





CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

CONSEJO EDITORIAL

Luis Aguiar de Luque
José Álvarez Junco
Manuel Aragón Reyes
Paloma Biglino Campos
Elías Díaz
Arantxa Elizondo Lopetegi
Ricardo García Cárcel
Raquel García Guijarro
Yolanda Gómez Sánchez
Pedro González-Trevijano
Carmen Iglesias
Francisco J. Laporta
Encarnación Lemús López
Julia Ortega Bernardo
Emilio Pajares Montolío
Benigno Pendás
Antonio Torres del Moral
Josep Maria Vallès i Casadevall

Rafa Martínez (coord.)

El papel de las Fuerzas Armadas en la América Latina del siglo **XXI**

| CENTRO DE | ESTUDIOS | POLÍTICOS Y | CONSTITUCIONALES |

MADRID, 2022

Catálogo general de publicaciones oficiales
<http://cpage.mpr.gob.es>

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del copyright, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático.

De esta edición, 2022:

© Rafa Martínez

© Centro de Estudios Políticos y Constitucionales
Plaza de la Marina Española, 9
28071 Madrid
<http://www.cepc.gob.es>
Twitter: @cepcgob

NIPO CEPC en papel: 091-22-006-4
NIPO CEPC PDF: 091-22-007-X
ISBN CEPC en papel: 978-84-259-1932-9
ISBN CEPC PDF: 978-84-259-1931-2

Realización: Dagaz Gráfica, s.l.u.
C/ Ramonet, 14 - 7º-B
28033 Madrid
Impreso en España - *Printed in Spain*

■ Índice

Introducción	15
<i>por RAFA MARTÍNEZ</i>	
Capítulo 1. Democracias fragilizadas y militares multi- propósito	33
<i>por RUT DIAMINT</i>	
1. La militarización de la política	37
2. Las tendencias de izquierda y la militarización polí- tica	44
3. Las tendencias de derecha y la militarización polí- tica	50
4. Comentarios finales	59
Bibliografía	62
Capítulo 2. ¿Qué se espera, en el siglo XXI, de unas fuer- zas armadas constitucionales? ¹	67
<i>por RAFA MARTÍNEZ</i>	
1. Definición constitucional de las fuerzas armadas ...	71
2. Faroleros y ascensoristas	82
3. La lógica de las tres «r»	86
4. Espantapájaros y veterinario	88
5. ¿Nuevos tiempos, nuevas misiones?	90

6. Conclusión	101
Bibliografía	103
Capítulo 3. Avances y limitaciones de la reforma policial en América Latina	109
<i>por</i> LUCÍA DAMMERT	
1. Introducción	109
2. Policía en democracia	114
3. El contexto: punitivismo e inseguridad	117
4. Las policías latinoamericanas	120
5. Reformas y contrarreformas	125
6. A modo de conclusión	128
Bibliografía	131
Capítulo 4. Crimen Organizado e involucramiento de las Fuerzas Armadas en América Latina: los casos de México, El Salvador y Uruguay	137
<i>por</i> CAROLINA SAMPÓ Y JUAN IGNACIO PERCOCO	
1. Introducción	137
2. Factores facilitadores para la implantación y desarrollo del crimen organizado	141
3. Daños producidos por la implantación y el desarrollo del crimen organizado en América Latina	144
4. Políticas punitivas en América Latina: el avance de los militares	147
A) México	147
B) El Salvador	155
C) Uruguay	163
5. Conclusiones	172
Bibliografía	175
Capítulo 5. Aprendizajes extraídos de la participación de fuerzas armadas en operaciones de paz ¹	183
<i>por</i> NICOLE JENNE	
1. Introducción	183

ÍNDICE

2. América Latina y la participación en operaciones de paz	186
3. Aprendizajes a raíz de las operaciones de paz	191
A) Valores democráticos	193
B) Competencia intercultural	197
C) Aprendizajes operacionales	198
4. Conclusiones	206
Bibliografía	207
Capítulo 6. Misiones de las fuerzas armadas latinoamericanas	211
<i>por</i> SAMANTA KUSSROW	
1. Introducción	211
2. Elementos para el estudio y análisis de las misiones ..	213
3. Elementos actuales para sumar al panorama	226
4. Algunas ideas y reflexiones finales	227
Bibliografía	229
Capítulo 7. El papel de las Fuerzas Armadas de Argentina en el siglo XXI	231
<i>por</i> JOSÉ MANUEL UGARTE	
1. Introducción	231
2. Breve análisis sobre la evolución de los roles de las Fuerzas Armadas en Latinoamérica	238
3. Los roles de las Fuerzas Armadas argentinas al momento del restablecimiento de la democracia (10 de diciembre de 1983)	242
4. Los roles de las Fuerzas Armadas argentinas: del pasado a la actualidad	246
4. Conclusiones	252
Bibliografía	252
Capítulo 8. Las Fuerzas Armadas brasileñas y sus principales falacias: el <i>ethos</i> democrático y la idoneidad administrativa	255
<i>por</i> PRISCILA CARLOS BRANDÃO Y SUZELEY KALIL	
1. Introducción	255

2. Las relaciones cívico-militares en el cambio del siglo xx al xxi	257
3. La ley como ejercicio del poder civil e instrumento de subordinación militar	262
4. Nueva estrategia: la guerra abierta	265
5. Gobierno mórbido del Partido Militar	270
6. Consideraciones finales	273
Bibliografía	273
 Capítulo 9. El papel de las FAS chilenas en el siglo xxi: extensión de las misiones, en qué sentido y con qué consecuencias	
<i>por</i> PAMELA FIGUEROA	
1. Introducción	277
2. Contexto político-institucional: el proceso constituyente como salida a la crisis de confianza y legitimidad	279
3. Las Fuerzas Armadas en Chile: del autoritarismo a la democracia	282
A) La evolución del concepto de seguridad: el fin de la Guerra Fría	284
4. Rol de los militares en el siglo xxi: tensiones y desafíos	286
A) La Democracia: nuevos desafíos de las relaciones cívico-militares en Chile	286
B) Fuerzas Armadas y confianza institucional: ¿cuál es la percepción social del papel de las Fuerzas Armadas?	295
C) Confianza institucional hacia las Fuerzas Armadas: Percepción Social	300
5. Reflexiones Finales	302
Bibliografía	303
 Capítulo 10. Colombia y la perspectiva de sus Fuerzas Militares en el siglo XXI	
<i>por</i> SAMUEL RIVERA-PÁEZ	
1. Introducción	309

ÍNDICE

2. El contexto de la seguridad y la defensa en la Colombia del siglo XXI	311
3. Sobre los roles y misiones de las FF.MM. en Colombia	318
4. Reflexiones finales frente a los escenarios de <i>securitización</i> y militarización	325
Bibliografía	331
Capítulo 11. Los laberintos militares y económicos de las FAR en Cuba	335
<i>por</i> LAURA TEDESCO Y RUT DIAMINT	
1. Un experimento político que no termina	338
2. Congreso y deceso	342
3. El aspecto militar de las FAR	350
4. Más plata y menos armas	351
5. Las empresas de las FAR y las sanciones de Trump ..	354
6. Comentarios finales	356
Bibliografía	357
Capítulo 12. Ecuador misiones militares; el difícil tránsito desde el corporativismo a la seguridad integral ...	361
<i>por</i> BERTHA J. GARCÍA GALLEGOS	
1. Misiones militares en los mandatos constitucionales ..	364
2. Las misiones militares en el esquema corporativista militar; versión desarrollista y de seguridad interna	371
3. Hacia las reformas mentalizadas por los movimientos de la sociedad civil, activistas por el estado de derecho	376
4. El impacto de la Constitución de 2008 en las misiones militares	379
A) Seguridad Integral	379
B) Defensa	385
5. Conclusiones	386
Bibliografía	387
Legislación de Referencia	389

Capítulo 13. La perpetuidad de la excepción: el uso de la Fuerza Armada en tareas de seguridad pública (1993-2020)	391
<i>por RAFA MOLINA</i>	
1. Período 1993-2002: la desmilitarización como una puerta giratoria	393
2. Período 2003-2021: la perpetuidad de la excepción ..	398
A) 2003-2008. La militarización por decretos ejecutivos	398
B) 2009-2018. De la marginalidad al protagonismo ..	402
C) 2019-2020	407
3. Reflexión final	408
Bibliografía	409
Capítulo 14. La ruptura que no fue: militarización e inseguridad en Guatemala	413
<i>por ALBERTO BUENO Y SERGIO MAYDEU-OLIVARES</i>	
1. Introducción	413
2. La inercia histórico-institucional	415
3. Desconfianza social hacia el Ejército de Guatemala ..	419
4. Violencia epidémica y misiones impropias de las FAS	423
A) Participación del ejército guatemalteco contra la pandemia del COVID-19	429
5. Conclusiones	432
Bibliografía	434
Capítulo 15. Los retos de las fuerzas armadas mexicanas 2021: <i>securitización</i> y militarización	439
<i>por RAÚL BENÍTEZ MANAUT</i>	
1. Introducción	439
2. Militares, historia y política	441
3. Siglo XXI: la expansión de lo militarizado	443
4. La globalización y la defensa: nuevas misiones y retroceso. 2000-2021	450
5. Autonomía militar	451

ÍNDICE

6. <i>Securitización</i> y militarización. 2018...	454
7. Guardia Nacional	455
8. Conclusión	460
Bibliografía	461
Capítulo 16. Relaciones civil-militares en tiempos de Revolución Bolivariana: entre pretorianismo moderno y grupos civiles armados	467
por DANIELLA LILLIU ATANCE	
1. Introducción	467
A) CMR: problemas conocidos, limitaciones y oportunidades	470
B) «Soldados, políticos y sociedad»: un marco analítico para desglosar el escenario de Venezuela	472
C) <i>Coup-proofing</i> en escenarios no democráticos: la última pieza del rompecabezas	475
2. CMR que comienza a romperse, transformaciones constitucionales y un intento de golpe	476
A) La «Quinta República de Chávez»: una nueva era para CMR	477
3. La militarización de Venezuela en tiempos de chavismo sin Chávez	482
A) El fortalecimiento de la FANB y el deterioro de la democracia	482
4. El pueblo en armas: la yuxtaposición de colectivos y milicias	484
5. Evolución de la CMR de Venezuela en dos décadas	486
A) Poder militar	487
B) Marco legal	489
C) Instituciones de defensa	491
D) Conocimiento	492
E) Convergencia	492
F) Eficacia	493
6. Conclusiones	494
Bibliografía	496
Relación de autores	501



■ Introducción

RAFA MARTÍNEZ

Hay conceptos que resultan tan familiares que todos creemos saber qué significan; sin embargo, cuando nos enfrentamos a su definición surgen muchas dudas. Uno de estos vocablos familiares y complejos al tiempo es el Estado. De todas las aproximaciones existentes a su significado me agrada especialmente la de Max Weber, que afirmaba que el Estado moderno se caracteriza por ser el monopolio legítimo de la violencia¹. Es decir, hay una población, que habita dentro de un mismo territorio, que confiere la legitimidad del uso de la violencia a una entidad, Estado, que se articula a través de múltiples instituciones de poder. Las herramientas principales que utiliza el Estado para ejercer esa violencia —legítima y controlada— son las fuerzas armadas —hacia el exterior— y las policías —hacia el interior—. Ello supone, que a las fuerzas armadas se les encomiendan las misiones de seguridad exterior; es decir, la Defensa. Y a las policías, las de seguridad interior; también denominada seguridad pública. La actuación de unas y otras está legitimada porque su ejercicio se circunscribe a lo que las leyes habilitantes establezcan y porque su actuación ha de estar guiada siempre por el objetivo de garantizar los derechos

¹ WEBER, M. (1959) *Politik als Beruf, Wissenschaft als Beruf*, Berlin-Munich. Verlag Dunker & Humblot. Cito a través de la edición española de 1967 *El Político y el científico*. Madrid. Alianza Ed.

y libertades de los ciudadanos. Es decir, resulta falaz la construcción que ubica a las libertades y a la seguridad como los dos platillos antagónicos de una misma balanza². La violencia legítima de los Estados sólo puede tener por razón de ser, la pervivencia del propio Estado y la defensa de los derechos fundamentales y libertades públicas de sus ciudadanos. Cualquier otro objetivo es, sencillamente, perverso e irracional. No es menos relevante, el hecho de que ese monopolio deslegitima a cualquier grupo de ciudadanos que pretenda armarse, o activar cualquier otra dinámica coercitiva, con el fin de hacer valer sus intereses dentro del Estado. En definitiva, sólo el Estado está avalado para resolver un conflicto mediante el uso de la violencia. Para ese uso cuenta, principalmente, con dos administraciones armadas: la policial y la militar. Ese monopolio no es una patente de corso. Su activación ha de legitimarse en los fines que con ello se persiguen.

De lo dicho, se infiere que las fuerzas armadas son la herramienta con la que el Estado ejerce el legítimo monopolio de la violencia ante amenazas exteriores —normalmente de otro Estado— que quieran perturbar el normal funcionamiento del mismo. Como administración que son, las fuerzas armadas tienen por funciones permanentes las que determinen la Constitución y las Leyes de Seguridad y Defensa. Expresado con diferentes formulaciones todos los países confluyen en otorgarles la defensa de territorio, de sus ciudadanos y de las pautas de convivencia que éstos se han autoconferido mediante sus instituciones representativas. Al tratarse de una administración armada —que tiene por misión cenital la defensa armada ante ataques que quieren poner en peligro la existencia misma del Estado—, requiere que disponga de un exiguo margen de maniobra, así como de un contundente control político que garantice la supremacía civil. Además de los riesgos que para la propia pervivencia del Estado entraña disponer de una administración armada —de ahí la necesidad de control—, hay que añadir que es costosa. En general, todas aquellas herramientas de que disponemos para dotarnos de seguridad

² MARTÍNEZ, R., «Sobre la tensión: libertad versus seguridad», *Blog Revista catalana de Dret Public*, 21 de enero de 2015.

son onerosas, y paradójicas, pues lo mejor que nos puede ocurrir es no tener que utilizarlas nunca. Es deseable que la goma de un flotador se seque y deteriore colgada en el puesto del socorrista. Ello lleva a no pocos a pensar que es un gasto superfluo, prescindible o, cuando menos, postergable o, incluso, no prioritario. No obstante, si alguien se ahoga resultará muy útil, y la vida que salva bien merece todo el gasto realizado en flotadores. Sin embargo, conviene tenerlo claro: las herramientas de seguridad son caras y no suelen ser generadoras de amplios caudales de votantes. En definitiva, siempre envueltas en la polémica sobre su necesidad y combatidas bajo el argumento de que hay otras necesidades más perentorias. Argumento que sólo muestra su futilidad cuando la activación de las herramientas es acuciante.

Tenemos, por tanto, unos Estados que se articulan como monopolizadores de la violencia mediante una administración denominada ejército que esencialmente es la encargada de proteger al territorio y a sus ciudadanos ante ataques de terceros Estados. Sin embargo, la intensa dinámica de cambio que se vive en el orden mundial está, según parece, condenando a la milicia a la inanidad. La guerra ya no acostumbra a ser la continuación de la política, como aseguró Clausewitz³. Es más, en regiones como América Latina la inseguridad es manifiesta; pero las amenazas que reclaman a la Defensa son inexistentes. Tanto, que la propia necesidad de los ejércitos, máxime en países con tal acuciante carestía de recursos, resulta casi pródiga. ¿Qué hacer en esta coyuntura con los ejércitos? ¿Es un lujo innecesario o una herramienta defensiva irrenunciable? Difícil tener una respuesta pronta, tajante y unánime. Más, como mínimo, deben ser repensados. Una alternativa, que por inocente se deslegitima, es entender que, ante la inutilidad de la guerra y la obsolescencia de ésta y, por tanto, de los ejércitos, lo mejor es prescindir de ellos. Otra pasa por reconocer que, si bien es un recurso de escasa utilización, resulta imprescindible para no quedar desguarnecidos y que, por tanto, no conviene discutir al respecto, sino asumir su existencia ajustando,

³ CLAUSEWITZ, C. von, *Von Kriege*. Berlín. Ferdinand Dummler (1832). Edición española de 1999. *De la Guerra*. Madrid. Ministerio de Defensa de España.

en todo caso, el gasto y los efectivos. Pero como casi siempre, hay una tercera vía, la de aquellos que creen necesario no perder un recurso que ya se tiene; pero dado que va a tener poco que hacer respecto de la función que le es atribuible —defender el país— pues, mientras tanto, le asignamos otras misiones al objeto de no tener un recurso inutilizado⁴. De esta manera, se abre una pugna a tres bandas entre quienes abogan por la eliminación de los ejércitos, quienes quieren que sigan, pero ajustados, en volumen, gasto y recursos asignados, a las necesidades defensivas existentes, y quienes no tienen problemas con el número de efectivos y presupuesto asignado, puesto que, mientras no haya reclamos defensivos se les irá utilizando para otros menesteres. Dejando al margen los abolicionistas, pragmáticos y normativos confrontan visiones poco conciliables entre sí. Para los segundos, el pragmatismo es imprudente puesto que no considera los efectos nocivos —en la propia idiosincrasia militar y en el desarrollo del resto de las administraciones y aun del propio Estado— que la amplitud de miras del pragmatismo pueda generar⁵. Para los primeros, un normativo es un purista escrupuloso que prefiere tener vivo un problema en lugar de utilizar los recursos —aparentemente ajenos a ese propósito, aunque útiles— que tiene a su disposición⁶. En

⁴ PION-BERLIN, D., *Military Missions in Democratic Latin America*, Politics, Economics, and Inclusive Development New York: Palgrave Macmillan, 2016.

⁵ JENNE, N. y MARTÍNEZ, R., «Domestic military missions in Latin America: Civil-military relations and the perpetuation of democratic deficits», *European Journal of International Security*, 2021: 1-26. doi:10.1017/eis.2021.25. H. L. SAINT-PIERRE and L. DONADELLI, «El Empleo de Las Fuerzas Armadas en Asuntos Internos», en *El Narcotráfico y Su Combate: Sus Efectos Sobre Las Relaciones Internacionales*, ed. Günther Maihold and Stefan Jost, México, D.F.: Konrad Adenauer Stiftung, 2014, 61-75; R. DIAMINT, «¿Quién custodia a los custodios? Democracia y uso de la fuerza en América Latina», *Nueva Sociedad*, 278, 2018: 33-34; R. DIAMINT, «¿Excepcionalidad versus institucionalidad? Los militares y la pandemia», in *Pospandemia: 53 Políticas Públicas Para El Mundo Que Viene*, ed. Eduardo Levy Yeyati and Soledad Guilera. Buenos Aires: Centro de Evaluación de Políticas Basadas en Evidencia, Universidad Torcuato di Tella, 2020: 177-178.

⁶ D. PION-BERLIN, «A Tale of Two Missions: Mexican Military Police Patrols Versus High-Value Targeted Operations», *Armed Forces & Society* 43, n.º 1, January 2017: 53-71, <https://doi.org/10.1177/0095327X16631084>; C. SAMPÓ and V.

este delicado proceso son muchas las presiones e intereses en juego. Por un lado, nos encontramos con el innegable deseo de cualquier administración —y no olvidemos que los militares lo son—, de mantener efectivos y presupuesto, y mejor aún, de incrementarlos. Por otro, existe la enorme tentación, por parte de los gobiernos, de convertir a las fuerzas armadas en un obediente recurso para cualquier cosa. No en vano, se trata de un cuerpo administrativo jerarquizado, disciplinado, obediente, y con permanente vocación de servicio. Si en su activación no hay un mínimo de racionalidad, y caemos en la vorágine centrífuga de las diferentes presiones, corremos el riesgo de entregar a las fuerzas armadas, con carácter permanente, cualquier tipo de encomienda al margen de si la ley lo permite, de si su entrenamiento es el adecuado, o de si sus recursos son los pertinentes. Una especie de administración comodín⁷.

Los ejércitos del futuro son ya pequeños, muy flexibles, fácilmente desplazables, altamente equipados, compuestos únicamente por profesionales e interoperables con sus aliados⁸. Unas fuerzas armadas que, ante el profundo cambio del escenario político internacional, son cada vez más utilizadas como herramienta de política internacional y no únicamente como instrumento defensivo. Esta nueva concepción de los ejércitos supone, sin menoscabar su efectividad, reducir sus activos; pero no por ello reducir su presupuesto puesto que buscamos una herramienta de capacitación puntera para complejas misiones internacionales. Sin embargo, no son pocos los gobiernos que, escudándose en una emergencia, —que no pocas veces enmascara pragmatismo, con altas dosis de comodidad— emplean a los militares para misiones

TRONCOSO, «La violencia vinculada a la criminalidad en Brasil y el papel de las Fuerzas Armadas en la búsqueda de la seguridad pública», *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 10, n.º 1, 2015: 89-109.

⁷ JENNE, N. y MARTÍNEZ, *op. cit.*

⁸ DANDEKER, C., «Las Fuerzas Armadas en las sociedades democráticas: los nuevos tiempos y los nuevos patrones de las relaciones civiles-militares», en KUHLMANN, J. y CALLAGHAN, J. (eds.), *Los Militares y la Sociedad en la Europa del Siglo XXI*, Santiago de Chile, Armada Chilena y Konrad Adenauer Stiftung, 2004.

de lo más variopinto (recoger la basura, vigilar el perímetro de las cárceles, desarrollar campañas de vacunación o alfabetización, vigilar fronteras y así un largo etcétera). Esta dinámica de utilización de las fuerzas armadas para misiones alejadas de sus funciones tradicionales, pero necesarias para el Estado, es un intenso motivo de discusión entre los teóricos de las relaciones civiles-militares y el motivo principal que justificó esta obra⁹.

El libro que tienen en sus manos nace de la inquietud intelectual que acabo de explicar y del compromiso que, nuestro editor, el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC) tiene con el «estudio e investigación sobre el carácter, evolución y funcionamiento de los sistemas sociales, políticos, constitucionales y administrativos» focalizando una «especial atención (en) las cuestiones relativas a las instituciones propias de los países iberoamericanos». A tal fin, el CEPC promueve el estudio, la reflexión y la investigación sobre materias relativas al carácter y funcionamiento de los sistemas políticos desde una perspectiva jurídica y politológica. Por ello, cuando se les planteó nuestro proyecto, rápidamente lo desglosaron en dos actividades: un seminario *online* que se realizó los días 22, 23 y 25 de marzo de 2021 con el mismo título que este libro; que es, como puede suponerse, la segunda actividad que se nos propuso.

El encuentro *online* de marzo del 2021 se compuso de tres sesiones que abordaron monográficamente tres debates en torno a las *nuevas misiones* de las fuerzas armadas¹⁰. Se estudió el rebrote del militarismo en el, tan atípico, año 2020. Un año marcado por la pandemia y en el que muchos dirigentes han encontrado en la milicia una herramienta muy obediente con la que no dar cuentas a nadie; pero olvidando que darles cabida en ámbitos que no les

⁹ R. MARTÍNEZ, «Las Fuerzas Armadas y los roles a evitar después de la pandemia», *Revista de Occidente*, 474, 2020: 9-22.

¹⁰ Sesión 22 de marzo de 2021: https://www.dropbox.com/s/7716k7zf2r7y649/Evento20210322_p.mp4?dl=0.

Sesión 23 de marzo de 2021: <https://www.dropbox.com/s/k2po72k6az9e40m/Evento20210323.mp4?dl=0>.

Sesión 25 de marzo de 2021: <https://www.dropbox.com/s/8mcifc9kdh55bua/Evento20210325.mp4?dl=0>.

corresponden puede, no pocas veces, militarizar la Administración y, mucho más grave, el proceso de toma de decisiones políticas. La segunda sesión se trató el repunte de la criminalidad en la región durante la última década y cómo las policías afrontan esa realidad que, por momentos, les desborda y de la que, en no pocos casos, son cómplices. La última sesión, analizó la implicación en operaciones de paz por parte de las fuerzas armadas de la región, y los efectos que ello genera en las relaciones civiles-militares; así como toda esa pléyade de misiones no defensivas que están desarrollando las fuerzas armadas y que pueden poner en riesgo las relaciones civiles-militares y, con ello, la democracia misma.

Estas seis exposiciones pasarían a ser los seis primeros capítulos de la obra que tiene en sus manos. Este libro se descompone, por tanto, en dos partes que afrontan el mismo debate con visión comparada o intensiva. Así, el primer bloque de este trabajo plasma los seis estudios transversales que se discutieron en el seminario. El segundo presenta diez intensivos estudios de caso que integran a países del Caribe y de Norte y Centroamérica (Cuba, El Salvador, Guatemala y México), de la Zona Andina (Colombia, Ecuador y Venezuela) y del Cono Sur (Argentina, Brasil y Chile).

Antes de explicar sucintamente qué contenidos se encontrará el lector, hay dos cuestiones más que, por su relevancia, merecen ser destacadas. Por un lado, que todo este proyecto además de la imprescindible implicación y financiación del CEPC, ha contado, también con la colaboración del proyecto, de investigación, financiado por la Agencia Estatal de Investigación (AEI), y del que soy investigador principal: «Repensando el papel de las fuerzas armadas ante los nuevos desafíos a la seguridad» (PID2019-108036GB-100/AEI/10.1339/501100011033). Proyecto en el que participamos investigadores de 8 universidades españolas [Universidad de Barcelona (UB), Universidad de Cádiz (UCA), Universidad Complutense de Madrid (UCM), Universidad de Granada (UGR), Universidad de Jaén (UJA), Universidad de La Rioja (ULR), Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), Universidad de Zaragoza-Centro Universitario de la Defensa (CUD-UZ)]. Igualmente hemos dispuesto de la cobertu-

ra internacional de financiación de la II.^a Convocatoria de proyectos de investigación interuniversitaria 2019, de la Unión Iberoamericana de Universidades (UIU), al proyecto «Challenges and Threats to Security and Defense Policies in Latin America and the European Union: International, Economic, Social and Communication Aspects (2003-2019)», del que la Dra. Concepción Anguita es la investigadora principal y en el que participamos investigadores de las seis universidades que integran la alianza estratégica UIU [la Universidad de São Paulo (USP), la Universidad de Barcelona (UB), la Universidad de Buenos Aires (UBA), la Universidad Autónoma de México (UNAM) y la Universidad Complutense de Madrid (UCM)].

Por otro, quiero resaltar la perspectiva de género. La dirección del CEPC desde el principio dejó muy clara su apuesta por la visibilidad de nuestras colegas. La masculinización de muchos de nuestros eventos académicos, la invisibilidad a la que acostumbramos a nuestras extraordinarias colegas es un vestigio cultural que entre todos hemos de ir quebrando. Por ello, sin imposiciones, pero con profunda sensibilidad, se nos emplazó a pensar en investigadoras de máximo nivel y no sólo en varones. Aceptado el reto el seminario dispuso de cinco investigadoras y quien suscribe. De ese germen, hemos acabado en un libro que consta de dieciséis capítulos redactados por doce académicas y ocho investigadores.

Deteniéndonos en la estructura de la obra, hay que destacar que tras esta introducción, la profesora Diamint, en el capítulo 1, nos explica cómo la reversión de los autoritarismos, en lo que se ha llamado la tercera ola democrática, desembocó en una adjetivación de la democracia. Estas distinciones, que no son solo semánticas, modificaron el papel de las fuerzas armadas, las cuales han tomado un creciente protagonismo en regímenes latinoamericanos. De un consenso asentado en (i) el control civil democrático de los militares, (ii) el fin de la impunidad y (iii) el castigo a los culpables, se ha pasado a un empoderamiento del sector castrense. Hoy el poder político no lo obtienen mediante la tosquedad de los golpes de Estado, sino merced a la invitación de los presidentes de turno. Estos les han otorgado privilegios económicos, han resignificado su relación con el pueblo, y sobredimensionando

su papel en la pacificación del país. La militarización de la política convierte a la oficialidad, nuevamente, en garantes de la nación. Este proceso afecta la institucionalidad democrática de Latinoamérica y desdibuja el rol de las fuerzas armadas. Por ello, el capítulo revisa la conceptualización de la militarización de la política y repasa algunos casos de evidente redefinición de las fuerzas y creciente participación política.

El capítulo 2 redactado por quien suscribe, arranca explicando qué son las fuerzas armadas, quiénes las conforman, quién la dirige y qué competencia se les asigna. A tal fin, realiza un estudio constitucional del caso español a modo de ejemplo. Desde ese punto de partida profundiza en la pésima tendencia de utilizar a las fuerzas armadas como administración comodín; como recurso barato, rápido, obediente y, más o menos, eficiente con el que afrontar los problemas. Esa tendencia se apoya en un erróneo pragmatismo que argumenta que mientras no tengan actividad es un lujo tenerlas paradas y es más eficiente aprovechar sus recursos para que cubran otras necesidades del Estado. Ello, no sólo desvirtúa el normal funcionamiento de la administración militar, sino que impide el crecimiento de los otros servicios públicos que deberían ser responsables de esas necesidades. Al final terminamos teniendo unos deficientes gestores de servicios que les son ajenos y unos militares poco entrenados y capacitados para su función capital. Eso sí, se mantiene tanto el número de integrantes como las asignaciones dinerarias que reciben los ejércitos y con ello todos —gobernantes y militares— parecen contentos; pero casi nadie repara en que, probablemente, con ello se está abocando a las fuerzas armadas a la paradoja del veterinario o a la del espan-tapájaros.

La Profesora Dammert nos explica, en el capítulo 3 los avances y limitaciones que, en la región ha vivido la reforma policial. No en vano, la relación policía-ciudadanía se define a partir de su capacidad de agencia en lo micro fortaleciendo la relación con los vecinos en espacios de protección y consolidando narrativas de mano dura que enfatizan en la necesidad de mayor presencia y facultades policiales. Para muchos ciudadanos, la policía es la única relación cotidiana que tienen con el Estado y sus apreciaciones

sobre los problemas de la criminalidad. De esta manera, las formas de respuesta que implementa la policía no son puestas en cuestión. La policía desarrolla múltiples mecanismos de afirmación de su rol y fortalecimiento de la percepción ciudadana de legitimidad entre los que se destacan las estrategias de vinculación con la ciudadanía y de relaciones públicas.

La interacción de estos actores en contextos marcados por la violencia y la fragilidad institucional, marcan un escenario complejo para la implementación de reformas. Adicionalmente, la pandemia ha generado un doble proceso. Por un lado, evidenciando las debilidades estructurales del funcionamiento policial y por otro, dejando, cada vez más, tareas centrales del Estado en manos de la policía. Se consolida así un escenario que posiblemente seguirá auspiciando la presencia de policías autoritarias en países democráticos.

Desde esas premisas, los profesores Sampo y Perocco, en el capítulo 4 explican que América Latina presenta un escenario propicio para la implantación y el desarrollo del crimen organizado debido a la presencia de tres factores facilitadores: (i) la debilidad de las instituciones estatales, (ii) la cultura del privilegio y (iii) la dinámica existente entre corrupción e impunidad. Como consecuencia, el crimen organizado ha penetrado de forma heterogénea a los Estados de la región, tanto a nivel social como político, generando daños tanto en el espacio comunitario como sobre el régimen político. A pesar de esa heterogeneidad, las políticas implementadas por los distintos gobiernos del subcontinente parecen ser similares, apuntando a profundizar la *policialización* de las fuerzas armadas y la militarización de la seguridad. El capítulo analiza el involucramiento de las fuerzas armadas en el combate al crimen organizado en los casos de México, El Salvador y Uruguay; llegando a la conclusión de que las políticas punitivas son insuficientes, no sólo porque han demostrado ser altamente ineficientes en distintos escenarios, sino porque descansan en el cortoplacismo.

En el capítulo 5 la profesora Jenne nos muestra los aprendizajes extraídos de la participación de Fuerzas Armadas en operaciones de paz. Durante los años 2004 a 2017, la Misión de Estabilización

de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) aseguró que las operaciones de paz ocupaban un lugar prominente en la agenda de seguridad latinoamericana. Si bien a una escala menor, hoy en día muchos países de la región siguen contribuyendo con personal a las operaciones de paz. ¿Cuáles son los aprendizajes derivados de estas experiencias operacionales regidas por los marcos regulatorios de Naciones Unidas, u otras instituciones internacionales, en un entorno multinacional? Este capítulo ofrece un balance de los estudios que se han desarrollado recientemente sobre los efectos que tiene el participar en operaciones de paz en las fuerzas armadas. Se presenta la evidencia disponible acerca de los aprendizajes (o la falta de ellos) en tres ámbitos: (i) los principios democráticos y de derechos humanos, (ii) la competencia intercultural y (iii) las capacidades operacionales, principalmente las tareas de orden público y la interacción con diversos actores civiles. La autora concluye advirtiendo que los aprendizajes no necesariamente son positivos, ni se dan de forma automática. Un país que busca beneficiarse de las lecciones aprendidas mediante su participación en operaciones de paz tendrá que crear las condiciones pertinentes, como proveer mecanismos formales de aprendizaje, asegurar que una masa crítica de sus efectivos sea desplegada en las misiones, y fomentar una cultura institucional propicia a la reflexión y autocrítica.

Kussrow, como responsable de RESDAL, construye un capítulo sexto en el que da cuenta de los diferentes estudios que sobre tipos de misiones de las fuerzas armadas ha realizado esta red de expertos en los últimos años. Afronta la temática desde tres planos: (i) lo que las constituciones políticas dicen acerca de la labor de las fuerzas, (ii) lo que la normativa en general establece en cada país y (iii) lo que sucede en la práctica concreta. Completa el texto planteando ejemplos que ilustran la tendencia a involucrar en forma creciente a las fuerzas armadas en tareas consideradas no tradicionales. Indudablemente, las situaciones derivadas de la pandemia de COVID-19 han implicado un incremento de situaciones de excepcionalidad y, por lo tanto, de más misiones y acciones desarrolladas por las fuerzas.

Como ya se ha referido, el cuerpo de la obra consta de dos bloques. El primero comprende los seis estudios comparados recién advertidos, en los que se explicitan las tendencias regionales. Acabado éste se abre un segundo que consta de diez estudios de caso que nos deben explicar cómo se desenvuelven las fuerzas armadas en cada país analizado; qué rol desempeñan dentro del sistema y, sobre todo, qué funciones están desarrollando y qué visión tienen los gobiernos del país respecto de la defensa. En definitiva, qué son y para qué sirven los militares.

En el capítulo 7 aparece el primer estudio de caso en el que el profesor Ugarte desmenuza lo acontecido en Argentina desde los albores democráticos con el presidente Alfonsín. En su trabajo nos muestra cómo las misiones y funciones atribuidas a las fuerzas armadas argentinas se cuentan entre las más estrictas, o ceñidas a la tradicional misión militar, que es posible hallar en Latinoamérica. Cabe señalar, no obstante, que ello no fue siempre así y que, con anterioridad a la restauración democrática en Argentina, promovida por la elección del presidente Raúl Ricardo Alfonsín, tales misiones o funciones se encontraban entre las más amplias de Latinoamérica. ¿Cómo se llegó a esa situación? ¿Cómo se mantuvo tal situación desde 1992 hasta el presente? Son las dos preguntas a cuya respuesta se consagra el capítulo.

En el capítulo 8, Priscilla Carlos Brandao y Suzeley Kalil nos explican el lugar que ocupan los militares en la política brasileña. Este espacio ha ido creciendo año a año auspiciado por un discurso institucional relacionado con la defensa de la democracia y la reafirmación de la supuesta idoneidad militar. La culminación de esta narrativa se produjo el 30 de marzo de 2021, cuando algunos líderes militares buscaron desvincularse del gobierno bajo el argumento de que son demócratas y no participarían en ninguna aventura inconstitucional. La construcción de este discurso es reflejo de un comportamiento que se remonta al período anterior a la proclamación de la República. Momento en el que la presencia militar hizo imposible la consolidación de un Estado efectivamente democrático en Brasil. Las Fuerzas Armadas brasileñas nunca han sido democráticas, siempre se han impuesto como una especie de garante del orden público, por encima de las fuerzas

políticas de la nación, y tampoco son un lugar privilegiado de honestidad e integridad. Ante este escenario, las autoras repasan, con mirada histórica, la falacia del *ethos* democrático y escrupuloso de las fuerzas armadas, destacando la capacidad de éstas para intervenir en el juego democrático.

Las fuerzas armadas chilenas en este siglo *xxi* son estudiadas por la profesora Figueroa en el capítulo 9. A partir del enfoque de gobernabilidad democrática y seguridad multidimensional, se analiza: (i) el contexto político-institucional, (ii) el antecedente del rol de las fuerzas armadas bajo autoritarismo y las modificaciones en el proceso de democratización, y finalmente, (iii) el papel de los militares en el siglo *xxi*: tensiones y desafíos. A lo largo del capítulo se plantea que las condiciones de la transición pactada dejaron a las fuerzas armadas en una posición de tutela y autonomía hasta iniciada la década de 2000, y que las reformas constitucionales de 2005 y la posterior legislación profesionalizó su rol, dejando, no obstante, desafíos pendientes. Sin embargo, ya en la década de 2010, debido a situaciones no resueltas de violaciones de derechos humanos en el período autoritario, los escándalos de corrupción, la militarización de asuntos internos, y los nuevos cuestionamientos en derechos humanos en el contexto del «estallido social» y pandemia, se ha debilitado la confianza ciudadana que atesoraban. Sin duda, el proceso constituyente en curso será un contexto propicio para abordar temáticas asociadas al papel de las fuerzas armadas en el contexto democrático.

Samuel Rivera, en el capítulo 10, nos explica las fuerzas militares colombianas. En su opinión, aunque existen motivos suficientes para mantener esa presencia activa de las fuerzas militares en muchas regiones alejadas de los principales centros urbanos, la mejor contribución para Colombia es trabajar en la consolidación de la democracia, evitar el uso político del sector de la seguridad y desmilitarizar los discursos en las relaciones sociales. Sólo de esta manera, será posible generar confianza y ejecutar una profunda transformación social que permita al país fortalecer el Estado Social de Derecho. Por ello, en una primera sección se analiza el contexto actual de la seguridad y la defen-

sa en Colombia, identificando elementos propios de la organización y de las amenazas a las que se enfrenta la sociedad colombiana. En una segunda sección, se revisan elementos propios de la respuesta estatal, en forma de las misiones, frente a ese contexto.

El controvertido caso cubano es desarrollado en el capítulo 11 por las profesoras Tedesco y Diamint. En su línea argumental sostienen que las fuerzas armadas revolucionarias se han convertido, desde hace décadas, en el brazo económico de la revolución cubana, desistiendo de su papel en la defensa, ya sea para repeler agresiones externas a su territorio, como para exportar la revolución a otras naciones. Los interrogantes que focalizan el capítulo son si la retirada, al menos formal, de Raúl Castro de la conducción política augura cambios en la relación de las cúpulas militares con el gobierno, así como, si las Fuerzas Armadas Revolucionarias podrán seguir concentradas en la economía, ignorando la posibilidad de revueltas sociales. El capítulo, además de mostrar las características de los militares protagonistas de la política cubana, dado que las fuerzas armadas tienen, actualmente, como función principal ocuparse de la economía del país, se trata de explicar el conglomerado económico que rigen los militares y las sanciones que estas empresas han recibido del gobierno de Donald Trump.

El capítulo 12 explica Ecuador y es afrontado por la profesora García Gallegos. En el mismo se nos propone una revisión de proceso cambiante de relaciones civiles-militares que ha vivido en el país, así como determinar los elementos específicos que las han definido hasta hoy. No en vano, al hablar de las misiones de los militares ecuatorianos tenemos que remitirnos (i) a los contextos históricos dentro de los que éstas se han definido, (ii) al desarrollo institucional de las fuerzas armadas en el país, y sus interacciones con el sistema político ecuatoriano en su conjunto, al igual que sus relaciones con el sistema internacional.

Los Acuerdos de Paz que ponen fin a doce años de guerra civil en El Salvador, buscaban, entre otras cosas, la desmilitarización del Estado, y es ese el punto de arranque del capítulo 13 en el que Rafael Molina nos explica la evolución de El Salvador. Los acuerdos parecían el punto de inflexión, sin embargo, representan

una puerta giratoria donde la militarización sale y vuelve a entrar a través del mismo texto constitucional. No olvidemos que la Constitución permite el uso de la Fuerza Armada de manera excepcional cuando se hayan agotado los medios ordinarios para el mantenimiento de la paz interna. El drama reside en que una supuesta medida extraordinaria se ha perpetuado de tal manera que hoy es cotidianidad. Por ello, este trabajo hace una reflexión de la normativa que ha facultado el uso de militares en tareas de seguridad pública, partiendo de la premisa que los sistemas normativos reproducen valores o principios para entender cómo una sociedad ve un tema, lo define como problema y trata de resolverlo. Esto permitirá saber cómo los diferentes gobiernos de El Salvador conciben el rol de la Fuerza Armada en tareas de seguridad pública. El análisis se divide en dos períodos, de 1993 al 2002, y del 2003 hasta el 2020, donde además de la normativa, se señalarán algunos hechos que han servido como argumento para usar a la milicia, lo cual ha normalizado el uso de la institución en áreas que no son de su competencia, haciendo el trabajo de otras instituciones del Estado, dando una apariencia de seguridad.

Continuando con Centroamérica, los investigadores Bueno y Maydeu-Olivares analizan, a lo largo del capítulo 14, la realidad guatemalteca. Guatemala es un Estado con una transición militar inacabada en el que las fuerzas armadas han venido disfrutando de un amplio margen de autonomía institucional y de funciones más allá de la defensa nacional. La participación de militares en tareas de seguridad interior, control de fronteras o emergencias civiles es una constante. Tres factores fundamentalmente determinan esta realidad: (i) la configuración político-institucional, que consagra la implicación del ejército en el interior del territorio guatemalteco y la dirección de la política de defensa por parte de un militar, situación ésta última que impide un liderazgo civil; (ii) los altísimos niveles de violencia que sufre el país, tras un pasado de cruenta guerra civil, con amplia presencia y poder de grupos criminales, que ha impulsado, por parte de todos los gobiernos, respuestas securitizadas y militarizadas a este gravísimo problema; (iii) la pobreza y desigualdad en la que vive la población guatemalteca, así como la debilidad de las estructuras estatales. Todas

estas funciones y misiones «extendidas» se han visto reforzadas por la emergencia provocada por la pandemia del COVID-19. Por último, también se advierte que la corrupción e impunidad contribuyen a unas deficientes relaciones civiles-militares.

El capítulo subsiguiente, el 15, asume el estudio de México. El profesor Benítez Manaut analiza el acelerado proceso de militarización que vive México en el gobierno de Andrés Manuel López Obrador. Como antecedentes se analiza el militarismo mexicano (1821-1946); el régimen de autonomía militar iniciado con el tránsito de los militares hacia los civiles a través de un pacto político-militar no escrito; la transición a la democracia en los años noventa del siglo xx y la ausencia de reforma en las relaciones entre civiles y militares. En este aspecto se analiza la influencia de la globalización en unas fuerzas armadas profundamente nacionalistas, principalmente el ejército.

El eje del análisis se centra en las misiones de las fuerzas armadas. Se menciona como hasta el año 2000 desempeñaban quince misiones, de las cuáles sólo dos son de defensa nacional. Se analiza el inicio de la *guerra al narcotráfico* (2007) y el rol de Estados Unidos en la misma; la sustitución de la mayoría de los sistemas de seguridad pública del país por militares en activo o retiro, y como al contrario de lo que vislumbró el presidente Felipe Calderón al iniciarla, se fortalecieron siete grandes grupos criminales. Subieron los homicidios en el país y se expandió la violencia criminal a casi todo el territorio.

En la parte final del capítulo, se analiza el rol de la Guardia Nacional creada en 2019 y la expansión de misiones, fenómeno entendido como «lo militarizado». Las tres fuerzas armadas, el ejército, la armada y la fuerza aérea, así como la Guardia Nacional, han expandido sus actividades en el período de combate a la pandemia COVID-19, resumidas en dieciséis misiones durante 2020 y 2021. Se concluye que esta militarización corre el riesgo de volver a un régimen de militarismo endémico, que puede poner en riesgo la frágil democracia mexicana.

Por último, Daniella Lilliu Atance nos explica los impactos de la revolución bolivariana en las relaciones civiles militares venezolanas. Desde que Chávez llegó al poder, Venezuela se ha ido

perfilando como un caso de estudio particular dentro de la región, entre otras cosas, debido a las transformaciones que involucran aspectos de seguridad y defensa del Estado. Las estructuras del pretorianismo moderno se habrían exacerbado gradualmente bajo las presidencias de Chávez, pero se aceleraron rápidamente durante la primera presidencia de Maduro, impactando el camino —ya frágil— hacia la consolidación democrática en el que se encontraba el país antes de 1998. Paralelamente, emergieron dos grupos armados civiles: las Milicias bolivarianas y los Colectivos, perfilando un escenario complejo de múltiples actores, al tiempo que se evidencia una preocupante militarización de la sociedad. Este capítulo, bajo la lupa del marco analítico de relaciones civiles-militares propuesto por Pion-Berlin y Martínez (2017), analiza las mismas entre 1999-2018, contemplando las presidencias de Chávez y la primera presidencia de Maduro desde una perspectiva de *coup-proof theory*. En definitiva, la investigación que alberga el capítulo muestra cómo las relaciones civiles-militares son de muy baja supremacía civil, ubicándose los militares como principal herramienta de preservación del gobierno en el poder; al mismo tiempo que se despliega un proceso de aparente guardia pretoriana conformada por facciones militares y civiles divergentes.

No quiero dejar pasar esta oportunidad sin dejar de agradecer a Emilio Pajares Paz quien, en su calidad de subdirector del Centro, nos ha ayudado cuanto ha podido en el éxito de esta empresa y como amigo ha sido todo lo paciente que no merezco. También vaya mi reconocimiento a todos los autores y las autoras de este trabajo que cumplieron escrupulosamente, y no sin sacrificios, los plazos de edición previstos y que se han visto postergados en la publicación por quienes fueron incapaces de cumplir sus compromisos o nos dejaron en la estacada. Quienes hayan coordinado la edición de un libro colectivo saben de sobras a qué me refiero. Ello, claro está, también me obliga a reconocer el esfuerzo de quienes han sido integrados en el proyecto con posterioridad y han afrontado plazos exigüos con una profesionalidad magnífica.

Cierro con un agradecimiento infinito a los dos terremotos con los que convivo y que, en estos meses de pérdidas, accidentes,

operaciones, convalecencia, micrófonos y recuperación, no me han permitido ni un segundo de desfallecimiento, ni un atisbo de tristeza. Gracias Enri, y gracias Francesca.

Barcelona, Comarruga y Valjunquera
Junio-diciembre 2021

Capítulo 1

■ Democracias fragilizadas y militares multipropósito

RUT DIAMINT

Hemos visto imágenes de militares escoltando a presidentes ante anuncios políticos, a militares distribuyendo comida de ollas populares para alimentar a pobladores carenciados, militares frente a cuarteles transformados en centros de vacunación, militares haciendo de gobernadores, ministros, o intendentes. En algunos casos, hemos visto con perplejidad a militares enseñando buenas costumbres a alumnos de primaria, o a militares posicionándose en la vanguardia de desarrollos tecnológicos.

¿Deberían llamar la atención estas imágenes? La historia democrática de América Latina es reciente. En 1979 Ecuador comenzó con la reversión de los autoritarismos, iniciando lo que se ha llamado la tercera ola democrática¹. En estos 40 años de tránsito democrático las naciones han sobrellevado golpes de Estado, golpes de palacio, populismos, caudillismo, fragmentación convertida en profundas grietas, violencia, hiperpresidencialismo, desinstitucionalización, corrupción. Todas estas desviaciones se han realizado dentro de un marco democrático. Por cierto, esta democracia ha sido adjetivada. Desde la fórmula ascética de Dahl², se

¹ HUNTINGTON, S. P., *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, university of Oklahoma Press.

² DAHL, R., *Democracy and Its Critics*, Yale University Press, New Haven, 1989.

ha pasado a calificar y reescribir el concepto, y así encontramos formas de democracia liberal, participativa, formal, procedimental, sustancial, delegativa, burguesa, social, progresista³.

La preocupación que genera la expansión de roles militares en América Latina, alerta sobre una realidad que ha llamado la atención de académicos dedicados al tema. Maurizio Guerrero los detallaba así:

«Los observadores de la situación en América Latina temen que la militarización permanente se convierta en la nueva normalidad y que, en ausencia de instituciones civiles adecuadas, muchos gobiernos utilicen sus fuerzas armadas para brindar servicios básicos y, al mismo tiempo, reprimir a sus críticos. La democracia en América Latina, advierten, puede reducirse a nada más que una fachada una vez que termine la pandemia»⁴.

En una misma dirección Adam Isacson se preguntaba «Cuando termine la pandemia, los líderes civiles no solo tendrán que lidiar con las secuelas de las bajas masivas y las economías en desintegración, sino también con el envío de un ejército empoderado de regreso al cuartel»⁵. Rafael Martínez comenta «no son pocos los gobiernos que escudándose en una emergencia, —que no pocas veces enmascara pragmatismo, con altas dosis de comodidad— emplean a los militares para misiones de lo más variopinto (recoger la basura, vigilar el perímetro de las cárceles, desarrollar campañas de vacunación o alfabetización, vigilar fronteras y así

³ COLLIER, D. y LEVITSKY, S., «Research Note: Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research», *World Politics*, 49, n.º 3, 1997, pp. 430-451.

⁴ GUERRERO, M., «On the back of the pandemic, the militarisation of Latin America is gathering momentum, analysts warn», *Equal Times*, recuperado de <https://www.equaltimes.org/on-the-back-of-the-pandemic-the?lang=es#.YJHTIr-VKg2w>, 6 de noviembre de 2020.

⁵ ISACSON, A., «In Latin America, COVID-19 Risks Permanently Disturbing Civil-Military Relations», *WOLA*, recuperado de <https://www.wola.org/analysis/latin-america-covid-19-civil-military-relations-policing/>, 20 de julio de 2020.

un largo etcétera)»⁶. Javier Corrales apunta que «para hacer frente a este malestar [la pandemia], los gobiernos han decidido confiar en las agencias militares y de inteligencia»⁷. Kristina Mani advierte que: «los líderes civiles deberían poder recurrir a las fuerzas armadas en una emergencia nacional y desplegar sus recursos bajo la clara autoridad de los funcionarios civiles, sin permitir que las fuerzas armadas tomen la iniciativa»⁸. Todos estos análisis dan cuenta de los efectos adversos que tiene esta multiplicidad de roles militares.

Sumado a estas diferenciaciones, que no son solo semánticas, el papel de las fuerzas armadas ha tomado un creciente protagonismo en regímenes diferentes. Durante las transiciones existía un denominador común: la necesidad de limitar la autonomía y el poder militar. Algunos gobiernos más que otros, intentaron fortalecer la capacidad civil de conducción del instrumento militar. Utilizando estrategias de diferente peso político, se buscó condenar a los militares que habían abusado contra los derechos humanos de los ciudadanos, se intentó reformular la educación de los oficiales, se limitaron los gastos en defensa, se debatieron leyes que determinaban el perfil de las fuerzas. Ninguno de estos objetivos se cumplió cabalmente. El temor a la reacción uniformada fue una barrera para introducir cambios. La tibieza de los gobernantes cedió espacio para la recomposición de las fuerzas armadas. Una justicia adicta al pensamiento militar eludió las condenas obligatorias. Una ciudadanía en general apática ante la cuestión militar no exigió la aplicación de las medidas ineludibles.

⁶ MARTÍNEZ, R., «Ascensoristas, faroleros, espantapájaros o veterinarios: roles perversos para las fuerzas armadas», *Anuario Internacional CIDOB*, 2020.

⁷ CORRALES, J., «Latin America Risks Becoming the Land of Militarized Democracies», *Americas Quarterly*, recuperado de <https://www.americasquarterly.org/article/latin-america-risks-becoming-the-land-of-militarized-democracies/>, 24 de octubre de 2019.

⁸ MANI, K., «The Soldier Is Here to Defend You.’ Latin America’s Militarized Response to COVID-19», *World Politics Review*, recuperado de <https://www.worldpoliticsreview.com/articles/28700/from-peru-to-venezuela-military-forces-take-the-lead-in-coronavirus-responses>, 21 de abril de 2020.

Ante ese escenario, las fuerzas armadas han recuperado protagonismo, ya no por medio de golpes de Estado, sino por medio de la invitación de los presidentes de turno. Otorgando privilegios económicos, resignificando su relación con el pueblo, sobredimensionando su papel en la pacificación del país, los militares se empoderaron. Democracias incompletas, inestables, con crisis reiteradas, conducciones populistas, manipulación de las instituciones, usurpación de funciones de otras agencias del Estado, todos estos condimentos han deteriorado el camino democrático, revalidando la intervención militar en política. En la década de 1980, los militares perdieron parte de su capacidad de constituirse como un factor de poder decisivo y un actor privilegiado para conducir la política. El empoderamiento militar está asociado a un deficitario control civil democrático de las fuerzas armadas. Pese a que en varios países los oficiales no tienen espacio para erigirse en árbitros de la política, en ninguno de los casos se logró una real subordinación al poder constitucional. Mantuvieron diferentes grados de autonomía, y cuando las condiciones les fueron más favorables, volvieron a incidir en la toma de decisión, creando —en varias naciones— una participación desmedida en la política.

