATF-East* desde bases tanto en el territorio nacional de los EE.UU. como desde tres locaciones y sitios operacionales avanzados para la detección aérea del tráfico ilegal de narcóticos y de vigilancia en el Caribe y América del Sur.[2]

Claramente, las manos del gobierno estadounidense no se encuentran atadas por las restricciones del Acta *Posse Comitatus* si existe una libertad suficiente dentro de las disposiciones legales estadounidenses e internacionales para permitir el tipo de interoperabilidad altamente efectiva descrita anteriormente entre las agencias policíacas militares y civiles tanto nacionales como extranjeras. Más aun, las recientes alteraciones a la ley estadounidense en sí (tales como en la política del empleo de la fuerza para permitir que el Servicio de Guardacostas pueda efectuar fuegos de advertencia y emplear fuegos para desarmar los narcotraficantes y las disposiciones legales enumeradas en los tratados de derecho internacional, permitiendo el adiestramiento del personal de interdicción de drogas de la nación anfitriona caribeña), así como también cambios al nivel organizacional que afectan cuándo y cómo ciertas unidades militares pueden ser empleadas dentro de las zonas fronterizas del territorio estadounidense, han aumentado tal libertad. La flexibilidad que tal vez sea requerida por nuestro gobierno nacional para desplegar fuerzas militares para poder contrarrestar el terrorismo en el territorio nacional puede ser fácilmente encontrada en los ya ampliados y expansibles límites del Acta *Posse Comitatus*. La misma flexibilidad permite a la ciudadanía norteamericana a establecer límites de la intrusión de lo militar en la vida civil que está dispuesta a aceptar para poder lidiar con ciertas amenazas a su seguridad de un modo que es tanto discriminatorio y proporcional a cada amenaza. Claro, legalmente, el asunto es para nada tan sencillo como escoger cuando invocar o no invocar el Acta *Posse Comitatus*. Cada vez que se invoca y se interpreta el Acta, ya sea estrictamente o con más flexibilidad, se establecen precedentes que harán más complejas las condiciones bajo las cuales el Acta puede ser invocado en el futuro. Puede ser que aquellas situaciones en las cuales no se invoca el Acta lleguen a ser precedentes legales. Más aun, nuevos asuntos constitucionales que pueden caer bajo el espectro del Acta continuarán surgiendo de nuestros esfuerzos de desarrollar una seguridad efectiva del territorio nacional. Ya se está volviendo crecientemente urgente que tratemos con la cuestión de como se puede compartir la información entre agencias policiacas militares y agencias policiacas civiles para poder contrarrestar o impedir una guerra de terror en el territorio nacional, sin pisotear los derechos constitucionales fundamentales tales como la libertad religiosa, la libertad de expresión y asociación así como la de privacidad de nuestros documentos, etc. Mientras que el Acta *Posse Comitatus* permanezca vigente, los límites al empleo de nuestras FF.AA. que hubiesen podido ser ampliados para contrarrestar efectivamente la amenaza del terrorismo en el territorio nacional estadounidense, puede ser que resurgan una vez más, por lo menos hasta un cierto punto, una vez que el peligro pase. Mientras que el Acta *Posse Comitatus* no pueda ser anulada, por lo menos no de manera permanente, el control civil debe permanecer la ley en los Estados Unidos. ***MR***

NOTAS

1. JO1 (SW) Scott Sutherland, *US Navy Assists Coast Guard, US Customs With Record Maritime Cocaine Seizure*, *San Diego News*.

2. http://www.whitehousedrugpolicy.gov/publications/gcip/appendixa.html, "Methodology Used to Develop the General Counterdrug Intelligence Plan."