La pregunta que guía este trabajo es si la politización de las fuerzas armadas funciona como un instrumento para socavar la democracia. La militarización de la política ¿los convierte nuevamente en garantes de la nación? La hipótesis de este capítulo es que los nuevos roles asumidos por las fuerzas armadas son una continuidad de la presencia política previa de los oficiales. Esta tendencia afecta la institucionalidad democrática de Latinoamérica. Procederemos de la siguiente forma. El epígrafe siguiente conceptualiza la militarización política. En el apartado subsiguiente se presentan algunos casos en los que se detalla la militarización de la política en gobiernos de tendencia de izquierda. Para, a continuación, ocuparnos del empoderamiento militar en gobiernos de tendencia de derecha. Concluiré con una reflexión acerca de las derivaciones que el empoderamiento militar tiene sobre las sociedades latinoamericanas.

1. La militarización de la política

Una primera reflexión obliga a indagar qué se entiende por militarización de la política. Si bien no es un concepto que teóricamente se haya desarrollado en profundidad, en los últimos años varios autores se han ocupado del tema. Así, Kuehn y Levy, muestran la creciente preocupación sobre el regreso de los militares como actor político y la militarización de la política democrática.

«Ha habido una tendencia preocupante a que las democracias desplieguen sus ejércitos para una gama cada vez mayor de misiones no tradicionales en respuesta a amenazas de seguridad externas o internas, incluidas las actividades antiterroristas, la lucha contra el crimen y el mantenimiento de la ley y el orden»⁹.

Son dos las formas de militarización de la política que analizan. Una es la militarización material vinculada al aumento de los recursos bajo el control de los militares; la otra es la militarización discursiva que se refiere a la legitimación del uso de la fuerza militar como una herramienta socialmente aceptable o «normal» de la política civil. Su reflexión apunta a que cuando los civiles necesitan de los militares para reprimir a la oposición política o luchar contra los insurgentes nacionales, se vuelven dependientes de las capacidades coercitivas de éstos. Esta dependencia socava la voluntad y la capacidad de los civiles para conducir a fuerzas armadas que, además, anhelan recuperar poder. Los militares se acomodan al papel de ser un actor político más eficaz que los gobernantes civiles¹⁰.

Opiniones en la misma dirección han sido publicadas por The New York Times, El País, Animal Político; Inter Press Service, La

⁹ KUEHN, D. y LEVY, Y., «Global Material and Discursive Militarisation in Democracies», *GIGA Focus*, n.º 6, recuperado de <https://www.giga-hamburg.de/en/publications/22413934-material-discursive-militarisation-democracies/>, diciembre de 2020.

¹⁰ COLLIER, D. y LEVITSKY, S., *op. cit.*, 1997.

diaria Política o *The Conversation*, por citar solo algunas¹¹. Todas reparan en que frente a situaciones excepcionales, o no habituales, los gobiernos toman medidas políticas de urgencia, que no concuerdan necesariamente con la legislación vigente, y que, justificándose en mantener el orden en un contexto de excepción, convocan a los militares a realizar tareas infrecuentes.

La preocupación alcanzó niveles inesperados con la decisión del presidente Joe Biden de nominar al general retirado Lloyd Austin para dirigir el Departamento de Defensa. Este es el primer afroamericano y el tercer ex oficial militar desde la creación de la ley de seguridad nacional de 1947. Quienes critican la elección de Biden afirman que nominar a Austin erosionaría aún más las relaciones entre civiles y militares, deterioradas por el ex presidente Donald Trump. La Ley de Seguridad Nacional de 1947 quería garantizar un estricto control civil sobre los militares después de la vertiginosa experiencia de luchar contra las potencias del Eje durante la Segunda Guerra Mundial¹². En Estados Unidos prevalecía la idea de que las fuerzas armadas necesitaban líderes civiles fuertes. Durante la presidencia de Trump se participaba de

¹¹ CHILLIER, G. y LITVACHKY, P., «Es innecesario y peligroso militarizar la seguridad en la Argentina», *The New York Times*, recuperado de <https://www.nytimes.com/es/2018/08/17/espanol/opinion/opinion-fuerzas-armadas-decreto-macri.html>, 17 de agosto de 2018; BRAVO, C. y RÍOS, J., «México: de la militarización al militarismo», *El País*, recuperado de <https://elpais.com/mexico/opinion/2020-12-02/mexico-de-la-militarizacion-al-militarismo.html>, 2 de diciembre de 2020; AGUILAR, R., «Militarización de la administración pública», *Animal Político*, recuperado de <https://www.animalpolitico.com/lo-que-quiso-decir/militarizacion-de-la-administracion-publica/>, 26 de agosto, 2020; GUERRERO, M. *op. cit.*, nota 3; LEGRAND, D., «La militarización de la seguridad y la política en América Latina», *La Diaria Política*, recuperado de <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2019/11/la-militarizacion-de-la-seguridad-y-la-politica-en-america-latina/>, 16 de noviembre de 2019; MEDEIROS PASSOS, A., «La militarización en América Latina en tiempos de Covid-19», *The Conversation*, recuperado de <https://theconversation.com/la-militarizacion-en-america-latina-en-tiempos-de-covid-19-154781>, 6 de febrero de 2021.

¹² GOLUB, G., «History exposes the problem with Biden's defense secretary nominee», *The Washington Post*, recuperado de <https://www.washingtonpost.com/outlook/2020/12/17/history-exposes-problem-with-bidens-defense-secretary-nominee/>, 17 de diciembre de 2020.

esta idea. Sin embargo, tal como explican Matanock y Staniland, paralelamente se produjo el surgimiento de grupos armados no estatales en los Estados Unidos —que estos autores asimilan a las milicias populares—; escenario éste que distorsiona el control civil¹³.

La militarización de la política se entiende, en el contexto de este capítulo, como una presencia —parcial o general— de los militares en las decisiones de las autoridades civiles electas. Las fuerzas armadas operan en dominios reservados del quehacer político, tanto sea por invitación de las autoridades o por ausencia de supervisión civil. Una peculiaridad, que genera esta situación, es la mutua dependencia de autoridades y militares que simbióticamente se necesitan para mantener un proyecto político. En el contexto de la realidad actual se produce cuando regímenes civiles, ante situaciones que no pueden controlar, incluyen a los militares para generar respuestas a la sociedad. También sucede por la precariedad de los partidos políticos y entonces las fuerzas armadas funcionan como un partido.

Hay una directa vinculación de la militarización de la política con el concepto general de militarización. La militarización es una conducta que prefiere el uso de la violencia para resolver cuestiones de la política y la sociedad. La militarización es un proceso de securitización. Abarca tanto la potenciación de las fuerzas armadas como actor político, como su utilización en tareas no tradicionales, ya sean éstas de desarrollo, seguridad interna o seguridad alimentaria. En los casos de militarización, las fuerzas armadas no crean un nuevo orden político, sino que intentan purificar el desorden existente. En algunos casos, dada la debilidad institucional, se comportan como parte de la política oficial¹⁴.

¹³ MATANOCK, A. M. y STANILAND, P., «The Militarization of U.S. Politics. How Trump's Presidency Opened the Door to Armed Electoral Interference», *Foreign Affairs*, recuperado de <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-10-29/militarization-us-politics>, 29 de octubre de 2020.

¹⁴ EIBL, F., HERTOG, S. y SLATER, D., «War Makes the Regime: Regional Rebellions and Political Militarization Worldwide», *British Journal of Political Science*, Cambridge University Press, 13 de diciembre de 2019, pp. 1-22.

La militarización debe diferenciarse del militarismo, muy presente en la historia latinoamericana durante el siglo xx. El militarismo es la propensión a instaurar valores militares en el desarrollo de la vida social y política. Es la imposición de un *ethos* militar, de los valores militares, de su cultura organizacional, su lenguaje, su disciplina hacia diferentes áreas de la vida civil. Por otra parte, el intervencionismo militar en la escena pública también tiene el efecto de politizar a de la institución militar en su conjunto. La ideología o la afinidad con un mandatario tiene mayor peso que los méritos profesionales. En consecuencia, se refuerzan las barreras para ejercer la supervisión civil, y la oficialidad se acostumbra a tener una participación directa en los asuntos del Estado.

Así es que, en la militarización de la política, los militares quedan también domesticados por el líder, en ocasiones con menos autonomía, pero resignificados y empoderados por el presidente, quien los simboliza como los salvadores de la patria. La presencia militar en política genera confusiones, pues no distingue a los insurgentes de la población en general. Tienen a utilizar la estrategia militar para resolver cuestiones sociales. Es frecuente que en esas acciones cometan excesos contra los derechos humanos de la población. En última instancia, deterioran las vivencias políticas. El despliegue militar llega acompañado de un discurso de seguridad militarizado, que revaloriza el papel de las fuerzas armadas e incluso legitima el uso de la fuerza militar en cuestiones sociales. Las fuerzas armadas se convierten en la herramienta preferida para abordar las amenazas internas. Aduciendo urgencias y adversidades inesperadas, los gobiernos les otorgan facultades por encima de la ley y la sociedad, atemorizada, acepta esas excepciones suponiendo que auguran mayor tranquilidad.

En América Latina la militarización de la política avanzó por caminos diferentes. Algunos casos se corresponden con una politización de las fuerzas armadas que se constituyen como partido del gobernante, o son el resguardo para la permanencia en el poder de algunos líderes. Convocados por las autoridades, el sector castrense influye en la toma de decisiones políticas del Estado,

en cuestiones que van más allá de la seguridad y defensa o de las emergencias inesperadas. Pese a su relación privilegiada con las autoridades, mantienen una férrea pertenencia a la corporación militar. Valga como ejemplo los dichos del general brasileño Luiz Eduardo Ramos, ministro de la Secretaría de Gobierno de Jair Bolsonaro, quien escribió a sus colegas de armas, que pese a sus funciones en el Ejecutivo «permanezco fiel a los valores del Ejército»¹⁵. Una segunda versión de la militarización, que es más común en la región, es la extensión de sus misiones hacia funciones policiales o de orden público interno.

Vale incorporar el análisis que efectúa Domingo Irwin sobre un concepto que busca presentarse como una superación bolivariana de la noción de militarismo, militarización y el control civil democrático. Irwin detalla varios textos producidos por el chavismo que recurriendo a los métodos de las ciencias sociales proponen modificar la relación cívico-militar elaborada por la academia anglosajona por un término que expresa la unión militar-pueblo y que con anterioridad no existía en el idioma castellano: *militaridad*. La militaridad es una cualidad, que estos autores analizados por Irwin, consideran inherente a las fuerzas armadas nacionales bolivarianas (FANB). Es hacer de la defensa de la patria una guerra popular prolongada de desgaste y de posiciones asimétricas, no convencional. También expresa la actuación de los militares en el campo social, como parte de un pueblo, no como una especie separada de la política cívico-militar de una nación, elemento central de las teorías tradicionales. La *militaridad* se convierte en un andamiaje para generar simpatía por parte de la población hacia lo militar y es un instrumento político de cultura militar bolivariana. Irwin advierte, por medio de su estudio, que la militaridad desarrollaría la potencial militarización de la sociedad, todo el pueblo se estructuraría como milicia. El «Modelo de la

¹⁵ FIGUEIREDO, J., «Coronavirus: los militares brasileños buscan minimizar el daño a su imagen por la gestión de Bolsonaro», *La Nación*, recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/coronavirus-militares-brasilenos-buscan-minimizar-dano-su-nid2410109/>, 1 de agosto de 2020.

Militaridad» trata de convertir al militar profesional en un militar popular y revolucionario¹⁶.

Esta visión, pese a presentarse como una novedad original, retrotrae a una arraigada postura militar de emprender una guerra contra una amenaza interna, justificada generalmente en la defensa de valores occidentales y cristianos. Si bien el modelo bolivariano desplaza la amenaza de estos valores a los principios de su revolución, el mecanismo es similar al proyecto de la Doctrina de Seguridad Nacional: el principal enemigo es doméstico. En otros casos regionales la idea prevalece con otro matiz: combatir a un enemigo interno, ya sea este un narcotraficante, un jáquer o una pandemia. Se sitúa la amenaza como una agresión a las máximas nacionales y las normativas vigentes y que, por lo tanto, ameritan una respuesta militar. Este proceso, sin embargo, muestra una diferencia con el pasado. Los militares no se alían a grupos políticos desplazados tomando el control de la política, sino que son los presidentes legítimamente electos, quienes, para lograr sus fines, buscan el apoyo de las fuerzas armadas. Por medio de prebendas, beneficios y concesiones, se aseguran el auxilio de la institución que ostenta el monopolio de la fuerza pública y que los respaldan para avanzar en medidas discrecionales, anticonstitucionales y corruptas en el manejo de los asuntos estatales.

Paralelamente, y en muchas ocasiones vinculado al aumento de la criminalidad común y organizada, la ciudadanía comenzó a descreer de la democracia y a aceptar mayor influencia de los militares, si eso aportaba mejor seguridad. O sea, incrementando los métodos represivos para contener a la delincuencia, la sociedad admitió una mayor presencia de los militares, la expansión de sus funciones y la anulación de la legalidad.

Sin que los conceptos estén válidamente clarificados, podríamos decir que lo que predominó en América Latina durante las dictaduras militares ha sido el militarismo, más que una militarización. El militarismo como imposición de la cultura organiza-

¹⁶ IRWIN, D., «La “MILITARIDAD”; una propuesta de militarización para la sociedad venezolana», *Tiempo y Espacio*, Centro de Investigaciones Históricas Mario Briceño Iragorry, Caracas, n.º 68, vol. XXXV, julio-diciembre, 2017, p. 59.

cional, el lenguaje, la disciplina de las fuerzas armadas hacia diferentes áreas de la vida civil tenía el objetivo de refundar a la sociedad. El militarismo diluye las diferencias entre el mundo del cuartel y las vivencias político-sociales, por ello, cualquier manifestación que no persiguiera los mismos objetivos que las cúpulas militares era considerada insurgencia y como tal, tratados como enemigos. El temor era su principal arma y anulaban las expresiones de la sociedad. Las experiencias que actualmente se suceden en América Latina se asemejan más al concepto de militarización, o sea una ampliación de las funciones no militares que institucionaliza el predominio de lo militar sobre lo político¹⁷. El Cuadro 1.1 intenta establecer diferencias, es cierto que a veces imperceptibles, entre los términos utilizados en este apartado.

La militarización de los sistemas políticos responde también a un ideal militar de recuperar el lugar que tuvieron en el pasado. Muchos oficiales entienden que fueron despojados de sentido, debido a la improbabilidad de la beligerancia, en varios casos acompañada de un deterioro de su capacidad operativa, pues ya no cuentan con el libre albedrío para la adquisición de equipamiento. No pudiendo recurrir a sus acostumbrados mecanismos de realizar un golpe de Estado, o un motín, la casta militar, para defender sus privilegiados, se asoció con los triunfadores electorales. Ello retrotrae a que siempre, en América Latina han sido al mismo tiempo una institución profesional y una clase social. Desde nuestro punto de vista, la militarización de la política es uno de los efectos más perjudiciales para la democracia. El Estado se deteriora y pierde capacidades ante una ampliación del desempeño militar en el campo del desarrollo y la economía. Los derechos humanos son menos respetados cuando los militares se ocupan de pandemias, asistencia social o educativa. Esta presencia militar menoscaba a los regímenes republicanos, en los cuales, las institu-

¹⁷ VERDES-MONTENEGRO ESCÁNEZ, F. J., «La (re)militarización de la política latinoamericana. Origen y consecuencias para las democracias de la región», *Documentos de Trabajo*, n.º 14, Fundación Carolina, 2019; DIAMINT, R., «A New Militarism in Latin America», *Journal of Democracy*, Johns Hopkins University Press, vol. 26, n.º 4, octubre 2015, pp. 155-168.

Cuadro 1.1

Características de las formas políticas de los militares

<i>Características</i> <i>Concepto</i>	<i>Acceso</i>	<i>Valores</i>	<i>Cargos</i>	<i>Derivaciones</i>
<i>Militarismo</i>	Golpe de Estado, pretorianismo, golpe de Palacio	Instaura valores militares en la vida social y política	Ocupa lugares en todas las instituciones estatales	Preferencia por el uso de la fuerza para resolver cuestiones sociales. Aumento del gasto en defensa
<i>Militarización</i>	Demanda presidencial para realizar funciones no militares	Eficiencia mayor que el poder civil. Recuperar el orden	Cargos en instituciones estatales y empresas estratégicas	Co-participación en las decisiones políticas
<i>Militaridad</i>	Demanda presidencial para ideologizar y controlar a la población	Militocracia. Unión militar-pueblo. Ideologización	Acceso a numerosos cargos políticos, empresariales y culturales	No separación de lo cívico de lo militar
<i>Control civil</i>	Requisito de las democracias occidentales	Las instituciones estatales dependen del Poder Ejecutivo y deben someterse a revisión	Los ministerios de Defensa son conducidos por civiles. Los militares asesoran, pero no comandan	Separación del mundo civil y militar. Las fuerzas armadas se ocupan de la defensa en exclusividad

Fuente: Elaboración propia.

ciones tienen fines específicos, resguardados por la división del poder.

2. Las tendencias de izquierda y la militarización política

En América Latina hay varios casos que ejemplifican estas nociones que hemos precisado en el apartado anterior. El prototipo más claro de militarización política corresponde a la construcción realizada por el ex presidente de Venezuela, Hugo Chávez. Chávez

premió a los militares con enormes beneficios que no llegaban al resto de la sociedad. Su retórica ubicaba a las fuerzas armadas como quienes conducen a la nación hacia la grandeza, pues conforman la esencia de la nacionalidad.

Chávez fue un hábil manipulador de la democracia. Mientras se legitimaba por medio de elecciones, suprimió la división de poderes, intervino las cortes, empoderó a los militares, reacomodó a las cúpulas de oficiales según el apego a sus propuestas, limitó la libertad de expresión, modificó el sistema educativo, creó universidades populares sin libertad académica, sedujo con sus discursos aprovechándose de su carisma. A la par que desplegaba un creciente autoritarismo y aprisionaba a opositores políticos, expandía misiones sociales que le otorgaban amplio apoyo popular.

La asunción de Nicolás Maduro luego de la muerte de Chávez resultó confusa respecto a su relación con las fuerzas armadas. La vinculación de Diosdado Cabello con las fuerzas y el haber establecido la residencia oficial presidencial en el cuartel militar de Fuerte Tiuna, dieron la imagen que Maduro era un rehén de los militares¹⁸. El hecho que el presidente Maduro residiera en Fuerte Tiuna tiene un aspecto simbólico, y también una realidad preocupante: es un complejo militar que alberga en su interior a la sede del Ministerio de la Defensa, de la Comandancia del Ejército y del Comando Estratégico Operacional de la Fuerza Armada (CEOFANB), entre otras entidades militares y también funciona como una prisión de máxima seguridad para algunas figuras de la oposición. Se ha dicho que en las mismas instalaciones viven otras figuras notorias del gobierno¹⁹.

Pasado un tiempo, y asentado ya en su mando, Maduro fue limitando el poder de los militares por medio de una táctica de palos y zanahorias. Para ejemplificar, les otorgaba subsidios, mejores salarios, les daba cargos políticos, empresariales, corrompía

¹⁸ JÁCOME, F., «Los militares en la política y la economía de Venezuela», *Nueva Sociedad*, NUSO, n.º 274, marzo-abril 2018, pp. 119-128.

¹⁹ MONTERO, D. y REQUEIJO, A., «Así es el refugio dorado donde viven los altos cargos de Maduro y sus familias», *El Español*, recuperado de https://www.elespanol.com/mundo/america/20170807/237226989_0.html, 8 de agosto de 2017.

a los altos rangos, y al mismo tiempo, fragmentaba el comando, los perseguía internamente con sus servicios de inteligencia, o, como sucedió en febrero de 2020, incorporó a la Milicia Bolivariana a la Fuerza Armada Nacional por medio de la nueva Ley Constitucional de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana — véase el capítulo dieciséis de esta obra —, milicia que no estuvo formada por las instituciones militares y que sirve de contrapeso a la fuerza nacional. Tal como expresa Erwin: «las milicias son la punta de lanza de una propuesta que puede potencialmente llevar al país a una condición de militarización de la sociedad al servicio de una tendencia político partidista»²⁰. La consecuencia es asimismo una mayor desprofesionalización de los militares²¹. Igualmente, en abril de 2020 suplantó a la dirigencia militar de PDVSA por civiles. La frase de un general retirado resume el perfil que han tomado las fuerzas armadas venezolanas: «El Plan Bolívar 2000 les enseñó a muchos militares que el poder verdadero no era comandar tropa sino manejar plata»²².

Desde hace 3 años Nicaragua vive bajo la violencia política. Las fuerzas armadas han sido acusadas de asesinatos a manifestantes. Muchos quedan presos, otros se exilian. Todo ello sucede mientras Daniel Ortega Saavedra, un ex revolucionario que combatió la dictadura de los Somoza, acapara la presidencia desde 2007. Su mujer, Rosario Murillo, «La Chayo», es su vicepresidenta; lo acompaña en un modo de gobernar que se supone inspirado en Cuba y Venezuela. Unas fuerzas armadas creadas por su hermano, Humberto Ortega, en la actualidad han perdido la confianza ciudadana y es una de las instituciones peor conceptuadas por la ciudadanía²³. Elvira Cuadra explica que «En un país donde las

²⁰ IRWIN, D., *op. cit.*, nota 15.

²¹ CALATRAVA PIÑERÍA, C. F., «Regresión político-militar: una aproximación al caso venezolano», *Pensamiento Propio*, n.º 51, Buenos Aires, 2020, pp. 119-158.

²² ELLSWORTH, B. y ARMAS, M., «El misterio de Maduro ¿Por qué los militares aún defienden al asediado presidente de Venezuela?», *Reuters Investigate*, recuperado de <https://www.reuters.com/investigates/special-report/venezuela-military-es/>, 28 de junio de 2019.

²³ RAMALHO, A. J., DIAMINT, R. y SÁNCHEZ, L., «La militarización de la seguridad y el regreso de los militares a la política en américa latina», *Friedrich-Ebert-Stif-*

instituciones estatales son débiles, la democracia es frágil y las élites están enfrascadas en un proceso de reconfiguración de su hegemonía, la fortaleza y cohesión del aparato militar destacaba»²⁴. El creciente protagonismo de las fuerzas armadas tuvo un punto de despegue cuando en las elecciones de 2011 Ortega seleccionó a Omar Halleseven, general retirado y anterior jefe del Ejército, como compañero de la fórmula presidencial, asegurando el retorno de los militares al más alto nivel político. El siguiente hito fue la promulgación de la Ley de Seguridad Soberana (2015) que colocó a las fuerzas armadas por encima de otras instituciones y poderes estatales. A ello fue sumando mayores ingresos y beneficios a las fuerzas y una clara intervención en la vigilancia política. El Ejército Popular Sandinista (EPS), fuerza armada de la República creada en 1979, pasó de ser un ejército de liberación a convertirse en un instrumento del partido gobernante.

En Bolivia los militares consideraban que votar a Evo Morales era una traición a la patria. Morales, cuando accedió a la presidencia, revocó a la cúpula y fue conquistando a las fuerzas armadas. Las involucró en programas sociales y les estimuló la autoestima al identificarlas como resguardo del proceso revolucionario, adoctrinando a los jóvenes oficiales en antiimperialismo. Los militares recibieron un trato especial de parte de Morales, quien aumentó la inversión en material de combate, entregó la conducción de la aeronáutica civil a militares retirados y designó a muchos excomandantes como embajadores del país. Nada de ello fue suficiente. El golpe de Estado de Jeanine Añez contó con la anuencia militar y policial²⁵.

Tras las elecciones de 2020, el nuevo presidente por el Movimiento al Socialismo (MAS), Luis Arce, parece retomar la agenda

tung, recuperado de <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/16106.pdf>), marzo de 2020.

²⁴ CUADRA LIRA, E., «Crisis, pandemia y protagonismo militar en Nicaragua», *Documento de Trabajo*, Fundación Friedrich Ebert, septiembre de 2020.

²⁵ Sobre el debate acerca de si fue o no un golpe militar, ver WOLFF, J., «The Turbulent End of an Era in Bolivia: Contested Elections, the Ouster of Evo Morales, and the Beginning of a Transition Towards an Uncertain Future», *Revista de Ciencia Política*, vol. 40, n.º 2, Santiago, Chile, 2020, pp. 163-186.

de Morales. Les advirtió a las fuerzas armadas que no pueden evadir su responsabilidad en la cruenta represión que dejó más de una veintena de muertos entre manifestantes que protestaban contra el golpe de Estado. En relación con esta exhortación, destituyó a las cúpulas militares nombradas por su antecesora, y afirmó que llevará a juicio a Áñez, a su Gabinete y a algunos jefes militares. Este anuncio generó fuertes controversias entre el Gobierno de Arce y las instituciones castrenses. Para entender esta actitud presidencial basta recordar que el ministro de Defensa de Áñez, Luis Fernando López, organizó un acto de desagravio a los excombatientes bolivianos en Ñancahuazú, el lugar en el que el Che Guevara fue vencido. López también desmontó la escuela militar antiimperialista y anticolonial Juan José Torres, creada por Morales, y la denominó, «Héroes de Ñancahuazú». López reemplazó el saludo «Hasta la victoria siempre» que Morales había instituido como Comandante en Jefe de las fuerzas armadas. El presidente Arce no incorporó la retórica de Morales y llamó a la unidad de los bolivianos²⁶. Asimismo, definió las misiones profesionales que deberán ejecutar las fuerzas armadas: el desarrollo de capacidades, la interoperabilidad en temas de gestión de riesgos por desastres naturales, el combate al narcotráfico y la seguridad en fronteras. El mensaje presidencial es por eso cauto: «Hoy tenemos el gran desafío de que el pueblo boliviano vuelva a confiar en las Fuerzas Armadas»²⁷. Arce les recordó que constitucionalmente no están autorizadas a realizar ninguna acción política en el Estado, aunque destacó la actuación de algunos militares que habían sobresalido durante el gobierno de Morales: «grandes líderes militares cuya participación fue determinante porque surcaron profundos procesos de cambio estructural que quedan en

²⁶ GHITIS, F. T., «Arce's Promise of "Unity" Rings Hollow in Bolivia», *World Politics Review*, recuperado de <https://www.worldpoliticsreview.com/articles/29503/in-bolivia-politics-of-division-remain-despite-arce-s-promise-of-unity>, 18 de marzo de 2021.

²⁷ PÁGINA 12, «Luis Arce cambió la cúpula de las Fuerzas Armadas», *Página 12*, recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/306196-luis-arce-cambio-la-cupula-de-las-fuerzas-armadas>, 17 de noviembre de 2020.

la memoria colectiva del pueblo»²⁸. El camino que tomará esta presidencia aún es incierto, pero seguramente la experiencia fallida de Morales servirá de advertencia para que Arce no cometa los mismos errores.

La situación en México procede de otra índole. Un país que no tuvo dictaduras militares tiene una controvertida presencia de las fuerzas armadas en la vida política. Un pacto entre el partido que gobernó el país durante 71 años y las fuerzas armadas, garantizaron la estabilidad, manteniendo un alto margen de autonomía de los uniformados. Con el quiebre de la hegemonía del PRI y el descontrol de los grupos de crimen organizado, los militares crecientemente se ocuparon de la seguridad pública, con magros resultados. Los anuncios de campaña del presidente Andrés Manuel López Obrador auguraban una lógica diferente para reducir la inseguridad. Sin embargo, en este período López Obrador otorgó más poder a las fuerzas. El discurso presidencial y la amenaza de contar con una guardia nacional se contraponen a beneficios como ceder al ejército la construcción del aeropuerto principal de Santa Lucía, así como el aeropuerto de Tulum, un tren turístico y el control de las aduanas nacionales. Mientras las fuerzas armadas expanden su poder, siguen sumando denuncias por las graves violaciones a los derechos humanos. Tanto la Comisión Interamericana de Derechos Humanos como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México han advertido sobre abusos cometidos por militares y las consecuencias de utilizar a las fuerzas armadas en tareas de seguridad interna, solicitando al gobierno la separación clara y precisa entre la seguridad interior y la defensa nacional²⁹. El presidente defiende a los militares, resalta su disciplina, pero no mejora el profesionalismo de las policías³⁰. Tal como sucede en otros países de la región, los militares mexicanos desempeñan un creciente número de funcio-

²⁸ *Ibid.*

²⁹ OEA, «CIDH expresa preocupación por proyecto de la ley sobre seguridad interior en México», recuperado de <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2017/200.asp>, 4 de diciembre de 2017.

³⁰ VERDES-MONTENEGRO ESCÁNEZ, F. J., 2019, p. 16.

nes, no sólo las referidas a la lucha contra la delincuencia, que lleva ya varios años, y en dónde han demostrado su fracaso, sino que han sumado tareas de infraestructura, de salud pública, dando paso al fortalecimiento de la autonomía militar, de la que no hay precedentes en el país³¹.

Existía entre algunos analistas la idea de que la vinculación directa entre pueblo y ejército funcionaría como un mecanismo de control civil sobre las fuerzas³². Sin embargo, lo que se percibe en estos ejemplos, es lo contrario. Se fortalece a las fuerzas armadas y se debilita al poder civil.

3. Las tendencias de derecha y la militarización política

Ahora bien, la militarización de la política no es sólo un recurso de las izquierdas. En Colombia la militarización social viene de tiempo atrás. Desde los años sesenta las autoridades expresaban que el país estaba en guerra. Las guerrillas ocupaban importantes porciones del territorio nacional. Los combatientes tenían una adecuada preparación y a partir de financiarse con el tráfico de drogas, contaban con un moderno equipamiento militar. Eran, por lo tanto, un oponente que justificaba la visión de una nación en guerra. Sin embargo, esa militarización de la vida social, y los altos índices de violencia, no habían conducido a una militarización de la política. Durante la presidencia de Andrés Pastrana se establece el Plan Colombia, financiado por los Estados Unidos. Por medio de este Plan, Colombia se convirtió en el tercer mayor receptor mundial de ayuda militar de Estados Unidos. De la militarización de la sociedad, se transitó hacia una militarización de la política interna e internacional, en una población acostumbrada a resolver sus diferencias por medio de la violencia. Con la llega-

³¹ TIRADO, E., «Ejército: ¿Leal o cómplice fiel de AMLO?», *Eje Central*, pp. 10-11, 18 al 24 de marzo de 2021.

³² BATTAGLINO, J., «Políticos y militares en los gobiernos de la nueva izquierda sudamericana», *Política y Gobierno*, CIDE, México D.F., vol. XXII, n.º 1, enero-junio, 2015, pp. 3-43.

da de Álvaro Uribe se profundiza la instrumentación del recurso militar como fundamento de legitimación de sus políticas. El apoyo de la población a las decisiones de Uribe tiene un sustento parcial, pero importante, en sus éxitos para reprimir a la guerrilla. La cúpula militar, el ministerio de Defensa y la conducción policial comparten un mismo espacio físico, y conforman la fuerza pública, tal como se comprueba en la página oficial del ministerio de Defensa. No en vano, en Colombia a diferencia del resto de la región, al hablar de las fuerzas armadas, se integra tanto a las fuerzas militares como a las policiales. De no ser por el bochornoso tema de los falsos positivos, el protagonismo militar hubiera seguido en ascenso. La jerarquía que presentan las fuerzas colombianas puede reflejarse en la dimensión de las mismas. Tienen 267.000 efectivos para una población de 50 millones. En el mismo sentido, se puede tener en cuenta que el opositor partido Polo Democrático acusa al gobierno de Iván Duque de un gasto excesivo en el aparato de defensa. Las fotos de mayo de 2021 de tanques en las calles reprimiendo a la población dan cuenta de un manejo militarizado de la violencia.

La situación de Brasil, por su tamaño y por el papel que juega ante sus vecinos, es la que mayor preocupación suscita en la región. El presidente Jair Bolsonaro, ha otorgado beneficios y recursos sorprendentes a las fuerzas armadas. Ante la debilidad del partido que lo llevó al poder, el Social Liberal, los militares han fungido como su partido político³³. Diez militares son titulares de ministerios. Su vicepresidente, Hamilton Mourão, general del ejército, era un oficial en actividad hasta febrero de 2018. La popularidad de Hamilton Mourão está impulsada por un movimiento en la opinión pública brasileña: la demanda de intervención militar; es decir, la toma directa del poder por las fuerzas armadas, para «limpiar» y poner en orden, reclamo que abarca a una extensa proporción de la población. El gran número de militares que tienen cargos políticos ha llevado al Tribunal de Cuentas de Brasil

³³ ALVES SOARES, S., «¿Volvieron los militares en Brasil? La democracia obstruida por la cuestión militar», *Nueva Sociedad*, n.º 278, noviembre-diciembre, 2018.

a investigar cuántos militares de las fuerzas armadas, activos y de la reserva, ocupan cargos civiles en el Gobierno de Bolsonaro. Según los primeros datos son cerca de 3.000 los integrantes de las milicias que tienen cargos en los tres poderes, y más del noventa por ciento estarían en puestos del Ejecutivo. La investigación se realiza «dados los riesgos de desvirtuación de las Fuerzas Armadas que ello puede representar»³⁴.

Entre las múltiples actividades que los uniformados están cumpliendo en Brasil, una es una clara militarización de la educación de los jóvenes. Una de las primeras decisiones de Bolsonaro fue nombrar al frente del Ministerio de Educación a Ricardo Vélez Rodríguez. Actualmente va por el cuarto ministro del área que encarna la guerra cultural del presidente. Vélez Rodríguez es profesor emérito de la Escuela de Comando y del Estado Mayor del Ejército y quien inicialmente se ocupó de incorporar a la currícula escolar la educación moral y religiosa. Esas enseñanzas son impartidas por militares que quieren restituir la jerarquía tal como sucede en el cuartel. El Sindicato Nacional de Docentes de Enseñanza Superior (ANDES) de Brasil, publicó un informe al respecto: «Militarización del gobierno Bolsonaro e intervención en las instituciones federales de enseñanza»³⁵. Junto con la creación de escuelas cívico-militares, la campaña de vigilancia sobre los profesores de secundaria y la creación de nuevas escuelas militares, Bolsonaro militariza la política y la gestión pública. Por otro lado, la Operación Brasil, bajo el mando del vicepresidente Hamilton Mourão, militarizó la Amazonia. Ello, junto con la judicialización de la política³⁶, profundizó la presencia de militares en las deci-

³⁴ INFOBAE (b)., «Tribunal de Cuentas apurará cuántos militares hay en el Gobierno de Bolsonaro», recuperado de <https://www.infobae.com/america/agencias/2020/06/17/tribunal-de-cuentas-apurara-cuantos-militares-hay-en-el-gobierno-de-bolsonaro/>, 17 de Junio de 2020.

³⁵ ANDES, «Dossiê: Militarização do Governo Bolsonaro e Intervenção nas Instituições Federais de Ensino», Brasília, recuperado de <https://issuu.com/an-nessn/docs/dossiemitarizacao>, enero de 2021.

³⁶ NEDER MEYER, E., «Militarization of Politics in Brazil Militarization of Politics in Brazil», *SSRN*, recuperado de <https://ssrn.com/abstract=3157090> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3157090>, 5 de abril de 2018.

siones de gobierno; así como un patente debilitamiento de la democracia³⁷.

El Salvador, por su parte, es un caso difícil de encuadrar. El presidente Nayib Bukele proviene del izquierdista Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), del que fue expulsado en 2017 acusado de autoritarismo. Por ese partido ganó las elecciones para alcalde de San Salvador de 2015 a 2018. Pero compitió, en 2019, en la carrera presidencial por una nueva formación política: la Gran Alianza por la Unidad Nacional (GANU) que claramente tiene un perfil conservador. Hijo del fallecido empresario Armando Bukele, químico industrial y representante de la comunidad de origen árabe-palestina, procede de una familia adinerada, y por varios años se dedicó a las empresas familiares. Es un político atípico, que no da conferencias de prensa, se comunica por medio de las redes sociales, incluso para dar directivas a sus ministros. Lo llaman el dictador *Millennial*. Las acusaciones de autoritarismo aumentaron cuando en el año 2020 entró en el parlamento acompañado de militares con el fin de presionar a los legisladores para que aprobaran fondos para mejorar la seguridad. Allí dijo: «Sabemos que esos señores, que no quieren financiar a nuestros policías y a nuestros soldados para que nos cuiden, son los que financiaron a las pandillas para que compraran armas y mataran a sus familias»³⁸. El diputado opositor Leonardo Bonilla dijo: «¿Acaso con el fusil en la cabeza nos van a obligar a votar?»³⁹. Hubo denuncias que señalaban la presencia de francotiradores apostados alrededor de la Asamblea y reportes de restricciones a la libertad de prensa. Amnistía Internacional regis-

³⁷ ALVES SOARES, S., 2018, *op. cit.*, nota 33; PENIDO, A. y SAINT-PIERRE, H., «En la cuerda floja de la democracia brasileña», *Revista Riberas*, Entre Ríos, Argentina, 25 junio de 2020.

³⁸ MIZRAHI, D., «Nayib Bukele: cómo el “presidente más cool del mundo” se convirtió en un modelo de “autoritarismo millennial”», *INFOBAE*, recuperado de <https://www.infobae.com/america/mundo/2020/02/15/nayib-bukele-como-el-presidente-mas-cool-del-mundo-se-convirtio-en-un-modelo-de-autoritarismo-millennial/>, 15 de febrero de 2020.

³⁹ VIVANCO, J. M., «Presidente Bukele, la fuerza bruta no es el camino para El Salvador», *The New York Times*, recuperado de <https://www.nytimes.com/es/2020/02/14/espanol/opinion/bukele-crisis-salvador.html>, 14 de febrero de 2020.

tró víctimas de violaciones a derechos humanos derivadas de las medidas impuestas por el gobierno para «controlar» el COVID-19⁴⁰. El Plan presidencial de Control Territorial inicialmente pensado para la lucha contra las maras aumentó la presencia policial y militar en las calles⁴¹. El empoderamiento de las fuerzas armadas salvadoreñas se afirma pese a sus antecedentes de brutalidad y abusos contra los derechos humanos (la guerra civil que tuvo lugar entre 1979 y 1992), y con la notoria autonomía que aún disfrutaban los militares. Una mayor presencia en la sociedad se está llevando a cabo por medio de doscientos veinte puestos de control en el territorio nacional para verificar el cumplimiento de la cuarentena social. En mayo de 2021, Bukele volvió a alarmar a la comunidad internacional cuando la nueva Asamblea Legislativa, controlada por su flamante partido Nuevas Ideas, destituyó y reemplazó a los jueces de la Sala del Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) y al fiscal general Raúl Melara. Esta injerencia en la división de poderes de la democracia y el mensaje presidencial, demuestran que el uso de la fuerza es un recurso que no desprecia. Dijo: «Si fuera un dictador, los hubiera fusilado a todos»⁴². Escoltado esta vez por la Policía Nacional, las fuerzas armadas no necesitarán justificar nada, tal como sucedió en la intromisión a la Asamblea en febrero de 2020. El ministro de Defensa, vicealmirante, René Francis Merino Monroy, dijo ante la interpelación, que no hubo intervención de «la Fuerza Armada como institución responsable del dispositivo de seguridad que se le proporcionó a nuestro comandante general», y agregaba que

⁴⁰ VALENCIA, A. y SÁNCHEZ, D., «Nada nuevo bajo el sol: represión y militarización de la seguridad pública en El Salvador», *Amnistía Internacional* <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2020/10/represion-militarizacion-seguridad-publica-el-salvador/>, 5 octubre de 2020.

⁴¹ VERDES-MONTENEGRO ESCÁNEZ, F. J. y RODRÍGUEZ-PINZÓN, E. M., «Bukele y las Fuerzas Armadas: un tándem que erosiona los contrapesos de la democracia salvadoreña», *Pensamiento Propio*, n.º 51, junio de 2020, pp. 205-232.

⁴² LOZANO, D., «Controlado por Nayib Bukele, el Congreso destituye a la Corte y profundiza la deriva autoritaria en El Salvador», *La Nación*, recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/controlado-por-nayib-bukele-el-congreso-destituye-a-la-corte-y-profundiza-la-deriva-autoritaria-en-nid02052021/>, 2 de mayo de 2021.

quien intervino fue: «el Estado Mayor presidencial, que tuvo como misión garantizar la seguridad física del señor presidente de la República y comandante general de nuestra Fuerza Armada». Justificación semántica que no oculta el poder de los militares salvadoreños⁴³.

Si se analizara el rol de las fuerzas armadas peruanas por sus declaraciones se tendría la imagen de que son respetuosas de la legalidad y que no tienen autonomía. Los jefes militares se pronunciaron ante el quiebre institucional que sobrevino luego de la expulsión del presidente Martín Vizcarra: «Las Fuerzas Armadas observan un estricto cumplimiento a su principio no deliberante fundamentado sobre todo en su misión esencial de defender la vida de los peruanos junto con la integridad de la patria»⁴⁴. Sin embargo, mirando con mayor distancia se recuerda que los militares peruanos han tenido históricamente un papel preponderante tanto cuando eran gobierno, como cuando, ya en democracia, apoyaron la dudosa legitimidad de Alberto Fujimori o inicialmente se congraciaron con el presidente, teniente coronel Ollanta Moisés Humala.

Perú, desde 1980, tuvo que vincular su defensa al combate de la guerrilla, orientando sus recursos humanos y materiales para esa eventualidad. El conflicto contra los grupos terroristas Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru duró hasta mediados de los años noventa, condicionando el perfil de la defensa. El conflicto por el CENEPa en enero de 1995, que enfrentó a Perú con Ecuador por un diferendo limítrofe, dejó en evidencia que las fuerzas peruanas, dedicadas a la persecución de Sendero Luminoso, estaban en pésimas condiciones para una guerra tradicional. Los militares han gozado de ciertos privilegios

⁴³ NODAL, «El Salvador: interpelan al ministro de Defensa tras la militarización de la Asamblea el 9 de febrero», *NODAL*, recuperado de <https://www.nodal.am/2020/08/el-salvador-interpelan-al-ministro-de-defensa-tras-la-militarizacion-de-la-asamblea-el-9-de-febrero/>, 21 de agosto de 2020.

⁴⁴ INFOBAE (a), «El mensaje de las Fuerzas Armadas de Perú en medio de la crisis», recuperado de <https://www.infobae.com/america/america-latina/2020/11/15/el-mensaje-de-las-fuerzas-armadas-de-peru-en-medio-de-la-crisis/>, 15 de Noviembre de 2020.

económicos que les ha permitido un reconocido poderío militar. El estudio del Global Firepower Index 2019 ubicó a Perú como la cuarta potencia militar de Latinoamérica debajo de Brasil, México y Argentina y la número cuarenta y dos del mundo (de ciento treinta y siete países analizados). Sin que haya intenciones de asociarse a la imagen militar-pueblo que promulgan los gobiernos de izquierda, tanto autoridades como oficiales tienen el objetivo de que la población comprenda que la seguridad y defensa son bienes y servicios públicos, tal como se anuncia en su Libro Blanco de la defensa. Sin embargo, su autonomía se refleja en el pronunciamiento de las excúpulas de las tres fuerzas rechazando las declaraciones del candidato presidencial Pedro Castillo respecto al rol de las fuerzas armadas, a quienes responsabilizó por la muerte de 30.000 peruanos. En la misma nota, los oficiales retirados solicitaron que se pondere el voto ciudadano, o sea una alusión a votar por su contrincante Keiko Fujimori⁴⁵. También es evidencia de su autonomía la fiereza con la cual se han instalado en la frontera con Ecuador para vigilar la inmigración. Medio centenar de unidades blindadas y motorizadas del Ejército se desplegaron a lo largo de la frontera con Ecuador, en un intento por controlar el ingreso de inmigrantes indocumentados, principalmente venezolanos. Amnistía Internacional solicitó su retiro debido a que se produce «un grave riesgo para los derechos humanos de las personas migrantes y refugiadas. Prueba de ello es el caso reciente ocurrido en la fronteriza Tumbes, en el que soldados peruanos dispararon armas de fuego al aire para dispersar personas indefensas, entre ellos niños y niñas»⁴⁶. Se desconocen las órdenes dadas para este despliegue militar, pero la forma en que fueron interpretadas por los oficiales muestra poco apego al control civil.

⁴⁵ MARCHESINI, A., «Pronunciamiento de ex altos mando de las fuerzas armadas del Perú contra las declaraciones del candidato a la presidencia Pedro Castillo», *Defensa. Com*, <https://www.defensa.com/peru/pronunciamiento-ex-altos-mandos-fuerzas-armadas-peru-contr>, 26 de abril de 2021.

⁴⁶ DEUTSCHE WELLE, «Amnistía Internacional urge a Perú a retirar a militares de la frontera con Ecuador», recuperado de <https://www.dw.com/es/ammnist%C3%ADa-internacional-urge-a-per%C3%BA-a-retirar-a-militares-de-la-frontera-con-ecuador/a-56375809>, 28 de enero de 2021.

Ecuador es otro país difícil de catalogar. En tiempos de Rafael Correa hubo claras intenciones de cooptar a las fuerzas armadas, reproduciendo la lógica del militar como parte del pueblo, que promovía la revolución bolivariana. El ex presidente Correa tropezó con la fuerte defensa corporativa de las fuerzas armadas. Si bien pudo disminuir parte del complejo industrial-militar, debió admitir diversas situaciones, definidas por Correa como una anomalía que «llevaron a nuestras Fuerzas Armadas a intentar una especie de autarquía, prácticamente un estado paralelo, con su propio sistema de justicia, su propio sistema de educación, su propio sistema de salud, su propio sistema de seguridad social, su propio sistema empresarial, y algunos excesos como haberse convertido en la mayor poseedora de tierras del país»⁴⁷. En el año 2016 Correa removió a la cúpula militar por un innegable gesto de autonomía de las fuerzas armadas. La negativa a retornar 41 millones de dólares que la Procuraduría del Estado había detectado como un cobro en exceso fue cobijada por la cúpula militar que aseguró que defendería el patrimonio de los uniformados. Conjuntamente con otras medidas como decretar no se produzcan distinciones de ningún tipo entre oficiales y tropa; lo alejaron de los militares. Ni los aumentos de los salarios entre 2007 y 2010, ni las compras de equipamiento y las inversiones en infraestructura física, lograron que las fuerzas armadas se plegaran a las propuestas de Correa. Según dicen, su presencia territorial, su conglomerado empresarial y sus históricas vinculaciones con la población tenían mayor peso que asociarse a un presidente que es temporario, transitorio y no representa a toda la nación, como si sucede con las fuerzas armadas.

Lenin Moreno, rápidamente se despegó de su antecesor y nombró como ministro de Defensa al general retirado Oswaldo Jarrín Román. Bajo su mando, el ministerio de Defensa amplió la

⁴⁷ CORREA, R., «Discurso del Presidente de la República Rafael Correa en la Ceremonia de entrega de 709 nuevas unidades de transporte terrestre al Ejército Ecuatoriano», Guayaquil, recuperado de <https://www.presidencia.gob.ec/wp-content/uploads/2015/04/Discurso-entrega-de-unidades-7-abril-2015.pdf>, 7 de abril de 2015.

participación de militares en tareas de policía, inteligencia y gestión de riesgos. Ante las revueltas ciudadanas, Moreno agradeció la intervención militar: «No solo cuidaron la seguridad ciudadana, sino que colaboraron con abastecimiento de varios productos y atención médica»⁴⁸. Los militares volvían a tener protagonismo y estaban autorizados a reprimir. Rafael Correa aprovechó la situación para expresar por Twitter: «Soldados y policías de mi Patria: llegó la hora de la objeción de conciencia para negarse a seguir reprimiendo a sus hermanos». Ni los militares, ni las autoridades modificaron su postura ante un reclamo de un líder caído. Gran parte de las fuerzas armadas nunca se sintieron interpelados por su gobierno, ni apoyaron abiertamente a su sucesor Moreno.

Estos casos evidencian que las fuerzas armadas han recuperado poder. Ellas se instalan como partido político, reestablecen el orden social, se las dignifica como parte del pueblo consustanciada con sus valores, se les asigna un papel como educadores, se les otorgan beneficios y prebendas, y todo ello, sin que tengan que recurrir a un golpe de Estado. Todos los recursos que eran necesarios y legítimos al inicio de las transiciones a la democracia han sido desechados para que estos mandatarios se afirmen en el sillón presidencial. La renuencia y el temor a comandarlos dejó sin resolver los principios de control civil. Es cierto que fueron más peligrosas las dictaduras militares para la supervivencia de la sociedad. Pero en muchos de estos gobiernos, en los cuales los militares han retomado protagonismo, hay represión, limitaciones a la libertad de expresión, falta de transparencia en los gastos y actividades militares, ampliación de funciones de los oficiales, para las cuales no están preparados y demuestran su ineficiencia. Las personas de armas pasan mucho tiempo aisladas en sus propias bases. Son portadores de una ideología, de una visión particular de la vida política y social, de una educación y una disciplina propia. No son una elite. No son salvadores de la patria. Sin embargo, como se detalla en las páginas anteriores, cada vez abarcan

⁴⁸ EL TELEGRAFO, «Lenín Moreno respalda la labor de los militares», recuperado de <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/politica/3/moreno-respaldo-militares>, 28 de enero de 2020.

más roles, más decisiones, más asuntos del Estado. En la Tabla 1.1 se resumen las características de sus roles y funciones.

Tabla 1.1

Funciones de las fuerzas armadas

<i>País</i>	<i>Participación política</i>	<i>Seguridad interna</i>	<i>Cargos políticos</i>	<i>Manejo de crisis</i>	<i>Atención de la Salud</i>	<i>Revalorización discursiva</i>
Bolivia	NO	SI	NO	SI	SI	SI
Brasil	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Colombia	NO	SI	NO	SI	SI	NO
Cuba	SI	SI	SI	NO	SI	SI
Ecuador	NO	SI	NO	SI	SI	NO
El Salvador	SI	SI	NO	SI	SI	SI
México	SI	SI	NO	NO	SI	NO
Nicaragua	SI	SI	SI	SI	SI	NO
Perú	SI	SI	NO	NO	SI	NO
Venezuela	SI	SI	SI	SI	SI	SI

Fuente: Elaboración propia.

4. Comentarios finales

Desde el inicio de la pandemia, destacamentos de tropas han sido desplegados en centros urbanos de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Perú y Venezuela para realizar patrullajes, controlar retenes, cerrar temporalmente las fronteras y, en algunos casos, detener ciudadanos por violar disposiciones sanitarias. Esta desusada presencia de militares en las calles nos recuerda a un no tan lejano pasado dictatorial. Desde los años noventa ronda una pregunta que los gobiernos latinoamericanos no respondieron: ¿Cuál es la misión de las fuerzas armadas en las democracias de América Latina? Algunos sostienen que es un gasto desmedido para países que no

tienen conflictos territoriales. Para revertir esta opinión, alcanza con recurrir a los argumentos de Martínez: «La lógica de la desaparición de los ejércitos supone la renuncia, por parte de los Estados, al monopolio de la violencia en sus conflictos con terceros»⁴⁹. Otros visualizan a las fuerzas armadas como una institución multipropósito.

La militarización del espacio social se amplió con la utilización de las fuerzas y sus instalaciones para enfrentar al COVID-19. Muchos gobiernos, no solamente en América Latina, han recurrido a las fuerzas armadas, ya sea para equipar sus hospitales móviles y atender nuevos contagios, repartir alimentos entre las poblaciones carenciadas, patrullar las calles para controlar que los habitantes cumplan con la cuarentena, producir medicamentos para testear a enfermos, controlar las rutas y fronteras y cooperar con las policías. Estas tareas, que en países con una institucionalidad equilibrada y firme no producen un empoderamiento militar, en regiones como América Latina, con una institucionalidad débil, crea riesgos políticos. La mayoría de los países de la región no amparan una clara división de poderes. Esa presencia militar acostumbra a un patrullaje militarizado, a una nueva presencia de tanques en las calles, a ver uniformados en los puestos sanitarios, y todo ello, con un remanente de cultura autoritaria, que predispone al resurgimiento militar y a acostumbrar a la sociedad a un mayor umbral de violencia y una menor protección por medio de la ley. El empoderamiento de los militares es un camino —incierto— para el resurgimiento de modelos despóticos.

Así es también que la mayoría de los países de la región, tal como se ve en la Tabla 1.1, utilizan a los militares para ocuparse de la seguridad interna e hipotéticamente, reestablecer el orden. Es necesario tener presente que la preparación de soldados y policías es diametralmente opuesta. Los primeros deben aniquilar la capacidad de daño de un enemigo. Los segundos tienen que imponer la ley. La politización de los militares ha demostrado ser ineficaz para solucionar los problemas de seguridad. Asimismo, no colaboran en el mejoramiento de los cuerpos policiales. Por

⁴⁹ MARTÍNEZ, R., *op. cit.*, 2021.

cierto, la sociedad se muestra ambivalente, pues rechaza la represión; pero demanda mayor protección, sin que les preocupe avasallar la legalidad establecida.

Las fuerzas armadas no son un poder moderador. Todas las instituciones armadas de la región mantienen niveles de autonomía, en distinto grado; pero no es residual sino innata. La autonomía militar y el consecuente desinterés por la cadena de comando son elementos que socaban la democracia. Cuanto más se extienden los roles de las fuerzas armadas mayor es el riesgo de afectar la institucionalidad democrática de Latinoamérica. Habitarse a la presencia política de los militares naturaliza su accionar y disminuye el contralor ciudadano.

Posiblemente, se critique esta postura diciendo que en situaciones de emergencia, los militares pueden ofrecer una respuesta más efectiva. Seguramente agregarían que existen controles legislativos, jurídicos y del poder ejecutivo que fiscalizan a las fuerzas armadas, ya que la estructura de base es un sistema democrático. Alegarían, tal vez, que es la misma ciudadanía la que reclama la presencia de militares. Puede ser, sin embargo, los civiles a cargo de las administraciones en América Latina no erosionan la influencia militar. El control civil democrático ha sido y es parcial. Los ministerios de Defensa no desarrollaron un núcleo de expertos que conduzca con eficiencia al instrumento militar. Es más, nueve países de la región tienen como ministros de Defensa a oficiales. La autonomía militar y la tutela sobre asuntos públicos impide la consolidación de la democracia. Los militares son los profesionales administradores de la violencia. Sin embargo, se amoldan fácilmente a las demandas políticas. Los objetivos de supervivencia de los políticos no se encaminan hacia una reducción del dominio de los militares, por el contrario, los convocan para encubrir los déficit de gestión. Los empoderan como actor político. Los políticos, en democracia, tienen un papel que jugar: robustecer la democracia, la división del poder y el fortalecimiento de los partidos políticos. Por el contrario, el interés que los mueve es su propia permanencia en el poder, recurriendo a las fuerzas armadas.

Bibliografía

- AGUILAR, R., «Militarización de la administración pública», *Animal Político*, recuperado de <https://www.animalpolitico.com/lo-que-quiso-decir/militarizacion-de-la-administracion-publica/>, 26 de agosto de 2020.
- ALVES SOARES, S., «¿Volvieron los militares en Brasil? La democracia obstruida por la cuestión militar», *Nueva Sociedad*, n.º 278, noviembre-diciembre, 2018.
- ANDES, «Dossiê: Militarização do Governo Bolsonaro e Intervenção nas Instituições Federais de Ensino», Brasilia, recuperado de <https://issuu.com/andessn/docs/dossiemilitarizacao>, enero de 2021.
- BATTAGLINO, J., «Políticos y militares en los gobiernos de la nueva izquierda sudamericana», *Política y Gobierno*, CIDE, México D.F., vol. XXII, n.º 1, enero-junio, 2015, pp. 3-43.
- BRAVO, C. y RÍOS, J., «México: de la militarización al militarismo», *El País*, recuperado de <https://elpais.com/mexico/opinion/2020-12-02/mexico-de-la-militarizacion-al-militarismo.html>, 2 de diciembre de 2020.
- CALATRAVA PIÑERÚA, C. F., «Regresión político-militar: una aproximación al caso venezolano», *Pensamiento Propio*, n.º 51, Buenos Aires, 2020, pp. 119-158.
- CHILLIER, G. y LITVACHKY, P., «Es innecesario y peligroso militarizar la seguridad en la Argentina», *The New York Times*, recuperado de <https://www.nytimes.com/es/2018/08/17/espanol/opinion/opinion-fuerzas-armadas-decreto-macri.html>, 17 de agosto de 2018.
- COLLIER, D. y LEVITSKY, S., «Research Note: Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research», *World Politics*, 49, n.º 3, 1997, pp. 430-451.
- CORRALES, J., «Latin America Risks Becoming the Land of Militarized Democracies», *Americas Quarterly*, recuperado de <https://www.americasquarterly.org/article/latin-america-risks-becoming-the-land-of-militarized-democracies/>, 24 de octubre de 2019.
- CORREA, R., «Discurso del Presidente de la República Rafael Correa en la Ceremonia de entrega de 709 nuevas unidades de transporte terrestre al Ejército Ecuatoriano», Guayaquil, recuperado de <https://www.presidencia.gob.ec/wp-content/uploads/2015/04/Discurso-entrega-de-unidades-7-abril-2015.pdf>, 7 de abril de 2015.
- CUADRA LIRA, E., «Crisis, pandemia y protagonismo militar en Nicaragua», *Documento de Trabajo*, Fundación Friedrich Ebert, septiembre 2020.

- DAHL, R., *Democracy and Its Critics*, Yale University Press, New Haven, 1989.
- DÁVILA, A., «Ejército regular, conflictos irregulares: la institución militar en los últimos quince años», *Working Paper 4*, Paz Pública: programa de Estudios sobre Seguridad Justicia y Violencia. Universidad de los Andes, Bogotá, 2017.
- DEUTSCHE WELLE, «Amnistía Internacional urge a Perú a retirar a militares de la frontera con Ecuador», recuperado de <https://www.dw.com/es/amnist%C3%ADa-internacional-urge-a-per%C3%BA-a-retirar-a-militares-de-la-frontera-con-ecuador/a-56375809>, 28 de enero de 2021.
- DIAMINT, R., «A New Militarism in Latin America», *Journal of Democracy*, Johns Hopkins University Press, vol. 26, n.º 4, octubre de 2015, pp. 155-168.
- EIBL, F., HERTOG, S. y SLATER, D., «War Makes the Regime: Regional Rebellions and Political Militarization Worldwide», *British Journal of Political Science*, Cambridge University Press, 13 de diciembre de 2019, pp. 1-22.
- EL TELEGRAFO, «Lenín Moreno respalda la labor de los militares», recuperado de <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/politica/3/moreno-respaldo-militares>, 28 de enero de 2020.
- ELLSWORTH, B. y ARMAS, M., «El misterio de Maduro ¿Por qué los militares aún defienden al asediado presidente de Venezuela?», *Reuters Investigate*, recuperado de <https://www.reuters.com/investigates/special-report/venezuela-military-es/>, 28 de junio de 2019.
- FIGUEIREDO, J., «Coronavirus: los militares brasileños buscan minimizar el daño a su imagen por la gestión de Bolsonaro», *La Nación*, recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/coronavirus-militares-brasilenos-buscan-minimizar-dano-su-nid2410109/>, 1 de agosto de 2020.
- GHITIS, F. T., «Arce's Promise of "Unity" Rings Hollow in Bolivia», *World Politics Review*, recuperado de <https://www.worldpoliticsreview.com/articles/29503/in-bolivia-politics-of-division-remain-despite-arce-s-promise-of-unity>, 18 de marzo de 2021.
- GOLUB, G., «History exposes the problem with Biden's defense secretary nominee», *The Washington Post*, recuperado de <https://www.washingtonpost.com/outlook/2020/12/17/history-exposes-problem-with-bidens-defense-secretary-nominee/>, 17 de diciembre de 2020.
- GUERRERO, M., «On the back of the pandemic, the militarisation of Latin America is gathering momentum, analysts warn», *Equal Times*, recu-

- perado de <https://www.equaltimes.org/on-the-back-of-the-pandemic-the?lang=es#.YJHTIrVKg2w>, 6 de noviembre de 2020.
- HUNTINGTON, S. P., *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press, 1991.
- INFOBAE (a), «El mensaje de las Fuerzas Armadas de Perú en medio de la crisis», recuperado de <https://www.infobae.com/america/america-latina/2020/11/15/el-mensaje-de-las-fuerzas-armadas-de-peru-en-medio-de-la-crisis/>, 15 de noviembre de 2020.
- INFOBAE (b), «Tribunal de Cuentas apurará cuántos militares hay en el Gobierno de Bolsonaro», recuperado de <https://www.infobae.com/america/agencias/2020/06/17/tribunal-de-cuentas-apurara-cuantos-militares-hay-en-el-gobierno-de-bolsonaro/>, 17 de Junio de 2020.
- IRWIN, D., «La “MILITARIDAD”, una propuesta de militarización para la sociedad venezolana», *Tiempo y Espacio*, Centro de Investigaciones Históricas Mario Briceño Iragorry, Caracas, n.º 68, vol. XXXV, julio-diciembre, 2017, pp. 51-72.
- ISACSON, A., «In Latin America, COVID-19 Risks Permanently Disturbing Civil-Military Relations», *WOLA*, recuperado de <https://www.wola.org/analysis/latin-america-covid-19-civil-military-relations-policing/>, 20 de julio de 2020.
- JÁCOME, F., «Los militares en la política y la economía de Venezuela», *Nueva Sociedad*, *NUSO*, n.º 274, marzo-abril 2018, pp. 119-128.
- KUEHN, D. y LEVY, Y., «Global Material and Discursive Militarisation in Democracies», *GIGA Focus*, n.º 6, recuperado de <https://www.giga-hamburg.de/en/publications/22413934-material-discursive-militarisation-democracies/>, diciembre 2020.
- LEGRAND, D., «La militarización de la seguridad y la política en América Latina», *La Diaria Política*, recuperado de <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2019/11/la-militarizacion-de-la-seguridad-y-la-politica-en-america-latina/>, 16 de noviembre de 2019,
- LOZANO, D., «Controlado por Nayib Bukele, el Congreso destituye a la Corte y profundiza la deriva autoritaria en El Salvador», *La Nación*, recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/controlado-por-nayib-bukele-el-congreso-destituye-a-la-corte-y-profundiza-la-deriva-autoritaria-en-nid02052021/>, 2 de mayo de 2021.
- MANI, K., «The Soldier Is Here to Defend You.’ Latin America’s Militarized Response to COVID-19», *World Politics Review*, recuperado de <https://www.worldpoliticsreview.com/articles/28700/from-peru-to-venezuela-military-forces-take-the-lead-in-coronavirus-responses>, 21 de abril de 2020.

- MARCHESSINI, A., «Pronunciamiento de ex altos mando de las fuerzas armadas del Perú contra las declaraciones del candidato a la presidencia Pedro Castillo», *Defensa.Com*, <https://www.defensa.com/peru/pronunciamiento-ex-altos-mandos-fuerzas-armadas-peru-contr>, 26 de abril de 2021.
- MARTÍNEZ, R., «Ascensoristas, faroleros, espantapájaros o veterinarios: roles perversos para las fuerzas armadas», *Anuario Internacional CIDOB*, 2020.
- MATANOCK, A. M, y STANILAND, P., «The Militarization of U.S. Politics. How Trump’s Presidency Opened the Door to Armed Electoral Interference», *Foreign Affairs*, recuperado de <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-10-29/militarization-us-politics>, 29 de octubre de 2020.
- MEDEIROS PASSOS, A., «La militarización en América Latina en tiempos de Covid-19», *The Conversation*, recuperado de <https://theconversation.com/la-militarizacion-en-america-latina-en-tiempos-de-covid-19-154781>, 6 de febrero de 2021.
- MIZRAHI, D., «Nayib Bukele: cómo el “presidente más cool del mundo” se convirtió en un modelo de “autoritarismo millennial”», *INFOBAE*, recuperado de <https://www.infobae.com/america/mundo/2020/02/15/nayib-bukele-como-el-presidente-mas-cool-del-mundo-se-convirtio-en-un-modelo-de-autoritarismo-millennial/>, 15 de febrero de 2020.
- MONTERO, D. y REQUEJO, A., «Así es el refugio dorado donde viven los altos cargos de Maduro y sus familias», *El Español*, recuperado de https://www.elespanol.com/mundo/america/20170807/237226989_0.html, 8 de agosto de 2017.
- NEDER MEYER, E., «Militarization of Politics in Brazil Militarization of Politics in Brazil», *SSRN*, recuperado de <https://ssrn.com/abstract=3157090> o <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3157090>, 5 de abril de 2018.
- NODAL, «El Salvador: interpelan al ministro de Defensa tras la militarización de la Asamblea el 9 de febrero», *NODAL*, recuperado de <https://www.nodal.am/2020/08/el-salvador-interpelan-al-ministro-de-defensa-tras-la-militarizacion-de-la-asamblea-el-9-de-febrero/>, 21 de agosto de 2020.
- OEA, «CIDH expresa preocupación por proyecto de la ley sobre seguridad interior en México», recuperado de <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2017/200.asp>, 4 de diciembre de 2017.
- PÁGINA 12, «Luis Arce cambió la cúpula de las Fuerzas Armadas», *Página 12*, recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/306196-luis>

- arce-cambio-la-cupula-de-las-fuerzas-armadas, 17 de noviembre de 2020.
- PENIDO, A y SAINT-PIERRE, H., «En la cuerda floja de la democracia brasileña», *Revista Riberas*, Entre Ríos, Argentina, 25 junio de 2020.
- RAMALHO, A. J., DIAMINT, R. y SÁNCHEZ, L., «La militarización de la seguridad y el regreso de los militares a la política en América Latina», *Friedrich-Ebert-Stiftung*, recuperado de <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/16106.pdf>, marzo de 2020.
- TIRADO, E., «Ejército: ¿Leal o cómplice fiel de AMLO?», *Eje Central*, pp. 10-11, 18 al 24 de marzo de 2021.
- VALENCIA, A. y SÁNCHEZ, D., «Nada nuevo bajo el sol: represión y militarización de la seguridad pública en El Salvador», *Amnistía Internacional* <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2020/10/represion-militarizacion-seguridad-publica-el-salvador/>, 5 octubre de 2020.
- VERDES-MONTENEGRO ESCÁNEZ, F. J., «La (re)militarización de la política latinoamericana. Origen y consecuencias para las democracias de la región», *Documentos de Trabajo*, n.º 14, Fundación Carolina, 2019.
- VERDES-MONTENEGRO ESCÁNEZ, F. J. y RODRÍGUEZ-PINZÓN, E. M., «Bukele y las Fuerzas Armadas: un tándem que erosiona los contrapesos de la democracia salvadoreña», *Pensamiento Propio*, n.º 51, junio de 2020, pp. 205-232.
- VIVANCO, J. M., «Presidente Bukele, la fuerza bruta no es el camino para El Salvador», *The New York Times*, recuperado de <https://www.nytimes.com/es/2020/02/14/espanol/opinion/bukele-crisis-salvador.html>, 14 de febrero de 2020.
- WOLFF, J., «The Turbulent End of an Era in Bolivia: Contested Elections, the Ouster of Evo Morales, and the Beginning of a Transition Towards an Uncertain Future», *Revista de Ciencia Política*, vol. 40, n.º 2, Santiago, Chile, 2020, pp. 163-186.

Capítulo 2

■ ¿Qué se espera, en el siglo XXI, de unas fuerzas armadas constitucionales?¹

RAFA MARTÍNEZ

Tal y como nos adelantaba la introducción de esta obra, el monopolio de la violencia, que caracteriza y define a los Estados, se articula en torno a dos instrumentos: los ejércitos y las policías². Igualmente, al inicio se nos ha avanzado que el cambio profundo del orden mundial y las nuevas dinámicas de inseguridad —cambio de las amenazas y de los agentes de hostilidad— han abierto un profundo debate sobre la necesidad de las fuerzas armadas (en adelante FAS), así como sobre el abanico de sus misiones. Sobre

¹ Este capítulo, centrándose en el caso de España, completa y revisa dos trabajos precedentes que afrontaron, en esa ocasión con carácter general, la reflexión respecto del incremento de misiones en las fuerzas armadas y los perversos roles a las que éstas nuevas encomiendas —no pocas veces alejadas de la razón de ser de la milicia— pudieran abocar a la administración militar. MARTÍNEZ, R., «Ascensoristas, faroleros, espantapájaros o veterinarios: roles perversos para las fuerzas armadas», *Anuario Internacional CIDOB*, 2020. MARTÍNEZ, R., «Las Fuerzas Armadas y los roles a evitar después de la pandemia», *Revista de Occidente*, 474: 9-22 (2020). Una versión oral de este texto fue la conferencia que, organizada por el Parlamento de La Rioja y por el Departamento de Derecho de la Universidad de La Rioja, impartí el 26 de noviembre de 2021 como «XIX Lección sobre la Constitución» con motivo de la celebración anual del día de la Constitución.

² WEBER, M. (1959), *Politik als Beruf, Wissenschaft als Beruf*, Berlin-Munich. Verlag Dunker & Humblot. Cito a través de la edición española de 1967 *El Político y el científico*. Madrid. Alianza Ed.

todo ello profundizaremos en este capítulo, deteniéndonos en los riesgos que toda esa nueva dinámica multifuncional puede provocar en una administración armada, especializada y no siempre popular. No obstante, antes de profundizar en esos interrogantes, que son el hilo conductor de este libro, conviene detenerse, ni siquiera un momento, para responder a algunas cuestiones básicas que, pese a todo, no siempre resultan tan obvias como uno desearía: ¿Qué son las FAS? ¿Quiénes las componen? ¿Quién las manda? ¿Cuáles son sus misiones? Ello es relevante porque, en la mayor parte de las democracias de la tercera y cuarta ola, las FAS o eran El poder político o, cuando menos, uno de los principales resortes de éste³. En esta tesitura, no siempre ha quedado claro qué nuevo rol debían desempeñar los militares, y en no pocos casos, valga como ejemplo Chile, su condición de actor relevante durante el proceso de transición, les ha atribuido unos roles y dinámicas políticas que en nada han ayudado a la democratización⁴. Son bastantes los países latinoamericanos en los que las FAS se autoproclaman fundadores de la patria, lo que parece concederles una posición de referente moral incuestionable que les ubica, incluso, por encima de la ley⁵. Todavía resulta menos estimulante respecto de la democratización de los países que, ante las debilidades estatales de carácter estructural, se acuda inexorablemente a las FAS bajo el mito —erróneo— de que éstas son administradores altamente capaces⁶. Como he demostrado recientemente,

³ HUNTINGTON, S. P., *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, University of Oklahoma Press, 1991. Citamos por *La tercera ola. La democratización a finales del siglo xx*. Barcelona, Paidós, 1994.

⁴ MARTÍNEZ, R., «Objectives for democratic consolidation in armed forces», in D. R. MARES and R. MARTÍNEZ (eds.), *Debating Civil-Military Relations in Latin America*. Brighton, UK and Chicago, IL: Sussex Academic Press, 2014.

⁵ ROUQUIÉ, A., *El estado militar en América Latina*, Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 1984; STEPAN, A. «The new professionalism of internal warfare and military role expansion», in A. F. LOWENTHAL (ed.), *Armies and Politics in Latin America*, New York, NY: Holmes & Meier, 1986; LOVEMAN, B., *For La Patria: Politics and the Armed Forces in Latin America*, Lanham, MD: SR Books, 1999.

⁶ NORDLINGER, E., *Soldiers in Politics*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1977; DIAMINT, R. «A new militarism in Latin America», *Journal of Democracy*,

junto con Nicole Jenne, la utilización abusiva de las FAS como *administración comodín*, allí donde se estima que se carece de capacidad civil, lejos de colaborar en la construcción de un Estado sólido, provoca disfuncionalidades que dificultan desarrollar un eficaz aparato estatal⁷.

En cambio, en este sentido, la transición española a la democracia puede considerarse modélica puesto que eliminó de raíz todo el poder político atesorado por los militares desde la Restauración —allá por finales del siglo XIX— y se afanó en construir un, en aquel momento inexistente, estado del bienestar en el que la milicia no tendría relevancia, política o gestora, alguna. Las FAS dejarían de ser poder político para convertirse en administración, y su único cometido sería la defensa; tarea en torno a la cual debían estructurarse y formarse. De ahí, que convenga destacar las reformas emprendidas por el General Gutiérrez Mellado, vicepresidente primero del gobierno del presidente Adolfo Suárez, culminadas y reforzadas por el ministro de defensa del primer gobierno socialista, Narcís Serra. A través de ellas se pretendió (i) modernizar las FAS, (ii) apartarlas de poder político transformándolas en administración militar al servicio del gobierno y (iii) reducir su volumen hasta cifras coherentes con las necesidades y amenazas de un Estado democrático rodeado de socios comunitarios. El propio Serra nos ha marcado de un modo más extenso cuáles son los retos y cambios que han de producirse en la instancia militar para convertirla, en el marco de un proceso de transición democrática, en una administración militar democrática capaz de articular unas relaciones civiles-militares asentadas en la irrenunciable premisa de la supremacía civil⁸. Estas reformas son

26:4, 2015. <https://doi.org/10.1353/jod.2015.0066>. Sobre las faltas de capacidad en los Estados, véase: CENTENO, M. A., *Blood and Debt: War and the Nation-State in Latin America*, University Park, PA: Pennsylvania State University Press, 2002.

⁷ JENNE, N. y MARTÍNEZ, R., «Domestic military missions in Latin America: Civil-military relations and the perpetuation of democratic deficits», *European Journal of International Security*, 7, 2022: 58-85. <https://doi.org/10.1017/eis.2021.25>.

⁸ Narcís Serra, exministro de Defensa y exvicepresidente del gobierno de España, desde el ejemplo que representa para él la modernización y reforma de las fuerzas armadas españolas ha fijado, conceptualmente, las reformas que es-

especialmente remarcables pues hablamos de unas FAS que han evolucionado desde el liberalismo revolucionario, en los albores del siglo XIX, al fascismo a mitad del siglo XX y en el que muchas de las reformas de corte similar emprendidas durante esos ciento cincuenta años, como las de Azaña en la II República, fueron fuente de conflictos inextricables⁹. Así las cosas, formularé la respuesta a los interrogantes básicos que antes he formulado desde el texto constitucional español de 1978 en la convicción de que, pese a sus incongruencias y defectos, ello puede servir de guía para el ámbito latinoamericano en donde las mismas preguntas básicas no siempre han quedado resueltas tras sus transiciones democráticas. Sólo tras ello analizaré el impacto perverso que pueda tener en las FAS el cambio del sistema político mundial y de los riesgos y amenazas que de él se derivan. Esos cambios están generando una necesidad de un ejército distinto en sus capacidades e integrantes y, en no pocos Estados, en vez de afrontar esa nueva vuelta de tuerca modernizadora se ha optado por man-

tima imprescindibles en cualquier sistema político para superar con éxito las fases de transición y consolidación. Así, durante la transición cree necesario: (i) modificar la legislación sobre Defensa Nacional y (ii) reducir la presencia militar en otros campos de la administración. Para llegar a la anhelada consolidación democrática cree imprescindible: (i) la elaboración gubernamental de la política militar, (ii) la eliminación de los privilegios militares, (iii) la evolución del concepto de profesión militar desde el institucionalismo hacia el ocupacionalismo y (iv) la definición de nuevas misiones que las aleje del control interior. Alcanzado este nuevo escenario y con el fin de mantener y reforzar el carácter democrático de las FAS cree oportuno: (i) determinar gubernamental o parlamentariamente, con nitidez, el grado de autonomía de la institución, (ii) integrar a la sociedad en la definición de la política de defensa y (iii) definición de nuevas misiones, normalmente operativos internacionales. SERRA SERRA, N., «El control de las fuerzas armadas en la transición democrática», en Fundación CIDOB, *Nuevos temas de seguridad en América Latina*, Barcelona, CIDOB, 2002.

⁹ PAYNE S. G., *Los militares y la política en la España contemporánea*, París, Ruedo Ibérico, 1968; PAYNE S. G., *Ejército y sociedad en la España liberal: 1808-1936*, Madrid, AKAL, colección Manifiesto, 1977; SERRANO C., *La Guerre d'Afrique et ses répercussions en Espagne: idéologies et colonialisme en Espagne 1859-1904*, París, PUF, 1976; SERRANO C., *Final del Imperio: España 1895-1898* Madrid, Siglo XXI, 1984; BALLBÉ M., *Orden público y militarismo en la España constitucional: 1812-1983*, Madrid, Alianza, 1983.

tener inalterable la herramienta y hacerla útil confiriéndole encomiendas y atribuciones que nada tienen que ver con su equipación y formación; pero que las mantiene ocupadas. Algo que, si bien en el corto plazo puede ser visto como una excelente acomodación a los tiempos, pensando en el largo plazo debilitará la solidez de las administraciones del Estado, debilitará la supremacía civil de las relaciones civiles-militares y pone en riesgo la democraticidad de los Estados.

Generalmente, los atajos, lejos de ser un descuido del ingeniero representan una pésima opción; en este caso también. Lo mejor que nos puede ocurrir con una herramienta de seguridad es no tener que utilizarla nunca. Sin embargo, resulta caro tener adiestrado, equipado y a punto un cuerpo de seguridad. Pensar que mientras lo tengo, y no lo utilizo en aquello para lo que está previsto, lo mejor que puedo hacer es emplearlo, con carácter estructural, en otros cometidos, implica, como poco, desnaturalizarlo y muy probablemente tenerlo inutilizado y deficientemente adiestrado para cuando sea necesaria. Además, con toda seguridad, aquello que entre tanto realizaban, debería haberlo realizado otro cuerpo especializado, entrenado y equipado para ello. La buena voluntad y la obediencia son maravillosas para facilitar al responsable político su toma de decisiones; pero poco o nada tienen que ver con la eficacia e incluso con la eficiencia.

1. Definición constitucional de las fuerzas armadas

Al afrontar la exégesis constitucional de las FAS en la Constitución española de 1978 es obligado comenzar por el artículo 8 que nos responde, aparentemente, a dos de nuestros interrogantes: *Las Fuerzas Armadas, constituidas por el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire, tienen como misión garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional.* Ya sabemos quiénes son y, por tanto, quienes no son —todas las FAS son militares; pero no todos los militares forman parte de las FAS; por ejemplo la Guardia Civil—, así como qué cometidos han de desarrollar. No obs-

tante, un redactado tan escueto no es huérfano de problemas. No en vano, un texto constitucional que cuando, en su arranque, está enumerando a sus principales actores políticos, tras citar a partidos políticos, sindicatos y asociaciones de empresarios, se focaliza en las FAS, levanta, cuando menos, suspicacias. ¿Estamos, como he advertido en América Latina, ante los fundadores de la patria? ¿Son las FAS un actor político? ¿Pueden actuar como decisor político? Volveré a ello.

Tal y como acabo de indicar, entre las funciones que el vigente texto constitucional atribuye a las FAS figura la defensa de la soberanía. Esta soberanía reside en el pueblo español (art. 1.2) y éste conforma la nación española: patria común e indivisible de todos ellos (art.2). Pero al mismo tiempo, ese mismo precepto, el art. 2 —y parece que en ocasiones se olvide— reconoce y garantiza el derecho de autonomía de regiones y «nacionalidades». Concepto, este último, que no se define en toda la Constitución y que el diccionario de la RAE considera como: «condición y carácter peculiar de los pueblos e individuos de una nación». Por tanto, cuando el artículo 8 enumera como función de las FAS la defensa de la integridad territorial no está aludiendo, ni mucho menos, a la «unidad de destino en lo universal» que reclamara la fascista Falange. Tampoco se refiere a una unidad homogeneizadora e inquebrantable en que nos adoctrinó el franquismo a unas cuantas generaciones. La defensa de la integridad territorial del artículo 8 es la defensa de la articulación territorial que desarrolla la propia Constitución de 1978, y que reconoce esencialmente dos cuestiones: (i) la existencia de una nación española que fundamenta la Constitución y el sistema político democrático en su conjunto, y (ii) otras regiones y naciones que podrán gozar del derecho de autonomía dentro de ese entramado jurídico constitucional. Dicho de otro modo, los militares no pueden pretender imponer su propia visión de las cosas o jugar a ser intérprete constitucional. Ello es muy relevante puesto que, como nos explicó Agüero, durante la transición, entre los militares españoles detectó tres grupos. En primer lugar, el núcleo de duro franquista, minoritario, aunque intenso. El segundo componente era un exiguo grupo de demócratas, entre los que se contaba la UMD, que tenían

la portuguesa revolución de los claveles como ejemplo a seguir. Por último, el grueso de la milicia, al que daba igual el tipo de régimen siempre que no se alterasen lo que ellos entendían como las esencias del mismo: (i) la monarquía, (ii) el catolicismo y (iii) la unidad territorial¹⁰. A nadie puede sorprender la refractaria reacción que, en el seno los ejércitos, provocó la reinstauración provisional en 1977 del gobierno catalán, en 1978 del gobierno vasco y en 1979 del gallego y la generalización, a partir de 1981, de la condición de comunidad autónoma a todas las demás regiones. Pues bien, es esa articulación territorial de intensa descentralización política la que les corresponde proteger.

Puestos a comentar problemas, no es menor el que nos plantea la literalidad del art. 62h: *Corresponde al Rey: El mando supremo de las Fuerzas Armadas*. Los nostálgicos del drama rápidamente vieron en él un calco del artículo 6 de la Ley Orgánica del Estado de 10 de enero de 1967 que abría el título II dedicado a la Jefatura del Estado: (...) *ejerce el mando supremo de los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire; vela por la conservación del orden público en el interior y de la seguridad del Estado en el exterior*. Y no pudieron olvidar los artículos sexto y décimo de la ley de sucesión en la Jefatura del Estado de 26 de julio de 1947:

«En cualquier momento el Jefe del Estado podrá proponer a las Cortes la persona que estime deba ser llamada en su día a sucederle, a título de Rey o de Regente, con las condiciones exigidas por esta ley (...)

Para ejercer la Jefatura del Estado como Rey o Regente se requerirá ser varón y español, haber cumplido la edad de treinta años, profesar la religión católica, poseer las cualidades necesarias para el desempeño de su alta misión y jurar las Leyes fundamentales, así como lealtad a los Principios que informan el Movimiento Nacional».

¹⁰ AGÜERO, F., *Militares, civiles y democracia: la España posfranquista en perspectiva comparada*, Madrid, Alianza, 1995.

Sin embargo, todo este arpegio jurídico carece de solidez. Se trata de una apelación absurda puesto que el texto constitucional quiebra tajantemente con toda la legislación franquista que le contraríe —Disposición derogatoria— y el art.1.3 de nuestro texto constitucional es el que —mediante esa taurina fórmula alalimón que integra a la forma de Estado y a la forma de Gobierno— legitima a la Corona al optar por la monarquía parlamentaria. Por lo tanto, ese ejercicio del mando supremo nada tiene que ver con los Principios del Movimiento Nacional, ni con los poderes que la Jefatura de Estado franquista se había autoconferido. Pero es que, además, el artículo 64 introduce la herramienta del referendo mediante la que se entrega la responsabilidad política de los actos del monarca a los integrantes del gobierno, restando así el mando supremo como parte del poder simbólico atribuible a toda jefatura de Estado.

Este exclusivo papel simbólico engarza perfectamente con el artículo 97 que entrega al Gobierno la dirección de la administración militar y la defensa del Estado. Es decir, no sólo nos recuerda que el ejecutivo es quien dirige y gestiona la política de defensa, sino que nos advierte de la naturaleza de las FAS: son administración. Si bien ello parecería solventar la primera pregunta que le formulábamos a la Constitución ¿qué son las FAS? Sin embargo, pudiera pensarse que, dado que el artículo 8 está por delante del artículo 97, no se somete a éste y, por lo tanto, el 8 es preeminente. ¿De dónde podía nacer esa preeminencia? Para Manuel Fraga, de reconocer el hecho de que las FAS son «administración y algo más». Por su parte, Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón, argumentaba que obedecía a que el mando supremo recayese sobre el Rey. Ambas argucias discursivas fueron convenientemente refutadas por López Ramón en tanto que conceptos indeterminados, además de confundidos¹¹. Las FAS son administración. Única y exclusivamente administración, al servicio del gobierno que exista en cada momento. Eso sí, administración armada.

¹¹ LÓPEZ RAMÓN, F., *La función militar en el actual ordenamiento constitucional español*, Madrid, Trotta, 1995.

La ubicación del artículo 8 fue fruto del pacto, del consenso constituyente —seguramente presionado por la, entonces poco democrática, cúpula militar—; pero resulta indiscutible el carácter contradictorio, equívoco y engañoso que ese desdichado lugar le confirió. Además de las dudas jerárquicas entre el artículo 8.1 y el 97, ha fomentado interpretaciones tan descabelladas como que las FAS son el cuarto poder; o que pueden actuar en salvaguardia de sus funciones en cualquier momento sin necesidad de atender a requerimiento político alguno; es decir, que su preponderante ubicación respondía a que se les confería autonomía absoluta de gestión. Barcelona Llop ya nos explicó que mientras partidos, sindicatos y asociaciones de empresarios se deben a sus propios fines, ello, pese a su errónea ubicación, no ocurre con el ejército¹². De aceptarlo, decía, asumiríamos «la herencia de concepciones irreconciliables con los fundamentos de los regímenes democráticos»¹³. Porras Nadales atribuyó *culpa invigilando* a Enrique Múgica, responsable socialista de Defensa, quien, tras el discurso de la Pascua Militar de 1978, manifestó estar tranquilo porque allí se había hablado de un ejército al servicio de la sociedad¹⁴. Siendo loables las intenciones, la eficacia jurídica de éstas es nula. Y pese a que Blanco Valdés explica como «el artículo 97 y todas las leyes de desarrollo constitucional sobre la materia, no hacen otra cosa que plasmar de forma detallada tanto la supremacía de los órganos legislativo y ejecutivo del Estado en todo lo relativo a las políticas de defensa y militar, como la estricta subordinación de las FAS a esos órganos políticos del Estado democrático», creo que es Porras Nadales quien nos saca del entuerto al advertir que el *quid* de la cuestión está en el artículo 1.2, la soberanía popular de la que emanan todos los poderes del Estado¹⁵. De esa soberanía

¹² BARCELONA LLOP, J., «La organización militar: apuntes jurídico-constitucionales sobre una realidad estatal», *Revista de Administración Pública*, 110: 55-105, 1986.

¹³ *Ibidem*, p. 77.

¹⁴ PORRAS NADALES, A., «Ordenamiento de la defensa, poder militar y régimen constitucional en España», *Revista de Estudios Políticos*, 35: 183-235, 1983.

¹⁵ *Ibidem*; BLANCO VALDÉS, R., *La ordenación constitucional de la Defensa*, Madrid, Tecnos, 1988.

nía nace el legislativo, de éste, en nuestro sistema, el ejecutivo. Un gobierno que dirige las administraciones civil y militar. En definitiva, las FAS no están limitadas por el autocontrol anunciado en la Pascua Militar de 1978, sino por la soberanía popular.

Así las cosas, las presuntas confusiones que los artículos 8 y 62 pudieran generar quedan solventadas con la inexcusable interpretación sistemática del conjunto del texto constitucional. Ahora sí, nuestras preguntas iniciales resultan fácilmente respondidas: ¿Qué son las FAS? Una administración. ¿Quiénes las componen? El ejército de Tierra, la Armada y el ejército del Aire. La Guardia Civil son militares; pero no son FAS. ¿Quién las manda? El gobierno. ¿Cuáles son sus misiones? Las que figuran en el artículo 8 y las que han desarrollado las leyes orgánicas 6/1980 y 5/2005.

Quede prístino, por tanto, que FAS y fuerzas y cuerpos policiales, en tanto en cuanto son herramientas al servicio de los poderes del Estado, son Administraciones. No son una institución política —con poder— del Estado, son una Administración a la que se le asignan funciones específicas que desarrolla mediante acciones concretas en las que, llegado el caso, estarán autorizadas a ejercer la violencia. La característica que les hace diferentes al resto de las administraciones públicas y cuerpos funcionariales es que van armados; ese potencial uso de la violencia es pues parte de su naturaleza.

Sabido que tenemos Administración, entenderla, tal y como advirtió Renata Mayntz, pasa por estudiar su estructura, sus funciones y sus mecanismos de control¹⁶. Eso nos hará percibir que toda Administración tiene asignada una competencia, o varias, que desarrolla mediante una cascada de funciones que, a su vez, se materializan en acciones concretas. Dicho de otro modo, ser Administración implica disponer, con carácter genérico, de un marco legal habilitante, y de una Planificación estratégica que está mirando al corto y medio plazo. Las leyes nos explican, con vocación de permanencia, la tríada de que nos habló Mayntz. Mientras que,

¹⁶ MAYNTZ, R., *Soziologie der öffentlichen Verwaltung*, Heidelberg, C.F. Müller Juristischer Verlag GmbH. Edición española de 1985, *Sociología de las administraciones*, Madrid Alianza Editorial, 1978.

la planificación, sin contravenir el marco legal, determina objetivos temporales y coyunturales que luego se alcanzan mediante acciones concretas.

Por tanto, las FAS tienen por funciones permanentes las que determinen la Constitución y las Leyes de Seguridad y Defensa. Expresado con diferentes formulaciones todos los países confluyen en otorgarles la defensa de territorio, de sus ciudadanos y de las pautas de convivencia que éstos se han autoconferido mediante sus instituciones representativas. Vinculadas a éstas, anualmente, o en períodos de habitualmente no más de diez años, han alcanzar aquellas metas que establezca la Estrategia de Seguridad Nacional —en su defecto el Libro Blanco de la Defensa o cualquier otro documento de naturaleza estratégica que cree el gobierno—¹⁷. Así pues, sus funciones y las acciones concretas que desarrollen están circunscritas a ambos textos; legales y estratégicos.

De una lectura un poco más precisa del texto constitucional y de las dos leyes orgánicas de Defensa nacional que han regido desde la aprobación del texto constitucional, podemos colegir, sin temor a equivocarnos, que la competencia que activa el uso de las FAS es la Defensa Nacional y que las funciones que por ello se le atribuyen son seis. Las cuatro que figuran en el texto constitucional: (i) garantizar la soberanía, (ii) garantizar la independencia de España, (iii) defender la integridad territorial y, (iv) defender el ordenamiento constitucional. La que recoge el artículo segundo en las dos leyes orgánicas de defensa, la derogada y la vigente: (v) proteger la vida de la población y los intereses de la patria. Función que el artículo 15.3 y 4 de la LO5/2005 desglosa en:

Las Fuerzas Armadas, junto con las Instituciones del Estado y las Administraciones públicas, deben preservar la seguridad y bienestar de los ciudadanos en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas.

¹⁷ MARTÍNEZ, R., «Estrategias Nacionales de Seguridad ante los riesgos y amenazas transnacionales», *Reflexión Política*, 40:10-20. Instituto de Estudios Políticos, Universidad Autónoma de Bucaramanga —UNAB— (Colombia) 2018.

Las Fuerzas Armadas pueden, asimismo, llevar a cabo misiones de evacuación de los residentes españoles en el extranjero, cuando circunstancias de inestabilidad en un país pongan en grave riesgo su vida o sus intereses.

Por último, el mismo artículo 2 de la Ley orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional amparándose en el Preámbulo constitucional —*La Nación española, deseando establecer la justicia, la libertad y la seguridad y promover el bien de cuantos la integran, en uso de su soberanía, proclama su voluntad de: Colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la Tierra*— introdujo la sexta función: (vi) contribuir a la preservación de la paz y seguridad internacionales, en el marco de los compromisos contraídos por el Reino de España. Función que el artículo 15.2, de esa misma norma, concreta explicando que:

Las Fuerzas Armadas contribuyen militarmente a la seguridad y defensa de España y de sus aliados, en el marco de las organizaciones internacionales de las que España forma parte —recordemos que son UE, OTAN, OSCE y NNUU, así como al mantenimiento de la paz, la estabilidad y la ayuda humanitaria—.

Quizás conviene detenerse un momento en las operaciones internacionales de paz y en la actuación, nacional e internacional, ante catástrofes y calamidades, porque si bien resultan irreprochables por el fin que persiguen, levantan severas dudas respecto de si son parte integrante de la competencia habilitante. Recordémoslo, la Defensa nacional.

Un par de realidades confluyen a la hora de afrontar esta cuestión. Por un lado, la pésima imagen que la sociedad española tenía de lo militar al inicio de la transición¹⁸. Por otro, la imperio-

¹⁸ MARTÍNEZ, R. y DURÁN, M., «International Missions as a Way to Improve Civil – Military Relations: The Spanish Case (1989-2015)», *Democracy & Security*, vol. 13 (1): 1-23, 2017. <https://doi.org/10.1080/17419166.2016.1236690>.

sa necesidad de todos los cuerpos burocráticos de modernizarse y redefinirse so pena de caer en la esterilidad. Si nos detenemos en la mala imagen, es de todos conocido que, tras tres años de enfrentamiento, la victoria de las tropas insurgentes implicó la conversión de la entonces República en un sistema no democrático, con Franco a la cabeza, que evolucionó, según Ramírez, desde el totalitarismo inicial al autoritarismo final¹⁹. La dictadura franquista no fue una dictadura militar al uso, sino la dictadura de un militar que articuló un triángulo de poder sobre el que se sentía protegido, y con el que controlaba a la sociedad desde todos los ángulos: el ejército, la iglesia católica y el partido fascista único FET-JONS. Durante los cuarenta años del régimen franquista, nos recuerda Viñas que, las FAS jugaron un papel central en el sistema, encargadas no solamente de la defensa, sino esencialmente de la seguridad interior, mediante el control de la ciudadanía y la represión de la disidencia²⁰. El dictador murió en una cama de hospital en noviembre de 1975 y hubo que esperar hasta verano de 1976 para que el Rey Juan Carlos I nombrase a Adolfo Suárez. Sólo entonces pudo iniciarse, no sin enormes dificultades —algunas provocadas por el ejército—, un proceso de transición a la democracia²¹.

La paulatina apertura democrática que las reformas del gobierno Suárez implicaban provocó, en más de una ocasión, airadas contestaciones de la cúpula militar. Tal y como he explicado, tres esencias eran intocables según el criterio de ésta: la unidad de la

¹⁹ RAMÍREZ JIMÉNEZ, M., *España: 1939-1975. Régimen político e ideología*, Barcelona, Guadarrama. Colección Punto Omega, 1978.

²⁰ VIÑAS, A., «Los pactos con EEUU 1953-1976. Una visión estructural», en F. PUELL DE LA VILLA y S. ALDA MEJÍAS (eds.), *Fuerzas Armadas y políticas de defensa durante el franquismo*, Madrid, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2010: 271-2.

²¹ MARAVALL, J. A., *La política de la transición*, Madrid, Taurus, 1982; TEZANOS, J. F. y otros, *La transición democrática española*, Madrid, Sistema, 1989; COTARELO, R. (ed.), *Transición política y consolidación democrática. España (1975-1986)*, Madrid, CIS, 1990; EL PAÍS, *Memoria de la transición*, Madrid, Diario El País SA, 1995; PANIAGUA SOTO, J. L. y MONEDERO, J. C. (eds.), *En torno a la democracia. Temas abiertos del sistema político español*, Tecnos, Madrid, 1999.

patria, el catolicismo y la monarquía²². Así las cosas, la legalización del Partido Comunista, la articulación territorial en comunidades autónomas, la discusión sobre si la forma de Estado debería ser una Monarquía o una República, la aconfesionalidad del Estado y el permanente y duro azote de la banda terrorista ETA en aquellos años, dio alas a un grupo de militares —pequeño, aunque con mucho poder todavía— nostálgicos del franquismo y refractarios con la democracia, hasta el extremo de intentar un golpe de Estado en 1981.

Es cierto que el triunfo de la transición democrática y el subsecuente ingreso en la, entonces, Comunidad Económica Europea —CEE— rompió con el pasado de represión política; pero dejó un poso cultural mucho más lento de superar. Así, por ejemplo, pasados diez años de la muerte del dictador, el militar español atesoraba una negativa carga política y no estaba socialmente bien considerado —un 47% de los jóvenes españoles los percibía profesionalmente incapaces y un 37% capaces—²³. La sociedad identificaba ejército con franquismo. Los datos de la encuesta mundial de valores muestran que durante la década de los ochenta y noventa, las FAS eran vistas como una de las instituciones que menos confianza merecían por parte de la sociedad; además, de ser vistas como incapaces de defender el país. La profesión militar tenía muy poco prestigio²⁴, y el servicio militar obligatorio era considerado por un 42% de los españoles como una experiencia desagradable²⁵. En los noventa, sólo los partidos políticos eran una institución peor valorada que las FAS²⁶. Como hace tiempo sostuvimos el profesor Díaz y yo: No estamos ante una sociedad

²² AGÜERO, *op. cit.*

²³ Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) estudio n.º 1518, de marzo de 1986.

²⁴ La primera vez que tenemos constancia de que el CIS integrase a los militares en un ranking de prestigio profesional es el año 1989. En esa ocasión presentó a los entrevistados siete profesiones y solicitó que se ordenasen de primera a última. Los militares quedaron relegados a la última posición. CIS, estudio n.º 1784. El ranking resultante fue: 1.º Doctor, 2.º Catedrático, 3.º Jueces, 4.º Ingenieros, 5.º Arquitecto, 6.º Abogados y 7.º Oficial militar.

²⁵ CIS estudio n.º 1784 (1989).

²⁶ CIS estudio n.º 1870 (1990).

pacifista, sino que más bien presenta rasgos de un antimilitarismo más visceral que racional²⁷. Mejorar esa pésima percepción requería una gran cantidad de actividad muy paciente²⁸. Esa enorme distancia de las FAS españolas para con la sociedad a la que deben servir implicó que, a partir de 1992, los sucesivos gobiernos preconizaron alcanzar una cultura política de defensa que entendiera los esfuerzos de cambio que estaban realizando las FAS, que asumiera la necesidad de la defensa y comprendiese, y valorase positivamente, las políticas que en este sentido se desarrollasen²⁹.

La situación dio un vuelco en torno a 2015, cuando un barómetro del CIS mostró que la guardia civil, la policía nacional y las FAS eran las instituciones mejor valoradas por la ciudadanía³⁰. Por encima de los gobiernos y parlamentos regionales, el tribunal constitucional, el defensor del pueblo, la monarquía, los medios de comunicación, los sindicatos, el consejo general del poder judicial y la iglesia católica. Esa evolución no ha sido flor de un día pues en el Estudio Europeo de Valores, realizado por la Fundación BBVA en 2019, persiste la tendencia³¹. Las universidades, la policía, las organizaciones públicas dedicadas a la investigación y el ejército se sitúan en los primeros lugares del ranking de confianza institucional, mientras que por debajo del umbral del punto medio de confianza se ubican los partidos políticos, las redes sociales, los bancos, los gobiernos nacionales y las instituciones religiosas.

No obstante el cambio de tendencia, y la mejora de la opinión pública sobre los militares, no parece, en cambio, que ese anhelado

²⁷ MARTÍNEZ, R. y DÍAZ, A., «Spain: an equation with difficult solutions», en CAFORIO, G. y KÜMMEL, G. (eds.), *Military Missions and Their Implications Reconsidered: The Aftermath of September 11th*, Elsevier, 2005.

²⁸ MARTÍNEZ, R. y DÍAZ, A., «Threat Perception: New Risks, New Threats and New Missions», en CAFORIO, G. (ed.), *Cultural Differences between the Military and Parent Society in Democratic Countries*, Elsevier, 2007.

²⁹ MARTÍNEZ, R., *Los mandos de las fuerzas armadas españolas del siglo XXI*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 2007; BUENO, A., «La cultura de seguridad y defensa: una propuesta de análisis conceptual desde la ciencia política», *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 8: 41-70, 2016.

³⁰ CIS estudio n.º 3080 (2015).

³¹ <https://www.fbbva.es/noticias/los-europeos-confian-en-el-estado-y-en-sus-grupos-profesionales-e-instituciones-pero-no-en-los-politicos/>.

cambio cultural de los españoles respecto de la política de defensa se haya conseguido. No en vano, en 2017 todavía un 33% de los españoles no cree justificado que el Gobierno ordene una acción militar si nuestro territorio es invadido³². No es de extrañar, por ello que la Directiva de política de defensa de 2020 sigue fijando entre sus objetivos: «se fomentará la Cultura y Conciencia de Defensa como instrumento para mejorar el conocimiento e identificación del ciudadano con sus Fuerzas Armadas» y que los gobiernos busquen, con insistencia, actividades tangenciales a la política de defensa; pero que refuerzan la percepción social positiva respecto de las FAS³³. Como demostré en un trabajo con la profesora Durán Cenit, son la participación de las tropas españolas en operaciones de paz, así como en ayuda en catástrofes y calamidades, las responsables del cambio de tendencia en las percepciones³⁴. Si se me permite, una visión un tanto naïf de lo que son unas FAS.

2. Faroleros y ascensoristas

He indicado, también como la necesidad constante de modernizarse, y en no pocas ocasiones, de reinventarse, está también presente en las dos funciones que no constan en el texto constitucional; pero que, hoy por hoy, resultan la razón de ser de los ejércitos españoles. No en vano, los dos mayores temores de toda burocracia son caer en la obsolescencia o en la esterilidad; lo que en trabajos precedentes he denominado las metáforas del farolero o del ascensorista³⁵.

Desde mediados del siglo XVIII muchas de las grandes ciudades europeas disponían de un cuerpo de *faroleros* que, cada atardecer, procedían con la mecha a encender todos los faroles, en sus inicios de aceite y a partir del siglo XIX de gas, que iluminaban la vía pública. Al alba procedían a apagarlos y limpiarlos. La irrupción

³² CIS, estudio n.º 3188 (2017).

³³ <https://www.defensa.gob.es/defensa/politicadefensa/directivapolitica/>.

³⁴ MARTÍNEZ y DURÁN, *op. cit.*

³⁵ Véase nota 1.

de la luz eléctrica y la sustitución de todos los faroles por piezas eléctricas eliminaron de raíz la tarea de este cuerpo. Los faroleros quedaron obsoletos y el cuerpo fue desmantelado. Por tanto, cuando aludo al militar en rol de farolero estoy pensando en el inmovilismo funcional. En no ser capaz de anticiparte, o cuando menos amoldarte, a las nuevas realidades y verte fagocitado por los cambios que te superan y a los que no te has sabido actualizar.

Seguir preparándose para la Guerra contra un rival fronterizo cuando esas amenazas no existen es un tanto anacrónico (hasta hace no muchos años, y siendo ya Francia y España socios comunitarios, nuestro Estado Mayor del ejército se preparaba, como ejercicio táctico, contra una invasión de tropas francesas por los Pirineos). Por el tipo de amenazas que hoy existen y por la naturaleza de los potenciales agentes hostiles, hoy se necesitan ejércitos pequeños, altamente cualificados y equipados, con capacidad de movilidad ligera e inmediata e interoperables con sus aliados. Todo lo que no sea eso es prepararse, equiparse y formarse para una función de farolero —obsoleta— es decir, que ya nunca se producirá y que les abocará a su extinción. Sin embargo, esa apuesta por la modernización pasaría por reducir el número de efectivos, algo que, de entrada, en muchos países rechazan los altos mandos y los políticos. Los primeros porque ser menos supone perder capacidad de presión y menor necesidad de mandos. Los segundos porque temen contrariar a una Administración que puede ser un enemigo, cuando menos latoso, si no peligroso.

El *ascensorista* es un desempeño laboral que se supone que prestigia el edificio, que nos presta un servicio y que confiere seguridad a sus ocupantes. Sus funciones se reducen a cantar la planta a la que se accede, demandar a qué altura se quiere ascender y ser el gestor de la botonadura. Pero, si el ascensor se estropea, si se para entre planta y planta, ¿qué puede hacer por nosotros, que nosotros no pudiésemos hacer? Nada. No maneja ningún sistema de desalojo, ni nada similar. Todo lo más activa el interfono y solicita ayuda externa. En definitiva, es una profesión que transmite una sensación de seguridad que, llegada la hora de la verdad, es ilusoria. Una figura perfectamente prescindible por innecesaria; casi ornamental.

Cualquier funcionario con vocación de servicio protestaría si estuviera desempeñando misiones ilusorias o estériles. Sin embargo, los componentes disciplinario y obediente, que son seña de identidad de los ejércitos, les hacen soportar estoicamente desempeños de ascensorista. Desde el poder político la justificación —por supuesto equivocada y cortoplacista— sería: mejor hacer algo que provoca sensaciones de seguridad, aunque sean ilusorias, que no hacer nada.

Pues bien, podría argumentarse que los riesgos de devenir farolero o seguir siendo ascensorista explicarían esa asunción de funciones que, en un primer momento resultaban anecdóticas y generaban, incluso, rechazo en los mandos militares por quebrantar en normal funcionamiento de las unidades —recordemos que el ex Secretario general de NNUU Dag Hammarskjöld reconoció que las operaciones de paz no eran tareas de militares; pero que no había nadie mejor capacitados que ellos—, y que hoy son, no sólo su función principal, sino, incluso, las responsables de la organización y preparación de nuestros efectivos. Pero avancemos un poco más en el cambio internacional de paradigma para saber de qué estamos hablando.

Desde la caída del Muro en 1989, no resulta novedoso afirmar que el sistema político mundial está en transformación. Algo que tras la acometida del COVID-19 cabrá decir que será radical. No en vano, las amenazas entre Estados que, de tensionarse, podían transformarse en un conflicto bélico, hoy son casi residuales. Es decir, ese modelo de seguridad convencional vista como un juego de suma cero, en el que la fuerza y el potencial intimidatorio de cada contendiente se medían según su capacidad armamentística y militar se ha desvanecido. Otro tanto cabe afirmar de, como sugería Maquiavelo a su Príncipe, vincular el poder del gobernante a la potencia de su ejército, o entender, al estilo de Clausewitz, que cuando política ha agotado todos sus argumentos, la guerra con otro Estado es la continuación natural³⁶.

³⁶ MAQUIAVELO, N. (1532), *Il Principe* Edición española de 1982, *El Príncipe*, Madrid EDAF; CLAUSEWITZ, C. von (1832), *Von Kriege*. Berelin. Ferdinand

Hoy las amenazas son, por ejemplo, el terrorismo, los ciberaques, las *fake news*, la desinformación, el crimen organizado, el cambio climático, las epidemias y pandemias. De ahí, que cuando hablamos de seguridad nacional, la máxima romana de *Si vis pacem para bellum*, ya no sea el referente. En su lugar aparecen palabras como multilateralismo, interoperabilidad, resiliencia, proacción, aproximación integral, coordinación entre administraciones, potenciadores del riesgo, desarrollo y diplomacia. Incluso el concepto de guerra, entendida como enfrentamiento entre ejércitos estatales, también está en entredicho. En la actualidad, hablamos de guerras asimétricas, híbridas, tecnológicas, de zona gris, de cuarta generación, de espectador deportivo³⁷. Hoy uno de los contendientes puede no ser un Estado. Esos actores generadores de riesgo pueden ser grupos de fanáticos religiosos, crimen organizado, populismos, extremismo radical que pueden ser causantes de ataques terroristas, migraciones masivas incontroladas, contaminación informativa. En buena lógica, no cabe defender, como antaño, que las FAS son la herramienta responsable, con mayúsculas, de la seguridad. Es más, en ocasiones pueden ni ser el instrumento adecuado. Sólo como detalle evolutivo, en la Estrategia Española de Seguridad de 2011, bajo diferentes fórmulas, lo militar aparece indicado cuarenta y seis veces; en cambio, en la Estrategia de Seguridad Nacional de 2017 son ya sólo catorce las referencias y trece en la de 2021.

Tenemos, por tanto, unos Estados que se articulan como monopolizadores de la violencia mediante una administración denominada ejércitos que esencialmente es la encargada de proteger, ante ataques de terceros Estados, el territorio y sus ciudadanos. Sin embargo, la intensa dinámica de cambio que se vive en el

Dummler. Edición española de 1999, *De la Guerra*. Madrid. Ministerio de Defensa de España.

³⁷ NEWMAN, E., «The New Wars debate: a historical perspective is needed», *Security Dialogue*, 35(2): 173-189 (2004); MCINNES, C., «Spectator-Sport War: The West and Contemporary Conflict» (Boulder, CO.: Lynne Rienner, 2006); MARTÍNEZ, R., DURÁN, M., DÍAZ, A. M., ADE, I. y PADILLA, F., «Lecciones aprendidas de la participación española en guerras asimétricas (2000-2012)», *Resultats de la Recerca*, 3: 24-39. Institut Català Internacional per la Pau, 2012.

orden mundial está, parece, condenando a la milicia a la inanidad. ¿Qué hacer en esta coyuntura con los ejércitos? Como mínimo deben ser repensados. Una alternativa, que por inocente se deslegitima, es entender que ante la inutilidad de la guerra y la obsolescencia de la misma y por ende de los ejércitos, lo mejor es prescindir de ellos. Argumento que desatiende la máxima principal en toda tregua, armisticio, alto el fuego o cese de hostilidades: todos los contendientes han de estar conformes. De lo contrario, siempre habrá quien opte por beneficiarse del que esté desguarnecido. Otra opción, la que yo sostendré, he dado en llamarla la «lógica de las tres r»: implica *redefinir* sus funciones, *redimensionar* su volumen y, para ello, *reconvertir* una parte de sus efectivos.

3. La lógica de las tres «r»

La lógica de la desaparición de los ejércitos supone la renuncia, por parte de los Estados, al monopolio de la violencia en sus conflictos con terceros, y entender que en esas crisis internacionales en las que pueda verse envuelto jamás se llegará a la fase violenta; siempre se solventarán antes. Tener una herramienta de seguridad que no utilizamos es lo mejor que nos puede ocurrir; estamos asegurados, pero no se han materializado los riesgos. Sin embargo, aunque nos brinda protección —potencial— tiene costes, normalmente onerosos. Es lo que podríamos pensar de la rueda de repuesto de los coches. Son caras y ocupan mucho espacio; además, si ahora ya no pincha nadie. ¡Ay de ti como pinches! Sin rueda ya no sales solo, necesitarás que un tercero, una grúa, te socorra. Serás dependiente. Sin embargo, invertir en seguridad no es popular puesto que es caro, no suele aportar un suculento caudal de votos, son recursos que tienden a caducar y, como ya he advertido, lo mejor que puede pasar es no tener que activarlo. Expresado como un eslogan electoral: Invertir en seguridad es caro y no da votos. Y, como ya he expresado, lo más deseable es que esa inversión se consuma asegurándonos potencialmente; pero sin tener que poner nunca en funcionamiento su capacidad para hacerlo.

La lógica de las tres «r» (redefinir, redimensionar, reconvertir) pretende modernizar la administración militar bajo la idea de: (i) replantearse acomodar sus funciones a los nuevos escenarios de amenazas y agentes amenazantes, *redefinir*; (ii) reducir el tamaño de los ejércitos a las nuevas dinámicas de enfrentamiento armado, *redimensionar*; y (iii) transformar los excedentes humanos, mediante formación y equipamiento, en herramientas novedosas que acometan los nuevos retos de seguridad a que han de enfrentarse hoy en día los Estados y que poco o nada tienen que ver con lo militar; es decir, *reconvertir*, tal y como en su día ocurrió con la Guardia Civil y podría —entiendo que debería— pasar con la Unidad Militar de emergencias (UME)³⁸. Seguirían siendo militares —algo que impactaría en su formación inicial, en su ethos y en su régimen interno; pero no serían FAS—.

En este delicado proceso son muchas las presiones e intereses en juego. Por un lado, nos encontramos con el innegable deseo de cualquier administración —y los militares, no lo olvidemos, lo son— de mantener efectivos y presupuesto. Por otro, existe la enorme tentación, por parte de los gobiernos, de convertir a las FAS en un obediente recurso para cualquier cosa. Un perfecto comodín, tal y como he sostenido muy recientemente en un estudio sobre América Latina, junto con la profesora Jenne³⁹. No en vano, se trata de un cuerpo administrativo jerarquizado, disciplinado y por momentos, abnegado.

En definitiva, he determinado que son tres la «r» necesarias para la puesta al día de las FAS porque creo necesario determinar nítidamente para qué queremos ejércitos; porque estoy seguro que de ello surgirá la necesidad de un ejército menor, pero más técnico; y porque no creo que haya que abandonar los excedentes a su suerte, sino aprovechar su formación, capacidades y vocación

³⁸ Sobre la Guardia Civil véase SILVA, L. *Sereno en el peligro. La aventura histórica de la Guardia Civil*. Madrid, EDAF, 2011. Respecto de la UME véase MARCOS INGELMO, J. (coord.), *10 años UME 2005-2015. Empieza la historia*, Madrid, Oficina de Comunicación Pública, Ministerio de Defensa, 2015; y para estar actualizado, su propia página web: <https://www.defensa.gob.es/ume/CONOCENOS/que-es/>.

³⁹ JENNE y MARTÍNEZ, art. cit.

de servicio para adaptarlos, fuera ya de las FAS —aunque ello no tenga porqué forzosamente comportar su pérdida de la condición militar— a otros cometidos. No obstante, como en cualquier otra dinámica que abordemos en cualquier ámbito organizativo, hay una cuarta «r» que siempre ha de estar presente: la racionalidad. Si en la activación en de las tres «r» no tenemos en cuenta una cuarta «r» y caemos en la vorágine centrífuga de las diferentes presiones que se enarbolan ante cualquier retoque —no digamos un *aggiornamento* o una reforma—, corremos el riesgo de asignar a las FAS algunos roles que me atrevo a catalogar de perversos, no sólo para la naturaleza operativa de las FAS, sino para el desarrollo de otras burocracias especializadas, e incluso, para la pervivencia misma de la democracia. Además, tal y como luego explicaré, esa sobreexcitación funcional de las FAS puede conducirnos a las metáforas del espantapájaros o del veterinario.

4. Espantapájaros y veterinario

Imaginemos que estamos en un viaje transoceánico en un avión y un pasajero padece algo parecido a un infarto. Por megafonía solicitan si hay algún médico entre el pasaje. Pasan los minutos y reclaman si alguien trabaja en el campo de la salud. Ya casi han pasado diez minutos e insisten en que hay un pasajero en riesgo vital y piden la colaboración de un médico, enfermero, alguien dedicado al mundo sanitario. En ese momento se levanta un pasajero y le dice a la azafata: —soy *veterinario*—. Todo el mundo suspira, por fin una solución. En cambio, pensemos en que el presidente de gobierno de un Estado anunciase que ante la falta de médicos en el país se había decidido cubrir, con carácter permanente, esas vacantes con veterinarios. No resultaría halagüeño ponerse enfermo en ese país.

Un militar bajo la metáfora de veterinario estará desempeñando, presumiblemente con mucha dignidad —pero probablemente con poca pericia—, todo tipo de funciones que le reclame el gobernante. La perversidad de ese intercambio radica en que para el político un funcionario obediente y sin derechos sindicales es

un caramelo. Por su parte, los militares son conscientes de que hoy, y más con la coyuntura socioeconómica existente, por funciones y misiones, no se justifica ni su presupuesto, ni, sobre todo, su cantidad de efectivos. Por ello, la idea de ser multitareas de asumir y afrontar el cometido que sea, con tal de hacerse necesarios —mejor aún, imprescindibles— y justificar así todos sus efectivos y volumen presupuestario. Podríamos decir que el rol del veterinario es la modernización perversa de quienes se han visto faroleros. En vez de redefinirse y modernizarse para seguir haciendo frente a sus nuevas farolas, ahora eléctricas, aceptan seguir siendo denominados militares a cambio de hacer de policías, de maestros, de barrenderos, de sanitarios... de lo que les pidan.

Al *espantapájaros* se le ubica en un campo tras la siembra para que su sola presencia inmóvil, pero batido por el viento, espante a las aves y éstas no se coman las semillas y arruinen la siembra. Pobres de nosotros como algún ave intrépida, o despistada, se pose junto a él y se brinde una pitanza sin que, claro está, el espantapájaros haga nada. En muy poco rato quedará esquilada la siembra.

Pensando en las FAS, como espantapájaros se trataría de la asignación de misiones que son necesarias y consecuentes con la Defensa Nacional; pero para las que está mal preparado y/o equipado. Gobernantes y militares son conscientes de que eso es así; pero se trata de tranquilizar a la sociedad, de que parezca que el Estado puede hacer frente a las amenazas con los medios de que dispone. ¡Qué no cunda el pánico! Sin embargo, a la larga el militar cae en descrédito porque no cumple la misión y se le culpa de ser inútil (aviones que no vuelan por carencia de combustible, pilotos que sólo vuelan en simulador, submarinos que se hunden porque las soldaduras rotas se reparan con alambres, barcos que se oxidan arrumbados en los puertos...). En los países en donde este escenario se ha vuelto cotidiano —bastantes de América Latina— el militar pierde la vocación, se adocena y su preocupación esencial son los sueldos, los privilegios y las pensiones de retiro; la defensa queda relegada a un plano ulterior.

5. ¿Nuevos tiempos, nuevas misiones?

Dandeker fue el primero en explicar que los ejércitos del futuro serán pequeños, muy flexibles, fácilmente desplazables, altamente equipados, compuestos únicamente por profesionales e interoperables con sus aliados⁴⁰. Unas FAS que son cada vez más utilizadas como herramienta de política internacional y no como instrumento defensivo. Esta redefinición supondrá reducir sus activos, y será menos traumático si los Estados reconvierten — y lógicamente forman— una parte de la milicia en activos no militares que afronten otras problemáticas —puede que también vinculadas a la seguridad—. Sin embargo, no son pocos los gobiernos que, escudándose en una emergencia —que no pocas veces enmascara pragmatismo, con altas dosis de comodidad—, emplean a los militares para misiones de lo más variopinto (recoger la basura, vigilar el perímetro de las cárceles, desarrollar campañas de vacunación o alfabetización, vigilar fronteras, cortar el pelo a indígenas, desparasitar riberas, entregar material escolar o sanitario y así un largo etcétera). Al respecto, resulta muy ilustrativo el cuadro 2.1 que recoge misiones ajenas a la competencia defensiva que se están llevando a cabo en países de América Latina

Esta dinámica de utilización de las FAS para misiones alejadas de sus funciones tradicionales, pero necesarias para el Estado, es un intenso motivo de discusión entre los teóricos de las relaciones civiles-militares bajo el rótulo de «nuevas misiones»⁴¹. Entre los

⁴⁰ DANDEKER, C. (2004), «Las Fuerzas Armadas en las Sociedades Democráticas: Los Nuevos Tiempos y los Nuevos Patrones de las Relaciones Civiles-Militares», en KUHLMANN, J. y CALLAGHAN, J. (eds.), *Los Militares y la Sociedad en la Europa del Siglo XXI*, Santiago de Chile, Armada Chilena y Konrad Adenauer Stiftung.

⁴¹ SAMPÓ, C. y TRONCOSO, V., «La violencia vinculada a la criminalidad en Brasil y el papel de las fuerzas armadas en la búsqueda de la seguridad pública», *Revista De Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 10 (1):89-109, 2015; PION-BERLIN, D., *Military Missions in Democratic Latin America, Politics, Economics, and Inclusive Development*, New York, NY: Palgrave Macmillan, 2016; PION-BERLIN, D., «A tale of two missions: Mexican military police patrols versus high-value targeted operations», *Armed Forces & Society*, 43 (1):53-71, 2017, <https://doi.org/10.1177/0095327X16631084>; FLORES-MACÍAS, G. A. y ZARKIN, J.,

Cuadro 2.1
Misiones militares ajenas a la Defensa en América Latina

<i>Acciones de apoyo al desarrollo del país</i>	<i>Acciones de protección del medio ambiente y de los recursos naturales</i>	<i>Acciones de Seguridad Pública</i>	<i>Acciones de Vigilancia de fronteras y de centros penitenciarios</i>
Campañas sanitarias/ Revisiones odontológicas/Reparto de medicinas	Limpieza de lagos para conservación de fauna y flora	Control manifestaciones y grandes concentraciones personas	Control acceso y egreso
Proyectos de alfabetización	Prevención contra incendios en los bosques al objeto de talar	Lucha contra el tráfico de personas	Seguridad externa e intermedia
Reparación y generación de carreteras e infraestructuras	Cierre de minería ilegal	Decomiso de armas	Revisión personas, objetos y vehículos
Trabajos en comunidades de albañilería, fontanería, electricidad, herrería, carpintería	Vigilancia de los centros de generación y las instalaciones de distribución de hidrocarburos y electricidad	Mantenimiento en general del orden público y prevención de la delincuencia	Inmovilización aeronaves, embarcaciones y vehículos

<i>Acciones de apoyo al desarrollo del país</i>	<i>Acciones de protección del medio ambiente y de los recursos naturales</i>	<i>Acciones de Seguridad Pública</i>	<i>Acciones de Vigilancia de fronteras y de centros penitenciarios</i>
Reparto de becas escolares o rentas a desfavorecidos	Reforestación /Viveros militares	Despliegue de efectivos en zonas de alta criminalidad	Patrullaje
Recogida de basuras	Persecución talas ilegales	Búsqueda aérea de plantaciones	Detenciones
Elaboración mapas cartográficos y cartas náuticas	Conservación especies en peligro	Terrorismo	Incautación drogas (Cocaína y Marihuana)
Proyectos de desarrollo agrícola	Conservación reservas y áreas protegidas	Erradicación plantaciones	Protección navegación mercante
Comedores sociales	Protección recursos naturales no renovables	Vigilancia instalaciones críticas	Vigilancia plataforma marítima
Abatizar contra el dengue	Vigilancia contra el robo de ganado	Destrucción infraestructuras producción de droga	Vigilancia del espacio aéreo
Protección de bienes culturales	Fumigación de las cosechas	Protección de líderes sociales	Lucha contra piratería
Revisiones y cortes de cabello	Apoyo logístico a programas científicos	Actuación ante secuestros	

Fuente: JENNE y MARTÍNEZ, art. cit. (2021: 9).

argumentos a favor de esa utilización podemos enumerar los siguientes:

- (i) Las FAS son útiles en tiempos de guerra; pero también deben serlo en tiempos de paz. Mientras no haya conflictos en algo hay que ocuparlas.

En definitiva, no se acepta la idea de un cuerpo administrativo que esté simplemente listo y preparado para cuando su actividad sea necesaria, tal y como acontecería con los bomberos o con los socorristas. Se cree que eso es inoperante y que las FAS deben tener su ocupación en tiempos de guerra y su desempeño en tiempos de paz; como si se tratase de un cuerpo con dualidad funcional, formativa y estructural. Creo que el argumento se desmorona el solo, sin necesidad de ayuda mía. Por lo demás, no me resulta ajeno, no en vano, llevo toda la vida oyendo que los docentes, en cuanto no tenemos clase somos ociosos. Ese tiempo de preparación, de lecturas, de investigación, de formación es visto, por no pocos, como tiempo baldío. ¿Por qué iba a verse distinto al tratarse de la milicia?

- (ii) Utilizar a las FAS únicamente en tareas defensivas es un lujo al alcance únicamente de países ricos.

Unos párrafos más arriba he explicado que la seguridad es cara y que el caudal de votos que pueda aportar invertir en ella es ridículo. Si pensamos entre pagar el sueldo de un socorrista de piscina o comprar tumbonas y sombrillas para todos los usuarios es obvio que resulta mucho más práctico y popular lo segundo; pero ¿es más necesario? Si con el fin de aprovechar los recursos pagamos al socorrista, pero mientras no atienda a ningún ahogado le obligamos a ir generando sombras

«The militarization of law enforcement: Evidence from Latin America», *Perspectives on Politics* (27 December 2019), p. 4, <https://doi.org/10.1017/S1537592719003906>.

a los usuarios, es muy probable que su función de vigilancia no sea efectiva y acuda tarde a los rescates. En definitiva, unas FAS preparadas y equipadas no es un gasto menor y los gobiernos tienen la responsabilidad, según sus prioridades, de determinar qué nivel de gasto se puede afrontar en Defensa y qué volumen de efectivos y equipamientos son necesarios y asumibles. Contratarlas bajo la idea de convertirlas en multifunción es un error tan grave como el sofá-cama, que ni es sofá, ni es cama.

- (iii) Hay un clamor social en contra de una administración ociosa que no hace sino prepararse y equiparse para un escenario improbable.

Todos los colectivos del sector de urgencias, de emergencias o, en general, de seguridad dedican la mayor parte de su tiempo a la preparación, la vigilancia o la adquisición de nuevas habilidades y capacidades. Pensar que todo ello es estéril no sólo es un error, sino que probablemente muestra un cierto nivel de desconocimiento que es necesario solventar. Los gobiernos en no pocas ocasiones se ven obligados a hacer pedagogía entre su pueblo y explicar los porqués de determinadas situaciones, adquisiciones o retos. No todos los «clamores» sociales han de ser atendidos del mismo modo; los hay razonables y los hay inconsistentes.

- (iv) No se trata de utilizarlas por utilizarlas, únicamente se les requiere ante escenarios graves y urgentes.

Si así fuera no habría nada que objetar. Todos los recursos de un Estado, tanto los públicos como los privados, han de estar al servicio del mismo en situaciones de urgencia y extrema gravedad. Sin embargo, el despliegue «provisional» tiende a ser casi imposible. Termina por convertirse en estructural lo que nació como coyuntural, las sociedades acaban por normalizar lo extraordinario y el Estado se «olvida» de generar las

capacidades alternativas. El colofón más frecuente es que el ejército termina por integrar entre sus cometidos uno nuevo.

- (v) Se recurre a los militares cuando no se dispone de una agencia estatal capacitada. La activación de los militares no es un capricho, sino la necesidad de cubrir brechas en la capacidad de gestión del Estado.

Es indudable que en ese escenario el Estado ha de apoyarse en lo que posea; que no siempre es lo óptimo. La pandemia nos ha mostrado como las pistas de hielo han sido utilizadas como tanatorios. Ello no sólo es legítimo; es obligado y ni los militares, ni ningún otro cuerpo administrativo utilizado ante una urgencia para una tarea que no es la suya natural, tiene nada que objetar. Cuestión distinta es: ¿Ha aprovechado el Estado ese tiempo de urgencia para proyectar la agencia de la que carecía y que ha provocado la activación militar? La mayor parte de las veces la respuesta es negativa y el protocolo que se solidifica es el de utilización de las FAS, que pondrán toda su buena voluntad y espíritu de servicio; pero que no son la herramienta oportuna.

- (iv) Los militares son utilizados en seguridad interior porque la policía es parte del problema por ineptitud, por corrupción o por complicidad con el delito y el camino de la solución pasa por prescindir de ellos. Además, los militares, pese a su pasado, han aprendido la exigencia de respetar los derechos humanos, mientras que los cuerpos policiales, no.

Es cierto que hay países en los que la mejor opción para con los problemas de sus policías es cerrarlas; pero ello no implica necesariamente que las FAS, con carácter permanente, sean la solución. Es cierto que, policías militarizadas al estilo de la *Gendarmerie* francesa, *Carabinieri* italiana, *Guarda Nacional da República* portuguesa o la española Guardia Civil han mostrado una

más que sobrada eficacia y profesionalidad. Pero se trata de distinguir, entonces, entre militares y FAS. Las segundas son las compuestas por militares a quienes se les prepara, equipa y encomienda la competencia de defensa. Por tanto, no todos los militares son FAS. Los hay que manteniendo el régimen jurídico de militar, conformarán otros cuerpos administrativos encargados de otras competencias —por ejemplo la seguridad pública o la protección civil— y estarán formados y equipados para ello.

- (vi) Las FAS disponen de una solidez organizativa y una capacidad logística que no es frecuente en las administraciones. Además, su tamaño y distribución geográfica les permite: (i) estar cerca de los problemas, (ii) afrontar grandes eventos y (iii) llegar rápidamente a todo el territorio.

Cierto. Pero podríamos decir algo similar de las parroquias y no veríamos en ello la justificación a que la Iglesia católica fuese la responsable de determinadas urgencias. Además, si estiramos el argumento de que «son muchos, están en todos los sitios y asumen lo que se les eche», nos podemos encontrar con que las FAS son el Estado y por qué no entregarles las responsabilidades de justicia, hospitalarias, educativas y así un largo etcétera.

- (viii) Poseen un *ethos* en el que los componentes lealtad, jerarquía y obediencia son protagónicos y que les convierten en la administración más fácilmente amoldable a usos atípicos. Los militares son muy versátiles, adaptables y capaces de reinventarse. Se crecen ante la adversidad y si el poder es firme en su mandato, asumirán la responsabilidad encomendada, por muy desagradable que sea.

Eso es tan cierto como que basta echar de nuevo una mirada al Cuadro 2.1 para ratificarlo; pero alargando

ese argumento surgen preguntas obvias: ¿Para qué tener servicios sociales, si ya tenemos militares? ¿Para qué tener obras públicas si ya tenemos militares? ¿Para qué tener policías, si ya tenemos militares? Podríamos continuar así con un sinfín de «para qué». Ello nos abocaría a una pregunta final que las compendia a todas: ¿Para qué construir administraciones del Estado si ya tenemos militares que son muchos, organizados, abnegados y obedientes? Tengo para mí que, lamentablemente, no pocos líderes no ven descabellada la pregunta. Esa forma de gobernar tiene un nombre y no es democracia.

En cambio, quienes se posicionan en contra alegan que⁴²:

- (i) Las FAS pueden ser una administración modélica en cuanto a su disponibilidad; pero no es un cuerpo ingenuo. Si aceptan estas misiones es porque les confieren ventajas: mantenimiento del tamaño, aumento de presupuestos, mayor autonomía, influencia política, etc.

En todos los cuerpos de la administración hay comportamientos corporativistas. La administración militar no ha de ser una excepción a esta regla general. Pero es que, además, no hay constancia histórica de golpes de Estado organizados desde la administración de correos o desde la administración sanitaria; en cambio la historia, en general, está repleta de golpes de Estado protagonizados por militares⁴³. Hay que ser especialmente escrupuloso con la autonomía que se le confiere

⁴² ROUQUIÉ, *op. cit.*; STEPAN, *op. cit.*, LOVEMAN, *op. cit.*, DESCH, M. C., *Civilian Control of the Military: The Changing Security Environment*, Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 2001; FINER, S. E., *The Man on Horseback: The Role of the Military in Politics*, Piscataway, NJ: Transaction Publishers, 2002; DIAMINT, R., «¿Quién custodia a los custodios? Democracia y uso de la fuerza en América Latina», *Nueva Sociedad*, 278:33-34, 2018.

⁴³ MARTÍNEZ, R. y PADILLA ANGULO, F. J., «Spain: The Long Road from an Interventionist Army to Democratic and Modern Armed Forces», en W. R.

a las administraciones armadas pues suponen un peligro latente para la estabilidad democrática.

- (ii) Este tipo de misiones les descuidan de sus funciones esenciales y el ejército, si bien es obediente, no las desea, las rechaza. Es indiscutible que la milicia requiere una reforma y modernización; pero ello pasa por especializarse en temas defensa —agresión violenta de origen externo— y no en temas sociales, económicos o policiales.

La robótica, los drones, el ciberespacio son, por citar sólo algunos ejemplos, los terrenos en los que las FAS han de actualizarse. Las amenazas cambian, se sofistican y aprovechan todos los recursos que brindan las nuevas tecnologías y, en general, la modernidad. Tradicionalmente, la milicia ha sido vanguardia de muchos de las tecnologías que luego tanto han ayudado al desarrollo humano; pero que en un uso perverso podían ser armamento. En cambio, hace ya un tiempo que las FAS ya no son vanguardia tecnológica, sino retaguardia y ello, de cara a potenciales hostilidades no es una buena noticia.

- (iii) Si las soluciones coyunturales se convierten en estructurales, habrá, en el medio y largo plazo, problemas de gobernabilidad democrática. Muchas de las dictaduras militares nos han mostrado que la asignación a los militares de misiones internas genera patologías en las relaciones cívico-militares.

Una de las primeras medidas que se requiere en la transición desde una dictadura militar, o de fuerte presencia militar, a la democracia es el vaciado total de militares de todas las administraciones salvo la militar. Ello, por la sencilla razón de que durante el período no

THOMPSON (ed.), Oxford Research Encyclopedia (ORE) of the Military in Politics, 22 enero 2021, <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1853>.

democrático la manera de mantener el control sobre todo el aparato estatal es la intrusión de militares en todos los rincones del Estado. Nada indica que por ser militar se sea un buen gestor; es más, hay ejemplos sobrados de lo contrario. Pero, fundamentalmente con esa profusión de militares por todos los rincones se quiebra el paradigma básico de las relaciones civiles-militares, el control civil, también llamado: la supremacía civil⁴⁴.

- (iv) De entrada, esas misiones ajenas a su competencia natural conllevan dos graves riesgos: «securitizar» la agenda social y militarizar la seguridad. Ello sin entrar a considerar que en muchas ocasiones sí que existe una administración o institución responsable de esa actividad a la que se le ha hurtado la competencia.

No dejamos de redundar en el mismo argumento. Si el gobierno destina a las FAS encomiendas que deberían corresponder a otras agencias estatales por razones de urgencia o como colaborador por falta de capacidad del auténtico responsable, no hay nada que objetar. En cambio, si el gobierno hace de ello una constante y elude articular las herramientas necesarias estamos ante una perversión funcional. Perversión que, además, encierra dos graves problemas. Por un lado, si encargamos las urgencias sociales a la milicia terminaremos, como

⁴⁴ HUNTINGTON, S. P. (1957), *The Soldier and the State*, Nueva Cork, Vintage Books. Citamos preferentemente por la traducción castellana (1995) *El soldado y el Estado. Teoría política de las relaciones cívico-militares*. Buenos Aires. Grupo Editores Latinoamericano; JANOWITZ, M., *El soldado profesional*, Madrid, Ministerio de Defensa, 1990. Es traducción de las ediciones inglesas de 1960 y 1974; JANOWITZ, M., «From Institutional to Occupational: the need for Conceptual Continuity», *Armed Forces and Society*, vol. 4 (1): 51-55, 1977; MOSKOS, Ch. (1977), «From Institution to Occupation: Trends in Military Organization», *Armed Forces and Society*, vol. 4 (1): 41-51, 1977; MOSKOS, Ch. y WOOD, F. R., *The military more than just a job?* Nueva York, Elmsford Park, Pergamon-Brassey's, 1987. manejamos preferentemente la traducción al castellano, *Lo militar: ¿más que una profesión?*, Madrid, Ministerio de Defensa, 1991; AGÜERO, *op. cit.*

ocurre en países como Guatemala, por hacer al ejército responsable de la agenda social del Estado. Ello no sólo implica entregar a las FAS una misión que les es ajena y para la que no están en lo más mínimo preparados, sino convertir, y es todavía más grave, en problemas de seguridad las urgencias sociales. De ese modo, el hambre, la inmigración, los huérfanos, la carencia de hogar, etc., serán percibidos como cuestiones de la agenda del Ministerio de Defensa. Otro tanto ocurre si todo lo que tenga que ver directa o indirectamente con la seguridad es responsabilidad militar. Ello supondrá que no sólo la Defensa sea vista como una cuestión militar, sino que la gestión del tráfico, las aduanas, las cárceles, la seguridad pública, la protección civil, los diversos servicios de inspección del Estado, por citar sólo algunos ejemplos, sean entendidos como temáticas militares. En resumen, si convertimos los temas sociales en cuestiones de seguridad, y si todo lo que acontece alrededor de la seguridad lo transformamos en militar, quedará algún resquicio que no sea militar. Habremos militarizado de facto el estado y, con ello, a buen seguro, hurtado la democracia.

Con carácter general, no defiendo un argumento intransigente que impida, bajo cualquier circunstancia la utilización de las FAS en algo ajeno a sus fines. De hecho, en muchos momentos es más que comprensible. Pero como principio, la expansión de los militares a áreas que no les son naturales es un mal camino; militarizar, por ejemplo, la seguridad interior o la agenda social es un despropósito. Estos encargos no sólo les descuidan de su rol esencial, la defensa; sino que, en el peor de los casos, pueden desestabilizar gravemente el equilibrio de poderes democrático. Junto con Pion-Berlin, hemos sostenido que la utilización de las FAS para misiones ajenas a sus funciones sólo sería aceptable, excepcionalmente, por mandato expreso del poder político, ante una emergencia para la que se adolece de recursos apropiados y

hasta tanto el gobierno los habilite; es decir, temporalmente⁴⁵. Las FAS pueden, y deben, aportar todos sus recursos y esfuerzo al interés general que representa una emergencia; tal y como, en la medida de nuestras posibilidades, hacemos todos y como ha pasado en todo el mundo ante la pandemia provocada por el COVID-19. Lo que no pueden es convertirse en una administración comodín a la que encarguemos lo que las imprevisiones de los dirigentes políticos dejan desguarnecido; si bien frecuentemente lo son⁴⁶. Estamos hablando de una administración bajo la que se instrumenta el monopolio de la violencia y que está entrenada para matar; no parece que sea muy conveniente militarizar cualquier tipo de problema. En todo caso, se debe vigilar que las FAS no terminen desempeñando alguno de los roles que refuerzan la convicción de su innecesidad y que nos aboca de nuevo al discurso de la erradicación de los ejércitos. Son los perversos roles funcionales que podemos agrupar en cuatro metáforas. A dos ya me he referido casi al inicio advirtiendo que son el temor de cualquier administración que no afronte convenientemente sus procesos de modernización y puesta al día: el farolero y el ascensorista. Respecto de las otras dos, las he advertido al aludir a los problemas de la sobreexcitación funcional: el espantapájaros y el veterinario

6. Conclusión

Se debe vigilar que las FAS no terminen desempeñando alguno de los roles que refuerza la convicción de su innecesidad. No

⁴⁵ PION-BERLIN, D. y MARTÍNEZ, R. (2017), *Soldiers, politicians and civilians. Reforming Civil-Military Relations in Democratic Latin America*. New York-Cambridge New Delhi. Ed. Cambridge University Press.

⁴⁶ DIAMINT, «¿Quién custodia a los custodios? Democracia y uso de la fuerza en América Latina», *Nueva Sociedad*, 278:33-34, 2018, p. 34; DIAMINT, R., «¿Excepcionalidad versus institucionalidad? Los militares y la pandemia», en E. LEVY YEYATI y S. GUILERA (eds.), *Pospandemia: 53 Políticas Públicas Para El Mundo Que Viene*, Buenos Aires: Centro de Evaluación de Políticas Basadas en Evidencia, Universidad Torcuato di Tella, 2020.

en vano, el militar como *farolero* mantendrá unas en funciones defensivas fieles a su rol original pero cada vez más obsoletas. Como *ascensorista* les serán encargadas funciones en las que desempeñe una aparente actividad de seguridad que en realidad no será tal. Como *espantapájaros* desarrollará cometidos para los que no está equipado y/o preparado y que más pronto o más tarde serán descubiertos por el enemigo. Como *veterinario* cumplirá todo lo dignamente que sea capaz con tareas que son clarísimamente responsabilidad de otros cuerpos administrativos y para las que no está ni equipado, ni entrenado; pero que al Estado le resulta mucho más cómodo encargárselas, en vez de incrementar el número de activos del cuerpo administrativo que debería afrontarlas. Como medida extraordinaria es comprensible; cuando se mantiene en el tiempo es un dislate.

No merece mucho tiempo la discusión respecto de si las FAS deben desaparecer o no. Cada vez más, los ejércitos son hoy una herramienta de política exterior de los Estados. Herramienta que resulta muy útil para tener un cierto peso en los organismos internacionales y para conseguir ciertas afinidades de Estados amigos. Sin embargo, una mala gestión de las «r» y la adjudicación a las tropas de funciones obsoletas —*farolero*—, inocuas —*ascensorista*—, que desborden sus capacidades —*espantapájaros*— o que retuerzan sus destrezas —*veterinario*— alimenta profusamente el debate sobre una supuesta innecesaridad de la milicia.

En definitiva, aunque para un gobernante resulte muy cómodo utilizar una administración jerarquizada y disciplinada, aunque parezca un dispendio inasumible destinar recursos a una herramienta de seguridad que año tras año nunca activamos, aunque parezca un lujo seguir teniéndola parada, asignarles de manera permanente funciones que les son legalmente ajenas supone dos graves problemas: desnaturaliza una Administración a la que fuerzan a trabajar fuera de su marco competencial y activa un modelo de relaciones civiles-militares deficientemente democrático. Como medida extraordinaria, puede ser comprensible bajo circunstancias muy concretas. Cuando se mantienen en el tiempo es el principio de su fin como administración útil y respetable.

Bibliografía

- AGÜERO, F., *Militares, civiles y democracia: la España posfranquista en perspectiva comparada*, Madrid, Alianza, 1995.
- BALLBÉ M., *Orden público y militarismo en la España constitucional: 1812-1983*, Madrid, Alianza, 1983.
- BARCELONA LLOP, J., «La organización militar: apuntes jurídico-constitucionales sobre una realidad estatal», *Revista de Administración Pública*, 110: 55-105, 1986.
- BLANCO VALDÉS, R., *La ordenación constitucional de la Defensa*, Madrid, Tecnos, 1988.
- BUENO, A., «La cultura de seguridad y defensa: una propuesta de análisis conceptual desde la ciencia política», *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 8: 41-70, 2016.
- CENTENO, M. A., *Blood and Debt: War and the Nation-State in Latin America*, University Park, PA: Pennsylvania State University Press, 2002.
- CLAUSEWITZ, C. von (1832), *Von Kriege*. Berelin. Ferdinand Dummler. Edición española de 1999, *De la Guerra*. Madrid. Ministerio de Defensa de España.
- COTARELO, R. (ed.), *Transición política y consolidación democrática. España (1975-1986)*, Madrid, CIS, 1990.
- DANDEKER, C. (2004), «Las Fuerzas Armadas en las Sociedades Democráticas: Los Nuevos Tiempos y los Nuevos Patrones de las Relaciones Civiles-Militares», en Kuhlmann, J. y Callaghan, J. (eds.), *Los Militares y la Sociedad en la Europa del Siglo XXI*, Santiago de Chile, Armada Chilena y Konrad Adenauer Stiftung.
- DESCH, M. C., *Civilian Control of the Military: The Changing Security Environment*, Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 2001;
- DIAMINT, R., «A new militarism in Latin America», *Journal of Democracy*, 26:4, 2015. <https://doi.org/10.1353/jod.2015.0066>.
- «¿Quién custodia a los custodios? Democracia y uso de la fuerza en América Latina», *Nueva Sociedad*, 278:33-34, 2018.
- «¿Excepcionalidad versus institucionalidad? Los militares y la pandemia», en Eduardo Levy Yeyati y Soledad Guilera (eds.), *Pospandemia: 53 Políticas públicas para el mundo que viene*, Buenos Aires: Centro de Evaluación de Políticas Basadas en Evidencia, Universidad Torcuato di Tella, 2020.
- EL PAÍS, *Memoria de la transición*, Madrid, Diario El País SA, 1995.

- FINER, S. E., *The Man on Horseback: The Role of the Military in Politics*, Piscataway, NJ: Transaction Publishers, 2002.
- FLORES-MACÍAS, G. A. y ZARKIN, J. «The militarization of law enforcement: Evidence from Latin America», *Perspectives on Politics* (27 December 2019), <https://doi.org/10.1017/S1537592719003906>.
- HUNTINGTON, S. P., *The Soldier and the State*, Nueva Cork, Vintage Books, 1957. Citamos preferentemente por la traducción castellana (1995), *El soldado y el Estado. Teoría política de las relaciones cívico-militares*. Buenos Aires. Grupo Editores Latinoamericano.
- *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, University of Oklahoma Press, 1991. Citamos por *La tercera ola. La democratización a finales del siglo xx*. Barcelona, Paidós, 1994.
- JANOWITZ, M., *El soldado profesional*, Madrid, Ministerio de Defensa, 1990. Es traducción de las ediciones inglesas de 1960 y 1974.
- JANOWITZ, M., «From Institutional to Occupational: the need for Conceptual Continuity», *Armed Forces and Society*, vol. 4 (1): 51-55, 1977.
- JENNE, N. y MARTÍNEZ, R., «Domestic military missions in Latin America: Civil-military relations and the perpetuation of democratic deficits», *European Journal of International Security* (2021): 1-26. <https://doi.org/10.1017/eis.2021.25>
- LÓPEZ RAMÓN, F., *La función militar en el actual ordenamiento constitucional español*, Madrid, Trotta, 1995.
- LOVEMAN, B., *For La Patria: Politics and the Armed Forces in Latin America*, Lanham, MD: SR Books, 1999.
- MARCOS INGELMO, J. (coord.), *10 años UME 2005-2015. Empieza la historia*, Madrid, Oficina de Comunicación Pública, Ministerio de Defensa, 2015.
- MAQUIAVELO, N., *Il Príncipe*, 1532. Edición española de 1982, *El Príncipe*, Madrid, EDAF.
- MARAVALL, J. A., *La política de la transición*, Madrid, Taurus, 1982.
- MARTÍNEZ, R., *Los mandos de las fuerzas armadas españolas del siglo XXI*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 2007.
- «Objectives for democratic consolidation in armed forces», in D. R. MARES and R. MARTÍNEZ (eds.), *Debating Civil-Military Relations in Latin America*. Brighton, UK and Chicago, IL: Sussex Academic Press, 2014.
- «Estrategias Nacionales de Seguridad ante los riesgos y amenazas transnacionales», *Reflexión Política*, 40:10-20. Instituto de Estudios Políticos, Universidad Autónoma de Bucaramanga —UNAB— (Colombia) 2018.

- «Ascensoristas, faroleros, espantapájaros o veterinarios: roles perversos para las fuerzas armadas», *Anuario Internacional CIDOB*, 2020.
- «Las Fuerzas Armadas y los roles a evitar después de la pandemia», *Revista de Occidente*, 474: 9-22 (2020).
- MARTÍNEZ, R. y DÍAZ, A., «Spain: an equation with difficult solutions», en CAFORIO, G. y KÜMMEL, G. (eds.), *Military Missions and Their Implications Reconsidered: The Aftermath of September 11th*, Elsevier, 2005.
- «Threat Perception: New Risks, New Threats and New Missions», en CAFORIO, G. (ed.), *Cultural Differences between the Military and Parent Society in Democratic Countries*, Elsevier, 2007.
- MARTÍNEZ, R. y DURÁN, M., «International Missions as a Way to Improve Civil – Military Relations: The Spanish Case (1989-2015)», *Democracy & Security*, vol. 13 (1): 1-23, 2017. <https://doi.org/10.1080/17419166.2016.1236690>.
- MARTÍNEZ, R., DURÁN, M., DÍAZ, A. M., ADE, I. y PADILLA, F., «Lecciones aprendidas de la participación española en guerras asimétricas (2000-2012)», *Resultats de la Recerca*, 3: 24-39. Institut Català Internacional per la Pau, 2012.
- MARTÍNEZ, R. y PADILLA ANGULO, F. J., «Spain: The Long Road from an Interventionist Army to Democratic and Modern Armed Forces», en W. R. THOMPSON (ed.), *Oxford Research Encyclopedia (ORE) of the Military in Politics*, 22 de enero de 2021, <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1853>.
- MAYNTZ, R., *Soziologie der öffentlichen Verwaltung*, Heidelberg, C.F. Müller Juristischer Verlag GmbH. Edición española de 1985, *Sociología de las administraciones*, Madrid Alianza Editorial, 1978.
- MCINNES, C., «Spectator-Sport War: The West and Contemporary Conflict», Boulder, CO: Lynne Rienner, 2006.
- MOSKOS, Ch. (1977), «From Institution to Occupation: Trends in Military Organization», *Armed Forces and Society*, vol. 4 (1): 41-51, 1977.
- MOSKOS, Ch. y WOOD, F. R., *The military more than just a job?* Nueva York, Elmsford Park, Pergamon-Brassey's, 1987. Manejamos preferentemente la traducción al castellano, *Lo militar: ¿más que una profesión?*, Madrid, Ministerio de Defensa, 1991.
- NEWMAN, E., «The New Wars debate: a historical perspective is needed», *Security Dialogue*, 35(2): 173-189 (2004).
- NORDLINGER, E., *Soldiers in Politics*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1977.

- PANIAGUA SOTO, J. L. y MONEDERO, J. C. (eds.), *En torno a la democracia. Temas abiertos del sistema político español*, Tecnos, Madrid, 1999.
- PAYNE S. G., *Los militares y la política en la España contemporánea*, París, Ruedo Ibérico, 1968.
- *Ejército y sociedad en la España liberal: 1808-1936*, Madrid, AKAL, colección Manifiesto, 1977.
- PION-BERLIN, D., *Military Missions in Democratic Latin America, Politics, Economics, and Inclusive Development*, New York, NY: Palgrave Macmillan, 2016.
- «A tale of two missions: Mexican military police patrols versus high-value targeted operations», *Armed Forces & Society*, 43 (1):53-71, 2017, <https://doi.org/10.1177/0095327X16631084>.
- PION-BERLIN, D. y MARTÍNEZ, R., *Soldiers, politicians and civilians. Reforming Civil-Military Relations in Democratic Latin America*. New York-Cambridge New Delhi. Ed. Cambridge University Press, 2017.
- PORRAS NADALES, A., «Ordenamiento de la defensa, poder militar y régimen constitucional en España», *Revista de Estudios Políticos*, 35: 183-235, 1983.
- RAMÍREZ JIMÉNEZ, M., *España: 1939-1975. Régimen político e ideología*, Barcelona, Guadarrama. Colección Punto Omega, 1978.
- ROUQUIÉ, A., *El estado militar en América Latina*, Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 1984.
- SAMPÓ, C. y TRONCOSO, V., «La violencia vinculada a la criminalidad en Brasil y el papel de las fuerzas armadas en la búsqueda de la seguridad pública», *Revista De Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 10 (1): 89-109, 2015.
- SERRA SERRA, N., «El control de las fuerzas armadas en la transición democrática», en Fundación CIDOB, *Nuevos temas de seguridad en América Latina*, Barcelona, CIDOB, 2002.
- SERRANO C., *La Guerre d'Afrique et ses répercussions en Espagne: idéologies et colonialisme en Espagne 1859-1904*, Paris, PUF, 1976.
- *Final del Imperio: España 1895-1898*, Madrid, Siglo XXI, 1984.
- SILVA, L. *Sereno en el peligro. La aventura histórica de la Guardia Civil*. Madrid, EDAF, 2011.
- STEPAN, A. «The new professionalism of internal warfare and military role expansion», in A. F. LOWENTHAL (ed.), *Armies and Politics in Latin America*, New York, NY: Holmes & Meier, 1986.
- TEZANOS, J. F. y otros, *La transición democrática española*, Madrid, Sistema, 1989.

R. MARTÍNEZ ¿QUÉ SE ESPERA, EN EL SIGLO XXI, DE UNAS FUERZAS ARMADAS ...?

VIÑAS, A., «Los pactos con EEUU 1953-1976. Una visión estructural», en F. PUELL DE LA VILLA y S. ALDA MEJÍAS (eds.), *Fuerzas Armadas y políticas de defensa durante el franquismo*, Madrid, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2010.

WEBER, M. (1959) *Politik als Beruf, Wissenschaft als Beruf*, Berlin-Munich. Verlag Dunker & Humblot. Cito a través de la edición española de 1967 *El Político y el científico*. Madrid. Alianza Ed.



Capítulo 3

■ Avances y limitaciones de la reforma policial en América Latina¹

LUCÍA DAMMERT

1. Introducción

A pesar de su importancia en el desarrollo democrático, la policía ha sido poco estudiada por la ciencia política. El ejercicio de la coerción es un elemento central del Estado que entrega a la policía la posibilidad de distribuirla y además entregar protección². Es decir, la policía se convierte en un actor principal que construye y (re)define la relación entre Estado y ciudadanía a partir del uso del monopolio de la fuerza en tareas como el control, la prevención del crimen y el mantenimiento del orden público.

Así, la agenda de la consolidación democrática latinoamericana tiene un asunto fundamental pendiente: reformar las instituciones policiales. Más allá de la nutrida agenda social, económica y política que se discute de forma constante en la región, las transformaciones del ente gubernamental encargado del monopolio del uso

¹ El presente documento se ha elaborado en base a DAMMERT, L., Challenges of police reform in Latin America. En R. SIEDER, K. ANSOLABEHERE, y T. A. ANSOLABEHERE (eds.), *Routledge Handbook of Law and Society in Latin America*, Routledge, 2019: 259-277; y DAMMERT, L., *Carabineros de Chile ¿El modelo latinoamericano de seguridad?*, Análisis Carolina, 2020.

² TILLY, C., *European Revolutions, 1492-1992*. Blackwell T, 1993.

de la fuerza son un asunto que queda muchas veces fuera de la prioridad, o se enfrenta desde perspectivas puramente coyunturales. Recientes hechos de violencia, corrupción e incluso violación de derechos humanos han puesto en entredicho incluso a las policías consideradas previamente como las más profesionales de la región.

América Latina es una región donde la violencia es considerada una epidemia dado el aumento de los homicidios vinculados a hechos criminales cotidianos y organizados³. Esta situación generó una preocupación ciudadana que reclama mayores niveles de seguridad, presencia policial y capacidad de control. Incluso en los países con las menores tasas de homicidios, la seguridad se instaló como el primer problema para la ciudadanía⁴.

La prioridad ciudadana impulsó la respuesta política que entregó apoyo al trabajo policial, aumentando sus presupuestos, facultades y dotación en prácticamente todos los países⁵. Más allá de estas acciones que tendieron a fortalecer la capacidad policial, la inversión en políticas que aumentaran el control civil disminuye el uso de violencia policial, y la discrecionalidad, fortalecieron la rendición de cuentas, han sido esporádicas.

La respuesta policial ha tenido resultados limitados. En general los estudios reconocen que la ciudadanía desconfía de su accionar considerándolo corrupto, violento e ineficiente pero

³ WILLIS, G. D., «Before the Body Count: Homicide Statistics and Everyday Security in Latin America», *Journal of Latin American Studies*, 49(1): 29-54, 2017. <https://doi.org/10.1017/S0022216X16000407>.

⁴ DAMMERT, L., «Confianza en la policía en Chile: Un arma de doble filo», *Civitas-Revista de Ciências Sociais*, 16 (4): 575-594, 2017. <https://doi.org/10.15448/1984-7289.2016.4.24334>; OSSE, A. y CANO, I., «Police deadly use of firearms: An international comparison», *The International Journal of Human Rights*, 21 (5): 629-649, 2017. <https://doi.org/10.1080/13642987.2017.1307828>.

⁵ ARIAS, E. D. y GOLDSTEIN, D. M. (eds.); *Violent democracies in Latin America*. Duke University Press, 2010; CRUZ, J. M., «Police Misconduct and Political Legitimacy in Central America», *Journal of Latin American Studies*, 47 (2): 251-283, 2015. <https://doi.org/10.1017/S0022216X15000085>; MALONE, M. F. y DAMMERT, L., «The police and the public: Policing practices and public trust in Latin America», *Policing and Society*, 1-16, 2020. <https://doi.org/10.1080/10439463.2020.1744600>; UNGAR, M. y SALOMÓN, L., «Community policing in Honduras: Local impacts of a national programme», *Policing and Society*, 22 (1): 28-42, 2012.

igualmente reclama por más presencia y protección⁶. En este contexto, escándalos de corrupción y/o violencia han sido los detonadores de reclamos ciudadanos por transformaciones institucionales y a su vez de definiciones políticas de reforma.

Con el paso del tiempo, estas reformas se han convertido en procesos de modernización o cambio intrainstitucional, cuando no retrocesos directos en todas las acciones generadas por la crisis del escándalo. Para poder entender por qué democracias latinoamericanas mantienen e, incluso sostienen, policías autoritarias es necesario revisar el rol de tres actores centrales en este proceso. El primero es la ciudadanía autoritaria dado que en muchos casos apoya la utilización de la violencia policial en situaciones de control del crimen, reconoce que podrían preferir una forma de gobierno no democrática si esta les asegura menor presencia del crimen, reclama más castigo e incluso mayores capacidades policiales para el ejercicio de la coerción⁷.

En algunos casos, la participación en reuniones de la ciudadanía con la policía y la narrativa policial sobre las limitaciones que le entrega el poder político, se tornan en componentes de una percepción que se distancia de algunos elementos del accionar policial cotidiano pero que finalmente valora su presencia y autoridad⁸. Asimismo, el rol de los medios de comunicación en la

⁶ DURAN MARTÍNEZ, A., *The Politics of Drug Violence: Criminals, Cops and Politicians in Colombia and Mexico*, Oxford University Press, 2018; LESSING, B. y WILLIS, G. D., «Legitimacy in Criminal Governance: Managing a Drug Empire from Behind Bars», *American Political Science Review*, 13(2): 584-606, 2019. <https://doi.org/10.1017/S0003055418000928>; MONCADA, E., *Cities, Business, and the Politics of Urban Violence in Latin America*. Stanford University Press, 2016.

⁷ MALONE y DAMMERT, art. cit.; MENDOZA, A. A., «Relaciones de autoridad y abuso policial en la Ciudad de México», *Revista Mexicana de Sociología*, 73 (3): 445-473, 2011; MÜLLER, M.-M., «The rise of the penal state in Latin America», *Contemporary Justice Review*, 15 (1): 57-76, 2012. <https://doi.org/10.1080/10282580.2011.590282>; SOZZO, M., «Policing after Dictatorship in South America», en B. BRADFORD, B. JAUREGUI, I. LOADER, y J. STEINBERG (eds.), *The SAGE Handbook of Global Policing*, SAGE Publications, 2016: 337-355.

⁸ AUYERO, J., BURBANO DE LARA, A. y BERTI, M. F., «Violence and the State at the Urban Margins», *Journal of Contemporary Ethnography*, 43(1), 94-116, 2014. <https://doi.org/10.1177/0891241613494809>.

construcción de una imagen de legitimidad policial juega un importante papel en su validación y fortalece o inhibe las búsquedas de reforma policial⁹.

El segundo actor es la política (incluye a miembros del gobierno y la oposición en diversos niveles de la toma de decisiones) que presenta altos grados de convergencia hacia el apoyo de la institución policial y el debilitamiento de su proceso de democratización¹⁰. La política se ve empujada por el reclamo ciudadano de cambio. Sin embargo, esta energía pierde su momento rápidamente, generando transformaciones menores o cambios legales que tienden a fortalecer el accionar policial. La política no actúa porque abandonó los temas de seguridad pública y en especial los policiales, quedando dependiente de las iniciativas de acción que emanan desde las mismas instituciones. El temor a «perder el control» de la seguridad y la violencia es además un fantasma que limita cualquier acción.

El tercer actor es la policía que con su poder estructural entendido como «la capacidad de impactar, e incluso limitar, las opciones de política disponibles para reformar la policía» genera espacios de autonomía en la toma de decisiones de política pública¹¹, así como también consolida una narrativa de «casos aislados» respecto a hechos que puedan desencadenar escándalos públicos¹². El aumen-

⁹ BONNER, M. D., «The politics of police image in Chile», *Journal of Latin American Studies*, 45(4), 669-694, 2013. <https://doi.org/10.1017/S0022216X13001168>.

¹⁰ ALVES, M. H. M., EVANSON, P. y MOURA, F., *Vivendo no fogo cruzado: Moradores de favela, traficantes de droga e violência policial no Rio de Janeiro* (1. Ed.). Editora UNESP, 2013; CONTRERAS-VELASCO, Ó., «Institución policial, violencia y cultura del terror en Tijuana», *Revista Mexicana de Sociología*, 79 (4): 697-721, 2017. DURÁN MARTÍNEZ, *op cit.*, FRÜHLING, H., «Dos décadas de Reforma Policial para América Latina, factores de su éxito o fracaso», en E. ALDA y G. BELIZ (eds.), *¿Cuál es la salida? La agenda inconclusa de la seguridad ciudadana*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2006: 281-310; LESSING y WILLIS, art. cit., MOHOR, A. y FRUHLING, H., *Reflexiones en torno a la corrupción policial*. CESC, 2007. https://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/op_06_documento.pdf y MONCADA, *op. cit.*

¹¹ GONZÁLEZ, Y. M., *Authoritarian Police in Democracy. Contested security in Democracy*. Cambridge University Press, 2021:3.

¹² HINTON, M., *The State on the Streets. Police and Politics in Argentina and Brazil*. Lynne Rienner Publishers, 2006; SAIN, M. F., *La reforma policial en Amé-*

to de facultades policiales que incluyen tareas de protección frente a desastres naturales, crisis sanitarias y control de manifestaciones sociales establece una relación desigual con el mundo político que carece de la experticia o conocimiento en la temática y además calcula los costos (electorales y de gobernabilidad) de un posible enfrentamiento con la policía. Así, paradójicamente frente a una crisis de violencia policial, la respuesta política termina siendo el aumento de sus capacidades acompañada de la compra de tecnología que le permita amplificar su accionar.

Por otro lado, la relación policía-ciudadanía se define a partir de su capacidad de agencia en lo micro fortaleciendo la relación con los vecinos en espacios de protección y consolidando narrativas de mano dura que enfatizan la necesidad de mayor presencia y facultades policiales¹³. Para muchos ciudadanos, la policía es la única relación cotidiana que tienen con el Estado y sus apreciaciones sobre los problemas de la criminalidad. De esta manera, las formas de respuesta que implementa la policía no son puestas en cuestión. La policía desarrolla múltiples mecanismos de afirmación de su rol y fortalecimiento de la percepción ciudadana de legitimidad entre los que se destacan las estrategias de vinculación con la ciudadanía y de relaciones públicas¹⁴.

La interacción de estos tres actores en contextos caracterizados por la violencia y la fragilidad institucional, marcan un escenario complejo para la implementación de reformas. Adicionalmente, la pandemia ha generado un doble proceso. Por un lado, evidenciando las debilidades estructurales del funcionamiento policial y por otro, dejando cada vez más tareas centrales del Estado en manos de la policía. Se consolida así un escenario que posiblemente seguirá auspiciando la presencia de policías autoritarias en países democráticos.

rica Latina Una mirada crítica desde el progresismo. Nueva Sociedad, 2009; UNGAR y SALOMON, art. cit.

¹³ LUNECKE, A., «Inseguridad ciudadana y diferenciación social en el nivel microbarrial: el caso del sector Santo Tomás, Santiago de Chile», *Revista EURE*, 42 (125): 109-129, 2016. <https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612016000100005>.

¹⁴ BONNER, M. D., «The politics of police image in Chile», *Journal of Latin American Studies*, 45 (4): 669-694, 2013. <https://doi.org/10.1017/S0022216X13001168>.

2. Policía en democracia

En democracia se torna vital la posibilidad de los ciudadanos de influir en los procesos de gobernanza con la presencia de mecanismos de responsabilidad de los líderes respecto a sus acciones que pueden ser controlados desde otras entidades del Estado e incluso no-estatales¹⁵. En este contexto las policías, deberían reflejar estos elementos en el proceso de transformación de autoritarias a democráticas¹⁶.

Sin embargo, el preciso hecho que las policías tienen el control del ejercicio de la coerción les entrega un claro poder para resistir los cambios y fortalece su capacidad de «persistencia institucional» donde la gradualidad y la definición intrainstitucional son elementos fundantes¹⁷. Holston y Caldeira hablan de una democracia latinoamericana con dos caminos paralelos. Por un lado, se encuentra el proceso de institucionalización de la política democrática y por el otro, se mantienen situaciones como el abuso policial, la criminalización de los pobres y la protesta, así como el apoyo a medidas autoritarias de control¹⁸. De esta forma, los procesos democráticos latinoamericanos avanzaron sin transformar sus aparatos de coerción, fortaleciendo sus niveles de autarquía o autonomía, y generando una desvinculación de la policía con el tipo de régimen político imperante. Este déficit institucional permite que los esfuerzos de transformación se limiten y, en prácticamente en todos los casos, se identifiquen procesos de continuidad institucional¹⁹.

¹⁵ O'DONNELL, G., «Polyarchies and the (Un)rule of Law in Latin America», *Kellogg Institute for International Studies*, Documento de trabajo, 254, 1998.

¹⁶ GONZÁLEZ, Y. M., *Authoritarian Police in Democracy. Contested security in Democracy*. Cambridge University Press, 2021.

¹⁷ MAHONEY, J., «Path dependence in historical sociology», *Theory and Society*, 29, 2000: 507-548. <https://doi.org/10.1023/A:1007113830879>.

¹⁸ HOLSTON, J. y T. CALDEIRA; «Democracy, Law, and Violence: Disjunctions of Brazilian Citizenship», en AGUERO, F. y J. STARK (ed.), *Fault Lines of Democracy in Post-Transition Latin America*, Miami, FL: North-South Center Press/University of Miami, 1998: 263-296.

¹⁹ DAMMERT, L., *op. cit.*, 2019; UNGAR, M., «The privatization of citizen security in Latin America: from elite guards to neighborhood vigilantes», *Social Justice*, 34, 2007: 20-37.

La literatura reconoce que la presencia de escándalos vinculados a hechos de corrupción o uso de la fuerza, la presión ciudadana o de la sociedad civil son generadores de la necesidad de transformaciones policiales. Pero estos mismos elementos desaparecen o disminuyen su relevancia con rapidez²⁰. Así, el accionar policial abusivo, corrupto o criminal si bien disminuye el apoyo al gobierno y al sistema democrático en general²¹, parece no tener consecuencias en el sistema político que deja de lado la posibilidad de una transformación institucional y que por el contrario enfatiza en los niveles de autonomía institucional²². Se establece así una mutua dependencia entre la política y la policía dado que la primera requiere de la capacidad de coerción y control de la población, así como de la presencia policial en respuesta a los constantes reclamos ciudadanos por el aumento del delito. Mientras que la policía busca consolidar sus espacios de autonomía, así como la entrega de mayores presupuestos, facultades de actuación y aumento de personal.

Delinear los contornos de cómo se supone que debe ser la policía democrática establece una clara distancia del proceso de llevarlo a la práctica. De acuerdo a Bonner, en América Latina las experiencias de construcción de policías democráticas tienen que tomar en consideración las posturas ideológicas de los gobiernos para entender su profundidad y magnitud²³. En un análisis de los gobiernos progresistas de las últimas décadas Sain reconoce que si bien contaban con diagnóstico de los altos niveles de autoritarismo, la construcción de una policía democrática no fue prioridad²⁴.

²⁰ FRUHLING, *op. cit.*, 2006; PONTÓN, D., «El proceso de reforma policial en Ecuador: Un tema relegado al olvido», *URVIO Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 2, 2007: 37-56; SAIN, M. F., *La reforma policial en América Latina Una mirada crítica desde el progresismo*. Nueva Sociedad, 2009.

²¹ CRUZ, J. M., «State and criminal violence in Latin America», *Crime, Law and Social Change*, 66 (4): 375-396, 2016. <https://doi.org/10.1007/s10611-016-9631-9>.

²² ARIAS y GOLDSTEIN, *op. cit.*, DAMMERT, *op. cit.*, 2020.

²³ BONNER, M. D., «What democratic policing is ... and is not», *Policing and Society*, 30 (9): 1044-1060, 2019. <https://doi.org/10.1080/10439463.2019.1649405>.

²⁴ SAIN, *op. cit.*

El proceso de construcción de una policía democrática se puede graficar como un *continuum* que debería llevar al uso de la coerción para proteger a los ciudadanos del crimen, basados en el Estado de Derecho y sujeto a una sólida revisión externa²⁵. En la mayoría de los países de la región, los rasgos autoritarios son muy evidentes. Por ejemplo, los informes sobre violaciones a los derechos humanos son claros en mostrar esta característica central en el marco del estallido social del 2019 en Chile, Colombia y 2020 en el Perú²⁶.

La ciencia política ha estudiado la persistencia de esta calidad autoritaria de las policías desde dos vertientes teóricas que ponen énfasis en (i) la presencia de un legado autoritario que impidió la transformación institucional y (ii) las dificultades de los procesos democráticos que inhibieron esta transformación²⁷. Por otro lado, los estudios criminológicos centrados en el análisis policial enfatizan en su «cara doble» dado que es el brazo fuerte del gobierno a cargo de múltiples tareas a nivel macro, y también es visto como el protector de los derechos de los ciudadanos²⁸. En esta misma perspectiva, Jones establece una serie de criterios democráticos que forman la base de afirmaciones normativas sobre la gobernanza de la policía²⁹. Estos incluyen cuestiones de equidad (los servicios policiales deben estar distribuidos equitativamente entre áreas geográficas, grupos e individuos), la distribución del poder para influir en la política policial (que no debe concentrarse sino distribuirse entre varias instituciones y agencias) y participación (los ciudadanos deben tener la oportunidad de participar en discusiones e influir sobre la política policial).

²⁵ GONZÁLEZ, Y. M., «“What citizens can see of the state”: Police and the construction of democratic citizenship in Latin America», *Theoretical Criminology*, 21(4): 494-511, 2017. <https://doi.org/10.1177/1362480617724826>.

²⁶ HRW; *World Report 2020: Events 2019*. Human Rights Watch, 2020; HRW; *World Report 2021: Events 2020*. Human Rights Watch, 2021.

²⁷ GONZÁLEZ, *op. cit.*

²⁸ ANDERSON, M., *Police governance and accountability in comparative perspective: Centralism, localism and democratic policing*. Edinburgh: Royal Society of Edinburgh, 2011.

²⁹ JONES, T., «The accountability of policing», en T. NEWBURN (ed.), *Handbook of Policing*. Cullompton: Willan Publishing, 2008.

3. El contexto: punitivismo e inseguridad

Si bien la violencia ha estado presente en América Latina durante décadas, la delincuencia ha surgido desde los ochenta e incluso noventa como un asunto de política pública. El uso continuo de la violencia por parte de actores estatales y no estatales ha sido analizado en profundidad por muchos autores que enfatizan la influencia de las guerras civiles y las dictaduras militares del pasado reciente³⁰. El crimen fue considerado como un problema que debía ser tratado por la policía y el sistema judicial. Pero, en la mayoría de los países, ni la prevención ni la rehabilitación hacían parte del discurso de las políticas públicas o de las preocupaciones de los ciudadanos. Además, con el retorno a la democracia el auge de la delincuencia se empezó a analizar principalmente a través de un lente ideológico: el crimen se convirtió en un tema de debate electoral en el que la derecha utilizaba la teoría de la elección racional para analizar las decisiones criminales y la izquierda explicaba las actividades criminales recurriendo principalmente a las desigualdades socioeconómicas³¹. Las nuevas democracias necesitaban demostrar su capacidad para lidiar rápidamente con crimen y las amenazas a la seguridad. Sin embargo, la mayoría de las instituciones policiales no estaban preparadas para comprender, prevenir o incluso combatir la delincuencia en sus diversas manifestaciones. Así, el concepto de «seguridad ciudadana» surgió en el discurso público para enfatizar el rol de la prevención, las características multidimensionales del problema y la imposibilidad de enfrentar la delincuencia únicamente a través de la acción policial³². Sin embargo, el financiamiento público, todavía altamente enfocado en el control del crimen, ha crecido en una proporción constante durante muchos años.

³⁰ ARIAS y GOLDSTEIN, *op. cit.*, Sozzo, M., *op. cit.*

³¹ MOTA, M., TREBILCOCK, M. y HARTFORD, P., «Police reform in violent democracies in Latin America», *Hague Journal on the Rule of Law*, 4 (2): 252-285, 2012; NEUMANN, P. J., «(un)exceptional violence(s) in Latin America», *Latin American Politics and Society*, 55, 2013: 168-75.

³² DAMMERT, L., *Fear and Crime in Latin America: Redefining State-Society Relations*. Routledge, 2012.

La falta de conocimiento técnico en el sector público, los crecientes niveles de inseguridad y la percepción generalizada de impunidad, han impulsado un debate público basado en mitos, políticas duras y la importación de estrategias que parecen haber tenido éxito en otros continentes. Si bien esto no es exclusivo de América Latina, los elementos del populismo punitivo deben analizarse en el contexto de una profunda crisis política. En América Latina, el populismo punitivo se caracteriza por la desconfianza en los funcionarios de todos los poderes del Estado, así como en los expertos; la erosión de las barreras tradicionales entre la política electoral y la política criminal; la supuesta equivalencia entre el castigo efectivo y la severidad; y el carácter emotivo de la retórica política.

Aunque la literatura sobre el populismo punitivo muestra que es un término maleable que abarca una serie de aspectos interconectados, pero conceptualmente distintos³³, en América Latina ha sido principalmente una forma de retórica política sobre el crimen que pretende reforzar el apoyo electoral a la élite. Especialmente en Centroamérica, se han construido sobre esta base varias políticas de «tolerancia cero» y «mano dura» encaminadas a dismantelar las pandillas juveniles, pero no han tenido resultados positivos³⁴. En otros contextos se ha pensado que el populismo punitivo es un proceso en el que surgen nuevos actores que influyen en el debate y la política criminal³⁵. Entre ellos se encuentran las víctimas y defensores de víctimas que se convierten en líderes nacionales que exigen más seguridad pública, así como los expertos en seguridad con experiencia militar o policial. En general, la participación comunitaria en temas relacionados con la política criminal no ha generado un proceso de consolidación del capital social; por el contrario, ha aumentado los niveles de desconfianza en las instituciones públicas y ha fortalecido el miedo al «otro».

³³ PRATT, J. *Penal Populism*, Routledge, 2007.

³⁴ BRUNEAU, T., DAMMERT, L. y SKINNER, E., *Maras: Gang Violence and Security in Central America*. University of Texas Press; 2011.

³⁵ FENWICK, M., «“Penal Populism” and penological change in contemporary Japan», *Theoretical Criminology*, 17 (2): 215-31, 2013.

El populismo debe verse como un ejemplo de déficit democrático; es decir, como un movimiento popular que no tiene el capital social necesario para involucrarse de manera constructiva en la formulación de la política criminal³⁶. Aunque en países como Japón el populismo punitivo se ha pensado como un elemento que abre el debate sobre las políticas de control del delito mediante la inclusión de nuevos actores³⁷, en América Latina los resultados de esta retórica han influido la percepción del público acerca de la democracia, han aumentado el miedo a la delincuencia y han fomentado el uso del castigo como la única herramienta para enfrentar la violencia y el crimen. Además, ha inhibido la mayoría de los proyectos de reforma policial e incluso judicial que fueron diseñados para mejorar la eficacia policial y para limitar la corrupción o el uso excesivo de la fuerza, etiquetándolos como «blandos con el crimen» o «pro criminales»³⁸.

En otras palabras, la reforma policial se ha convertido en uno de los temas centrales de una agenda populista que enfatiza la importancia de la presencia policial y las nuevas labores que deberían llevar a cabo los cuerpos policiales para ser más efectivos en el control del crimen. Cabe señalar que no todos los proyectos de reforma policial han sido parte de campañas o retóricas políticas; de hecho, diversos países han desarrollado, sin mucho debate público, múltiples iniciativas destinadas a mejorar la calidad de los servicios policiales. Sin embargo, es imposible desarrollar una agenda reformista sólida si el debate político sigue estando arraigado en mitos y discursos estigmatizantes.

³⁶ DZUR, A. W., «The Myth of Penal Populism», en *Punishment, Participatory Democracy, and the Jury*, Oxford Scholarship Online, 2012: 21-40.

³⁷ MIYAZAWA, S., «The politics of increasing punitiveness and the rising populism in Japanese criminal justice policy», *Punishment and Society*, 10 (1): 47-77, 2008.

³⁸ SABET, D. M., «Corruption or Insecurity? Understanding Dissatisfaction with Mexico's Police», *Latin American Politics and Society*, 55, 2013: 22-45; SAÍN, M. (2008). *El Leviatán Azul. Policía y Política en la Argentina*. Siglo XXI.

4. Las policías latinoamericanas

Las instituciones policiales varían considerablemente entre los países de la región. La mayoría cuentan con instituciones nacionales centralizadas encargadas de la prevención del delito, la investigación criminal o ambas. Algunos países tienen instituciones policiales regionales (Argentina y Venezuela) e incluso locales (México y Brasil). En términos de estructura organizacional, las instituciones policiales son tanto civiles (Brasil, Chile y El Salvador) como militares (Chile y México). Sin embargo, dado que las instituciones policiales cambian su misión, estructura, e incluso sus programas de formación, cualquier caracterización regional es necesariamente dinámica.

A pesar de las diferencias, una buena parte de los ciudadanos latinoamericanos desconfían de las instituciones policiales³⁹. La falta de confianza en la policía se remonta a su prominente participación en las guerras civiles y las dictaduras de los años setenta y ochenta. Desde el retorno a la democracia y durante la década de los noventa, empezaron a tomar fuerza en la región dos procesos que impactaron directamente a la policía: el incremento en los índices de delincuencia callejera, y la creciente presencia del crimen organizado. En la última década, los países que tradicionalmente se consideraban seguros, como Ecuador, Costa Rica, Uruguay y Chile, han tenido que enfrentar un llamado popular que clama por más políticas para controlar la delincuencia y la inseguridad.

La poca inversión pública, la limitada profesionalización de las instituciones como consecuencia de la falta de recursos y la débil voluntad política para implementar las reformas han tenido un fuerte impacto en la capacidad de la policía para combatir la delincuencia. Estos problemas también han facilitado el crecimiento de la industria de la seguridad privada. De hecho, en la medida en que el sector privado cuenta con más guardias, una mejor in-

³⁹ BRINKS, D., *The Judicial Response to Police Killings in Latin America. Inequality and the Rule of Law*. Cambridge University Press, 2016; CRUZ, J. M., art. cit., 2015.

fraestructura y mucho más armamento, la mayoría de los Estados latinoamericanos han perdido el monopolio efectivo de la fuerza coercitiva. En ese contexto, una amplia gama de problemas internos no ha sido abordada suficientemente. En particular, la mayoría de las fuerzas policiales tienen arreglos institucionales basados en códigos de silencio, uso interno de la violencia, procesos discrecionales de toma de decisiones, limitada diversidad de género, y falta de políticas formuladas con base en estudios empíricos. Aunque la mayoría de las políticas que se implementaron durante la década de los noventa pretendían separar las funciones de las fuerzas armadas de las de la policía, la lucha contra la delincuencia ha invertido esta tendencia al menos parcialmente⁴⁰. En los últimos años se ha hecho evidente una creciente militarización de la respuesta pública frente al crimen organizado, particularmente en México y Centroamérica, donde las autoridades deben enfrentar los altísimos niveles de violencia vinculados mayoritariamente al narcotráfico⁴¹. En Perú, Brasil, Ecuador y Argentina también se observa una creciente participación de los militares en las labores de patrullaje y en el control de la delincuencia⁴².

Ambos procesos, el auge de los servicios de seguridad privada y la militarización, están jugando un papel importante en la transformación de las instituciones policiales. No solo han precipitado la incorporación de otros actores estatales y no estatales a las labores de control y prevención del delito, sino que también han empezado a redefinir los roles policiales.

La corrupción está muy extendida y abarca desde actos cotidianos de soborno hasta la infiltración de la policía por parte del

⁴⁰ DIAMINT, R. (2015). A new militarism in Latin America. *Journal of Democracy*, 26(4): 155-68.

⁴¹ RUIZ TORRES, M. y AZAOLA, E., «Cuadrar el delito: Corrupción institucional y participación de policías en el secuestro en México», *Perfiles latinoamericanos*, 22 (44): 91-112, 2014; CRUZ, art. cit., 2015

⁴² UNGAR, M., «The rot within: security and corruption in Latin America», *Social Research: An International Quarterly*, 80 (4): 1187-1212, 2013; GLANC, L., «Caught between soldiers and police officers: police violence in contemporary Argentina», *Policing and Society*, 24(4): 479-96, 2014.

crimen organizado⁴³. Por ejemplo, en 2015 Transparencia Internacional reportó que la policía fue considerada como una de las instituciones más corruptas en México, Bolivia y Venezuela⁴⁴. La zona más violenta de la región, el Triángulo Norte de Centroamérica (Guatemala, Honduras y El Salvador), está plagada de casos de policías involucrados en actividades criminales, desde asesinatos hasta complicidad con los carteles de la droga⁴⁵. Lamentablemente, no se trata de situaciones aisladas, sino que forman parte de funcionamiento cotidiano de las instituciones policiales de la región; es más, la corrupción en la policía también revela los estrechos vínculos que existen entre las actividades delictivas y las redes políticas. El caso de los cuarenta y tres estudiantes que fueron secuestrados y presuntamente asesinados por la policía en Ayotzinapa (México) es un ejemplo dramático de las redes ilícitas que forman el crimen organizado, los políticos y los oficiales de policía⁴⁶.

El uso excesivo de la fuerza es otro elemento común de las prácticas policiales en la región⁴⁷. En países como Brasil la situación ha adquirido proporciones epidémicas: solo en Río de Janeiro, más de seiscientos cuarenta personas murieron a manos de agentes de policía en servicio en 2015⁴⁸. Además, el Ministerio de Justicia de Venezuela informó que durante el primer semestre de 2016 la policía cometió alrededor del 20% de todos los delitos

⁴³ BRINKS, *op. cit.*, CORBACHO, A., PHILLIP, J. y RUIZ-VEGA, M., «Crime and erosion of trust: evidence for Latin America», *World Development*, 70, 400-415, 2015; DUDLEY, S., «How drug trafficking operates, corrupts in Central America» (2016, 6 de julio), *Insight Crime*. www.insightcrime.org/news-analysis/how-drug-trafficking-operates-corrupts-in-central-america.

⁴⁴ TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *Corruption Perceptions Index 2015*. Transparency International, 2015. www.transparency.org/cpi2015.

⁴⁵ CRUZ, J. M., art. cit., 2015.

⁴⁶ JIMÉNEZ, M., «Ayotzinapa 43: the criminal corruption of the Mexican State», *Educational Philosophy and Theory*, 48(2): 119-22, 2016.

⁴⁷ ZAVALA, A., KESSLER, G., ALVARADO, A. y ZAVERUCHA, J., «A bibliographical essay on the relationships between police forces and the youth in Latin America», *Política y Gobierno*, 23(1): 201-29, 2016.

⁴⁸ HRW; *World Report 2016. Events 2015*. Human Rights Watch, 2015.

violentos⁴⁹. En Argentina, Glanc vincula la violencia policial contemporánea con el papel que desempeñaba la institución en las dictaduras del pasado; por ello, subestima los posibles efectos de diferentes proyectos de reforma, solo en 2014 se registraron más de mil denuncias por actos de tortura cometidos por las fuerzas policiales de la Provincia de Buenos Aires⁵⁰.

La protesta social en toda la región ha retado la capacidad de los policías de responder con estrategias no violentas, la evidencia muestra en Chile y Venezuela que la policía ha usado la fuerza de una manera desproporcionada para enfrentar la protesta social⁵¹. El uso de la fuerza policial en escenarios de protesta social ha afectado de forma directa y negativa la confianza pública en la institución, y ha consolidado un círculo vicioso que se ha venido fortaleciendo en casi toda la región⁵². Los proyectos de largo plazo para reformar la policía no parecen responder a las necesidades más importantes de los ciudadanos, sin mencionar que las actuales crisis políticas de legitimidad no permiten un debate político riguroso y sólido.

Como consecuencia de la falta de políticas alternativas, se ha consolidado un proceso que, al mismo tiempo, otorga amplios poderes a las fuerzas policiales para hacerles frente a las nuevas amenazas, y descuida la capacitación y la vigilancia que garantizarían la calidad del servicio a los ciudadanos⁵³. En un contexto

⁴⁹ CARROLL, R., «Deadly force: Venezuela's police have become a law unto themselves», *The Guardian* (2009, 6 de septiembre).

⁵⁰ GLANC, L., art. cit., GURNEY, K., «Buenos Aires Police Torture Cases Indicate Institutional Problem», *Insight Crime* (2015, 21 de abril). www.insightcrime.org/news-briefs/buenos-aires-police-torture-cases-indicate-institutional-problem.

⁵¹ ANTILLANO, A., «Crimen y castigo en la revolución bolivariana», *Cuestiones de Sociología*, 10, 2014; DAMMERT, L. y SAZO, D., «Scapegoats of the 2019 Chilean Riots: From Foreign Intervention to Riff-Raff Involvement», *SAIS Review of International Affairs*, 40(2): 121-135, 2021.

⁵² ORTEGA, D., «Effectiveness versus legitimacy: use of force and police training in Latin America», *Brookings* (2016, 5 de enero). www.brookings.edu/2016/01/05/effectiveness-versus-legitimacy-use-of-force-nd-police-training-in-latin-america/.

⁵³ FRÜHLING, H., «Recent police reform in Latin America», en N. ULDRIS (ed.), *Policing Insecurity. Police Reform, Security and Human Rights in Latin America*, Lexington Books, 2009: 21-47.

en el que las reformas sistémicas han desaparecido de la agenda política, el discurso político se ha centrado en el control de la delincuencia, el fortalecimiento de los poderes policiales y el castigo.

Adicionalmente, se puede identificar diversas características de tipo institucional importantes de resaltar. Las instituciones, incluso las de tipo civil, se han ido transformando con formatos hiperjerarquizados con altos niveles de concentración del poder y de la toma de decisiones. Las divisiones entre oficiales y tropa, investigadores y ayudantes, policías y asistentes, consolidan subculturas policiales de secreto, cuidado interno y violencia institucional. Algunas áreas especializadas (especialmente antidrogas) cuentan con mayor preparación, inversión y tecnología que el resto; profundizando las diferenciaciones internas. Los niveles de formación y capacitación son aún limitados y presentan sustanciales diferencias entre las diferentes posiciones jerárquicas al interior de las instituciones. Aún se valora el aprendizaje «de la calle» sobre las técnicas basadas en evidencia o la formación constante de los funcionarios. La participación de mujeres es en muchos casos nula, cuando no destinada a tareas «feminizadas» como la relación con la ciudadanía, el tránsito, o la violencia contra la mujer, y con mínimos espacios de poder, liderazgo y toma de decisiones.

Los salarios de los funcionarios policiales han crecido sustancialmente en prácticamente toda la región, si bien con diferenciales relevantes entre altos rangos y policías de patrullaje, pero los mecanismos de protección social, como los seguros de vida, cobertura de salud, o financiamiento de traslados son aún precarios. En democracia, los países latinoamericanos no han sido capaces de generar mecanismos de verdadera transparencia de la información policial. Los sistemas de información del gasto público son directamente opacos, y requieren mecanismos claros de apertura institucional, así como la información sobre el personal y los hechos delictuales. Se ha avanzado en mecanismos de comunicación de los datos, pero el verdadero trabajo colaborativo para poder mejorar la forma como se diseñan e implementan iniciativas es aún mínimo. La baja cooperación institucional es un elemento común

que en algunos casos se presenta como abierta competencia en el ámbito preventivo, pero también en el netamente policial entre policías y fiscales, fiscales y jueces, e incluso entre policías de diversas instituciones.

5. Reformas y contrarreformas

La reforma policial debe ser entendida, no como procesos técnicos o neutrales, sino como operaciones políticas altamente delicadas, dado que distribuyen el poder, la autoridad y el control democrático sobre la policía⁵⁴. Reformar la policía no es una tarea imposible. La literatura así lo muestra, con procesos no exentos de problemas pero que han generado transformaciones importantes en sus sistemas de seguridad⁵⁵. Los procesos de reforma en los países del Norte se pueden resumir brevemente en tres momentos. Primero, hasta fines de los años setenta se consolida la visión de una policía profesional que tiene un corpus analítico e información que puede ser utilizada para generar mejores y más eficientes respuestas al problema de las violencias y la criminalidad. Esta nueva policía tiende a tener una relación distante, jerárquica y violenta con la ciudadanía, lo que repercute en discriminación de minorías étnicas híper concentradas en territorios específicos de las ciudades⁵⁶. Segundo, la crisis en la percepción ciudadana sobre la policía, marcada por la desconfianza y la sensación de impunidad, trajo de la mano la implementación de programas de policía comunitaria que buscaban mejorar la relación con la comunidad, disminuir el temor y aumentar la seguridad⁵⁷. El trabajo policial

⁵⁴ REINER, R., «Who governs? Democracy, plutocracy, science and prophecy in policing», *Criminology y Criminal Justice*, 13(2): 161-180, 2013. <https://doi.org/10.1177/1748895812474282>.

⁵⁵ STINSON, P., *Criminology explains police violence*. California, University of California Press, 2020.

⁵⁶ COOPER, J., *In search of police legitimacy. Territoriality, Isomorphism, and Changes in Policing Practices*. LFB Scholarly Publishing LLC, 2014.

⁵⁷ NHAN, J., *Issues and controversies in policing today*. The Rowman and Littlefield Publishing Group, 2019.

se redefine cuando se reconoce que «el trabajo principal de la policía es atrapar a los criminales, sin embargo, en un día típico menos del 18% de las llamadas a la policía tienen que ver con hechos criminales» (HD, 1993).

Tercero, post 11/septiembre, la lucha contra el terrorismo internacional se coloca en el centro de las agendas policiales cotidianas, así como se potencian las respuestas tecnológicas. En 2014, el gobierno de USA propone la necesidad de instalar el concepto de justicia procedimental, es decir fomentar el trabajo colaborativo entre la policía y la comunidad, tratando de enfrentar los estereotipos del trabajo policial para de esta forma intentar aumentar la legitimidad policial.

En América Latina los procesos de reforma han sido más esporádicos y dispersos, pero no por ello menos relevantes. Sin duda, las policías latinoamericanas distan de ser aquellas instituciones del pasado, precarizadas, con funcionarios de bajos niveles educativos y salarios de subsistencia, así como infraestructura débil e incapaz de dar cobertura nacional. Tampoco son escuadrones de ejecución política al margen de la ley o entidades sin control, como lo fueron hasta fines de los setenta⁵⁸.

Los procesos de reforma de la policía latinoamericana son muy diversos, pero tienen un elemento clave común: la contrarreforma⁵⁹. La limitada sostenibilidad de los procesos de cambio se vincula a sus características principales, las que se pueden resumir en cuatro ejes fundamentales. Primero, los procesos de reforma policial varían según el lugar donde se genera la necesidad y propuesta de cambio. En algunos casos son reformas marcadas por intervenciones externas del mundo político, apoyado por diversos especialistas, que proponen transformaciones institucionales que enfrenten los desafíos estructurales. Un ejemplo claro de este tipo de reformas se observa en la construcción de nuevas instituciones policiales en Centroamérica post guerras civiles⁶⁰, o en las intervenciones desarrolladas en algunas policías argentinas a comienzos de la

⁵⁸ SOZZO, *op. cit.*

⁵⁹ DAMMERT, *op. cit.*, 2019.

⁶⁰ CRUZ, J. M., art. cit., 2015.

década pasada⁶¹. Por otro lado, las reformas pueden tener un origen interno, marcado por el liderazgo de algunos de sus miembros, que reconocen la necesidad de transformaciones, pero sin una clara intervención externa. Este tipo de procesos tienen vinculación con cambios específicos, más que estructurales, que se han visto implementados, por ejemplo, en Chile y en Colombia en las últimas décadas⁶².

Segundo, las transformaciones policiales en la región están principalmente vinculadas con escándalos mediáticos. Así, se estructuran respuestas políticas que no tienen necesariamente un plan de implementación claro, que inician sus procesos con destituciones o «limpiezas» institucionales, pero cuyos resultados son limitados. Una excepción se observa en el caso de Uruguay donde se generó un proceso de transformación institucional basada en una planificación con apoyo interno y externo —especialmente del Banco Interamericano de Desarrollo—, que logró impactos importantes no sólo en la orgánica institucional sino también en los niveles de eficiencia de sus principales iniciativas⁶³.

Tercero, la magnitud de los cambios puede ser estructural o puntual. La limitada capacidad de sostenibilidad de los procesos de reforma policial estructural implementados a inicios de los años noventa, así como el desarrollo de teorías criminológicas que ponen el acento en acciones focalizadas con impacto sobre la criminalidad; han consolidado perspectivas de cambio más bien puntuales. Así, la transformación del sistema de enseñanza de la policía en Honduras es vista como un paso adelante —a pesar de los niveles de corrupción que sigue enfrentando— o los avances de los programas de intervención barrial del Perú, a pesar de los limitados niveles de transparencia de la información institucional.

Cuarto, enfrentar el delito y las violencias requiere de una respuesta multiagencial y multidimensional tanto para la preven-

⁶¹ SAÍN, M., *op. cit.*, 2008.

⁶² MALONE, M. F. y DAMMERT, L., art. cit.

⁶³ JAIMAN, L. y S. GALIANI, «La teoría detrás de la reforma de la policía en Montevideo», *Banco Interamericano de Desarrollo* (2016, 17 de diciembre). <http://blogs.iadb.org/sinmiedos/2015/12/17/economia-del-crimen-aplicada-el-caso-de-montevideo/>.

ción como para el control. Esta realidad pone en evidencia las profundas dificultades de las estructuras gubernamentales para generar mecanismos de colaboración y coordinación en su interior. Esas dificultades aumentan cuando la coordinación implica el reconocimiento del rol que juegan los sectores sociales en la prevención, o la necesidad de una política criminal que permita un diseño común entre la policía, la justicia y los sistemas carcelarios. Más allá de las reformas del procedimiento penal implementadas en América Latina en las últimas décadas, las transformaciones sistémicas son limitadas.

6. A modo de conclusión

A pesar de los esfuerzos realizados en las últimas décadas en América Latina, los procesos de reforma policial siguen siendo incompletos. Resulta prácticamente imposible identificar un país donde se pueda identificar un proceso de cambio sostenido, ya que los vaivenes políticos implican muchas veces retrocesos o estancamientos. Por ejemplo, Nicaragua fue considerada por muchos años como un caso interesante de policía vinculada con la ciudadanía y dedicada a la prevención, pero desde mediados del 2018 ha visto incrementada la represión cotidiana contra manifestantes y ciudadanos críticos al gobierno. De igual forma, la prometida reforma policial del Uruguay, es percibida por el gobierno que asumió el 2020 como un problema y una de sus principales propuestas ha sido su transformación.

Los problemas de seguridad se han transformado también, e incluyen presencia de una criminalidad organizada multifacética, donde la producción y tráfico de drogas es un eslabón más de una cadena marcada por la minería ilegal, la trata de personas, la tala ilegal, el lavado de activos, entre muchas otras actividades, y que cuenta con gran capacidad tecnológica, logística y financiera. La criminalidad común se mantiene además, en la mayoría de los países, con focalización territorial, pero también con un amplio contingente de personas que caminan por el poroso borde de la

informalidad y la ilegalidad en tiempos donde la crisis económica marca destinos con rapidez.

Las facultades policiales han aumentado, no solo en las posibilidades que tienen para detener personas, o para solicitar sus documentos sin mediar ningún indicio real de peligrosidad; sino también en la discrecionalidad para el desarrollo de investigaciones criminales y la transparencia de información estadística. También han aumentado en el marco de las protestas sociales donde el uso de tecnología invasiva de datos personales es reconocido como un desafío profundo para nuestras democracias.

Reformar la policía en América Latina es más difícil que en otros contextos por la profunda imbricación política de su accionar y la enorme incapacidad de los partidos políticos para pensar en políticas no policiales que puedan enfrentar las violencias, los conflictos e incluso la criminalidad. Los procesos de cambio requieren de intervenciones sostenibles, con apoyo político sostenido, involucramiento de gobiernos locales y ciudadanía, coordinación multiagencial, y financiamiento adecuado en al menos cinco áreas en el corto plazo. Primero, es urgente construir capacidades civiles en temas policiales, la concentración en la profesionalización policial ha tenido como contraparte un abandono de los civiles encargados de trabajar en estas temáticas. Múltiples países recurren a funcionarios policiales o militares en retiro para ocupar los cargos políticos vinculados con la temática, lo que sin duda tiene impactos en la perspectiva y propuestas de cambio, así como en la consolidación de espacios de autonomía institucional. Lo mismo se replica en gobiernos regionales y locales, donde los temas de seguridad terminan replicando estrategias e incluso tácticas emanadas únicamente del mundo policial. Para avanzar con una democracia firme se requiere que los partidos políticos y movimientos sociales reconozcan la importancia de esta temática, y consoliden cuadros técnicos serios que puedan proponer iniciativas de política pública basados en evidencia y con el apoyo político de largo plazo.

Segundo, en todos los países latinoamericanos la seguridad es un negocio que crece de forma exponencial debido a la creciente demanda ciudadana y la percepción que la policía no puede en-

frentar las problemáticas. No sólo cuentan con un pie de fuerza superior en cantidad de guardias dedicados a la seguridad sino también cuentan con estructuras tecnológicas sofisticadas que carecen de regulaciones. Esta privatización de la seguridad requiere ser regulada especialmente por su potencial relación con funcionarios policiales en retiro, así como por la competencia que se puede generar en la implementación de políticas.

Tercero, los desafíos que tienen las policías para enfrentar la criminalidad, así como las dificultades estructurales vinculadas con el control de fronteras, la cobertura territorial e incluso los niveles de corrupción han traído de la mano un proceso de militarización. Es un proceso que tiene dos caras: por un lado, la participación de las fuerzas armadas en tareas policiales, incluyendo tareas preventivas y vinculación con la ciudadanía; por otro lado, la transformación operativa, táctica e incluso de misión y funciones policiales, se alejan de la prevención y se acercan a una postura militar. Ambos procesos son complejos dado que la respuesta de tipo militar tiende a ser más violenta y se concentra en el control, más que en la prevención del delito y las violencias.

Cuarto, el aumento del malestar ciudadano, así como de la crisis de la política en la mayoría de países de la región ha tenido como correlato el aumento de las manifestaciones en el espacio público. El segundo semestre del año 2019 mostró como en diversos países se generaron protestas masivas donde la policía enfrentó la necesidad de mantener el orden público manteniendo el respeto de los derechos humanos. La criminalización de las protestas, así como la *policialización* de los problemas políticos son dos problemas que erosionan las instituciones policiales, que pierden legitimidad debido a la presencia de violencia en las calles. Paradójicamente, la policía se puede convertir en parte del problema al escalar la violencia y limitar las capacidades reales de acuerdos políticos.

Quinto, la atención de la ciudadanía frente a desastres naturales o situaciones críticas como la pandemia de la COVID-19 es una de las tareas policiales que tomarán especial relevancia en el futuro más cercano. Son situaciones que se repetirán de forma más cotidiana y que requieren de mecanismos regulatorios, así

como de sistemas de control para avanzar con respuestas efectivas y basadas en la evidencia. La amplificación de la utilización de tecnología que incluye identificación facial, grabación a través de drones o de cámaras corporales puede ser vista como una oportunidad necesaria para enfrentar estas amenazas, pero requieren ser reguladas para evitar violación de derechos.

Los cambios no serán de corto plazo, pero tienen que ser enfrentados como parte de la agenda de consolidación democrática, así como de modernización del Estado. La policía no puede seguir siendo un espacio considerado «especial» donde el conocimiento es dejado de lado por los estamentos políticos y civiles. Se requiere una agenda de largo plazo, con apoyo político transversal, que permita consolidar una verdadera policía democrática, efectiva y profesional.

Bibliografía

- ALVES, M. H. M., EVANSON, P. y MOURA, F., *Vivendo no fogo cruzado: Moradores de favela, traficantes de droga e violência policial no Rio de Janeiro* (1.^a ed.). Editora UNESP, 2013.
- ALVARADO, A., «La criminalidad y las políticas de seguridad en México», *Cuestiones de Sociología*, 10, 2014.
- ANDERSON, M., *Police governance and accountability in comparative perspective: Centralism, localism and democratic policing*. Edinburgh: Royal Society of Edinburgh, 2011.
- ANTILLANO, A., «Crimen y castigo en la revolución bolivariana», *Cuestiones de Sociología*, 10, 2014.
- ARIAS, E. D. y GOLDSTEIN, D. M. (eds.), *Violent democracies in Latin America*. Duke University Press, 2010.
- AUYERO, J., BURBANO DE LARA, A. y BERTI, M. F., «Violence and the State at the Urban Margins», *Journal of Contemporary Ethnography*, 43(1), 94-116, 2014. <https://doi.org/10.1177/0891241613494809>.
- BRINKS, D., *The Judicial Response to Police Killings in Latin America. Inequality and the Rule of Law*. Cambridge University Press, 2016.
- BRUNEAU, T., DAMMERT, L. y SKINNER, E., *Maras: Gang Violence and Security in Central America*. University of Texas Press, 2011.

- BONNER, M. D., «The politics of police image in Chile», *Journal of Latin American Studies*, 45(4): 669-694, 2013. <https://doi.org/10.1017/S0022216X13001168>.
- BONNER, M. D., «What democratic policing is ... and is not», *Policing and Society*, 30(9): 1044-1060, 2019. <https://doi.org/10.1080/10439463.2019.1649405>.
- BORGES, D., RIBEIRO, E. y CANO, I., *Os donos do morro: uma avaliação exploratória do impacto das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro*. São Paulo, Rio de Janeiro: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, LAV/UERJ, 2012.
- CARROLL, R., «Deadly force: Venezuela's police have become a law unto themselves», *The Guardian* (2009, 6 de septiembre).
- CONTRERAS-VELASCO, Ó., «Institución policial, violencia y cultura del terror en Tijuana», *Revista Mexicana de Sociología*, 79(4): 697-721, 2017.
- CORBACHO, A., PHILLIP, J. y RUIZ-VEGA, M., «Crime and erosion of trust: evidence for Latin America», *World Development*, 70, 400-415, 2015.
- COOPER, J., *In search of police legitimacy. Territoriality, Isomorphism, and Changes in Policing Practices*. LFB Scholarly Publishing LLC, 2014.
- CRUZ, J. M., «Police Misconduct and Political Legitimacy in Central America», *Journal of Latin American Studies*, 47(2): 251-283, 2015. <https://doi.org/10.1017/S0022216X15000085>.
- CRUZ, J. M., «State and criminal violence in Latin America», *Crime, Law and Social Change*, 66(4):375-396, 2016. <https://doi.org/10.1007/s10611-016-9631-9>.
- DAMMERT, L., *Fear and Crime in Latin America: Redefining State-Society Relations*. Routledge, 2012.
- DAMMERT, L., «Confianza en la policía en Chile: Un arma de doble filo», *Civitas-Revista de Ciências Sociais*, 16(4): 575-594. 2017. <https://doi.org/10.15448/1984-7289.2016.4.24334>.
- DAMMERT, L., «Challenges of police reform in Latin America», en R. SIEDER, K. ANSOLABEHRE, y T. A. ANSOLABEHRE (eds.), *Routledge Handbook of Law and Society in Latin America* (pp. 259-277). Routledge, 2019.
- DAMMERT, L., *Carabineros de Chile ¿El modelo latinoamericano de seguridad?* Análisis Carolina, 2020.
- DAMMERT, L. y SAZO, D., «Scapegoats of the 2019 Chilean Riots: From Foreign Intervention to Riff-Raff Involvement», *SAIS Review of International Affairs*, 40(2): 121-135, 2021.
- DIAMINT, R., «A new militarism in Latin America», *Journal of Democracy*, 26(4): 155-68, 2015.

- DUDLEY, S., «How drug trafficking operates, corrupts in Central America», *Insight Crime* (2016, 6 de de julio). www.insightcrime.org/news-analysis/how-drug-trafficking-operates-corrupts-in-central-america.
- DURAN MARTÍNEZ, A., *The Politics of Drug Violence: Criminals, Cops and Politicians in Colombia and Mexico*. Oxford University Press, 2018.
- DZUR, A. W., «The Myth of Penal Populism», en *Punishment, Participatory Democracy, and the Jury* (pp. 21-40). Oxford Scholarship Online, 2012.
- FENWICK, M., «“Penal Populism” and penological change in contemporary Japan», *Theoretical Criminology*, 17(2): 215-31, 2013.
- FRÜHLING, H., «Dos décadas de Reforma Policial para América Latina, factores de su éxito o fracaso», en E. ALDA y G. BELIZ (eds.), *¿Cuál es la salida? La agenda inconclusa de la seguridad ciudadana*, Banco Interamericano del Desarrollo, 2006: 281-310.
- FRÜHLING, H., «Recent police reform in Latin America», en N. ULDRIS (ed.), *Policing Insecurity. Police Reform, Security and Human Rights in Latin America*, Lexington Books, 2009: 21-47.
- GLANC, L., «Caught between soldiers and police officers: police violence in contemporary Argentina», *Policing and Society*, 24(4): 479-96, 2014.
- GONZÁLEZ, Y. M., «“What citizens can see of the state”: Police and the construction of democratic citizenship in Latin America», *Theoretical Criminology*, 21(4):494-511, 2017. <https://doi.org/10.1177/1362480617724826>.
- GONZÁLEZ, Y. M., *Authoritarian Police in Democracy. Contested security in Democracy*. Cambridge University Press, 2021.
- GURNEY, K., «Buenos Aires Police Torture Cases Indicate Institutional Problem», *Insight Crime* (2015, 21 de abril). www.insightcrime.org/news-briefs/buenos-aires-police-torture-cases-indicate-institutional-problem.
- HATHAZY, P., «Fighting for a democratic police: politics, experts and bureaucrats in the transformation of the police in post-authoritarian Chile and Argentina», *Comparative Sociology*, 12, 2013: 1-43.
- HINTON, M., *The State on the Streets. Police and Politics in Argentina and Brazil*. Lynne Rienner Publishers, 2006.
- HOLSTON, J. y CALDEIRA, T., «Democracy, Law, and Violence: Disjunctions of Brazilian Citizenship», en AGUERO, F. y J. STARK (ed.), *Fault Lines of Democracy in Post-Transition Latin America*, Miami, FL: North-South Center Press/University of Miami, 1998: 263-296.
- HRW; *World Report 2016. Events 2015*. Human Rights Watch, 2016.

- *World Report 2020: Events 2019*. Human Rights Watch, 2020.
- *World Report 2021: Events 2020*. Human Rights Watch, 2021.
- JONES, T., «The accountability of policing», en T. NEWBURN (ed.), *Handbook of Policing*. Cullompton: Willan Publishing, 2008.
- JAIMAN, L. y GALIANI, S., «La teoría detrás de la reforma de la policía en Montevideo», *Banco Interamericano de Desarrollo* (2016, 17 de diciembre). <http://blogs.iadb.org/sinmiedos/2015/12/17/economia-del-crimen-aplicada-el-caso-de-montevideo/>.
- JIMÉNEZ, M., «Ayotzinapa 43: the criminal corruption of the Mexican State», *Educational Philosophy and Theory*, 48(2): 119-22, 2016.
- LESSING, B. y WILLIS, G. D., «Legitimacy in Criminal Governance: Managing a Drug Empire from Behind Bars», *American Political Science Review*, 13(2): 584-606, 2019. <https://doi.org/10.1017/S0003055418000928>.
- LUNECKE, A., «Inseguridad ciudadana y diferenciación social en el nivel microbarrial: el caso del sector Santo Tomás, Santiago de Chile», *Revista EURE*, 42(125):109-129, 2016. <https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612016000100005>.
- MAHONEY, J., «Path dependence in historical sociology», *Theory and Society*, 29, 2000: 507-548. <https://doi.org/10.1023/A:1007113830879>.
- MALONE, M. F. y DAMMERT, L., «The police and the public: Policing practices and public trust in Latin America», *Policing and Society*, 1-16, 2020. <https://doi.org/10.1080/10439463.2020.1744600>.
- MENDOZA, A. A., «Relaciones de autoridad y abuso policial en la Ciudad de México», *Revista Mexicana de Sociología*, 73(3): 445-473, 2011.
- MIZAYAWA, S., «The politics of increasing punitiveness and the rising populism in Japanese criminal justice policy», *Punishment and Society*, 10(1): 47-77, 2008.
- MOHOR, A. y FRUHLING, H., *Reflexiones en torno a la corrupción policial*. CESC, 2007. https://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/op_06_documento.pdf.
- MOTA, M., TREBILCOC, M. y HARTFORD, P., «Police reform in violent democracies in Latin America», *Hague Journal on the Rule of Law*, 4(2): 252-285, 2012.
- MONCADA, E., *Cities, Business, and the Politics of Urban Violence in Latin America*. Stanford University Press, 2016.
- MÜLLER, M.-M., «The rise of the penal state in Latin America», *Contemporary Justice Review*, 15(1): 57-76, 2012. <https://doi.org/10.1080/10282580.2011.590282>.
- NEUMANN, P. J., «(un)exceptional violence(s) in Latin America», *Latin American Politics and Society*, 55, 2013: 168-75.

- NHAN, J., *Issues and controversies in policing today*. The Rowman and Littlefield Publishing Group, 2019.
- O'DONNELL, G., «Polyarchies and the (Un)rule of Law in Latin America», *Kellogg Institute for International Studies*, Documento de trabajo, 254, 1998.
- ORTEGA, D., «Effectiveness versus legitimacy: use of force and police training in Latin America», *Brookings* (2016, 5 de enero). www.brookings.edu/2016/01/05/effectiveness-versus-legitimacy-use-of-force-and-police-training-in-latin-america/.
- OSSE, A. y CANO, I., «Police deadly use of firearms: An international comparison», *The International Journal of Human Rights*, 21(5): 629-649, 2017. <https://doi.org/10.1080/13642987.2017.1307828>.
- PONTÓN, D., «El proceso de reforma policial en Ecuador: Un tema relegado al olvido», *URVIO Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 2, 2007: 37-56.
- PRATT, J., *Penal Populism*, Routledge, 2007.
- REINER, R., «Who governs? Democracy, plutocracy, science and prophecy in policing», *Criminology y Criminal Justice*, 13(2): 161-180, 2013. <https://doi.org/10.1177/1748895812474282>.
- RUIZ TORRES, M. y AZAOLA, E., «Cuadrar el delito: Corrupción institucional y participación de policías en el secuestro en México», *Perfiles latinoamericanos*, 22(44): 91-112, 2014.
- SABET, D. M., «Corruption or Insecurity? Understanding Dissatisfaction with Mexico's Police», *Latin American Politics and Society*, 55, 2013: 22-45.
- SAÍN, M. F., *El Leviatán Azul. Policía y Política en la Argentina*. Siglo XXI, 2008.
- SAIN, M. F., *La reforma policial en América Latina Una mirada crítica desde el progresismo*. Nueva Sociedad, 2009.
- SOZZO, M., «Policing after Dictatorship in South America», en B. BRADFORD, B. JAUREGUI, I. LOADER, y J. STEINBERG (eds.), *The SAGE Handbook of Global Policing*. SAGE Publications, 2016: 337-355.
- STINSON, P., *Criminology explains police violence*. California, University of Carlifornia Press, 2020.
- TILLY, C., *European Revolutions, 1492-1992*. Blackwell T, 1993.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL; *Corruption Perceptions Index 2015*. Transparency International, 2015. www.transparency.org/cpi2015.
- UNGAR, M., «The privatization of citizen security in Latin America: from elite guards to neighborhood vigilantes», *Social Justice*, 34, 207: 20-37.

- UNGAR, M., «The rot within: security and corruption in Latin America», *Social Research: An International Quarterly*, 80(4): 1187-1212, 2013.
- UNGAR, M. y SALOMÓN, L., «Community policing in Honduras: Local impacts of a national programme», *Policing and Society*, 22(1): 28-42, 2012.
- WILLIS, G. D., «Before the Body Count: Homicide Statistics and Everyday Security in Latin America», *Journal of Latin American Studies*, 49(1): 29-54, 2017. <https://doi.org/10.1017/S0022216X16000407>.
- ZAVALETA, A., KESSLER, G., ALVARADO, A. y ZAVERUCHA, J., «A bibliographical essay on the relationships between police forces and the youth in Latin America», *Política y Gobierno*, 23(1): 201-29, 2016.

Capítulo 4

■ Crimen Organizado e involucramiento de las Fuerzas Armadas en América Latina: los casos de México, El Salvador y Uruguay¹

CAROLINA SAMPÓ
JUAN IGNACIO PERCOCO

1. Introducción

América Latina presenta un escenario particular en el que confluyen la omnipresencia del crimen organizado, altos niveles de violencia y políticas de gobierno de carácter cortoplacista que dejan de manifiesto la inexistencia de gestiones alternativas a las punitivas en el combate al crimen organizado. En los últimos años hemos asistido a una *poliacialización* de las Fuerzas Armadas y a una militarización de las policías de la región, sin por ello registrar una mejora sustantiva en la situación de (in)seguridad, violencia y criminalidad que ha caracterizado a Latinoamérica.

En este contexto, es necesario aclarar que por crimen organizado entendemos no a un tipo de delito particular, sino a una forma particular de cometer delitos «caracterizada por dos condiciones: cierto nivel de planificación, y la participación conjunta

¹ El presente trabajo se inscribe en el marco del proyecto financiado por la Unión Iberoamericana de Universidades y ejecutado por la Universidad de Buenos Aires, la Universidad de Barcelona, la Universidad Complutense de Madrid, la Universidad Autónoma de México y la Universidad de San Pablo. El proyecto se titula: «Challenges and Threats to Security and Defense Policies in Latin America and the European Union: International, Economic, Social and Communication Aspects». Ejecutado entre septiembre de 2019 y agosto de 2021.

y coordinada de varios individuos»². Esos delitos, que denominamos manifestaciones del crimen organizado, adoptan diversas formas³. En ese sentido, es necesario destacar que, aun cuando en nuestra región el crimen organizado muchas veces es igualado al tráfico de drogas, existen otras manifestaciones que deben ser destacadas. Sin ánimo de ser ni exhaustivos ni excluyentes, las manifestaciones más recurrentes del crimen organizado en América Latina son: Narcotráfico, contrabando, tráfico y trata de personas, lavado de dinero, explotación ilegal y tráfico de recursos naturales, tráfico de bienes culturales y tráfico de armas pequeñas y livianas; aunque existen más. El crimen organizado tiene como fin último obtener y acumular beneficios económicos o materiales; de ahí que la diversificación de sus actividades es una de sus características principales⁴.

Por otra parte, la supervivencia y reproducción de las organizaciones criminales y sus actividades aparecen vinculadas directamente a la protección provista por dos herramientas claves que garantizan su accionar: la corrupción y la violencia⁵. La primera, que puede ser considerada endémica en nuestra región, ha logrado penetrar tanto estructuras estatales como sociales y termina por descansar en los altos niveles de impunidad que garantizan la falta de condena y castigo para aquellos que infringen las normas. Por otra parte, la violencia también funciona como facilitador, en tanto es utilizada para amedrentar a quienes se oponen al avance de las organizaciones criminales en distintos niveles y sirve para aleccionar, dentro del negocio, tanto a adversarios como a socios. Esa violencia, reconoce distintas formas. Pero, principalmente puede estar concentrada en las esferas vinculadas a las organiza-

² DE LA CORTE IBÁÑEZ, L. y GIMÉNEZ-SALINAS FRAMIS, A., *Crimen.org*, Ariel Editorial, Barcelona, 2015: 19.

³ SAMPÓ, C., «Una primera aproximación al crimen organizado en América Latina: definiciones, manifestaciones y algunas consecuencias», en SAMPÓ, C. y TRONCOSO, V. (comps.), *El Crimen Organizado en América Latina: Manifestaciones, facilitadores y reacciones*, Instituto Gutiérrez Mellado, Madrid, 2017.

⁴ BARTOLOMÉ, M., *La seguridad internacional en el siglo XXI, más allá de Westfalia y Clausewitz*, Ministerio de Defensa Nacional, Santiago de Chile, 2006.

⁵ DE LA CORTE IBÁÑEZ, L. y GIMÉNEZ-SALINAS FRAMIS, A., *op. cit.*, p. 21.

ciones criminales; es decir, «encapsulada», o puede extenderse ampliamente, involucrando a la sociedad civil en su conjunto, obligándola a vivir en un estado de alerta permanente, donde la línea divisoria entre la guerra y la paz se vuelve cada vez más difusa. En la América Latina, más reciente, sin duda nos enfrentamos a altos niveles de violencia, sumamente extendidos, que involucran a todos los sectores sociales, alejándonos cada vez más del «encapsulamiento» que identificábamos hace años. No en vano, nuestra región ha sido caracterizada como la región sin guerras, más violenta del mundo; en tanto concentra el 37% de los homicidios globales y sólo el 8% de la población mundial⁶.

En ese escenario, y a pesar de que los resultados de su utilización siguen siendo los mismos; es decir, altamente ineficientes, los Estados de la región han adoptado políticas esencialmente punitivas para el combate al crimen organizado. En consecuencia, la utilización de Fuerzas Armadas y de Seguridad se ha constituido como la principal herramienta de combate al crimen organizado, a pesar de ser heterogénea y estar sujeta principalmente al marco normativo de cada país. Aunque, además del marco normativo, parecen existir condicionantes políticos que, en unos y otros casos, facilitan o dificultan el involucramiento de un tipo de fuerzas por sobre las otras. En este sentido, como planteaban Sampó y Troncoso podemos afirmar que existen al menos tres maneras de involucrar a las Fuerzas Armadas frente al avance del crimen organizado, partiendo de la base de que su naturaleza está inicialmente vinculada a la Defensa Nacional y no a cuestiones de Seguridad —entendida como Interior en muchos casos— y/o de mantenimiento del orden público⁷. Estas tres formas pueden ser resumidas en: (i) Uso extensivo de las Fuerzas Armadas en el combate a amenazas no tradicionales, como el crimen organizado;

⁶ UNODC, United Nations Office on Drugs and Crime, *Global Study on Homicides*, Vienna, 2019.

⁷ SAMPÓ, C. y TRONCOSO, V., «Las respuestas de los Estados frente al avance del crimen organizado en América Latina: el uso de la violencia (2005-2015)», en SAMPÓ, C. y TRONCOSO, V. (comps.), *El Crimen Organizado en América Latina: Manifestaciones, facilitadores y reacciones*. Instituto Gutiérrez Mellado, Madrid, 2017.

(ii) utilización creciente de las Fuerzas Armadas en el combate a amenazas no tradicionales; y, (iii) Fuerzas Armadas que no se involucran en el combate a amenazas no tradicionales, como el crimen organizado, excepto como instrumentos que refuerzan el rol de las Fuerzas de Seguridad.

En el presente trabajo buscaremos demostrar que, a pesar de la heterogeneidad reconocida en América Latina, los países han optado por un cierto grado de *policialización* de sus Fuerzas Armadas y las han involucrado cada vez más en el combate al crimen organizado, a pesar de ciertos conflictos. Asimismo, hemos observado un incremento en los niveles de militarización de la Seguridad en todo el subcontinente. Para ello, dividiremos el capítulo en tres secciones. En la primera, discutiremos los factores que facilitan la implantación del crimen organizado en nuestra región y los daños que genera el avance de este flagelo, más allá de lo visible. En segundo lugar, analizaremos el rol de las Fuerzas Armadas en un caso emblemático de cada subregión. Para América del Norte, y considerando su importancia paradigmática en términos de involucramiento de las Fuerzas Armadas en el combate al crimen organizado —al narcotráfico en particular— trabajaremos con México. Para América Central, debido a lo extremo de su situación de seguridad, pero también a cómo ha evolucionado el accionar de las Fuerzas Armadas, analizaremos el caso de El Salvador. Finalmente, en el caso de Sudamérica, si bien nos centraremos en Uruguay por tratarse de un caso poco conocido que reconoce cambios significativos en los últimos años, mencionaremos algunos correlatos en Argentina y Chile, en tanto estos países del Cono Sur eran considerados paradigmas de la no intervención de las Fuerzas Armadas en tareas no convencionales, más allá de las vinculadas a la Defensa. Finalmente, delinearemos algunas conclusiones vinculadas al uso de la fuerza prácticamente como forma exclusiva de combate al crimen organizado.

2. Factores facilitadores para la implantación y desarrollo del crimen organizado

Si bien el crimen organizado está presente en distintas regiones del mundo —básicamente allí donde pueda obtener beneficios económicos o materiales—, en América Latina parece mostrar ciertas particularidades vinculadas especialmente a cómo se ha implantado. En ese sentido, es posible reconocer al menos tres factores que contribuyen a una más sencilla y duradera implantación del crimen organizado en nuestra región: (i) la debilidad institucional de los Estados; (ii) la presencia de la cultura del privilegio; y (iii) la dinámica existente entre corrupción e impunidad, ya no sólo en el ámbito público.

Mucho se ha debatido sobre la debilidad de los Estados latinoamericanos e incluso, en algunos casos, se ha llegado a considerarlos Estados Fallidos⁸. Sin embargo, como sostiene Alda Mejías, y a pesar de lo que muchos analistas argumentan, los Estados débiles son «los escenarios más idóneos para el crimen organizado, frente a la idea tan extendida de que los Estados fallidos son el mejor lugar posible para la implantación del crimen organizado»⁹. Esto se debe a que los Estados débiles resultan más beneficiosos para las organizaciones criminales en tanto son capaces de sostener un sistema de seguridad y justicia, pero no pueden evitar la connivencia por parte de los funcionarios de esos sistemas con las organizaciones criminales. En los Estados Fallidos, en cambio, argumenta Alda Mejías, el caos es tal que los Estados

⁸ ALDA MEJÍAS, S., «Estado y crimen organizado en América Latina: Posibles relaciones y complicidades», en *Revista Política y Estrategia*, núm. 124, 2014; HINCAPIÉ JIMÉNEZ, S., «Estados débiles o conceptos fallidos: Por una definición teórica del orden estatal», en *Espiral* (Guadalajara), vol. 21, n.º 61, 2014; NIEVAS, F. y SAMPÓ, C., «¿Estados fallidos? O sobre la imposibilidad de constituir el Estado Nación moderno», *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, vol. 11, n.º 1, 2016; WALDMANN, P., *El Estado anómico. Derecho, seguridad pública y vida cotidiana en América Latina*, Nueva Sociedad, Caracas, 2003.

⁹ ALDA MEJÍAS, S., «La debilidad del imperio de la ley en América Latina: un factor para entender la implantación del crimen organizado», en *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 37, 2015, p. 64.

no son capaces de garantizar la protección de nadie, incluido el crimen organizado, poniendo en riesgo sus negocios y generando un importante desincentivo, tanto para su implantación como para su desarrollo¹⁰. Por ello, la debilidad de las instituciones estatales, en espacios donde las autoridades se constituyen como capaces de garantizar cierta protección y complicidad, funcionan como fuertes incentivos para la implantación y el desarrollo de las organizaciones criminales y sus negocios. Estos Estados reconocen ciertas «perforaciones», ya que no son capaces de imponer el Imperio de la Ley en la totalidad de su territorio y sobre todos sus ciudadanos e incluso reconocen la existencia de órdenes alternativos —que cuentan con reglas propias—, como veremos al hablar de gobernanza criminal.

La particular cultura de la legalidad que presentan los países latinoamericanos, así como lo que ella denomina «cultura del privilegio» sirve para explicar por qué la debilidad estatal es el motor por el que la corrupción ha calado de forma tal, que se ha convertido en uno de los factores facilitadores principales de la implantación del crimen organizado¹¹.

El imperio de la ley alude a la superioridad de esta frente a cualquier voluntad particular, y a su configuración como único medio para regular la sociedad y sus relaciones. Esto implica que el Estado y sus representantes han de regularse a sí mismos mediante la ley y que además deben ser capaces de aplicarla a todos los ciudadanos y en todo el territorio, sin ninguna excepción¹².

La cultura del privilegio, por el contrario, pone de manifiesto la imposibilidad de sostener el Imperio de la Ley y muestra la

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ ALDA MEJÍAS, S., «Buen Gobierno y cultura de la legalidad, componentes esenciales de las políticas de seguridad contra el crimen organizado», en SAMPÓ, C. y TRONCOSO, V. (comps.), *El Crimen Organizado en América Latina: Manifestaciones, facilitadores y reacciones*, Instituto Gutiérrez Mellado, Madrid, 2017.

¹² ALDA MEJÍAS, S., art. cit., 2015: 69.

capacidad que tienen ciertos sectores de imponer la ley de acuerdo a ciertas voluntades particulares. Esas voluntades pueden hacer referencia a distintos grupos de interés, entre los que se encuentran las organizaciones criminales. Sin duda, este escenario se repite en todos los países latinoamericanos, aunque con distintas intensidades.

En ese sentido, es posible vincular la debilidad de los Estados y la cultura del privilegio —y a ellas entre sí— con la dinámica existente entre corrupción e impunidad. La corrupción ha logrado penetrar el tejido social latinoamericano dejando de manifiesto que no solo debe prestarse atención a aquello que acontece en cargos públicos, sino que es necesario incorporar lo que pasa en el mundo privado. La cultura del privilegio se hace presente en la vida cotidiana, incluso en pequeñas acciones, abriendo la puerta a lo que algunos autores denominan «pequeña corrupción».

«(Ésta) engloba prácticas cotidianas tan frecuentes que generalmente se dan por sentadas. Se trata de mecanismos que regulan transacciones comerciales en el sector privado o entre particulares y organismos públicos (reglas del juego), la realización de trámites burocráticos en dependencias oficiales o bien su evitación, y pequeñas irregularidades —mediadas por dinero— para obtener ventajas entre particulares»¹³.

Esa penetración da cuenta, en realidad, de la falta de castigo que existe al infringir una norma y de las posibilidades de acceder a que la rigurosidad de la ley no se aplique como correspondería, gracias a los vínculos con sectores que ocupan espacios de poder —y también porque el Estado es demasiado débil para imponer la ley—. En pocas palabras, la corrupción descansa en la impunidad que la respalda. Sin impunidad, sería muy difícil mantener altos niveles de corrupción como los que atesoran los países latinoamericanos. Por eso no es casual que, aquellos países que en el índice Global de Impunidad son identificados como los de más

¹³ SAUTÚ, R. *et al.*, «La integración de métodos cualitativos y cuantitativos para el estudio de las experiencias de corrupción», *Cinta moebio*, 13, 2002.

alta impunidad, también aparezcan como los que alcanzan mayores niveles de percepción de corrupción en el reporte anual de Transparencia Internacional¹⁴.

3. Daños producidos por la implantación y el desarrollo del crimen organizado en América Latina

Existe la falsa y extendida creencia de que las actividades del crimen organizado no generan víctimas directas, a excepción de los casos de trata de personas donde hay, y se reconoce, una clara y flagrante violación a los Derechos Humanos. Asimismo, se cree que el daño que provoca el crimen organizado se encuentra encapsulado, como ya hemos explicado. Sin embargo, la falta de denuncias no obedece necesariamente ni al encapsulamiento, ni a la inexistencia de daños o víctimas directas, sino más bien al hecho de que las organizaciones criminales, por un lado, acuñan una creíble amenaza del uso de la fuerza y, por otro lado, proveen bienes y servicios ilegales que son demandados por una gran porción de la sociedad civil, que puede percibir que la denuncia y posterior persecución, conspira contra su propio interés¹⁵.

Los daños que genera el crimen organizado son múltiples y alcanzan niveles mucho más profundos de los que reconocen los Estados y las sociedades. En ese sentido, cuando hablamos de violencia, no podemos considerar solamente los homicidios (a pesar de que constituyen una fuente de medición creíble, donde la «cifra negra» típica de otros delitos, es difícil de esconder), entendidos como violencia física directa. Por el contrario, necesitamos incorporar, al menos a partir de un análisis cualitativo, la presencia de violencia indirecta, medible en amenazas, extorsiones, agresiones, violaciones e incluso robos. Muchas veces es esa vio-

¹⁴ LE CLERCQ ORTEGA, J. A. y RODRÍGUEZ SÁNCHEZ LARA, G., *Índice Global de Impunidad*, UDLAP, México, 2020; TRANSPARENCIA INTERNACIONAL, «Índice de percepción de la corrupción», 2020, disponible en: <https://www.transparency.org/es/news/cpi-2020-global-highlights> [fecha de consulta: 13 de abril de 2021].

¹⁵ LYMAN, M. y POTTER, G., *Organized Crime (6th edition)*, Pearson, Boston, 2015.

lencia indirecta la que genera los daños más profundos en las sociedades. Especialmente en dos niveles: por un lado, a nivel personal y comunitario y, por el otro lado, a nivel institucional y de régimen político.

Al analizar el impacto que la violencia, tanto directa como indirecta, tiene sobre los individuos y las comunidades, saltan a la vista las forzadas modificaciones en la conducta cotidiana de aquellos que viven en zonas controladas o dominadas por organizaciones criminales. En este sentido, la vida cotidiana se ve atravesada por la omnipresencia del crimen organizado y la violencia asociada a su accionar. Como mencionábamos anteriormente, se trata de un escenario donde la taxativa división entre la guerra y la paz ha desaparecido. Pero, además, es un escenario en el que surgen órdenes alternativos a los impuestos por el Estado, que se abren paso utilizando tanto la coerción como la cooptación para alcanzar la dominación y reflejar poder, mucho más allá de esas fronteras.

En consecuencia, el problema invisible y central que genera el crimen organizado en América Latina en las democracias de la región dista de estar vinculado a los altos niveles de violencia. Por el contrario, se relaciona al crónico debilitamiento de las instituciones que redundan en la crisis del régimen y conlleva niveles de apatía que abren la puerta a otras formas de dominación legítimas.

En este sentido, en los últimos años hemos asistido a una ampliación del poder de las organizaciones criminales, basado especialmente en un incremento de su dominio de ciertos espacios territoriales. Asimismo, en algunos de los mencionados espacios, ese control territorial ha adquirido características más complejas, estableciéndose en ellos, un régimen de gobernanza criminal. El régimen de gobernanza criminal es entendido como «el establecimiento de un orden social paralelo al impuesto desde el Estado¹⁶, en el que se proveen de servicios públicos de lo más diversos —que incluyen seguridad, resolución de conflictos, administración

¹⁶ Lo que Lessing llama imposición de normas o restricciones en el comportamiento, por parte de una organización delictiva. Ver en: LESSING, B., «Conceptualizing Criminal Governance», en *Perspectives on Politics, First View*, 2020., p. 3.

de justicia— y bienes básicos»¹⁷. Bienes vinculados a la subsistencia, como la provisión de alimentos, elementos de limpieza, agua y gas, entre otros.

Ese orden social, basado tanto en la cooptación como en la coerción generada por las organizaciones criminales en el territorio, posibilita la construcción de la legitimidad de dichas organizaciones frente a una sociedad civil que acumula demandas, que no encuentran respuestas por parte de la clase política. En ese sentido, las organizaciones criminales se presentan como mucho más eficientes —frente a las demandas de la sociedad civil— que las instituciones vinculadas al Estado y logran traccionar altos niveles de legitimidad, lo que les permite incrementar su poder ya no sólo dentro de los límites en los que ejercen la gobernanza criminal sino también más allá de esas fronteras territoriales. Ese poder, basado en la legitimidad de las organizaciones criminales en los territorios que controlan, se convierte en moneda de cambio que los posiciona como puentes entre la sociedad civil y el Estado¹⁸.

En este escenario, «El Estado se ve obligado a desplegar sus capacidades y utilizar los elementos o instrumentos de coerción necesarios para [intentar] ejercer el monopolio legítimo de la fuerza física»¹⁹, en abierto enfrentamiento con las organizaciones criminales. Sin embargo, es necesario también reconquistar los «corazones y las mentes» de aquellos que, por la crisis de representación, el descreimiento en la clase política y/o la apatía generada en torno a las demandas insatisfechas, han legitimado un orden social paralelo socavando las bases del régimen democrático.

La próxima sección analiza las modificaciones introducidas en los últimos años, tanto a nivel institucional como normativo, en lo

¹⁷ SAMPÓ, C., «Una aproximación teórica al concepto de Gobernanza Criminal en América Latina», en Real Instituto Elcano, España. En Prensa, 2021, p. 4.

¹⁸ *Ibidem*, p. 4

¹⁹ SAMPÓ, C. y TRONCOSO, V., «Las respuestas de los Estados frente al avance del crimen organizado en América Latina: el uso de la violencia (2005-2015)», en SAMPÓ, C. y TRONCOSO, V. (comps.), *El Crimen Organizado en América Latina: Manifestaciones, facilitadores y reacciones*, Instituto Gutiérrez Mellado, Madrid, 2017, pp. 160-161.

que hace a la potestad de las Fuerzas Armadas en el combate al crimen organizado, en tres casos claves: México, El Salvador y Uruguay. A partir de esas mismas modificaciones, podemos concluir anticipadamente que la utilización exclusiva de políticas punitivas es altamente ineficiente. Asimismo, el uso de estas herramientas pone de manifiesto que una mayor militarización de cuestiones de seguridad —aun cuando sean transnacionales— no necesariamente redundará en una mejora del escenario de (in)seguridad, ni es suficiente para combatir el avance o la implantación del crimen organizado.

4. Políticas punitivas en América Latina: el avance de los militares

Los altos niveles de penetración, por parte de las organizaciones criminales en las distintas sociedades latinoamericanas, han suscitado una serie de problemas ya mencionados, entre los que destacan la crisis del régimen democrático y los altos niveles de violencia. Como consecuencia, los Estados latinoamericanos han tendido a militarizar la Seguridad Pública, ampliando el papel de las Fuerzas Armadas en el combate al crimen organizado, por un lado, y militarizando a las policías, por el otro. Sin embargo, no todos los casos son homogéneos. Podemos identificar, en los tres casos a analizar, distintos niveles de utilización de las Fuerzas Armadas en el combate al crimen organizado. No obstante, en todos se observa un incremento de la militarización de la seguridad.

A) MÉXICO

Históricamente, las Fuerzas Armadas mexicanas han conservado un grado notable de autonomía, al que se ha sumado el poder que representa su papel protagónico en la Estrategia de Seguridad Nacional. México representa un modelo de uso exten-

sivo de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el crimen organizado transnacional.

En tal sentido, para dar cuenta de la tradición existente en la temática, podemos rastrear la utilización de los militares en funciones de policía desde el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994). Por su parte, su sucesor Ernesto Zedillo (1994-2000), sustituyó en 1995 a todos los agentes de la Policía Judicial Federal (PJF) por elementos de la Policía Militar (PM)²⁰. Sin embargo, será desde el inicio de la gestión de Felipe Calderón, en el año 2006, cuando la estrategia utilizada para combatir al crimen organizado se articulará exclusiva y excluyentemente en el factor militar²¹. A grandes rasgos, la participación de las Fuerzas Armadas mexicanas en el combate al crimen organizado se fundamenta en la Constitución del país (Art. 1/a, 10, 11, 16, 21 y 89), en la Ley orgánica del Ejército y la Fuerza Aérea (art. 1, numeral III), y en la Ley de Seguridad Nacional. Estas últimas consignan que, entre las misiones que se le asignan a las Fuerzas Armadas, se consideren «garantizar la seguridad interior y la defensa exterior» y «realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país» junto con la competencia de brindar asistencia en caso de desastre, para mantener el orden²².

En diciembre del 2012, al tomar posesión del cargo, el presidente Enrique Peña Nieto, optó por continuar con la estrategia de participación de las Fuerzas Armadas en la lucha contra las diferentes manifestaciones del crimen organizado. De manera paralela, buscó realizar una serie de modificaciones a las estructuras policiales para brindarles un mayor dinamismo. Como pri-

²⁰ NAJAR, A., «Violencia en México: por qué AMLO pasó del “abrazos, no balazos” a ordenar el despliegue del Ejército en las calles», *BBC News Mundo*, 14 de Mayo de 2020, disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-52657194> [fecha de consulta: 1 de junio de 2021].

²¹ MOLOEZNİK, M. y SUÁREZ DE GARAY, M., «El proceso de militarización de la seguridad pública en México (2006-2010)», en *Frontera Norte*, vol. 24, n.º 48, 2012.

²² CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES, *La guerra interna: cómo la lucha contra las drogas está militarizando América Latina*, CELS: Buenos Aires, 2018, p. 27.

mera medida disolvió la Secretaría de Seguridad Pública, la cual tenía a su cargo la Policía Federal, trasladando la misma a la Secretaría de Gobernación (SEGOB). De igual manera, dentro de la SEGOB se constituyó la Comisión Nacional de Seguridad, encargada de comandar desde el 1 de diciembre de 2012, a la Policía Federal y bajo cuya jurisdicción existía una nueva fuerza, creada por el gobierno de Peña Nieto en el 2014, la Gendarmería²³. En este trabajo no profundizaremos sobre el devenir de esta última institución, pero cabe mencionar que la misma fue un proyecto con una misión semejante a la de la Guardia Nacional —que luego analizaremos—, que finalmente no prosperó por las dificultades encontradas a la hora de reclutar suficientes elementos que cumplieran con las pruebas de confianza²⁴. Otro punto por considerar, a la hora de repasar el truncado desarrollo de la Gendarmería, es la oposición de las Fuerzas Armadas a la idea de combinar fuerzas castrenses y civiles. Más adelante, esa institución fue absorbida por la Policía Federal, que, a su vez, terminó el sexenio «priista» —gobierno del Partido Revolucionario Institucional (PRI)— con una disminución del 2.5% de sus efectivos alcanzando la totalidad de 37.297 elementos.

La reducción del personal de la Policía Federal se contrapone con el incremento la cantidad de efectivos de la Policía Militar, llegando hasta casi treinta y seis mil adscritos a la SEDENA y once mil a la Secretaría de la Marina (SEMAR), institución que ganó, a partir de 2015, cada vez más importancia en la estrategia de seguridad²⁵.

Durante la contienda electoral, que daría lugar a la Presidencia de Andrés Manuel López Obrador, el candidato puso de manifiesto una posición sumamente crítica frente a la militarización de la Seguridad Pública en México. De tal manera, que existían

²³ BENÍTEZ, R. y RODRÍGUEZ, A., «México, 2013. De la contención a la prevención: nuevo gobierno, ¿otro paradigma?», en NIÑO, C., *Anuario 2013 de la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe*, Friedrich Ebert Stiftung, Bogotá, 2013, p. 148.

²⁴ LÓPEZ PORTILLO VARGAS, E., *Militarización en la 4T, 2018-2020.*, Universidad Iberoamericana, Ciudad de México, 2020.

²⁵ LÓPEZ PORTILLO VARGAS, *op. cit.*, p. 5.

claras razones para pensar que su llegada a la primera magistratura podría significar una reconfiguración de la preeminencia del empleo de las Fuerzas Armadas. Sin embargo, para sorpresa de su electorado, el nuevo presidente, no sólo consolidó el papel de esta institución como pilar de la Estrategia de Seguridad Nacional, sino que les asignó otra gama de funciones²⁶. Así, se llevaron adelante reformas para brindarle a la SEMAR el control y administración de los puertos del país, considerando el uso del mar que hacen las organizaciones criminales, especialmente en actividades vinculadas al narcotráfico. Por otro lado, la SEMAR junto con la SEDENA, han asumido un papel cada vez mayor en el control de las aduanas²⁷. Lo anterior se suma a la continuación o ampliación de funciones que han desempeñado las Fuerzas Armadas en sexenios pasados, en tareas tales como el control migratorio²⁸.

Todo lo anterior se manifiesta claramente en el proyecto insignia de López Obrador, la constitución de la Guardia Nacional como la piedra fundamental para la lucha contra la violencia y la criminalidad. El proyecto guarda importantes similitudes con los llevados adelante por Enrique Peña Nieto —la Gendarmería— y Felipe Calderón Hinojosa —la Policía Federal—²⁹. De tal manera, López Obrador es el tercer presidente de manera sucesiva que

²⁶ BREWER, S., «México militarizado: la guerra se perdió, pero la paz no llega», en *Washington Office on Latin America*, 2021, disponible en: <https://www.wola.org/es/analisis/mexico-militarizado-la-guerra-se-perdio-pero-la-paz-no-llega/> [fecha de consulta: 20 de mayo de 2021].

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ Algunas de las tareas actuales de las fuerzas armadas en México (se incluyen actividades nuevas así como funciones ya vigentes desde antes del gobierno de López Obrador): Despliegue en operaciones de seguridad pública (directo y a través de la Guardia Nacional); resguardo de instalaciones estratégicas; control y vigilancia en puertos y aduanas; participación en control migratorio; erradicación/fumigación de plantíos de cannabis y amapola; producción/adquisición y otorgamiento de licencias de las armas de fuego portadas por fuerzas públicas, empresas privadas de seguridad y particulares; transporte y/o servicio de escolta para recursos entregados por el gobierno a la población; construcción de sucursales del Banco del Bienestar, aeropuertos y megaproyectos turísticos y de transporte; administración de megaproyectos; distribución de vacunas y equipo médico contra COVID-19; atención a desastres naturales.

²⁹ LÓPEZ PORTILLO VARGAS, *op. cit.*

apuesta por la creación de una policía de corte nacional. Sin embargo, la continuidad que debemos resaltar es el hecho de que las Fuerzas Armadas han tenido una participación clave en todos estos ejercicios, a su vez que han servido de apoyo cuando los resultados no fueron los esperados³⁰.

Para la conformación del nuevo cuerpo, se requirió una reforma constitucional que fue acordada el 23 de marzo de 2019. El proyecto original del oficialismo ubicaba a la Guardia Nacional bajo la órbita de la SEDENA y le otorgaba una Junta de Jefes del Estado Mayor, dando cuenta del espíritu claramente castrense reinante en la nueva fuerza. Estas disposiciones generaron fuerte resistencia tanto por parte de la oposición, como de la sociedad civil³¹. Como resultado de negociaciones políticas, el partido de gobierno MORENA concedió, a la hora de promulgación de la ley, que la Guardia Nacional finalmente estuviera adscripta a la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana (SSPC) y que desapareciera la mención a la Junta de Jefes³². Por último, la reforma preveía que la formación de los guardias se rigiera «por una doctrina policial fundada en el servicio a la sociedad, la disciplina, el respeto a los derechos humanos, al imperio de la ley, al mando superior y a la perspectiva de género»³³.

Si nos detenemos brevemente en los artículos transitorios de la reforma constitucional³⁴, podemos dar cuenta de la conformación original de la Guardia Nacional. Para garantizar que este nuevo cuerpo contará con una fuerza desplegable a la brevedad se decidió la transferencia de doce batallones de la PM —aproximadamente treinta y seis mil elementos—, junto con todos aque-

³⁰ *Ibidem*.

³¹ FERRI, P., «Morena cede ante la oposición para crear la Guardia Nacional», *El País*, 19 de Febrero de 2019, disponible en: https://elpais.com/internacional/2019/02/21/mexico/1550778798_311422.html [fecha de consulta: 5 de abril de 2021].

³² *Ibidem*.

³³ *Ibidem*.

³⁴ Hacemos referencia al artículo transitorio segundo y al artículo transitorio quinto del documento en cuestión.

llos policías federales que aceptaron el traslado y a los que se sumaron unos 7.000 elementos de la Policía Naval³⁵. A su vez, se consignaron facultades excepcionales al presidente de la República quien podrá disponer de las Fuerzas Armadas de manera extraordinaria para preservar la Seguridad Pública en el territorio nacional³⁶.

El proceso de creación de la Guardia Nacional implicó, igualmente, la redacción de un marco normativo adicional: la Ley Orgánica de la Guardia Nacional, la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza, la Ley Nacional del Registro de Detenciones, y la reforma a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (aprobadas el 21 de mayo de 2019). Ese plexo normativo brinda a la nueva institución un amplio conjunto de facultades. Las mismas abarcan desde prevención y atención de los delitos en flagrancia hasta labores de investigación e inteligencia criminal, pasando por control de aduanas, tareas migratorias y patrullaje carreteras y caminos³⁷.

Clave para rescatar de este proceso es la centralidad del rol jugado por el Ejército en la conformación y puesta en funcionamiento de la Guardia Nacional. Desde el apoyo brindado por el área de planeamiento del Ejército mexicano, hasta la asistencia de la SEDENA para el reclutamiento, la capacitación, formación y despliegue de la Guardia Nacional, fue el elemento terrestre de las Fuerzas Armadas de México quien encabezó el proyecto³⁸. En tal sentido, la participación de la SEDEMAR ha sido marginal, buscando no entorpecer la labor de la SEDENA³⁹.

³⁵ La creación de la Guardia Nacional implicó la disolución efectiva de la Policía Federal y la absorción de todos los elementos de esta última. Los oficiales de la desaparecida fuerza federal tuvieron la opción de incorporarse a la Guardia Nacional o dimitir de sus cargos. G. Rodríguez Sánchez Lara, comunicación personal, 18 de junio de 2021.

³⁶ HERNÁNDEZ, G. y ROMERO ARIAS, C. A., «La Guardia Nacional y la militarización de la seguridad pública en México», en *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, n.º 25, 2019.

³⁷ LÓPEZ PORTILLO VARGAS, *op. cit.*

³⁸ LE CLERCQ ORTEGA, J. A. y RODRÍGUEZ SÁNCHEZ LARA, G., *op. cit.*

³⁹ *Ibidem.*

Esta preeminencia de la SEDENA debe ser puesta en articulación con el Acuerdo Presidencial del 11 de mayo de 2020⁴⁰. Este acuerdo autorizó al Ejecutivo Federal a disponer de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de Seguridad Pública hasta el 2024, en apoyo a la Guardia Nacional. Mediante este decreto el presidente facultó a los militares para detener personas, ejecutar órdenes de aprehensión, asegurar bienes, resguardar y procesar escenas del crimen⁴¹. En palabras del documento, se establece que:

«la Fuerza Armada permanente, en el apoyo en el desempeño de las tareas de seguridad pública a que se refiere el presente Acuerdo, realizará las funciones que se le asignen conforme a las atribuciones que prevén las fracciones I, II, IX, X, XIII, XIV, XV, XVI, XXV, XXVII, XXVIII y XXXIV del artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional»⁴².

El acuerdo cuenta con una serie de particularidades que acenúan el proceso de militarización. En principio, el decreto prevé que los militares serán controlados a través de los órganos internos (OICs) del gobierno federal, a diferencia de los mecanismos planteados para la Guardia Nacional en su ley constitutiva⁴³. Por otro lado, la decisión presidencial crea un órgano de coordinación para el despliegue de las Fuerzas Armadas compuesto por el secretario de la Defensa Nacional, el Secretario de Marina y el Secretario

⁴⁰ DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, «Acuerdo por el que se dispone de las Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria», 11 de mayo de 2020, Ciudad de México, disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593105&fecha=11/05/2020 [fecha de consulta: 10 de abril de 2021].

⁴¹ CARRASCO, G. y MEZA, M. A., «La inconstitucionalidad del Acuerdo de AMLO que militariza la seguridad ciudadana», en *Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad*, 17 de Mayo de 2020, disponible en: <https://contralacorrupcion.mx/amlo-militarizacion-seguridad-publica/> [fecha de consulta: 10 de mayo de 2021].

⁴² DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, *op. cit.*

⁴³ CARRASCO, G. y MEZA, M. A., *op. cit.*

de Seguridad Pública y Protección Ciudadana⁴⁴. La composición de este órgano denota la preeminencia del mando militar sobre el civil en las operaciones y tareas a realizar.

Dos años luego de su creación, y a pesar del espíritu de las normas que le dan origen, el nuevo cuerpo de seguridad es, en la práctica, una fuerza militarizada que opera bajo la coordinación de la SEDENA. De hecho, tal y como se ha dado a conocer en diversos documentos internos y organigramas oficiales, desde octubre del 2020, la Guardia Nacional se encuentra efectivamente bajo el control operativo de la SEDENA⁴⁵.

En consecuencia, el gobierno de Andrés Manuel López Obrador continúa profundizando la dinámica expansiva de responsabilidades de la Seguridad Pública a las Fuerzas Armadas⁴⁶. A la vez, habilita nuevos canales de influencia para las Fuerzas Armadas en funciones públicas, que van más allá de la seguridad, poniendo en tensión el rol inscripto en la normativa constitucional para la institución castrense.

Este proceso de incorporación progresiva de las Fuerzas Armadas en la Seguridad Pública mexicana ha sido una constante desde el gobierno de Felipe Calderón hasta bien entrada la administración de López Obrador. En todo este período, la militarización de la lucha contra el crimen organizado se ha dado en un contexto de irrefrenable violencia producto, por un lado, de la guerra contra el narcotráfico y, por el otro, del fortalecimiento y la expansión de las organizaciones criminales mexicanas. Las políticas de corte represivo han fracasado en su objetivo y los más de 150 mil homicidios relacionados con el crimen organizado en

⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁵ ARISTEGUI NOTICIAS, «AMLO buscará incorporación de la Guardia Nacional a la Sedena: El Universal», *Aristegui Noticias*, 11 de junio de 2021, disponible en: <https://aristeguinoticias.com/1106/mexico/amlo-busca-incorporacion-de-la-guardia-nacional-a-la-sedena-el-universal/> [fecha de consulta: 15 de junio de 2021]; BARRAGÁN, A., «La Guardia Nacional, el “Frankenstein” de la seguridad en México que aspira a formar parte del Ejército», *El País*, 17 de junio de 2021, disponible en: <https://elpais.com/mexico/2021-06-17/la-guardia-nacional-el-frankenstein-de-la-seguridad-en-mexico-que-aspira-a-formar-parte-del-ejercito.html> [fecha de consulta: 18 de junio de 2021].

⁴⁶ LÓPEZ PORTILLO VARGAS, *op. cit.*, p. 1.

los 12 años de este proceso, dan cuenta de esa realidad⁴⁷. En este contexto, los elevados niveles de legitimación popular de las Fuerzas Armadas, junto con el fuerte descreimiento en las fuerzas policiales, así como las deficiencias de las instituciones civiles, generaron el marco para que la principal fuerza que lleva adelante la lucha contra el crimen organizado, sean las instituciones militares⁴⁸.

B) EL SALVADOR

Para entender el caso salvadoreño debemos rastrear dos hitos claves en la historia del país. El Acuerdo de Paz firmado en 1992 y la política de deportaciones que llevó adelante Estados Unidos a mitad de la década de 1990. Un elemento central de los acuerdos de paz consistió en la reformulación de las Fuerzas Armadas con el objetivo de desmilitarizar todas las instancias de la Seguridad Interior del país. Este proceso de reforma buscó abarcar la misión, la doctrina, el régimen institucional y la actuación de las Fuerzas Armadas⁴⁹. A nivel constitucional se consignó una estricta distinción entre Seguridad Interior y la Defensa Nacional, siendo esta última la función de las Fuerzas Armadas, como se lee en el Art. 212 de la Carta Magna. Sin embargo, la constitución salvadoreña dejó abierta la posibilidad, en el art. 168, de un despliegue

⁴⁷ INEGI, INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, «*Conjunto de datos: Defunciones por homicidios*», disponible en: <https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/continuas/mortalidad/defuncioneshom.asp?s=est> [fecha de consulta: 15 de Junio de 2021]; INFOBAE, «Un cuarto de millón de personas asesinadas al término del gobierno de AMLO: la inseguridad sigue siendo un reto a 2 años de la 4T», *Infobae*, 29 de noviembre de 2020, disponible en: <https://www.infobae.com/america/mexico/2020/11/29/un-cuarto-de-millon-de-personas-asesinadas-al-termino-del-gobierno-de-amlo-la-inseguridad-sigue-siendo-un-reto-a-2-anos-de-la-4t/> [fecha de consulta: 5 de marzo de 2021].

⁴⁸ RODRÍGUEZ SÁNCHEZ LARA, G., *op. cit.*

⁴⁹ AGUILAR, J., «El rol del ejército en la seguridad interna en El Salvador: lo excepcional convertido en permanente», en CASTRO, L. M. y LÓPEZ SALAZAR, R. O. (coords.), *Antología del pensamiento crítico salvadoreño contemporáneo* CLACSO, Buenos Aires, 2017.

excepcional del ejército, quedando a criterio del presidente «si se hubiesen agotado los medios ordinarios para el mantenimiento de la paz interna, la tranquilidad y la seguridad pública». Será por medio de este mecanismo, como veremos, que las Fuerzas Armadas volverán lentamente a las calles en un contexto de elevados niveles de violencia, producto del accionar de las Maras.

El proceso de recomposición institucional y social iniciado en El Salvador se complejizó a partir de los *inputs* generados por un proceso exógeno: la política de deportaciones masivas acuñada por Estados Unidos desde 1996⁵⁰. En los vuelos provenientes del Norte llegaron los primeros miembros de las Maras, la Mara Salvatrucha o MS-13 y la Barrio 18. La llegada de estos elementos criminales se retroalimentó con la presencia de las pandillas tradicionales que buscaban incrementar su poder y ganancias por medio del control territorial⁵¹. La transnacionalización de los barrios, sostenida en un conjunto de códigos simbólicos y organizativos, sirvió de base para la construcción de sólidos vínculos de lealtad entre los miembros⁵². Este conjunto de factores confluyeron en la constitución del fenómeno como lo observamos en la actualidad.

La joven democracia salvadoreña tuvo que enfrentarse de manera inesperada al crecimiento y consolidación de las maras, que para el 2003 ya representaban la principal amenaza para este Estado centroamericano y para la región⁵³. Aunque el análisis de las maras excede el alcance de este capítulo, es incorporado en este apartado porque las instituciones estatales de El Salvador lo

⁵⁰ Ver HERNÁNDEZ-ANZORA, M., «Las maras y la nueva guerra salvadoreña», en *Nueva Sociedad*, n.º 263, 2016; PASTOR GÓMEZ, M. L., «Crimen organizado y maras se entreveran en Mesoamérica», en Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2017, disponible en: http://www.ieee.es/publicaciones-new/documentos-de-analisis/2017/DIEEEA04-2017.html?__locale=es [fecha de consulta: 2 de junio de 2021].

⁵¹ SAMPÓ, C. y BARTOLOMÉ, M., «Reflexiones sobre el cumplimiento de la tregua entre maras en El Salvador», en *Estudios Internacionales*, 177, 2014, p. 91.

⁵² SAMPÓ, C., «Violencia en Centroamérica: Las maras en El Salvador, Guatemala y Honduras», en *Estudios de Seguridad y Defensa*, 2, 2013, p. 147.

⁵³ HERNÁNDEZ-ANZORA, M., *op. cit.*, p. 97.

consideran una manifestación más del crimen organizado en la región⁵⁴.

Ante la complejidad de la problemática de las maras, se patrocinaron políticas represivas que adoptaron distintos nombres (Mano Dura, Super Mano Dura, etc.). El resultado de estas políticas devino en encarcelamientos masivos, el consecuente hacinamiento en las instituciones penitenciarias, una reorganización del liderazgo de las pandillas desde las cárceles y el establecimiento de nuevas conexiones a nivel nacional⁵⁵. Como explica Jeannette Aguilar, estos procesos favorecieron el fortalecimiento de las pandillas y su corporativización, lo que permitió su tránsito a redes de delincuencia organizada⁵⁶.

Este enfoque agresivo de lucha contra las maras trajo consigo un aumento significativo de la violencia evidenciado en el incremento del número de homicidios en 2004 y 2005⁵⁷; e implicó el comienzo de la participación de los militares en acciones de intervención policial mediante los llamados Grupos de Tarea Anti-pandillas (GTA)⁵⁸. El proceso de *policialización* de los militares se consolidó en 2009, durante el gobierno de Mauricio Funes, quien remilitarizó la Seguridad Pública mediante un conjunto de decretos ejecutivos. Bajo el primer gobierno del Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN), las Fuerzas Armadas de El Salvador recobraron, aunque transitoriamente, el control pleno de la Seguridad Interna del país⁵⁹. Entre las tareas que comenzaron a realizar, de acuerdo con lo establecido en el Decreto Ejecutivo n.º 70, se encuentran no sólo los patrullajes, sino también las aprehensiones, decomisos de drogas, controles vehiculares, registros de personas y el apoyo a la Policía Nacional Civil en la

⁵⁴ PASTOR GÓMEZ, M. L., *op. cit.*

⁵⁵ Ver HERNÁNDEZ-ANZORA, M., *op. cit.*; PASTOR GÓMEZ, M. L., *op. cit.*

⁵⁶ AGUILAR, J., *op. cit.*, p. 538.

⁵⁷ PASTOR GÓMEZ, M. L., «La influencia política de las maras en El Salvador», en Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2020, disponible en: http://www.ieee.es/publicaciones-new/documentos-de-analisis/2020/DIEEEA32_2020LUI-PAS_marasSalvador.html [fecha de consulta: 2 de junio de 2021].

⁵⁸ AGUILAR, J., *op. cit.*, p. 537.

⁵⁹ *Ibidem.*

lucha contra el narcotráfico —mediante la detección e intercepción de vuelos ilícitos, en conjunto con esta—. Durante el año 2011 en el interior de las dos maras más importantes se produjo un proceso de negociación, destinado a disminuir la violencia, que mediáticamente fue conocido como: la tregua. El gobierno de Funes actuó por dos vías paralelas. Por un lado, mantenía una política fuertemente represiva ante las pandillas. Mientras que, por el otro lado, pactaba con los líderes de las diferentes Maras un conjunto de beneficios a cambio de la reducción de los niveles de conflictividad en el territorio⁶⁰.

Al ascender al poder el exdirigente guerrillero y vicepresidente —entre 2009 y 2014— Salvador Sánchez Cerén, el período de acuerdo con las maras fue clausurado. En palabras del primer mandatario «no hay espacio para entenderse con ellos, son criminales y como criminales hay que tratarlos»⁶¹. La decisión de retornar a los líderes pandilleros a centros penitenciarios de máxima seguridad disparó un nuevo ciclo de violencia que fue respondido de igual forma por el gobierno⁶².

En ese contexto de ascenso de la violencia armada, la administración de Sánchez Cerén tomó un conjunto de medidas los primeros meses de su gobierno. La presentación de la Política de Justicia, Seguridad y Convivencia 2014-2019 y la creación del Consejo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (CNSCC)⁶³. En este último espacio se confeccionó, en enero del 2015, el Plan El Salvador Seguro (PESS), que proponía una estra-

⁶⁰ Ver HERNÁNDEZ-ANZORA, M., *op. cit.*; SAMPÓ, C. y BARTOLOMÉ, M., *op. cit.*, p. 98. Las maras obtuvieron del gobierno nacional reducciones de penas, condiciones más beneficiosas para los mareros presos, traslado de los líderes a presidios de menor seguridad, dinero y promesas de programas sociales para las pandillas; ver: PASTOR GÓMEZ, M. L., *op. cit.*; HERNÁNDEZ-ANZORA, M., *op. cit.*

⁶¹ PASTOR GÓMEZ, M. L., *op. cit.*

⁶² HERNÁNDEZ-ANZORA, M., *op. cit.*

⁶³ El CNSCC, fue instituido bajo la secretaría técnica compuesta por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Unión Europea (UE) en septiembre del 2014. El mismo se encontraba integrado por ministros de gobierno, miembros del poder judicial y actores de la sociedad civil. El objetivo fue la configuración de un espacio de diálogo y consenso en torno a las políticas de seguridad.

tegia integral de lucha contra el crimen y la violencia y fue asumido retóricamente por el gobierno como el camino a seguir⁶⁴. Sin embargo, en la práctica, la administración de Sánchez Cerén apostó a un amplio abanico de medidas represivas sostenidas por un conjunto de Decretos Ejecutivos que afianzaban la participación de las Fuerzas Armadas en las tareas de Seguridad Pública⁶⁵. Desde su asunción, el nuevo gobierno del FMLN le declaró la guerra a las pandillas, imponiendo lógicas de confrontación y persecución del enemigo interno en donde difícilmente cabían estrategias integrales de largo alcance⁶⁶. Más aún, la información publicada por el Ministerio de Defensa Nacional de El Salvador evidenciaba que el despliegue de elementos militares entre los años 2014 y 2017, priorizó a aquellos municipios señalados por el PESS, lo que da cuenta de la centralidad de las instancias coercitivas en la política concreta del gobierno⁶⁷.

La lógica bélica implementada contra las pandillas se consolidó en 2016, en el marco de las llamadas Medidas Extraordinarias de Seguridad. Luego de una brutal masacre perpetrada en la zona rural del municipio de Opico y de la indignación pública que acompañó la viralización de un video de ésta, el gobierno de Sánchez Cerén avanzó en la implementación de un conjunto de me-

⁶⁴ El Plan El Salvador Seguro se dividió en 5 ejes de acción: prevención de la violencia, control y persecución penal, rehabilitación y reinserción, protección y atención a víctimas y fortalecimiento institucional, ver: CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD CIUDADANA, *Plan El Salvador Seguro*, 2015, disponible en: <https://www.transparencia.gob.sv/mjsp/download> [fecha de consulta: 13 de abril de 2021]. AGUILAR, J., «Las políticas de seguridad pública en El Salvador, 2003-2018», Heinrich Böll Stiftung, 2019, disponible en: https://sv.boell.org/sites/default/files/las_politicas_de_seguridad_publica_en_el_salvador_2003-2018.pdf [fecha de consulta: 16 de mayo de 2021].

⁶⁵ ANDRADE, L., «El papel de las fuerzas armadas en la seguridad pública en El Salvador», en *Washington Office on Latin América*, 2020, pp. 16-17, disponible en: <https://www.wola.org/wp-content/uploads/2020/11/FFAA-SV-ESP-11.10.pdf> [fecha de consulta: 15 de abril del 2021].

⁶⁶ AGUILAR, J., *op. cit.*

⁶⁷ MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, *Memoria de Labores 2016-2017*, San Salvador, 2017, p. 27.

didadas punitivas de amplio alcance⁶⁸. Como explica Aguilar, la estrategia pergeñada por el Ministerio de Justicia y Seguridad contempló tres tipos de acciones y fue diseñada para neutralizar el accionar de las pandillas, tanto en la cárcel como en los territorios, con dispositivos de seguridad pensados desde una lógica de guerra: neutralizar, desmoralizar al enemigo y, de ser posible, eliminarlo⁶⁹. Uno de los puntos que es necesario destacar es el despliegue de grupos de élite híbridos (FAS y PNC) con el objetivo de capturar a los líderes de las pandillas y neutralizar su accionar. Entre el conjunto de unidades enviadas al terreno podemos nombrar a las Fuerzas Especiales de Reacción de El Salvador, compuesta por seiscientos efectivos de las FAS y cuatrocientos agentes de unidades antipandillas de la PNC, o a las Fuerzas de Intervención y Recuperación de Territorios conformada con seiscientos militares y doscientos policías⁷⁰. Estas agrupaciones tenían objetivos concretos de recuperación y ocupación de territorios en control de las pandillas, así como detenciones de alta peligrosidad⁷¹.

La llegada de Nayib Bukele a la presidencia del país en junio de 2019, profundizó la tendencia inaugurada por las administraciones precedentes. Basado en una campaña con un tono beligerante hacia las pandillas, una vez en el poder, diagramó la puesta en marcha de un plan propio denominado Plan de Control Territorial (PCT). Esta nueva «gran estrategia» contra el crimen organizado, planteaba como objetivo ostensible la recuperación de los espacios controlados por las maras y apuntaba a sus fuentes de

⁶⁸ GARCÍA, J., «Opico, la masacre que conmocionó a El Salvador», *El País*, 27 de mayo de 2016, disponible en: https://elpais.com/internacional/2016/05/27/actualidad/1464376724_462648.html [fecha de consulta: 12 de abril de 2021].

⁶⁹ AGUILAR, J., *op. cit.*, p. 59. Las mismas eran un conjunto de reformas legales, el aumento de la presencia de fuerzas represivas y un severo endurecimiento de las condiciones dentro de las instituciones carcelarias.

⁷⁰ REYNA, V., *Estudio sobre las políticas de abordaje al fenómeno de las pandillas en El Salvador (1994-2016)*, Fundación Friedrich Ebert, San Salvador, 2017.

⁷¹ Las otras unidades desplegadas como la Fuerza de Tarea «Centro Histórico» y los Grupos Conjuntos de Apoyo a la Comunidad (GCAC) también fueron unidades mixtas, sin embargo, su objetivo y disposición apuntaba a patrullajes conjuntos y algunas actividades de cercanía. AGUILAR, J., *op. cit.*, p. 61

financiación. Puesto en marcha el 20 de junio de 2019, el PCT en teoría consta de seis fases —y una séptima que solo se aplicaría en caso de fracaso de las anteriores— que se desarrollarán a lo largo de tres años con un presupuesto de quinientos setenta y cinco millones de dólares⁷². En la fase uno, las Fuerzas Armadas y de la PNC llevaron adelante operativos de saturación en diecisiete municipios del país. El objetivo no era solo retomar el control de esas ciudades, sino también cortar el flujo de ingresos de las maras. Por otro lado, y de manera conjunta, se decretó un estado de emergencia temporario en el sistema penitenciario de El Salvador, con la intención de cortar cualquier tipo de comunicación entre los presidios y el mundo exterior⁷³. La fase dos desplegó, de manera simultánea en esos mismos municipios, un componente de asistentes sociales y funcionarios que buscaron construir iniciativas sociales para prevenir que los jóvenes se unan a las pandillas. La fase tres, se centró en el fortalecimiento de las capacidades militares del país buscando incorporar nuevas tecnologías y armamento para la Fuerzas Armadas y la PNC⁷⁴.

Independientemente de las disputas políticas asociadas al plan, éste reedita una postura de Mano Dura, basada en la ampliación de capacidades militares, cosa que hemos observado en administraciones anteriores. A pesar de contar con políticas sociales, buena parte de los aumentos presupuestarios serán destinados al reclutamiento de efectivos militares, sumando aproximadamente tres mil nuevos soldados⁷⁵.

⁷² Hacemos la aclaración de que son «en teoría» seis fases dado que desde la oficina del presidente solo se han dado a conocer las 3 primeras. VERDES-MONTENEGRO ESCÁNEZ, F. y RODRÍGUEZ-PINZÓN, E. M., «Bukele y las Fuerzas Armadas: un tándem que erosiona los contrapesos de la democracia salvadoreña», en *Pensamiento Propio*, 51, 2020.

⁷³ NAGOVITCH, P., «Explainer: Nayib Bukele's Territorial Control Plan», *Americas Society/Council of the Americas*, 13 de febrero de 2020, disponible en: <https://www.as-coa.org/articles/explainer-nayib-bukeles-territorial-control-plan> [fecha de consulta: 15 de mayo de 2021].

⁷⁴ VERDES-MONTENEGRO ESCÁNEZ, F. y RODRÍGUEZ-PINZÓN, E. M., *op. cit.*

⁷⁵ *Ibidem*. Esa cantidad de efectivos representa aproximadamente el 7% del personal de Defensa.

Lo llamativo de esta nueva edición de las políticas punitivas en El Salvador es, que luego de un año de haber tomado el poder, la tasa de homicidios ha descendido a niveles históricos, pasando de 103 muertos por cada 100 mil habitantes en 2015 a 19 cada 100 mil, a principios del 2021⁷⁶. Enarbolado como un gran éxito de gestión por parte del presidente Bukele, y atribuido al Plan de Control Territorial, varios informes y análisis llevan a pensar que el resultado de esa reducción de la violencia sería en realidad resultado de una decisión de las pandillas, en un contexto de negociaciones clandestinas con el gobierno, repitiendo de alguna forma, lo acontecido durante la tregua⁷⁷.

La creación de unidades especializadas antipandillas bajo la esfera de las Fuerzas Armadas, junto con el apoyo legal brindado por los Decretos Ejecutivos y los planes que los acompañan, han generado una ampliación de los ámbitos y competencias de las Fuerzas Armadas en el combate al crimen organizado. Esta casi ininterrumpida presencia de los militares en cuestiones de Seguridad Interior representa una negación del espíritu de los Acuerdos de Paz de 1990 y manifiesta la falta de voluntad política de encarar el flagelo de las maras por fuera de políticas exclusivamente punitivas. En última instancia, lo que se deja entrever con las estrategias de mano dura es la incapacidad del Estado de

⁷⁶ GARCIA, J., «La violencia de las pandillas desaparece de las urnas en El Salvador», *El País*, 28 de febrero de 2021, disponible en: <https://elpais.com/america/2021-02-28/la-violencia-de-las-pandillas-desaparece-de-las-urnas-en-el-salvador.html> [fecha de consulta: 23 de marzo de 2021].

⁷⁷ Ver en MARTÍNEZ, C. *et al.*, «El Gobierno de Bukele lleva un año negociando con la MS-13 reducción de homicidios y apoyo electoral», *El Faro*, 3 de septiembre de 2020, disponible en: https://elfaro.net/es/202009/el_salvador/24781/Gobierno-de-Bukele-lleva-un-a%C3%B1o-negociando-con-la-MS-13-reducci%C3%B3n-de-homicidios-y-apoyo-electoral.htm [fecha de consulta: 20 de mayo de 2021]; INTERNATIONAL CRISIS GROUP, «¿Milagro o espejismo? Pandillas y el desplome de la violencia en El Salvador», en *Informe sobre América Latina*, n.º 81, 2020; ROBBINS, S. y SILVA ÁVALOS, H. (13 de agosto de 2020), «Disminución de homicidios en El Salvador: ¿decisión de las pandillas o triunfo presidencia?», *Insightcrime.org*, 13 de agosto de 2020, disponible en: <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/disminucion-homicidios-el-salvador-pandillas/> [fecha de consulta: 6 de mayo de 2021].

plantear soluciones integrales ante este fenómeno. Esta inclinación, e incapacidad por parte de los sucesivos gobiernos de El Salvador, ha sido la constante en toda la región del Triángulo Norte. En resumen, frente a la imposibilidad de desarrollar políticas a largo plazo que vinculen iniciativas preventivas con estrategias disuasivas, los gobiernos salvadoreños han optado por políticas punitivas pensando en cómo resultados inmediatos pueden impactar positivamente en su devenir electoral.

C) URUGUAY

En comparación con los otros casos trabajados, la realidad de la República Oriental del Uruguay en particular, y el Cono Sur en general, es sustancialmente diferente. A modo de ejemplo: en Argentina, Chile y Uruguay los delitos contra la propiedad representan la mayoría de los problemas de inseguridad, en contraposición a la preeminencia de los homicidios en el Triángulo Norte y México⁷⁸. Este contexto configuró, junto con una tradicional separación normativa y doctrinaria estricta entre Defensa y Seguridad, un panorama en donde la utilización de las Fuerzas Armadas tendió a ser mucho más restrictiva. A pesar de esto, es posible notar en estos países un progresivo incremento en el involucra-

⁷⁸ RESDAL, RED DE SEGURIDAD Y DEFENSA DE AMÉRICA LATINA, *Índice de (in)seguridad pública*, 2016 disponible en: https://www.resdal.org/assets/indice_2016_dossier_a-corr.pdf [fecha de consulta: 5 de junio de 2021]. Si analizamos las tasas de homicidio por cada 100 mil habitantes en los países estudiados en este trabajo vemos que: Chile posee una tasa de 3.6 por 100 mil habitantes, mientras que Argentina tiene una tasa de 5.1 por 100 mil y Uruguay una tasa de 11.8 por 100 mil. En contraposición México ronda los 27.3 por 100 mil, mientras que El Salvador escala a 36.4 por 100 mil, el resto de la región del Triángulo Norte lo completa Honduras con 44.7 homicidios por cada 100 mil habitantes y Guatemala con 21.5 homicidios por cada 100 mil habitantes, ver: INSTITUTO IGARAPÉ, «Monitor de Homicidios», disponible en: <https://homicide.igarape.org.br/?l=es> [fecha de consulta: 16 de Junio de 2021]. Estos números no solo marcan la diferencia del fenómeno en los países señalados sino también la complejidad y el elevado grado de violencia presente en la región centroamericana y en México.

miento de elementos militares en tareas de lucha contra el crimen organizado.

En el caso puntual de Uruguay, podemos percibir en los últimos 30 años una expansión de la criminalidad en general, en consonancia con procesos similares en la región. Según informantes claves, el país pasó de ser para el narcotráfico una simple ruta de tránsito hacia Europa, a un destino para nada despreciable. En ese sentido, los narcotraficantes extranjeros penetran el territorio nacional por medio de rutas terrestres o fluviales aprovechando la porosidad de las fronteras con Argentina y Brasil⁷⁹. En este sentido, es posible observar, a partir de los últimos decomisos de cocaína realizados tanto en el puerto de Montevideo como en puertos europeos —con cargamentos procedentes de Uruguay— un claro incremento en la utilización de esa ruta marítima. Por su parte, lo que se percibe en Uruguay es la preeminencia de bandas criminales pequeñas con vinculaciones internacionales, que se insertan en el proceso de tráfico⁸⁰.

En este contexto, las Fuerzas Armadas comenzaron a incorporar entre sus misiones subsidiarias un conjunto de tareas relacionadas con la Seguridad Interior. En 1997, durante la segunda presidencia de Julio María Sanguinetti, el Ejército y elementos de la Infantería de Marina fueron enviados a realizar tareas de vigilancia perimetral de algunas de instituciones carcelarias del país. La medida, dictaminada por medio del Decreto del Poder Ejecutivo 378/997, se pensó de manera transitoria por 6 meses, sin embargo, hasta el día de la fecha efectivos militares continúan realizando estas funciones⁸¹.

En 2010 se aprobó la Ley Marco de Defensa Nacional, la primera Ley de Defensa que se da a sí mismo el país. En ella, la Defensa Nacional es definida de una manera amplia, compren-

⁷⁹ Funcionario Ministerio del Interior, comunicación personal, 28 de enero de 2021.

⁸⁰ *Ibidem*. Las principales características de estas son su composición reducida (entre 30 y 40 miembros), de fuerte arraigo territorial y conformadas por familiares o conocidos, lo que denota la existencia de estrechos vínculos entre sus miembros.

⁸¹ J. GONZÁLEZ GUYER, comunicación personal, 10 de junio de 2021.

diendo que la misma abarcaba mucho más que lo estrictamente militar⁸². Años más tarde esta ley fue acompañada por el Decreto de Política Defensa Nacional (105/014) y luego por el de Política Militar de Defensa (Decreto 129/016). Estos instrumentos, que fueron redactados principalmente por el Estado Mayor de la Defensa, mencionan al crimen organizado como una amenaza para la seguridad del Estado y plantean que, de manera excepcional y previa disposición del Poder Ejecutivo, se podrán realizar acciones militares para asegurar las fronteras⁸³.

En sintonía con lo anterior, a comienzos de 2018 mediante el Decreto 6/018, el presidente encargó a las Fuerzas Armadas la vigilancia en zonas de frontera excluyendo a los centros urbanos. Esta tarea estaba destinada a apoyar a los organismos civiles con jurisdicción en materia de Seguridad Interior. Sin embargo, el accionar de los militares solo se limitaba a tareas de reconocimiento, dado que ante una irregularidad debían comunicarlo a los oficiales civiles correspondientes⁸⁴.

Por otro lado, en lo que respecta al control en vías fluviales, en el 2018 también se decidió llevar adelante la fusión de los cuerpos de Fusileros Navales y la Unidad de Apoyo de la Prefectura Nacional Naval⁸⁵. En este punto vale aclarar que la Prefectura Naval, a pesar de encontrarse bajo la órbita de la Armada, lleva adelante tareas de autoridad policial y control de frontera en el territorio fluvial y lacustre uruguayo, siendo su entrenamiento y armamento acorde a esa tarea⁸⁶. En tal sentido, la fusión de dichas fuerzas, bajo un mismo trazado formativo, puede ser com-

⁸² *Ibidem*. RODRÍGUEZ CUITIÑO, M. D., «La lucha contra el crimen organizado y el terrorismo en Uruguay: Un desafío a enfrentar», en *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, vol. 4 (1) 2018.

⁸³ *Ibidem*.

⁸⁴ *Ibidem*.

⁸⁵ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, «Gobierno creó el Comando de Infantería de Marina tras la unificación del Fusna y la Unidad de Apoyo de Prefectura Naval», 1 de agosto de 2018, disponible en: <https://www.presidencia.gub.uy/sala-de-medios/audios/audios-breves/menendez-creacion-comando-de-infanteria-de-marina> [fecha de consulta: 3 de junio de 2021].

⁸⁶ J. GONZÁLEZ GUYER, *op. cit.*

prendida como un paso más en el sentido de la militarización de un cuerpo de carácter policial.

El punto culmen del proceso llevado adelante ese año, se dio con la votación por unanimidad de la Ley 19.677, de patrullaje de fronteras. Esta norma fija una franja de veinte kilómetros, excluyendo los cascos urbanos, desde los límites internacionales del país en donde se permite el patrullaje de las Fuerzas Armadas. A diferencia del Decreto promulgado a principio de año, no solo se habilitan tareas de vigilancia y apoyo, sino que también se autoriza al Ejército a realizar identificación de personas, control de vehículos y detención de individuos en caso de flagrante delito⁸⁷. La ley, sin embargo, permaneció durante el último año de gobierno del Frente Amplio sin ser reglamentada⁸⁸. Finalmente, y bajo la administración de Luis Lacalle Pou, los patrullajes efectivamente comenzaron a realizarse en marzo de 2020, luego de que la ley fuera reglamentada mediante el Decreto 092/020.

En las acciones realizadas por las Fuerzas Armadas en controles fronterizos y, tareas de apoyo subsidiarias, es en donde podemos encontrar desarrollándose procesos similares en Argentina y Chile. En ambos lados de la Cordillera de los Andes, tanto Argentina como Chile han sostenido tradicionalmente taxativas divisiones entre la Defensa Nacional y la Seguridad Interior⁸⁹. Sin embargo,

⁸⁷ ALDA MEJÍAS, S., «Los nuevos roles de las fuerzas armadas uruguayas y argentinas: la contribución a la lucha contra el narcotráfico, siguiendo la tendencia regional», Real Instituto Elcano, 2018, disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari94-2018-alda-nuevos-roles-fuerzas-armadas-uruguayas-argentinas-lucha-contra-narcotrafico [fecha de consulta: 20 de mayo de 2021].

⁸⁸ ISGLEAS, D., «Controles militares en la frontera todavía no tienen una fecha de inicio», *El País*, 11 de septiembre de 2019, disponible en: <https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/controles-militares-frontera-todavia-fecha-inicio.html> [fecha de consulta: 10 de junio de 2021]. En ese sentido el oficialismo alegó que la demora se debió a cuestiones de preparación logística y formación de las tropas a ser empleadas en la tarea, mientras que la oposición acusó falta de voluntad política.

⁸⁹ ANGUITA OLMEDO, C., «Las Fuerzas Armadas chilenas frente al Crimen Organizado (2008-2018)», en SAMPÓ, C. y ALDA MEJÍAS, S. (comps.), *La transfor-*

esta afirmación ha sido matizada con el transcurso del tiempo a partir de la incorporación progresiva de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad.

En el caso chileno, la Dirección General del Territorio Marítimo y Marina Mercante (DIRECTEMAR), dependiente de la Armada, es una de las instituciones responsables del combate al narcotráfico, cumpliendo el rol de Policía Marítima. Esta función, aunque no se encuentra cubierta por la Constitución Nacional, es amparada por el plexo normativo chileno⁹⁰. Partiendo de la ley 2.222, que establece el área de jurisdicción de la autoridad marítima, se delimita un área que abarca desde las 12 millas del mar territorial chileno hasta 80mts tierra adentro desde la línea de más baja marea. En esa fracción del territorio, la DIRECTEMAR posee funciones de fiscalización que comparte con la Policía de Investigación (PDI) y Carabineros. De manera conjunta con estas fuerzas policiales, participa en tareas de control del tráfico de drogas y otros delitos en el mar territorial⁹¹.

Un paso más en el proceso de militarización de la seguridad se dio con la firma del Decreto 265 en el año 2019. Promulgado en el contexto del estado de excepción, reinante en el país desde el comienzo de las revueltas sociales, el decreto faculta a las Fuerzas Armadas a realizar tareas de apoyo en lucha contra el narcotráfico en la Macrozona Norte⁹². Restringido solo a la región de

mación de las Fuerzas Armadas en América Latina ante el crimen organizado, Ejército del Perú / Real Instituto Elcano, Lima, 2019.

⁹⁰ Oficial DIRECTEMAR, comunicación personal, 31 de marzo de 2021.

⁹¹ ANGUIA OLMEDO, C., *op. cit.*

⁹² V. TRONCOSO ZÚÑIGA, comunicación personal, 8 de junio de 2021. La Macrozona Norte está compuesta por las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá y Antofagasta y representa lo que se conoce como la Triple Frontera Andina. Esta región, en donde confluyen las fronteras nacionales de Chile, Bolivia y Perú representa una zona de proliferación de actividades del crimen organizado transnacional, ver: TRONCOSO ZÚÑIGA, V., «Narcotráfico y el Desafío a la Seguridad en la Triple Frontera Andina», en *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, vol. 12 (1) 2017. Vale aclarar, que ya desde octubre del 2018 se encontraba operativa la Fuerza de Tarea de la Macrozona Norte, la cual tenía por misión el intercambio de información, coordinación y planificación de operaciones contra el crimen organizado, ver: REYES, C., «Presidente Piñera

frontera el decreto fue actualizado en enero del 2021 para ampliar su rango de competencia⁹³. Luego de la modificación, las Fuerzas Armadas fueron autorizadas para actuar en el control del ingreso ilegal de migrantes por pasos no habilitados a lo largo del territorio Norte sumando nuevas tareas tradicionalmente de la órbita civil⁹⁴. Más allá de estas labores realizadas en la frontera con Bolivia y Perú, la discusión actual que se da en la sociedad chilena es sobre la posibilidad de extender los alcances de este decreto a la Macrozona Sur. Según lo expresado por Troncoso la alusión a la presencia de supuestamente amplias plantaciones de marihuana, junto con la «amenaza terrorista» mapuche, son paraguas que buscan justificar la irrupción de las Fuerzas Armadas en tareas de Seguridad Interior en esa región⁹⁵.

firmó decreto que crea fuerza de tarea para la Macrozona Norte», *La Tercera*, 23 de Octubre de 2018, <https://www.latercera.com/nacional/noticia/presidente-piñera-firmo-decreto-crea-fuerza-tarea-la-macrozona-norte/372266/> [fecha de consulta: 5 de junio de 2021]. El grupo fue conformado por el Ministerio del Interior, Carabineros de Chile, la Policía de Investigaciones, las Fuerzas Armadas, entre otros organismos, ver: MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, «Presidente Piñera encabeza ceremonia de lanzamiento de Fuerza de Tarea Macrozona Norte», 23 de octubre de 2018, disponible en: <https://www.defensa.cl/noticias/presidente-piñera-encabeza-ceremonia-de-lanzamiento-de-fuerza-de-tarea-macrozona-norte/> [fecha de consulta: 17 de junio de 2021].

⁹³ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, «Cursa con alcances el Decreto n.º 265, de 2019, del Ministerio de Defensa Nacional», 6 de agosto de 2019, Santiago de Chile, disponible en: <https://www.contraloria.cl/documents/451102/3348314/20743.pdf/2d528343-34b1-64ac-6f93-8a19d78ea3aa> [fecha de consulta: 17 de mayo de 2021].

⁹⁴ Esto debe ser entendido en dos dimensiones. Por un lado, en el sustancial incremento de migrantes venezolanos que han llegado a Chile en el marco de la crisis multinivel que afronta la nación bolivariana y por otro lado, en la lucha contra el tráfico de personas, una dimensión más de la lucha contra el crimen organizado. V. TRONCOSO ZÚÑIGA, *op. cit.*; ver en: GOBIERNO DE CHILE, «Presidente firma decreto que permite a las Fuerzas Armadas apoyar el control del tráfico ilícito de personas: “Estamos comprometidos con poner orden en nuestra casa, proteger mejor nuestras fronteras y combatir la inmigración ilegal”», 12 de enero de 2021, disponible en: www.gob.cl/noticias/presidente-firma-decreto-que-permite-a-las-fuerzas-armadas-apoyar-el-control-del-trafico-ilicito-de-personas-estamos-comprometidos-con-poner-orden-en-nuestra-casa-protoger-mejor-nuestras-fronteras-y-combatir-la-inmigracion-illegal/ [fecha de consulta: 20 de abril de 2021].

⁹⁵ V. TRONCOSO ZÚÑIGA, *op. cit.*; REYES, C., *op. cit.*

El caso de Argentina es bastante particular. Si bien, como legado de la última y cruenta dictadura militar, se mantiene la taxativa diferencia entre Seguridad y Defensa basada en un complejo plexo normativo, en los últimos años ha habido algunos cambios que han tendido a la flexibilización de esa diferenciación. En primer lugar, cabe destacar que las Fuerzas Armadas cumplen con tareas subsidiarias vinculadas al patrullaje fronterizo desde el Operativo Escudo Norte iniciado en 2011⁹⁶. Durante la presidencia de Mauricio Macri, el Operativo Escudo Norte fue transformado en el Operativo Fronteras, sin revestir una modificación sustantiva de sus objetivos y características. A su vez, se modificó el decreto reglamentario de la Ley de Defensa Nacional dando por tierra con la idea que sostenía que sólo los Estados eran capaces de generar una amenaza externa⁹⁷. A partir de la Directiva Política de Defensa generada por esa administración, se incorporó a amenazas no convencionales, incluido el crimen organizado, como potenciales agresores⁹⁸. Mediante esta modificación normativa, la lucha contra el mismo ya no es vista como una tarea subsidiaria sino como una de las operaciones previstas para las Fuerzas Armadas⁹⁹.

La victoria de Alberto Fernández en el año 2019 implicó la reversión del decreto que reglamenta la Ley de Defensa, elabo-

⁹⁶ Se podría discutir incluso si la incorporación de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico no comenzó realmente en 1998 con los operativos Vigía de la Fuerza Aérea Argentina destinados a la interdicción de tránsito aéreo ilegal. Sin embargo, este tipo de tareas (el control del espacio aéreo nacional) representa la función primaria del arma en cuestión, independientemente del tipo de incursión que se controle, lo que la hace más difusa. Ver SAMPÓ, C., «¿Entre la tradición y la modernización? El avance del crimen organizado y las Fuerzas Armadas en Argentina (2008-2018)», en SAMPÓ, C. y ALDA MEJÍAS, S. (comps.), *La transformación de las Fuerzas Armadas en América Latina ante el crimen organizado*, Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú-Real Instituto Elcano, Perú, 2019.

⁹⁷ SAIN, M., «¿Los militares como policías?», en *Nueva Sociedad*, 278, 2018.

⁹⁸ Aprobado por el Decreto 703 del Ministerio de Defensa en julio del 2018.

⁹⁹ CALDERON, E. E., «Argentina ¿bastión regional de la separación entre Seguridad y Defensa? La lucha contra el narcotráfico en la frontera norte», en *Revista Científica General José María Córdova*, vol. 17, (27) 2019, p. 491.

rado por la gestión anterior. Aunque, vale decir, que durante la pandemia del COVID-19 especialmente, se ha visto un fuerte despliegue de las Fuerzas Armadas en actividades de apoyo sanitario y humanitario que podrían comprenderse dentro de sus tareas subsidiarias¹⁰⁰. En este sentido, e incluso en el contexto de las tareas de instrucción y apoyo logístico brindado en la frontera Norte, la administración sostiene que las Fuerzas Armadas no se involucran en cuestiones de Seguridad Interior¹⁰¹. En consecuencia, y considerando las tareas desarrolladas por las Fuerzas Armadas, la taxativa división entre Seguridad y Defensa parece ser más discursiva que real. Sin que por ello exista un extensivo involucramiento de los militares en el combate al crimen organizado. Sin embargo, si se deja entrever una progresiva incorporación de las Fuerzas Armadas en tareas que no son netamente de Defensa Nacional, tal como está reglamentada en el decreto antes mencionado. En ese sentido, la transnacionalidad de fenómenos como el crimen organizado dificulta sostener divisiones tan tajantes.

Volviendo a centrarnos en el desarrollo del caso uruguayo, podemos observar que el ascenso de Lacalle Pou significó una profundización del proceso esbozado durante las administraciones del Frente Amplio. En primer lugar, como ya mencionamos, fue durante los primeros meses de su administración que finalmente se puso en marcha el patrullaje fronterizo por parte de las Fuerzas Armadas. En segundo lugar, en el marco de la Ley de Urgente Consideración 19.889 se incorporó la denominada «Ley de Derribo». El mecanismo habilitó a la Fuerza Aérea para interceptar, y de ser necesario abatir, aeronaves que ingresen de manera irregular al espacio aéreo

¹⁰⁰ Las Fuerzas Armadas argentinas se han desplegado en el contexto de la pandemia del COVID-19 bajo el denominado Operativo General Belgrano. Dicho operativo se ha convertido en el despliegue militar de mayor envergadura desde la Guerra de Malvinas, comprendiendo la totalidad del territorio nacional.

¹⁰¹ Actualmente dicho despliegue, creado en 2018 por la Resolución 860/18 del Ministerio de Defensa, se denomina Operativo Integración Norte (OPINOR). Entrevista a Agustín Rossi. Por Karen Marón, *Atalayar. Entre dos orillas*, 3 de agosto de 2020, disponible en: <https://atalayar.com/content/agust%C3%ADn-rossi-ministro-de-defensa-de-argentina-%E2%80%9Ccon-la-acci%C3%B3n-frente-la-covid-19-las> [fecha de consulta: 10 de junio de 2021].

nacional. La proliferación de vuelos irregulares provenientes de países limítrofes cargados de cocaína fomentó la incorporación de esta medida. Sin embargo, considerando las características geográficas de Uruguay y el extenso protocolo que se incorporó en su reglamentación, se puede entender que la finalidad última de la misma es disuasoria¹⁰². Finalmente, en las postrimerías de 2020, la administración de Lacalle Pou promulgó el Decreto 371/020 aprobando la Política de Defensa Nacional del quinquenio de gobierno. Comparando este documento con su versión previa, se incrementó el énfasis colocado en la amenaza que, para el Estado, representa el crimen organizado, y especialmente el narcotráfico¹⁰³. Desde una posición doctrinaria, se sostiene que Seguridad y Defensa no pueden entenderse como compartimentos estancos y, en tal sentido, se recupera el concepto de Seguridad Humana. La incorporación del término, ya previamente desarrollado en el Presupuesto Nacional para el quinquenio 2020-2024, puede entenderse como un paraguas para la ampliación de las funciones que cabrían bajo la égida de las Fuerzas Armadas. A pesar de ello, opera una posición ambivalente por la cual los militares apuntan a incrementar el alcance de sus tareas de tal manera que puedan justificar incrementos en partidas presupuestarias y la solicitud de nuevo equipamiento, a la vez que buscan evitar un involucramiento directo en la lucha contra el narcotráfico. Lo que mantiene reacios a los Altos Mandos militares uruguayos es el temor de ver en sus tropas los problemas de disciplina y corrupción que se reflejan en otras latitudes que optaron por tal estrategia¹⁰⁴.

¹⁰² J. GONZÁLEZ GUYER, *op. cit.*; ver en: MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, «El Poder Ejecutivo reglamentó la denominada “ley de derribo” sobre la protección del espacio aéreo uruguayo», 4 de diciembre de 2020, disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-defensa-nacional/comunicación/noticias/poder-ejecutivo-reglamento-denominada-ley-derribo-sobre-proteccion-del> [fecha de consulta: 17 de junio de 2021].

¹⁰³ CIANELLI, M., «Las diferencias y las continuidades en la nueva política de defensa nacional», *La Diaria*, 13 de enero de 2021, disponible en: <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2021/1/las-diferencias-y-las-continuidades-en-la-nueva-politica-de-defensa-nacional/> [fecha de consulta: 7 de marzo de 2021].

¹⁰⁴ A modo de ejemplo, se puede mencionar la búsqueda de la Fuerza Aérea Uruguaya de actualizar su flota de aeronaves de combate para la implementa-

La evolución del fenómeno en el Cono Sur deja de manifiesto la creciente incorporación de las Fuerzas Armadas a tareas de Seguridad Interior. La progresiva militarización de estas cuestiones se ha dado, tanto en Uruguay como en Chile y Argentina, de manera gradual y en distintas proporciones. En los casos mencionados se ha buscado desplegar a los militares en tareas de apoyo a fuerzas policiales o en funciones de control fronterizo, alejados de los centros urbanos. Independientemente de la gradualidad del proceso y de las particularidades de cada caso, es innegable que las barreras que separaban a las cuestiones de Defensa y Seguridad han comenzado a ser atravesadas. Si bien las relativamente bajas tasas de homicidios no han motivado el despliegue de unidades militares en las calles, se puede afirmar que la estrategia favorecida continúa siendo una claramente represiva.

5. Conclusiones

En los últimos años, el escenario latinoamericano, marcado por el avance del crimen organizado, ha experimentado un desencapsulamiento progresivo de la violencia. Como consecuencia, los daños generados por el accionar del mismo se han vuelto más palpables para sectores sociales que no tenían ningún tipo de vinculación con la criminalidad y han impactado, incluso, en el régimen político. Pero, ¿por qué América Latina presenta un terreno tan fértil para la implantación y el desarrollo de las organizaciones criminales? Creemos que existen, al menos, tres factores que incitan la implantación y reproducción del crimen organizado en nuestra región.

ción de la «ley de derribo», ver en: ISRAEL, S. y PITTALUGA, J., «Luego de incorporar dos Hercules, la Fuerza Aérea busca renovar aviones de combate obsoletos para aplicar la “ley de derribo”», *Semanario Búsqueda*, 6 de enero de 2021, disponible en: <https://www.búsqueda.com.uy/Secciones/Luego-de-incorporar-dos-Hercules-la-Fuerza-Aerea-busca-renovar-aviones-de-combate-obsoletos-para-aplicar-la-ley-de-derribo--uc46053> [fecha de consulta: 20 de abril de 2021]. J. GONZÁLEZ GUYER, *op. cit.*

Tal como hemos desarrollado en el capítulo, la debilidad de las instituciones del Estado, en conjunto con la cultura del privilegio y la dinámica establecida entre la corrupción y la impunidad, funcionan como factores facilitadores para la implantación y reproducción del crimen organizado en América Latina. Esta implantación y reproducción genera daños tanto tangibles como intangibles, directos e indirectos. En este sentido, hemos identificado dos esferas en las que se producen esos daños. Por un lado, a nivel personal y comunitario y, por el otro lado, a nivel institucional y de régimen político. Ambas esferas se retroalimentan constantemente provocando una crisis tanto social como política, cada vez más profunda. En consecuencia, se pueden observar al menos dos correlatos de esas crisis: primero, la desconfianza en las instituciones estatales y en las distintas autoridades gubernamentales, como consecuencia de la falta de resolución de gran parte de las demandas sociales; y, segundo, la aparición de órdenes alternativos —criminales— que ganan legitimidad a partir de su incidencia a nivel comunitario. Esos órdenes alternativos, contribuyen a la construcción del poder de las organizaciones criminales más allá de los espacios que controlan territorialmente. En consecuencia, de la crisis del régimen político surge un régimen de gobernanza criminal basado en una forma alternativa de dominación legítima, que profundiza la debilidad de las instituciones, la cultura del privilegio y la dinámica entre la corrupción y la impunidad, reproduciendo el ciclo que posibilitó tanto la implantación como la reproducción del crimen organizado.

En ese contexto, los Estados latinoamericanos, débiles institucionalmente y muy limitados en términos de recursos, buscan combatir al crimen organizado a partir de la ejecución de políticas punitivas. Como correlato, observamos que, frente al crecimiento de la violencia en América Latina, los Estados incrementan los niveles de militarización e intervención de las Fuerzas Armadas en cuestiones de Seguridad. Si bien es cierto que, ni la militarización ni el involucramiento de las Fuerzas Armadas son homogéneos, la tendencia regional parece ser apelar en mayor medida al instrumento militar para combatir a las organizaciones criminales. En ese sentido, retomando lo que exponíamos en la introducción,

creemos que existen dos modelos puros de utilización de las Fuerzas Armadas y una que en realidad aparece solamente en términos discursivos. El primero, hace referencia al uso extensivo de las Fuerzas Armadas en el combate a las amenazas no tradicionales, mientras que el segundo refiere a una utilización creciente de las Fuerzas Armadas en estas tareas, aun cuando desde lo discursivo —como hemos mostrado— se sostenga que la intervención de los militares en amenazas no convencionales se lleva adelante sólo acompañando a las Fuerzas de Seguridad —siendo el tercer modelo mencionado—.

De tal manera, creemos que los casos elegidos han sido ilustrativos. En primera medida, México da cuenta del uso extensivo de las Fuerzas Armadas en el combate al crimen organizado desde hace tiempo. Sin embargo, en los últimos años la tendencia se ha profundizado, provocando una creciente tensión con el rol que la constitución les asigna a los militares y abriendo la puerta a una reforma constitucional que contemple el accionar de la flamante Guardia Nacional. El Salvador, por su parte, da cuenta de un proceso de *policialización* de las Fuerzas Armadas, en tanto son utilizadas para combatir a las maras y recuperar territorios, al tiempo que se observa una remilitarización de la Seguridad. Finalmente, Uruguay, como caso representativo del proceso que parece estar viviendo el Cono Sur, da cuenta de que la separación taxativa entre cuestiones de Seguridad y Defensa es insostenible en un escenario identificado por la transnacionalidad de las amenazas. A este respecto, aunque con matices, Argentina, Chile y Uruguay dan cuenta de la creciente utilización de las Fuerzas Armadas para el combate al crimen organizado.

Sin embargo, considerando el análisis que hemos realizado: ¿Se puede combatir al crimen organizado solamente a partir del accionar de las Fuerzas Armadas y de Seguridad? La respuesta definitivamente es no. Es claro que, realizando un análisis de los factores facilitadores para la implantación y desarrollo del crimen organizado, en conjunto con una evaluación de los daños generados por su accionar, la respuesta debe ser mucho más integral. Asimismo, años de apelación a políticas meramente punitivas dan cuenta de la ineficiencia de la militarización. Sin embargo, los

gobiernos parecen seguir apelando a este tipo de políticas porque son de corto plazo y les permiten desde cosechar victorias electorales, hasta negociar determinadas condiciones de seguridad con actores criminales. Lamentablemente, sin un cambio en la forma en la que se analiza y combate al crimen organizado es imposible pensar en alcanzar resultados distintos. Como consecuencia, la crisis del régimen es cada vez más profunda y el poder de las organizaciones criminales, cada vez más grande.

Bibliografía

- AGUILAR, J., «El rol del ejército en la seguridad interna en El Salvador: lo excepcional convertido en permanente», en CASTRO, L. M. y LÓPEZ SALAZAR, R. O. (coords.), *Antología del pensamiento crítico salvadoreño contemporáneo* CLACSO, Buenos Aires, 2017.
- «Las políticas de seguridad pública en El Salvador, 2003-2018», Heinrich Böll Stiftung, 2019, disponible en: https://sv.boell.org/sites/default/files/las_politicas_de_seguridad_publica_en_el_salvador_2003-2018.pdf [fecha de consulta: 16 de mayo de 2021].
- ALDA MEJÍAS, S., «Estado y crimen organizado en América Latina: Posibles relaciones y complicidades», en *Revista Política y Estrategia*, Núm. 124, 2014.
- «La debilidad del imperio de la ley en América Latina: un factor para entender la implantación del crimen organizado», en *Revista Española de Ciencia Política*, Núm. 37, 2015.
- «Buen Gobierno y cultura de la legalidad, componentes esenciales de las políticas de seguridad contra el crimen organizado», en SAMPÓ, C. y TRONCOSO, V. (comps.), *El Crimen Organizado en América Latina: Manifestaciones, facilitadores y reacciones*, Instituto Gutiérrez Mellado, Madrid, 2017.
- «Los nuevos roles de las fuerzas armadas uruguayas y argentinas: la contribución a la lucha contra el narcotráfico, siguiendo la tendencia regional», Real Instituto Elcano, 2018, disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari94-2018-alda-nuevos-roles-fuerzas-armadas-uruguayas-argentinas-lucha-contra-narcotrafico [fecha de consulta: 20 de mayo de 2021].

- ANDRADE, L., «El papel de las fuerzas armadas en la seguridad pública en El Salvador», en *Washington Office on Latin América*, 2020, disponible en: <https://www.wola.org/wp-content/uploads/2020/11/FFAA-SV-ESP-11.10.pdf> [fecha de consulta: 15 de abril del 2021].
- ANGUITA OLMEDO, C., «Las Fuerzas Armadas chilenas frente al Crimen Organizado (2008-2018)», en SAMPÓ, C. y ALDA MEJÍAS, S. (comps.), *La transformación de las Fuerzas Armadas en América Latina ante el crimen organizado*, Ejército del Perú / Real Instituto Elcano, Lima, 2019.
- ARISTEGUI NOTICIAS, «AMLO buscará incorporación de la Guardia Nacional a la Sedena: El Universal», *Aristegui Noticias*, 11 de junio de 2021, disponible en: <https://aristeguinoticias.com/1106/mexico/amlo-busca-incorporacion-de-la-guardia-nacional-a-la-sedena-el-universal/> [fecha de consulta: 15 de junio de 2021].
- «Bajo mando operativo militar, más facultades a la Guardia Nacional», *Aristegui Noticias*, 25 de octubre de 2020, disponible en: <https://aristeguinoticias.com/2510/mexico/bajo-mando-operativo-militar-mas-facultades-a-la-guardia-nacional/> [fecha de consulta: 12 de mayo de 2021].
- BARRAGÁN, A., «La Guardia Nacional, el “Frankenstein” de la seguridad en México que aspira a formar parte del Ejército», *El País*, 17 de junio de 2021, disponible en: <https://elpais.com/mexico/2021-06-17/la-guardia-nacional-el-frankenstein-de-la-seguridad-en-mexico-que-aspira-a-formar-parte-del-ejercito.html> [fecha de consulta: 18 de junio de 2021].
- BARTOLOMÉ, M., *La seguridad internacional en el siglo XXI, más allá de Westfalia y Clausewitz*, Ministerio de Defensa Nacional, Santiago de Chile, 2006.
- BBC, «Crisis en El Salvador: cuáles son los motivos de la fuerte tensión entre el presidente Nayib Bukele y el Congreso», *BBC*, 10 de febrero de 2020, disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-51440009> [fecha de consulta: 5 de marzo de 2021].
- BENÍTEZ MANAUT, R., «México: los militares en tiempos de cambio», en *Nueva Sociedad*, n.º 278, 2018.
- BENÍTEZ, R. y RODRÍGUEZ, A., «México, 2013. De la contención a la prevención: nuevo gobierno, ¿otro paradigma?», en Niño, C., *Anuario 2013 de la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe*, Friedrich Ebert Stiftung, Bogotá, 2013.
- BREWER, S., «México militarizado: la guerra se perdió, pero la paz no llega», en *Washington Office on Latin América*, 2021, disponible en:

- <https://www.wola.org/es/analisis/mexico-militarizado-la-guerra-se-perdio-pero-la-paz-no-llega/> [fecha de consulta: 20 de mayo de 2021].
- CALDERON, E. E., «Argentina ¿bastión regional de la separación entre Seguridad y Defensa? La lucha contra el narcotráfico en la frontera norte», en *Revista Científica General José María Córdova*, vol. 17, n.º 27, 2019.
- CARRASCO G. y MEZA, M. A., «La inconstitucionalidad del Acuerdo de AMLO que militariza la seguridad ciudadana», en *Mexicanos contra la corrupción y la impunidad*, 17 de mayo de 2020, disponible en: <https://contralacorrupcion.mx/amlo-militarizacion-seguridad-publica/> [fecha de consulta: 10 de mayo de 2021].
- CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES, *La guerra interna: cómo la lucha contra las drogas está militarizando América Latina*, CELS: Buenos Aires, 2018.
- CIANELLI, M., «Las diferencias y las continuidades en la nueva política de defensa nacional», *La Diaria*, 13 de enero de 2021, disponible en: <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2021/1/las-diferencias-y-las-continuidades-en-la-nueva-politica-de-defensa-nacional/> [fecha de consulta: 7 de marzo de 2021].
- CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD CIUDADANA, *Plan El Salvador Seguro*, 2015, disponible en: <https://www.transparencia.gob.sv>mjsp>download> [fecha de consulta: 13 de abril de 2021].
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, «Cursa con alcances el Decreto n.º 265, de 2019, del Ministerio de Defensa Nacional», 6 de agosto de 2019, Santiago de Chile, disponible en: <https://www.contraloria.cl/documents/451102/3348314/20743.pdf/2d528343-34b1-64ac-6f93-8a19d78ea3aa> [fecha de consulta: 17 de mayo de 2021].
- DE LA CORTE IBÁÑEZ, L. y GIMÉNEZ-SALINAS FRAMIS, A., *Crimen.org*, Ariel Editorial, Barcelona, 2015.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, «Acuerdo por el que se dispone de las Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria», 11 de mayo de 2020, Ciudad de México, disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593105&fecha=11/05/2020 [fecha de consulta: 10 de abril de 2021].
- «Entrevista a Agustín Rossi». Por Karen Marón, *Atalayar. Entre dos orillas*, 3 de agosto de 2020, disponible en: <https://atalayar.com/content/agust%C3%ADn-rossi-ministro-de-defensa-de-argentina-%E2%80%9Ccon-la-acci%C3%B3n-frente-la-covid-19-las> [fecha de consulta: 10 de junio de 2021].

- FERRI, P., «Morena cede ante la oposición para crear la Guardia Nacional», *El País*, 19 de febrero de 2019, disponible en: https://elpais.com/internacional/2019/02/21/mexico/1550778798_311422.html [fecha de consulta: 5 de abril de 2021].
- GARCÍA, J., «Opico, la masacre que conmocionó a El Salvador», *El País*, 27 de mayo de 2016, disponible en: https://elpais.com/internacional/2016/05/27/actualidad/1464376724_462648.html [fecha de consulta: 12 de abril de 2021].
- «La violencia de las pandillas desaparece de las urnas en El Salvador», *El País*, 28 de febrero de 2021, disponible en: <https://elpais.com/america/2021-02-28/la-violencia-de-las-pandillas-desaparece-de-las-urnas-en-el-salvador.html> [fecha de consulta: 23 de marzo de 2021].
- GOBIERNO DE CHILE, «Presidente firma decreto que permite a las Fuerzas Armadas apoyar el control del tráfico ilícito de personas: “Estamos comprometidos con poner orden en nuestra casa, proteger mejor nuestras fronteras y combatir la inmigración ilegal”», 12 de enero de 2021, disponible en: www.gob.cl/noticias/presidente-firma-decreto-que-permite-a-las-fuerzas-armadas-apoyar-el-control-del-trafico-ilicito-de-personas-estamos-comprometidos-con-poner-orden-en-nuestra-casa-protoger-mejor-nuestras-fronteras-y-combatir-la-inmigracion-ilegal/ [fecha de consulta: 20 de abril de 2021].
- HERNÁNDEZ, G. y ROMERO ARIAS, C. A., «La Guardia Nacional y la militarización de la seguridad pública en México», en *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, n.º 25, 2019.
- HERNÁNDEZ-ANZORA, M., «Las maras y la nueva guerra salvadoreña», en *Nueva Sociedad*, n.º 263, 2016.
- HINCAPIÉ JIMÉNEZ, S., «Estados débiles o conceptos fallidos: Por una definición teórica del orden estatal», en *Espiral* (Guadalajara), vol. 21, n.º 61, 2014.
- INEGI, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, «Conjunto de datos: Defunciones por homicidios», disponible en: <https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/continuas/mortalidad/defuncioneshom.asp?s=est> [fecha de consulta: 15 de junio de 2021].
- INFOBAE, «Un cuarto de millón de personas asesinadas al término del gobierno de AMLO: la inseguridad sigue siendo un reto a 2 años de la 4T», *Infobae*, 29 de noviembre de 2020, disponible en: <https://www.infobae.com/america/mexico/2020/11/29/un-cuarto-de-millon-de-personas-asesinadas-al-termino-del-gobierno-de-amlo-la-inseguri->

- dad-sigue-siendo-un-reto-a-2-anos-de-la-4t/ [fecha de consulta: 5 de marzo de 2021].
- INSTITUTO IGARAPÉ, «Monitor de Homicidios» disponible en: <https://homicide.igarape.org.br/?l=es> [fecha de consulta: 16 de junio de 2021].
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP, «¿Milagro o espejismo? Pandillas y el desplome de la violencia en El Salvador», en *Informe sobre América Latina*, n.º 81, 2020.
- ISGLEAS, D., «Controles militares en la frontera todavía no tienen una fecha de inicio», *El País*, 11 de septiembre de 2019, disponible en: <https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/controles-militares-frontera-todavia-fecha-inicio.html> [fecha de consulta: 10 de junio de 2021].
- ISRAEL, S., y PITTALUGA, J., «Luego de incorporar dos Hercules, la Fuerza Aérea busca renovar aviones de combate obsoletos para aplicar la “ley de derribo”», *Semanario Búsqueda*, 6 de enero de 2021, disponible en: <https://www.búsqueda.com.uy/Secciones/Luego-de-incorporar-dos-Hercules-la-Fuerza-Aerea-busca-renovar-aviones-de-combate-obsoletos-para-aplicar-la-ley-de-derribo--uc46053> [fecha de consulta: 20 de abril de 2021].
- LE CLERCQ ORTEGA, J. A. y RODRÍGUEZ SÁNCHEZ LARA, G., *Índice Global de Impunidad*, UDLAP, México, 2020.
- LESSING, B., «Conceptualizing Criminal Governance», en *Perspectives on Politics, First View*, 2020.
- LÓPEZ PORTILLO VARGAS, E., *Militarización en la 4T, 2018-2020*, Universidad Iberoamericana, Ciudad de México, 2020.
- LYMAN, M. y POTTER, G., *Organized Crime (6th edition)*, Pearson, Boston, 2015.
- MARTÍNEZ, C., *et al.*, «El Gobierno de Bukele lleva un año negociando con la MS-13 reducción de homicidios y apoyo electoral», *El Faro*, 3 de septiembre de 2020, disponible en: https://elfaro.net/es/202009/el_salvador/24781/Gobierno-de-Bukele-lleva-un-a-%C3%B1o-negociando-con-la-MS-13-reducci%C3%B3n-de-homicidios-y-apoyo-electoral.htm [fecha de consulta: 20 de mayo de 2021].
- MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, «El Poder Ejecutivo reglamentó la denominada “ley de derribo”, sobre la protección del espacio aéreo uruguayo», 4 de diciembre de 2020, disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-defensa-nacional/comunicacion/noticias/poder-ejecutivo-reglamento-denominada-ley-derribo-sobre-proteccion-del> [fecha de consulta: 17 de junio de 2021].

- MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, *Memoria de Labores 2016-2017*, San Salvador, 2017.
- MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, «Presidente Piñera encabeza ceremonia de lanzamiento de Fuerza de Tarea Macrozona Norte», 23 de octubre de 2018, disponible en: <https://www.defensa.cl/noticias/presidente-pinera-encabeza-ceremonia-de-lanzamiento-de-fuerza-de-tarea-macrozona-norte/> [fecha de consulta: 17 de junio de 2021].
- MOLOEZHNIK, M. y SUÁREZ DE GARAY, M., «El proceso de militarización de la seguridad pública en México (2006-2010)», en *Frontera Norte*, vol. 24, n.º 48, 2012.
- NAGOVITCH, P., «Explainer: Nayib Bukele's Territorial Control Plan», *Americas Society/Council of the Americas*, 13 de febrero de 2020, disponible en: <https://www.as-coa.org/articles/explainer-nayib-bukeles-territorial-control-plan> [fecha de consulta: 15 de mayo de 2021].
- NAJAR, A., «Violencia en México: por qué AMLO pasó del “abrazos, no balazos” a ordenar el despliegue del Ejército en las calles», *BBC News Mundo*, 14 de mayo de 2020, disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-52657194> [fecha de consulta: 1 de junio de 2021]
- NIEVAS, F. y SAMPÓ, C., «¿Estados fallidos? O sobre la imposibilidad de constituir el Estado Nación moderno», *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, vol. 11, n.º 1, 2016.
- PASTOR GÓMEZ, M. L., «Crimen organizado y maras se entrecruzan en Mesoamérica», en Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2017, disponible en: http://www.ieee.es/publicaciones-new/documentos-de-analisis/2017/DIEEEA04-2017.html?__locale=es [fecha de consulta: 2 de junio de 2021]
- «La influencia política de las maras en El Salvador», en Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2020, disponible en: http://www.ieee.es/publicaciones-new/documentos-de-analisis/2020/DIEEEA32_2020LUIPAS_marasSalvador.html [fecha de consulta: 2 de junio de 2021]
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, «Gobierno creó el Comando de Infantería de Marina tras la unificación del Fusna y la Unidad de Apoyo de Prefectura Naval», 1 de agosto de 2018, disponible en: <https://www.presidencia.gub.uy/sala-de-medios/audios/audios-breves/mendez-creacion-comando-de-infanteria-de-marina> [fecha de consulta: 3 de junio de 2021].

- RESDAL, Red de Seguridad y Defensa de América Latina, *Índice de (in)seguridad pública*, 2016 disponible en: https://www.resdal.org/assets/índice_2016_dossier_a-corr.pdf [fecha de consulta: 5 de junio de 2021].
- REYES, C., «Presidente Piñera firmó decreto que crea fuerza de tarea para la Macrozona Norte», *La Tercera*, 23 de Octubre de 2018, <https://www.latercera.com/nacional/noticia/presidente-pinera-firmo-decreto-crea-fuerza-tarea-la-macrozona-norte/372266/> [fecha de consulta: 5 de junio de 2021]
- REYNA, V., *Estudio sobre las políticas de abordaje al fenómeno de las pandillas en El Salvador (1994-2016)*, Fundación Friedrich Ebert, San Salvador, 2017.
- RIVERA, V., «Las dudas que despierta en Contraloría el decreto que el gobierno evalúa para mantener militares en la Macrozona Sur», *La Tercera*, 13 de mayo de 2021, disponible en: <https://www.latercera.com/earlyaccess/noticia/las-dudas-que-despierta-en-contraloria-el-decreto-que-el-gobierno-evalua-para-mantener-militares-en-la-macrozona-sur/OVNRZETZ5JAOHESPU75PROJEHQ/> [fecha de consulta: 5 de junio de 2021].
- ROBBINS, S. y SILVA ÁVALOS, H. (13 de agosto de 2020), «Disminución de homicidios en El Salvador: ¿decisión de las pandillas o triunfo presidencial?», *Insightcrime.org*, 13 de agosto de 2020, disponible en: <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/disminucion-homicidios-el-salvador-pandillas/> [fecha de consulta: 6 de mayo de 2021]
- RODRÍGUEZ CUITIÑO, M. D., «La lucha contra el crimen organizado y el terrorismo en Uruguay: Un desafío a enfrentar», en *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, vol. 4, n.º 1, 2018.
- SAIN, M., «¿Los militares como policías?», en *Nueva Sociedad*, n.º 278, 2018.
- SAMPÓ, C., «Violencia en Centroamérica: Las maras en El Salvador, Guatemala y Honduras», en *Estudios de Seguridad y Defensa*, n.º 2, 2013.
- «Una primera aproximación al crimen organizado en América Latina: definiciones, manifestaciones y algunas consecuencias», en SAMPÓ, C. y TRONCOSO, V. (comps.), *El Crimen Organizado en América Latina: Manifestaciones, facilitadores y reacciones*. Instituto Gutiérrez Mellado, Madrid, 2017.
- «¿Entre la tradición y la modernización? El avance del crimen organizado y las Fuerzas Armadas en Argentina (2008-2018)», en SAMPÓ, C. y ALDA MEJÍAS, S. (comps.), *La transformación de las Fuerzas Armadas en América Latina ante el crimen organizado*,

- Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú-Real Instituto Elcano, Perú, 2019.
- «Una aproximación teórica al concepto de Gobernanza Criminal en América Latina», en Real Instituto Elcano, España. En Prensa, 2021.
- SAMPÓ, C. y BARTOLOMÉ, M., «Reflexiones sobre el cumplimiento de la tregua entre maras en El Salvador», en *Estudios Internacionales*, n.º 177, 2014.
- SAMPÓ, C. y TRONCOSO, V., «Las respuestas de los Estados frente al avance del crimen organizado en América Latina: el uso de la violencia (2005-2015)», en SAMPÓ, C. y TRONCOSO, V. (comps.), *El Crimen Organizado en América Latina: Manifestaciones, facilitadores y reacciones*. Instituto Gutiérrez Mellado, Madrid, 2017.
- SAUTÚ, R. *et al.*, «La integración de métodos cualitativos y cuantitativos para el estudio de las experiencias de corrupción», en *Cinta moebio*, n.º 13, 2002.
- TRANSPARENCIA INTERNACIONAL, «Índice de percepción de la corrupción», 2020, disponible en: <https://www.transparency.org/es/news/cpi-2020-global-highlights> [fecha de consulta: 13 de abril de 2021].
- TRONCOSO ZÚÑIGA, V., «Narcotráfico y el Desafío a la Seguridad en la Triple Frontera Andina», en *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, vol. 12, n.º 1, 2017.
- UNODC, UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME, *Global Study on Homicides*, Vienna, 2019.
- VERDES-MONTENEGRO ESCÁNEZ, F. y RODRÍGUEZ-PINZÓN, E. M., «Bukele y las Fuerzas Armadas: un tándem que erosiona los contrapesos de la democracia salvadoreña», en *Pensamiento Propio*, n.º 51, 2020.
- WALDMANN, P., *El Estado anómico. Derecho, seguridad pública y vida cotidiana en América Latina*, Nueva Sociedad, Caracas, 2003.

Capítulo 5

■ Aprendizajes extraídos de la participación de fuerzas armadas en operaciones de paz¹

NICOLE JENNE

1. Introducción

Las experiencias operacionales son un elemento clave de la cultura organizacional de las fuerzas armadas. De esta forma, no solo influyen sobre cómo las instituciones militares se organizan, entrenan y se adiestran, sino también sobre cómo los militares definen el propósito de su propia institución. Durante la última década, los estudios académicos han empezado a analizar cómo las operaciones de paz, siendo hoy día una experiencia operacional significativa para la mayoría de las fuerzas armadas en el mundo, influyen sobre ellas. Este capítulo tiene como objetivo presentar la evidencia de los principales estudios existentes sobre los posibles aprendizajes extraídos de operaciones de paz, con énfasis en América Latina. Es pertinente hacer un balance del estado de arte ya que la línea de investigación sobre aprendizajes derivados de la participación en operaciones de paz se ha ido consolidando en los últimos años, hasta el punto de que es posible derivar de ella algunos hallazgos generales.

¹ Este capítulo se benefició del aporte financiero de la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo (ANID), Chile, programa Fondecyt Regular n.º 11170387.

En este capítulo se entiende como «aprendizaje» la adquisición de nuevo conocimiento que posteriormente se refleja en el comportamiento militar. Se considerarán distintos procesos que llevan a los individuos e instituciones militares a adquirir nuevos conocimientos incluso cuando los estudios relevantes se basan en marcos conceptuales distintos al del aprendizaje. Durán, por ejemplo, no usa el concepto de aprendizaje aunque en lo sustancial habla de ello cuando se refiere a cambios en los intereses, identidades y normas del Ejército español a raíz de su participación en operaciones de paz². En otro trabajo junto con Martínez, la autora se refiere a un cambio en la mentalidad militar española que «redefine posturas, lo que lleva a una nueva narrativa» en las Fuerzas Armadas³. De forma similar, Harig estudia las «lecciones aprendidas» por las tropas brasileñas bajo el mando de Naciones Unidas y su aplicación internamente, sin definir ni describir el proceso de aprendizaje que, según el autor, tiene lugar en operaciones de paz⁴. Aunque los enfoques metodológicos y empíricos varían entre los estudios considerados en este capítulo, se entiende que sustancialmente todos aportan a la comprensión de si se da, o no, la adquisición de nuevos conocimientos en las instituciones militares a raíz de las operaciones de paz.

Respecto a la selección de los estudios considerados, es preciso mencionar que no se pretende poder abordar todo el conocimiento existente sobre los aprendizajes en operaciones de paz en su totalidad. A pesar del esfuerzo realizado para identificar todos los estudios relevantes, específicamente para el contexto latinoamericano, es posible que existan trabajos que se escaparon de la atención de la autora. Además, por razones prácticas, no se con-

² M. DURÁN, «Intereses, identidades y normas en las operaciones de paz: Ejército español y ONG en Kosovo», *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, vol. 104, 2013.

³ R. MARTÍNEZ; M. DURÁN, «International Missions as a Way to Improve Civil – Military Relations: The Spanish Case (1989-2015)», *Democracy and Security*, vol. 13, 1, 2017, p. 13.

⁴ C. HARIG, «Re-Importing the “Robust Turn” in UN Peacekeeping: Internal Public Security Missions of Brazil’s Military», *International Peacekeeping*, vol. 26, 2, 2019.

sidera el conocimiento incluido en publicaciones relacionadas cuyo objetivo es otro que el de examinar los efectos transformadores que tienen las operaciones de paz en las instituciones militares que participan. En su trabajo sobre cascos azules de la India, por ejemplo, Albrecht y Podder reportan que las personas entrevistadas encontraron que los aprendizajes que habían adquirido en operaciones de paz tienen un uso limitado para su desempeño militar cotidiano⁵. Sin embargo, dado que el objetivo de Albrecht y Podder es revelar qué significa la protección de civiles para los soldados que los protegen, su abordaje de los aprendizajes derivados de operaciones de paz carece de un desarrollo detallado y riguroso. Por ende, esta y otras evidencias esporádicas similares, si bien pueden ser valiosas, no están incluidas en este capítulo.

La presente contribución se divide en tres grandes secciones. La primera describe el desempeño latinoamericano en operaciones de paz, proporcionando así el marco contextual dentro del cual posibles aprendizajes pueden ocurrir. La segunda sección explica el proceso de aprendizaje y presenta la evidencia recabada por distintos estudios, incluyendo los de esta autora. Específicamente, se discuten aprendizajes en tres ámbitos: los valores democráticos, las habilidades multiculturales y los aprendizajes operacionales; entre ellos, tareas de orden público e interacción con distintos actores civiles. El capítulo concluye con un resumen sobre los principales hallazgos que ofrecen los estudios disponibles, recomendaciones sobre cómo promover los aprendizajes y finalmente, una reflexión en torno a lo que significarían posibles cambios en las operaciones de paz respecto de los aprendizajes que se puedan desprender de ellas.

⁵ P. ALBRECHT; S. PODDER, *Protection of civilians from the perspective of the soldiers who protect*, Danish Institute for International Studies (DIIS), 2020, p. 51.

2. América Latina y la participación en operaciones de paz⁶

La experiencia latinoamericana en operaciones de paz tiene su origen anterior al establecimiento de la Organización de Naciones Unidas (ONU). Brasil participó en una comisión de la Liga de las Naciones cuando Colombia y Perú se enfrentaron en la ciudad de Leticia en 1932-1933. Poco tiempo después, Argentina, Brasil, Chile, Perú, Uruguay y Estados Unidos integraron una misión de observadores militares para tratar de poner fin a la Guerra del Chaco entre Bolivia y Paraguay (1932-1935). Una vez creada la ONU, América Latina, extremadamente favorable al nuevo sistema multilateral, se convirtió en una región con niveles intermedios de participación en operaciones de paz, aunque no todos los países contribuyeron durante las primeras décadas. Desde finales de la década de los sesenta hasta principios de los ochenta, las dictaduras militares bajaron la intensidad participativa de la región en operaciones de paz. Si bien Brasil fue el único que se retiró por completo, Argentina, Chile, Perú y Uruguay mantuvieron una contribución simbólica con un pequeño número de observadores militares.

Durante la Guerra Fría, entre 1945 y 1988, la ONU implementó un total de catorce operaciones de paz. El número aumentó desde entonces con cerca de sesenta operaciones. La creciente demanda de efectivos, junto a los procesos de democratización en América Latina, cambiaron el perfil de la región en su implicación en operaciones de paz. Algunos países, entre ellos Brasil, empezaron a contribuir con más personal, mientras que otros, sobre todo de Centroamérica y el Caribe, empezaron a participar por primera vez. El Salvador, Honduras y más tarde también Guatemala se convirtieron en contribuyentes de forma casi permanente con decenas de efectivos desplegados en operaciones de paz. Existen dos excepciones a este contexto: La primera es Cuba, que

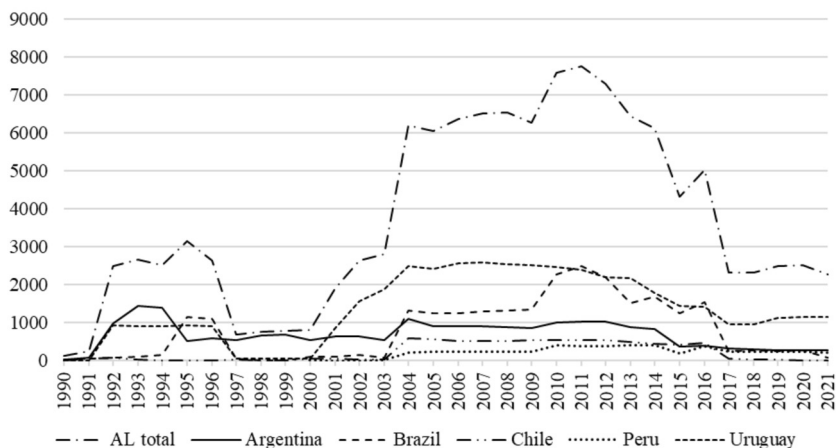
⁶ Esta sección se basa en parte en N. JENNE, «Peacekeeping, Latin America and the UN Charter's Chapter VIII: Past Initiatives and Future Prospects», *International Peacekeeping*, vol. 26, 3, 2019.

si bien no se ha opuesto a las operaciones de paz en general, sí ha mantenido una posición crítica asociándolas a políticas intervencionistas al servicio de intereses particulares con las que no se ha querido relacionar. Por razones similares, Venezuela dejó de participar cuando, en el año 2002, asumió la presidencia Hugo Chávez.

Para muchos países y especialmente los que experimentaron procesos de democratización en los años 1980 y 1990, las operaciones de paz se convirtieron en instrumentos para reequilibrar las relaciones civiles-militares. Ese fue el caso de Argentina y Uruguay y, sucesivamente, Brasil, Chile y Perú. Estos son los países que durante las últimas décadas han tenido la participación más amplia en operaciones de paz. La evolución de sus contribuciones desde 1990 está reflejada en el Gráfico 5.1, junto con el total de las contribuciones latinoamericanas.

Gráfico 5.1

*Participación latinoamericana en operaciones de paz de ONU
(1990-2021)*



Fuente: Datos de Naciones Unidas, Mantenimiento de la Paz: Países que aportan contingentes de soldados y policías, varios años. Disponible en: <https://peacekeeping.un.org/es/troop-and-police-contributors> [12 de mayo de 2021].

El período de alza entre el 2004 y 2017 corresponde a la participación en la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH). Este período y su significado se abordarán más adelante, pero es preciso notar el importante descenso tras finalizar esta misión. Como muestra la Tabla 5.1, en marzo del 2021, de los países latinoamericanos, solo Uruguay mantiene una participación destacada con más de 1,100 hombres y mujeres desplegadas. Actualmente, el *ranking* de los contribuyentes está encabezado por Bangladesh, que contribuye con más de seis mil seiscientos efectivos a las operaciones de paz de Naciones Unidas. Desde América Latina, Argentina, El Salvador, Perú y Guatemala participan con números todavía sustanciales, de entre doscientos ochenta y cinco y ciento setenta y cinco cascos azules. Los demás países se caracterizan por contribuciones más bien simbólicas de menos de cien efectivos.

Tabla 5.1

Ranking de países latinoamericanos contribuyentes a operaciones de paz de Naciones Unidas, 2021

<i>Ranking</i>	<i>País</i>	<i>N.º de efectivos</i>
17	Uruguay	1,149
46	Argentina	280
48	El Salvador	251
51	Perú	225
57	Guatemala	175
65	Brasil	71
83	Bolivia	26
88	Honduras	19
89	México	18
90	Chile	16
101	Ecuador	7
106	Colombia	5
106	Rep. Dominicana	5

Fuente: https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/02-country_ranking_36_mar2021.pdf.

A pesar del variado, y muchas veces más bien moderado, nivel de participación, como experiencia operacional en el exterior, las operaciones de paz han tenido un rol importante para los países latinoamericanos, ya que casi todos sus efectivos desplegados en el exterior han sido cascos azules. En contraste con Europa y Norteamérica, la participación latinoamericana en otras misiones internacionales ha sido muy baja. No obstante, cabe apuntar alguna excepción como la contribución de una pequeña unidad salvadoreña a la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (ISAF, por sus siglas en inglés) en Afganistán. Igualmente, más allá del marco de la ONU, los países latinoamericanos han contribuido a distintas misiones internacionales bajo el mando de otros organismos internacionales, principalmente de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Desde 1962, la OEA desplegó alrededor de doscientos setenta y cinco misiones de observación regional y de asistencia técnica⁷. Además, implementó varias operaciones de paz, principalmente en Centroamérica, como también misiones políticas con el objetivo de proteger la democracia. Otros casos de participación en operaciones de paz, fuera de los marcos de la ONU y la OEA, son Uruguay, que forma parte, desde su inicio en 1979, de la misión *Multinational Force and Observers (MFO)* en el Sinaí para implementar el tratado de paz entre Egipto e Israel. Y también, Argentina y Chile que han participado en operaciones de la OTAN y la Unión Europea en Kosovo y Bosnia-Herzegovina.

En resumen, la experiencia latinoamericana en operaciones de paz, si bien no siempre ha ocupado un lugar prioritario en el global de su actuación, sí representa un área significativa de desempeño militar internacional para la mayoría de los países de la región. En este sentido, el caso de MINUSTAH ha supuesto un magnífico laboratorio de aprendizaje. Los siguientes párrafos establecen el contexto de la misión y explican el potencial impacto que MINUSTAH puede haber tenido en las instituciones militares

⁷ OAS, *Base de datos de Misiones de Observación Electoral y Recomendaciones*, Organización de Estados Americanos, Washington, D.C., 2021, fecha de consulta 26 mayo 2021, en <http://www.oas.org/eomdatabase/default.aspx?lang=es>.

de la región. Como se verá más adelante, existen estudios que buscaron capturar los aprendizajes derivados de la participación en Haití. Sin embargo, todavía quedan muchas áreas respecto de las cuales carecemos de información sobre si MINUSTAH, efectivamente, supuso la adquisición de nuevos conocimientos.

(i) *MINUSTAH: una misión latinoamericana.*

Indicar que MINUSTAH fue una «misión latinoamericana» alberga varios significados. Durante los 13 años de la misión, hasta nueve países de la región contribuyeron con tropas, proporcionando más de la mitad del personal⁸. Luego de un devastador terremoto en el año 2010, la dotación llegó a su máximo con más de 13,300 militares y policías latinoamericanos desplegados. Brasil encabezó la lista de los contribuyentes, seguido de Uruguay y Argentina. Eso, junto con las posiciones de liderazgo que ocuparon los latinoamericanos en la misión, volvió a la MINUSTAH en la primera y única misión con el español como idioma oficial. Las posiciones de liderazgo incluyeron cinco veces el cargo de Representante Especial del Secretario General de la ONU y jefe de misión, además de todos los comandantes y comandante subrogantes de la fuerza.

La presencia en la misión involucró además un esfuerzo sin precedentes mediante las políticas exteriores de los países contribuyentes. Entre distintas iniciativas destacó el mecanismo «2 x 9», a través del cual se coordinaron los ministerios de exterior y defensa de los nueve contribuyentes⁹. Si bien los actores políticos y diplomáticos no influyen directamente en las posibilidades de aprendizaje en las fuerzas armadas, se puede considerar que el interés y apoyo por parte de los gobiernos nacionales actuaría como un factor que aumentaría los incentivos para me-

⁸ Los países fueron: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Guatemala, Paraguay, Perú y Uruguay.

⁹ R. DIAMINT, *El «2x9»: una incipiente comunidad de seguridad en América Latina?*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Buenos Aires, 2007, fecha de consulta 18 julio 2017, en <http://library.fes.de/opus4/frontdoor/index/index/docId/5194>.

jorar en ciertos aspectos. Dicho eso, es importante tener en consideración que no es siempre y necesariamente positivo que haya aprendizaje. Al contrario, como se verá más adelante, los nuevos conocimientos adquiridos en operaciones de paz pueden ser indeseables¹⁰.

3. Aprendizajes a raíz de las operaciones de paz

La adquisición de nuevo conocimiento puede provocar cambios tanto en el comportamiento como también en las actitudes y creencias de las personas¹¹. A nivel institucional, el enfoque conductual se evidencia en el cambio en los procedimientos, la doctrina y las instituciones, mientras que la visión cognitiva ve el aprendizaje «como cambios sistemáticos en los modelos mentales compartidos y las cogniciones de los miembros de la organización»¹². Según la definición de Haas, el aprendizaje organizacional es «un proceso mediante el cual el conocimiento consensual se utiliza para especificar las relaciones causales de nuevas maneras, a modo que el resultado afecte» la base sobre la cual se actúa¹³.

Las organizaciones están formadas por individuos, que se encuentran al comienzo de un proceso de tres pasos de aprendizaje organizacional. En el primer paso, el individuo externaliza nuevos conocimientos. Para que ocurra el aprendizaje organizativo, en un segundo paso, este conocimiento es confirmado por una coalición

¹⁰ Véase por ejemplo P. CUNLIFFE, «From peacekeepers to praetorians – how participating in peacekeeping operations may subvert democracy», *International Relations*, vol. 32, 2, 2018; C. HARIG, «Re-Importing the “Robust Turn” in UN Peacekeeping», cit.

¹¹ Los siguientes párrafos son tomados y adaptados de N. JENNE, «¿Aumenta la participación en operaciones de paz la capacidad de las fuerzas armadas en interactuar con actores civiles? Una evaluación del aprendizaje en el caso de las Fuerzas Armadas chilenas», *Estudios Internacionales*, vol. 8, 2, 2020, p. 32.

¹² P. M. DE HOLAN; N. PHILLIPS, «Remembrance of Things Past? The Dynamics of Organizational Forgetting», *Manage. Sci.*, vol. 50, 11, 2004, p. 1604.

¹³ E. B. HAAS, *When knowledge is power: Three models of change in international organizations*, University of California Press, Berkeley, CA, 1990, p. 23.

dominante dentro de la organización¹⁴, que puede ser una masa crítica o una coalición de líderes. Finalmente, el conocimiento se devuelve del nivel agregado al nivel individual; por ejemplo, mediante la instrucción o la enseñanza. Producto de esta retroalimentación, el individuo internaliza el nuevo conocimiento como parte de un conjunto más amplio de significados sobre las funciones de las fuerzas armadas.

¿Cómo obtienen los individuos y las coaliciones dominantes nuevos conocimientos? Los estudios de gestión muestran que la competencia en el trabajo proviene principalmente de la experiencia (70%) y de partes relativamente más pequeñas de las relaciones con compañeros, gerentes y mentores (20%) y del aprendizaje formal (10%)¹⁵. La importancia del aprendizaje a través de la práctica se ha demostrado también con respecto a las instituciones militares¹⁶. Para que las experiencias individuales se plasmen a nivel institucional, son importantes tanto los canales formales como los informales. Los canales formales son todos aquellos institucionalizados con el fin de crear nuevo conocimiento, como las capacitaciones, los cursos de pre-despliegue y seminarios, entre otros. Los canales informales son aquellos que transmiten aprendizajes sin que hayan sido diseñados para ello. Las conversaciones de pasillo, los grupos de WhatsApp donde se intercambian experiencias y el consumo de las experiencias de un individuo destacado de la institución militar nacional, mediante una entrevista o un reportaje. Todos pueden transmitir nuevo conocimiento de forma informal. Pero, si la experiencia se transmitiera solo a través de canales informales, es posible que no se

¹⁴ S. J. H. RIETJENS, «Civil-Military Interaction: From Practice to Theory», en Gerard Lucius, Sebastiaan Joost Henrikus Rietjens (eds.), *Effective civil-military interaction in peace operations*, 275-290, Springer, Switzerland, 2016.

¹⁵ K. THYNNE; G. CHERNE, «Preparation Starts at Home», en Gerard Lucius, Sebastiaan Joost Henrikus Rietjens (eds.), *Effective civil-military interaction in peace operations*, Springer, Switzerland, 2016, p. 69.

¹⁶ C. C. MOSKOS, *Peace soldiers: the sociology of a United Nations military force*, University of Chicago Press, Chicago, 1976, pp. 96-97; P. O'TOOLE; S. TALBOT, «Fighting for knowledge: Developing learning systems in the Australian Army», *Armed Forces & Society*, vol. 37, 1, 2011, pp. 51-52.

lleguen a difundir nuevos conocimientos a toda la organización¹⁷. Por otro lado, bajo ciertas condiciones, el uso de mecanismos de aprendizaje formal también implica costos de reputación que pueden desalentar la notificación de problemas que desencadenaron nuevos conocimientos¹⁸. Por ello, tanto los canales formales como los informales, en complementariedad, ocupan un lugar importante a través del cual se pueden transmitir nuevos conocimientos adquiridos.

A modo general, se puede establecer una serie de condiciones necesarias para que se de el aprendizaje y que hacen referencia al contexto y el tipo de la participación en operaciones de paz. En primer lugar, es importante que haya una masa crítica de cascos azules expuesta a las operaciones de paz para que se pueda producir el aprendizaje a nivel de la institución militar. Además, el aprendizaje depende de, y varía con, el tipo de tareas que implementan los efectivos en la misión. A continuación, se presentará la evidencia disponible respecto de los aprendizajes de valores democráticos y de derechos humanos, la competencia intercultural y los aprendizajes operacionales.

A) VALORES DEMOCRÁTICOS

Los valores democráticos y de derechos humanos son el área que más se ha estudiado bajo la mirada de si las operaciones de paz llevan o no a aprendizajes. El interés se debe a que tanto académicos como políticos han visto en las operaciones de paz un instrumento para democratizar a las fuerzas armadas en contextos de democracias no consolidadas. Los estudios que analizan la relación entre la participación en operaciones de paz y la calidad de la democracia o, más específicamente, de las relaciones civiles-militares, se centran en cuatro mecanismos principales: (i) la

¹⁷ S. CATIGNANI, «Coping with Knowledge: Organizational Learning in the British Army?», *Journal of Strategic Studies*, vol. 37, 1, 2014.

¹⁸ H. HARDT, «How NATO remembers: explaining institutional memory in NATO crisis management», *European Security*, vol. 26, 1, 2017.

distracción de los militares respecto de los asuntos internos como resultado del desempeño en el exterior, (ii) el acercamiento entre la sociedad y las fuerzas armadas, (iii) el acercamiento entre las instituciones políticas y las fuerzas armadas, y (iv) cambios en la distribución de poder en las relaciones civiles-militares¹⁹. En línea con el propósito del presente capítulo, a continuación se abordarán solo los aspectos que se relacionan con el aprendizaje militar, pero no aquellos que giran en torno a cambios en las instituciones políticas domésticas y en la sociedad como resultado de la participación en operaciones de paz. Cabe mencionar que esta última perspectiva predomina en la literatura, posiblemente por las dificultades que representa estudiar a las instituciones militares que típicamente se envuelven en un cierto secretismo.

Para el caso de América Latina, Sotomayor publicó en el año 2014 el primer estudio comprehensivo en el cuál desenmascaró el «mito del *peacekeeper* democrático»²⁰. Tomando como casos Argentina, Brasil y Uruguay, abordó una serie de aspectos relacionados con los estándares democráticos de las fuerzas armadas, como el profesionalismo y su relación con los ministerios de defensa y exterior. Según Sotomayor, el efecto de la socialización (o aprendizajes) depende del país, especialmente del rol del ministerio de defensa, de la misión donde participa y las funciones que se ejercen en ella. Con respecto a los cambios estrictamente relacionados con las fuerzas armadas, concluyó que las operaciones

¹⁹ M. ADHIKARI, «Breaking the Balance? The Impact of Peacekeeping Deployments on Civil – Military Relations», *International Peacekeeping*, 2020; P. CUNLIFFE, «From peacekeepers to praetorians – how participating in peacekeeping operations may subvert democracy», cit.; J. GONZÁLEZ GUYER; N. JENNE, «Controlling Blue Berets: The Consequences of Political Neglect in the Case of Uruguay's Participation in Peacekeeping», *Armed Forces & Society*, vol. 47, 3, 2021; R. MARTÍNEZ; M. DURÁN, «International Missions as a Way to Improve Civil – Military Relations», cit.; R. SCHIEL; J. POWELL; U. DAXECKER, «Peacekeeping Deployments and Mutinies in African Sending States», *Foreign Policy Analysis*, vol. 16, 2020; R. U. ZAMAN; N. R. BISWAS, «Bangladesh's Participation in UN Peacekeeping Missions and Challenges for Civil – Military Relations: A Case for Concordance Theory», *International Peacekeeping*, vol. 21, 3, 2014.

²⁰ A. SOTOMAYOR, *The myth of the democratic peacekeeper: Civil-military relations and the United Nations*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2014.

de paz no siempre socializaron a los militares con los valores democráticos, liberales. Brasil y Uruguay, por ejemplo, habrían participado en operaciones de Naciones Unidas cumpliendo tareas de orden público, entre ellas reprimir protestas civiles, lo que se asemejaba más a las misiones militares de las dictaduras militares que a una nueva experiencia en construir las condiciones para una paz duradera centrada en el bienestar de las personas²¹. De este modo, la participación en estas operaciones ofreció pocos incentivos para adquirir nuevos conocimientos y actitudes, pero reforzó los ya existentes²². En cambio, Sotomayor encontró efectos de socialización democrática en el caso de Argentina cuando interactuaba estrechamente con un número significativo de efectivos provenientes de los países miembros de la OTAN en varias operaciones de observación y de imposición de la paz²³.

Estos resultados coinciden con Martínez y Durán, quienes, analizando el caso de España, proponen que las operaciones de paz provocaron un «cambio en la mentalidad» militar bajo dos condiciones²⁴. Por un lado, resaltan la cercanía con militares de países democráticos producto de la necesidad de convergencia operacional que significó la participación de España en operaciones de la OTAN, la Unión Europea y la OCDE. Además, los autores reconocen que las leyes españolas junto con las directrices de seguridad y defensa, que designan a las fuerzas armadas como un instrumento de política exterior subordinado al poder civil, constituyeron el marco normativo que permitió el cambio de mentalidad²⁵. Efectivamente, el alcance de este cambio es difícil de capturar dado que se cita como evidencia el hecho de que los altos mandos dejaron de expresarse públicamente sobre asuntos políticos²⁶, un resultado que difícilmente se puede relacionar con

²¹ *Ibid.*, p. 124.

²² *Ibid.*, p. 125.

²³ *Ibid.*, pp. 105-112.

²⁴ R. MARTÍNEZ; M. DURÁN, «International Missions as a Way to Improve Civil – Military Relations», cit.

²⁵ *Ibid.*, p. 9.

²⁶ *Ibid.*, p. 13.

las operaciones de paz sin considerar las reformas políticas más amplias durante la democratización española.

En resumen, la evidencia apunta a que las operaciones de paz pueden llevar a aprendizajes democráticos si los procesos de democratización ya están en curso y solo si se llega a provocar una relación estrecha con un modelo democrático atractivo. Por el contrario, como recién también argumentó Kenkel, en un contexto no-democrático, la participación en operaciones de paz tiene una alta probabilidad de fomentar la autonomía militar y con ello los valores no-democráticos en las fuerzas armadas²⁷. Según Kenkel, la yuxtaposición es particularmente relevante para las llamadas operaciones de estabilización, como lo fue también MINUSTAH. Aquellas operaciones, cuyo número creció en las últimas dos décadas, se enfocan menos en las condiciones socioeconómicas y más en la contrainsurgencia y el contraterrorismo. Bajo estas condiciones, la experiencia en operaciones de paz:

«(...) se alinea con los tipos de misiones internas a menudo asociadas con gobiernos militares y autoritarismo en estados poscoloniales. En segundo lugar, el uso robusto de la fuerza en estas misiones de estabilización de Naciones Unidas tiende a fortalecer el impulso para la autonomía militar de la supervisión civil»²⁸.

En el contexto latinoamericano, estos hallazgos adquieren una relevancia especial para Colombia y México, quienes en los últimos años han aumentado sus esfuerzos para contribuir a operaciones de paz. Por distintas razones, las fuerzas armadas de ambos países han estado muy enfocadas en la seguridad interna. A parte de ver esta experiencia como un beneficio que pueda aportar a la labor de Naciones Unidas, también se espera que las operaciones de paz

²⁷ K. M. KENKEL, «Stability abroad, instability at home? Changing UN peace operations and civil – military relations in Global South troop contributing countries», *Contemporary Security Policy*, vol. 42, 2, 2021, p. 8.

²⁸ *Ibid.*, p. 2.

puedan contribuir a mejorar el cumplimiento con los derechos humanos y fortalecer el enfoque en la seguridad humana²⁹.

B) COMPETENCIA INTERCULTURAL

Las operaciones de paz requieren de sus participantes capacidades interculturales —los conocimientos, habilidades y actitudes necesarias para ser eficaz en contextos interculturales— para que sean legítimas y efectivas. Por un lado, las misiones son típicamente compuestas por distintas culturas que deben buscar establecer una relación cooperativa o, por lo menos, no-conflictiva. Por otro lado, las operaciones de paz deben crear un entendimiento entre el país receptor y la misión. La adquisición de competencias interculturales es por ende deseable para un buen desempeño en operaciones de paz, además de otras operaciones internacionales. En adición a eso, las competencias interculturales influyen sobre las actitudes militares hacia otras culturas³⁰. Este efecto beneficia a un Estado que aspira a usar las fuerzas armadas como instrumento de una política exterior de cooperación, como es típicamente el caso de los Estados secundarios de América Latina que apuestan al multilateralismo y la cooperación. A pesar de las reiteradas afirmaciones que las operaciones de paz «internacionalizan» a las fuerzas armadas³¹, para el presente trabajo no se ha podido identificar evidencia que las avale de forma concluyente.

Holmes-Eber *et al.* analizaron datos de una encuesta con 2.406 miembros del Cuerpo de Marines de los Estados Unidos para saber qué factores influyen sobre sus actitudes respecto al valor de la cultura en operaciones militares. A pesar de que las

²⁹ Véase por ejemplo M. ORTEGA, «Colombia Boosts Peace Missions Participation», *Diálogo*, 2018.

³⁰ P. HOLMES-EBER; E. TARZI; B. MAKI, «U.S. Marines' Attitudes Regarding Cross-Cultural Capabilities in Military Operations A Research Note», *Armed Forces & Society*, vol. 42, 4, 2016, p. 742.

³¹ Véase por ejemplo J. E. CHEYRE, «Despliegue en Haití: un hito en la participación nacional en operaciones de paz», *Escenarios Actuales*, vol. 19, 4, 2014, p. 19.

personas encuestadas participaron en distintas operaciones internacionales que no necesariamente fueron operaciones de paz, dos conclusiones principales son igual de relevantes para estas últimas. En primer lugar, el despliegue en el exterior en sí resultó ser independiente de la apreciación de las capacidades interculturales en operaciones militares. De igual forma, la capacitación intercultural tampoco llevó a actitudes más positivas hacia las competencias en este ámbito. En segundo lugar, los factores que sí explican cuando un individuo valora las capacidades interculturales son: las habilidades lingüísticas, antecedentes personales multiculturales, experiencia con viajes al extranjero, y la frecuencia de interacción con la población local.

En resumen, si se busca aumentar las competencias interculturales en las fuerzas armadas, la evidencia indica que las operaciones de paz deben ser pensadas como parte de una estrategia de cooperación internacional más amplia y profunda, donde los individuos adquieren conocimiento de otras culturas y habilidades lingüísticas. De esta forma, las operaciones de paz pueden potenciar las competencias que en la actualidad difícilmente se desarrollan solamente en base a haber participado.

C) APRENDIZAJES OPERACIONALES

A parte de aprendizajes derivados del marco regulatorio y normativo de carácter liberal de Naciones Unidas y de la experiencia multinacional, las operaciones de paz proveen oportunidades de aprendizaje operacional dado que comparado con la misión tradicional militar de prepararse para la guerra son distintas³². Carecen de un enemigo definido y les es inherente involucrar el apoyo humanitario. A lo largo del espectro de misiones militares coercitivas y no-coercitivas, las operaciones de paz ocupan un espacio considerablemente amplio ya que incluyen tanto misiones

³² Este párrafo es adaptado de N. JENNE, «Civilianizing the armed forces? Peacekeeping, a traditional mission for the military», *Defence Studies*, vol. 20, 2, 2020, p. 107.

de observación con personal no armado que supervisan los acuerdos de alto el fuego, como también misiones de *peace enforcement* con un mandato de usar la fuerza de forma ofensiva para proteger a civiles. A pesar de que durante la última década las operaciones de paz se han vuelto tendencialmente más coercitivas³³, estas se ubican todavía más cerca de las misiones no-coercitivas, humanitarias. De ahí que las diferencias entre operaciones de paz y la doctrina base de las fuerzas armadas centrada en la defensa nacional abre oportunidades para el aprendizaje aun cuando en la práctica los militares latinoamericanos tienen a cargo una serie de misiones que poco tienen que ver con la defensa, como por ejemplo la reforestación, el resguardo de las elecciones entre otras³⁴.

Entre los aspectos más importantes que distinguen las operaciones de paz de otras misiones militares está la interacción con diversos actores civiles, entre ellos el liderazgo civil de la misión, las agencias de la ONU, como UNICEF o ACNUR, ONG locales e internacionales y también la población civil. Estas relaciones no son naturalmente armónicas dadas las diferencias organizacionales que influyen sobre las formas respectivas de comunicar y actuar³⁵. Por ejemplo, la jerarquización estricta en la institución militar hace que las comunicaciones sigan un cierto protocolo igual que las órdenes. En cambio, la organización más horizontal en las instituciones civiles, si permite formas más flexibles de actuar. Valoran las habilidades blandas como la negociación, mientras que las instituciones militares ponen poco énfasis en el trato interpersonal directo y de diálogo, pero confían en la coerción³⁶.

Estudiando cómo los militares se posicionan frente a las poblaciones civiles en su propio país, Harig analizó el cambio en las

³³ J. KARLSRUD, «The UN at war: examining the consequences of peace-enforcement mandates for the UN peacekeeping operations in the CAR, the DRC and Mali», *Third World Quarterly*, vol. 36, 1, 2015.

³⁴ N. JENNE, R. MARTÍNEZ, «Domestic military missions in Latin America: civil-military relations and the perpetuation of democratic deficits», *European Journal of International Security*, vol. forthcoming, 2021.

³⁵ N. JENNE, «Civilianizing the armed forces?», cit., pp. 108-109.

³⁶ D. WINSLOW, «Strange bedfellows: NGOs and the military in humanitarian crises», *International Journal of Peace Studies*, vol. 7, 2, 2002.

Fuerzas Armadas brasileñas tras su masiva participación en MINUSTAH³⁷. Según el autor, en vez de una visión centrada en la seguridad humana o incluso humanitaria, la experiencia en Haití instaló una narrativa legitimadora del uso de la fuerza con menos restricciones en operaciones internas. En contraste con estos resultados no deseados, en otro caso se pudieron evidenciar aprendizajes deseables, aunque estos no se dieron de forma automática ni generalizada. En un extenso estudio con las Fuerzas Armadas Chilenas analicé los aprendizajes individuales y organizacionales en esta área mediante entrevistas, grupos focales y una encuesta³⁸. Se concluyó que, si bien a nivel individual hubo aprendizajes, estos fueron limitados y no se tradujeron en aprendizajes organizativos. Los aprendizajes individuales respecto a la interacción con civiles se pueden dividir en tres tipos: la importancia de civiles en la misión militar, el interactuar con la población civil y el interactuar con las ONG y otras instituciones civiles.

(i) *Centralidad de civiles en la misión*³⁹.

En lo que refiere a la importancia de los civiles para el quehacer militar, el despliegue sobre el terreno ayudó a dar forma, en la práctica, a un enfoque que confiere centralidad en los civiles en la misión militar, tal y como lo define la doctrina de Asuntos Civiles y Administración Territorial (ACAT) del 2016. Muchos de los cascos azules chilenos fueron a Haití dispuestos a servir al país cumpliendo tareas humanitarias. Una vez desplegados, se dieron cuenta que más allá del trabajo humanitario, las tareas propiamente militares necesitaban un enfoque hacia los civiles. Por

³⁷ C. HARIG, «Re-Importing the “Robust Turn” in UN Peacekeeping», cit.

³⁸ N. JENNE, «¿Aumenta la participación en operaciones de paz la capacidad de las fuerzas armadas en interactuar con actores civiles? Una evaluación del aprendizaje en el caso de las Fuerzas Armadas chilenas», cit.; «Civilianizing the armed forces?», cit.

³⁹ Las siguientes subsecciones son adaptadas de N. JENNE, «¿Aumenta la participación en operaciones de paz la capacidad de las fuerzas armadas en interactuar con actores civiles? Una evaluación del aprendizaje en el caso de las Fuerzas Armadas chilenas», cit., pp. 36-43.

ejemplo, el Comandante del segundo batallón chileno (CHIBAT) declaró:

«[S]i bien los parámetros de la misión se referían solo a misiones de tipo militar, las condiciones existentes en el país no permitían hacer abstracción de la grave situación humanitaria y ambiental existente, en tal sentido se adoptaron algunas medidas a fin de contribuir en parte a facilitar la labor de las diferentes organizaciones internacionales...»⁴⁰.

La evolución de la relevancia del concepto CIMIC también refleja como los militares desplegados llegaron a tener nuevas percepciones sobre su rol en operaciones de paz y su relación con los civiles⁴¹. Tradicionalmente, CIMIC tiene funciones tanto humanitarias como de apoyo a la guerra, aunque en términos prácticos está orientado a reducir la interferencia civil en los objetivos militares⁴². Al menos en cierta medida, esta visión se ha incorporado gradualmente a las percepciones de roles de los participantes en las operaciones de paz quienes, en los primeros años de MINUSTAH, prácticamente desconocieron el concepto CIMIC, hasta el punto que los primeros oficiales del Estado Mayor designados para CIMIC tuvieron que «buscar en google qué era»⁴³. La mayoría consideró que CIMIC era una acción humanitaria de segundo orden más bien ajena a la misión propia de las fuerzas armadas. Esta idea comenzó a cambiar algo a medida que los contingentes en Haití implementaban actividades CIMIC y una cantidad considerable de personal fue expuesto a los cursos de

⁴⁰ R. CARRASCO GONZÁLEZ, «Lecciones aprendidas en Haití», *Anuario de la Academia de Guerra*, vol. 2004-2005, 2005, p. 136.

⁴¹ En el marco de Naciones Unidas, CIMIC es sinónimo de *coordinación* civil-militar, mientras que CIMIC en las doctrinas de la OTAN, la Unión Europea y Estados Unidos significa *cooperación* civil-militar.

⁴² Véase S. GORDON, «Understanding the Priorities for Civil-Military Co-operation (CIMIC)», *Humanitarian Aid and Cryptocurrencies*.

⁴³ N. JENNE, «¿Aumenta la participación en operaciones de paz la capacidad de las fuerzas armadas en interactuar con actores civiles? Una evaluación del aprendizaje en el caso de las Fuerzas Armadas chilenas», cit., p. 37.

CIMIC durante la preparación de pre-despliegue. «El batallón pensó que yo era una ONG uniformada», recordó uno de los primeros oficiales CIMIC en MINUSTAH. Sin embargo, hacia el final de su turno, tuvo la impresión de que ya no pensaban que él «estaba inventando actividades de ayuda humanitaria y divirtiéndose mientras ellos patrullaban». Otro oficial del Ejército afirmó que su experiencia en operaciones de paz, primero como oficial de enlace en Kosovo y luego como comandante de una unidad en MINUSTAH, le permitió:

«Plasmar las realidades donde las fuerzas armadas pueden asumir un rol. Estando en misión, me convencí: las fuerzas armadas pueden participar como un agente más en estos contextos de violencia, cumpliendo un rol de seguridad, por ejemplo, disuadir la violencia con su mera presencia y asumir más tareas CIMIC. Se puede trabajar con refugiados, por ejemplo, sin desnaturalizar nuestra misión».

Aquí, el efecto de aprendizaje radica precisamente en el énfasis en los civiles dentro, más que afuera de la misión militar.

(ii) *Interacción con la población civil.*

La relación con las poblaciones civiles que se da en operaciones de paz es típicamente distinta a lo que ocurre en otras misiones militares. Los chilenos desplegados en Haití, por ejemplo, realizaron *check points* e interactuaron con detenidos, tareas que fueron abordadas en su preparación de pre-despliegue, pero que no constituyen parte ni de sus tareas cotidianas, ni de su entrenamiento y educación militar. Sin embargo, hay evidencia que el proceso de aprendizaje práctico mejoró las habilidades de los efectivos para interactuar con la población civil.

En primer lugar, los chilenos aprendieron a construir relaciones de confianza con las poblaciones locales. Como explicó un suboficial que participó en la misión de la ONU en Camboya (UNTAC) a principios de los años 1990; una de las primeras misiones donde Chile había desplegado tropas:

«Al principio, cuando nos tocó entrar en una villa, entramos demasiado como militares, muy duro y gritando órdenes. Esto causó muchos problemas, así aprendimos que lo teníamos que hacer de otra forma. Luego entramos con una bolsa de dulces para los niños, conversando con la gente»⁴⁴.

Común a las lecciones aprendidas en relación con los civiles es la idea de que la proximidad con la población no afecta negativamente a la autoridad del militar, sino que incluso puede beneficiarla. Un oficial explicó que su experiencia en MINUSTAH tuvo el efecto de que en un segundo despliegue como observador militar:

«Mi aproximación con la gente fue distinta. Sin mi experiencia previa en mantenimiento de la paz, habría seguido las reglas más estrictamente. No es que haya actuado en contra de las reglas, sino que las reglas no dicen nada sobre las oportunidades situacionales que pueden ser beneficiosas, como entrar en contacto con las personas, bajarse del vehículo y tomarse un café con ellos».

Eso está en línea también con la observación de un oficial que se desempeñó en el área de operaciones de paz en el Estado Mayor Conjunto (EMCO): «Los que no tienen experiencia en operaciones de paz a menudo ven a los civiles, los sujetos de protección, como el enemigo. No así para los que habían ido a misión, porque ahí no hay enemigo»⁴⁵.

Los aprendizajes obtenidos en Haití se pudieron evidenciar posteriormente en el contexto nacional. Un oficial a cargo de cuatro batallones desplegados en la ciudad de Concepción para responder a la emergencia del severo terremoto que azotó a Chile en 2010 reportó que:

⁴⁴ *Ibid.*, p. 39.

⁴⁵ Entrevista, Santiago, varias conversaciones durante enero y febrero de 2018.

«Uno se dio cuenta claramente quién había estado en Haití y quién no. Los que tenían experiencia de MINUSTAH eran más eficientes en su trabajo, tenían un balance entre autoridad y respeto. Los que no tienen experiencia pueden o aplicar demasiada fuerza, o carecer de autoridad»⁴⁶.

Es necesario destacar que es imposible decir, en base el diseño del estudio, cómo se comparan estas experiencias de aprendizaje con las experiencias negativas en la relación de las fuerzas armadas con civiles y los aprendizajes perdidos de las operaciones de paz. Lo que sí muestran es que el mantenimiento de la paz efectivamente *puede* mejorar la capacidad de los militares para relacionarse con las poblaciones civiles.

(iii) *Interacción con las ONG y otras instituciones civiles.*

Las relaciones con las ONG y otras agencias civiles en las operaciones de paz son en su mayoría relevantes para los puestos de mayor rango y para comandantes y oficiales del Estado Mayor. Para estos últimos y para otros participantes en la MINUSTAH, la relación de trabajo menos conocida fue la interacción con las ONG internacionales. Sin embargo, como recordó un oficial que sirvió como comandante de contingente en MINUSTAH, estando en la misión aprendió a relacionarse incluso con las ONG, que tenían una postura distante, o hasta hostil, hacia las fuerzas armadas. Después de su regreso supo «cómo establecer una relación con las autoridades civiles porque allí [en Haití], para cumplir la misión, tenía que interactuar con el municipio, el alcalde, el hospital, etc.»⁴⁷. Si bien en este caso la necesidad parece haber desempeñado un papel, en otros casos, el personal de las operaciones de paz simplemente se dio cuenta de los beneficios de cooperar con actores civiles.

⁴⁶ N. JENNE, «¿Aumenta la participación en operaciones de paz la capacidad de las fuerzas armadas en interactuar con actores civiles? Una evaluación del aprendizaje en el caso de las Fuerzas Armadas chilenas», cit., p. 39.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 40.

(iv) *Del aprendizaje individual al organizacional.*

Para que las distintas experiencias individuales de aprendizaje se difundan, el vínculo con el nivel agregado de las Fuerzas Armadas como institución es crucial. No obstante, tanto los mecanismos de aprendizaje formales, como también los informales, fueron limitados en el caso de Chile. En lo formal, sirven como mecanismos de difusión de aprendizaje la capacitación, la educación y las lecciones aprendidas. Sin embargo, la capacitación pre-despliegue es de corta duración donde, además, se abordan una serie de temas distintos sin poder profundizar mucho en las relaciones civiles-militares. Respecto del entrenamiento y la educación militar, las relaciones civiles-militares son un tema más bien reciente y no son parte del plan de estudios de las escuelas militares de las tres instituciones, salvo para el nivel de oficial superior. Por último, en cuanto a las lecciones aprendidas, dada la falta de un enfoque específico en la interacción civil-militar por parte de las fuerzas armadas, no se realizó ningún esfuerzo sistemático para identificar las fortalezas y debilidades de los cascos azules chilenos en este ámbito.

El hecho de disponer de un número limitado de canales formales para el aprendizaje no es necesariamente problemático si las experiencias se comparten a través de canales informales. Los contactos son relativamente fáciles de establecer en fuerzas comparativamente pequeñas, como las chilenas que cuentan con menos de 65,000 efectivos. No obstante, aparte de intercambios orientados a objetivos específicos, las formas institucionalizadas de intercambios informales fueron limitadas⁴⁸. Sumado a eso hay que reconocer que las Fuerzas Armadas chilenas tienen una cultura organizativa con poca apertura a la autocrítica, reflejado en el carácter reservado de todo tipo de información y en sus relaciones internas conservador-jerárquicas. La falta de autoridad del Estado Mayor Conjunto, que es el órgano competente en el ámbito de las operaciones de paz, relativo a las instituciones individualmen-

⁴⁸ *Ibid.*, pp. 42-43.

te, refuerza la tendencia a evitar el escrutinio crítico, ya que cada una de las tres instituciones busca evitar exponer deficiencias.

En conjunto, los mecanismos para la difusión de nuevos conocimientos sobre las relaciones entre civiles y militares fueron limitados. Esto sugiere que los efectos de aprendizaje individual descritos anteriormente mantenían su carácter de «conocimiento implícito» de la práctica en terreno, ya que su transmisión al nivel institucional no se produjo. Dada la falta de una retroalimentación positiva desde la institución, el tercer paso en el modelo de aprendizaje organizacional también es cuestionable —cuán persistente será el aprendizaje individual en el tiempo—.

4. Conclusiones

El balance presentado en este capítulo sobre los aprendizajes obtenidos mediante la participación en operaciones de paz deja en evidencia que los resultados de la literatura existentes son mixtos. Todavía nos faltan estudios adicionales para obtener conocimientos robustos y generalizables. Aun así, es posible derivar algunos hallazgos generales. En primer lugar, si bien los aprendizajes se suelen asociar con resultados positivos, pueden ser no deseados. En segundo lugar, los aprendizajes no son automáticos sino que dependen de distintos factores y circunstancias. Este aspecto es relevante al considerar el contexto actual en el que muchos países latinoamericanos han reducido su participación en operaciones de paz posterior a la MINUSTAH. Con ello, disminuyeron los canales de aprendizaje informales, ya que dejó de haber una masa crítica de personas con nuevos conocimientos para que estos puedan convertirse en aprendizajes institucionales.

Los aprendizajes son procesos complejos que dependen de una serie de factores psicológicos, sociales y de contexto. Entre ellos, es posible señalar, sobre la base de lo abordado en este capítulo, que existen condicionantes importantes para que produzcan aprendizaje. A parte de contar con una masa crítica para difundir sus nuevos conocimientos, debe haber un enfoque institucional en lo que se espera aprender, para garantizar que los aprendizajes efec-

tivamente se produzcan y, eventualmente, se hagan parte de la memoria de la institución.

Con miras al futuro de las operaciones de paz, existe un consenso entre los expertos de que estamos ante una nueva tendencia hacia misiones más pequeñas y especializadas, por un lado, y otras que harán mayor uso de la fuerza. Esta última tendencia, si es que los países latinoamericanos deciden participar, volvería a las operaciones de paz más parecidas a las tareas tradicionales de defensa territorial de las fuerzas armadas, lo que cambiaría considerablemente las posibilidades para el aprendizaje.

Bibliografía

- ADHIKARI, M., «Breaking the Balance? The Impact of Peacekeeping Deployments on Civil – Military Relations», *International Peacekeeping*, 2020, pp. 1-26.
- ALBRECHT, P., PODDER, S., *Protection of civilians from the perspective of the soldiers who protect*, Danish Institute for International Studies (DIIS), 2020.
- CARRASCO GONZÁLEZ, R., «Lecciones aprendidas en Haití», *Anuario de la Academia de Guerra*, vol. 2004-2005, 2005, pp. 132-138.
- CATIGNANI, S., «Coping with Knowledge: Organizational Learning in the British Army?», *Journal of Strategic Studies*, vol. 37, n.º 1, 2014, pp. 30-64.
- CHEYRE, J. E., «Despliegue en Haití: un hito en la participación nacional en operaciones de paz», *Escenarios Actuales*, vol. 19, n.º 4, 2014, pp. 11-19.
- CUNLIFFE, P., «From peacekeepers to praetorians – how participating in peacekeeping operations may subvert democracy», *International Relations*, vol. 32, n.º 2, 2018, pp. 218-239.
- DIAMINT, R., *El «2x9»: una incipiente comunidad de seguridad en América Latina?*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Buenos Aires, 2007, fecha de consulta 18 julio 2017, en <http://library.fes.de/opus4/frontdoor/index/index/docId/5194>.
- DURÁN, M., «Intereses, identidades y normas en las operaciones de paz: Ejército español y ONG en Kosovo», *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, vol. 104, 2013, pp. 181-200.

- GONZÁLEZ GUYER, J., JENNE, N., «Controlling Blue Berets: The Consequences of Political Neglect in the Case of Uruguay's Participation in Peacekeeping», *Armed Forces & Society*, vol. 47, n.º 3, 2021, pp. 435-456.
- GORDON, S., «Understanding the Priorities for Civil-Military Co-operation (CIMIC)», *Humanitarian Aid and Cryptocurrencies*.
- HAAS, E. B., *When knowledge is power: Three models of change in international organizations*, University of California Press, Berkeley, CA, 1990.
- HARDT, H., «How NATO remembers: explaining institutional memory in NATO crisis management», *European Security*, vol. 26, n.º 1, 2017, pp. 120-148.
- HARIG, C., «Re-Importing the “Robust Turn” in UN Peacekeeping: Internal Public Security Missions of Brazil's Military», *International Peacekeeping*, vol. 26, n.º 2, 2019, pp. 137-164.
- HOLAN, P. M. DE; PHILLIPS, N., «Remembrance of Things Past? The Dynamics of Organizational Forgetting», *Manage. Sci.*, vol. 50, n.º 11, 2004, pp. 1603-1613.
- HOLMES-EBER, P., TARZI, E., MAKI, B., «U.S. Marines' Attitudes Regarding Cross-Cultural Capabilities in Military Operations A Research Note», *Armed Forces & Society*, vol. 42, n.º 4, 2016, pp. 741-751.
- JENNE, N., «¿Aumenta la participación en operaciones de paz la capacidad de las fuerzas armadas en interactuar con actores civiles? Una evaluación del aprendizaje en el caso de las Fuerzas Armadas chilenas», *Estudos Internacionais*, vol. 8, n.º 2, 2020, pp. 27-46.
- «Civilianizing the armed forces? Peacekeeping, a traditional mission for the military», *Defence Studies*, vol. 20, n.º 2, 2020, pp. 105-122.
- «Peacekeeping, Latin America and the UN Charter's Chapter VIII: Past Initiatives and Future Prospects», *International Peacekeeping*, vol. 26, n.º 3, 2019, pp. 327-353.
- JENNE, N., MARTÍNEZ, R., «Domestic military missions in Latin America: civil-military relations and the perpetuation of democratic deficits», *European Journal of International Security*, vol. forthcoming, 2021.
- KARLSRUD, J., «The UN at war: examining the consequences of peace-enforcement mandates for the UN peacekeeping operations in the CAR, the DRC and Mali», *Third World Quarterly*, vol. 36, n.º 1, 2015, pp. 40-54.
- KENKEL, K. M., «Stability abroad, instability at home? Changing UN peace operations and civil – military relations in Global South troop

- contributing countries», *Contemporary Security Policy*, vol. 42, n.º 2, 2021, pp. 225-240.
- MARTÍNEZ, R., DURÁN, M., «International Missions as a Way to Improve Civil – Military Relations: The Spanish Case (1989-2015)», *Democracy and Security*, vol. 13, n.º 1, 2017, pp. 1-23.
- MOSKOS, C. C., *Peace soldiers: the sociology of a United Nations military force*, University of Chicago Press, Chicago, 1976.
- OAS, *Base de datos de Misiones de Observación Electoral y Recomendaciones*, Organización de Estados Americanos, Washington, D.C., 2021, fecha de consulta 26 mayo 2021, en <http://www.oas.org/eomdatabase/default.aspx?lang=es>.
- ORTEGA, M., «Colombia Boosts Peace Missions Participation», *Diálogo*, 2018.
- O'TOOLE, P., TALBOT, S., «Fighting for knowledge: Developing learning systems in the Australian Army», *Armed Forces & Society*, vol. 37, n.º 1, 2011, pp. 42-67.
- RIETJENS, S. J. H., «Civil-Military Interaction: From Practice to Theory», en Gerard Lucius, Sebastiaan Joost Henrikus Rietjens (eds.), *Effective civil-military interaction in peace operations*, 275-290, Springer, Switzerland, 2016, pp. 275-.
- SCHIEL, R., POWELL, J., DAXECKER, U., «Peacekeeping Deployments and Mutinies in African Sending States», *Foreign Policy Analysis*, vol. 16, 2020, pp. 251-271.
- SOTOMAYOR, A., *The myth of the democratic peacekeeper: Civil-military relations and the United Nations*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2014.
- THYNNE, K., CHERNE, G., «Preparation Starts at Home», en Gerard Lucius, Sebastiaan Joost Henrikus Rietjens (eds.), *Effective civil-military interaction in peace operations*, Springer, Switzerland, 2016, pp. 61-75.
- WINSLOW, D., «Strange bedfellows: NGOs and the military in humanitarian crises», *International Journal of Peace Studies*, vol. 7, n.º 2, 2002, pp. 35-55.
- ZAMAN, R. U., BISWAS, N. R., «Bangladesh's Participation in UN Peacekeeping Missions and Challenges for Civil – Military Relations: A Case for Concordance Theory», *International Peacekeeping*, vol. 21, n.º 3, 2014, pp. 324-344.



Capítulo 6

■ Misiones de las fuerzas armadas latinoamericanas

SAMANTA KUSSROW

1. Introducción

Numerosos artículos, publicaciones e investigaciones se han presentado desde hace años abordando la temática de las misiones de las fuerzas armadas en América Latina¹. Algunos relativos a misiones primarias y secundarias, o también a las misiones no tradicionales. Ya se ha teorizado al respecto y no es intención de este artículo abordar estas cuestiones. En todo caso, el objetivo es brindar algunos datos, y reflexiones sobre cómo continuar pensando esta cuestión, que se hace cada día más tangible y presente en la actualidad varios países de la región, para buscar abordarlo en términos prácticos.

A modo de introducción, podemos mencionar muy brevemente distintas etapas de contextos históricos que se vincularon con

¹ A título de ejemplo, pueden citarse los diferentes *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe* de RESDAL (ediciones de 2010, 2012, 2014, 2016); DIAMINT, R. y TEDESCO, L., «¿América Latina camina hacia el pasado?», *Análisis Carolina*, 4, 2020; KUSSROW, S., *Misiones principales y secundarias de los Ejércitos: casos comparados Latinoamericanos*, RESDAL, marzo, 2018; PION-BERLIN, D., *Military Missions in Democratic Latin America*, New York, Palgrave Macmillan, 2016; RIAL, J., «Los cambios relacionados con el Estado Nación y su influencia sobre las Fuerzas Armadas», en *Defensa, Sociedad y Desarrollo*, agosto, 2004. <https://www.resdal.org/experiencias/simposio-juan-rial.pdf>.

el desarrollo de las misiones que podemos denominar básicas o tradicionales de las fuerzas armadas de la región. Así, podemos considerar a grandes rasgos al menos tres momentos. En primer lugar, los procesos de independencia, donde las milicias fueron constituyéndose como base de los ejércitos futuros —con variaciones según cada país—, este fue el momento de creación de la construcción de la identidad de los nuevos ejércitos latinoamericanos. En segundo lugar, un proceso marcado por la profesionalización de las fuerzas armadas, desarrollado durante el siglo xx, con un importante rol de las academias, los procesos de selección e ingreso del personal pasaron a tener un nuevo sentido en la construcción de los cuadros de oficiales. Y, posteriormente, un período donde las fuerzas tuvieron un rol político más importante, el período de las intervenciones en los distintos países del continente.

Estos desarrollos se vinculan entonces con las misiones que se consideran básicas de las fuerzas, que tienen principalmente como objetivos: la lucha contra el enemigo externo, especialmente por conflictos territoriales con otros Estados; y la lucha contra el enemigo interno, doctrinas antisubversivas. Así, se podría identificar también el arbitraje entre sectores políticos como parte de las funciones establecidas en ese entonces. En algunos países ya se veía que el mantenimiento de orden interno en general, y la supervisión de fuerzas policiales específicamente, podían considerarse también como misiones de las fuerzas armadas.

Ya desde las últimas décadas del siglo xx, el período posterior a los procesos de transición y el restablecimiento de las democracias, se comienza a observar más fuertemente un giro en el sector de defensa, con el desarrollo de las medidas de confianza mutua, el crecimiento del desarrollo de las capacidades civiles, la reestructuración de los Ministerios de Defensa y consecuentemente la búsqueda del control civil al personal militar. También se evidencian mayores actividades de cooperación incluso entre fuerzas de distintos países. El desarrollo de ejercicios conjuntos va en aumento, así como, la generación de espacios para debates y diálogo en el área, y ciertas restricciones presupuestarias del sector en algunos

países. Con excepciones, en este nuevo contexto, en prácticamente todos los países las misiones se ligan cada vez más a la comunidad nacional e internacional, principalmente a tareas de apoyo a la población. El foco se desplaza, de alguna manera, desde la frontera hacia adentro del país.

2. Elementos para el estudio y análisis de las misiones

Los párrafos iniciales dan una base para entender las misiones tradicionales de las fuerzas armadas, y también para establecer ya el inicio de las llamadas misiones secundarias o no tradicionales, algo que, como ya se indicó, en algunos casos estaba presente desde hace larga data. A fin de continuar con la aproximación de un estudio sistemático de las misiones, se propone entonces un análisis de tres puntos que permitan profundizar y contextualizar este tema, y que sirven de base, tanto en forma comparada, como para un estudio de caso:

- a) En primer lugar, lo que las propias sociedades hayan considerado sobre el rol y misiones de sus fuerzas; es decir, específicamente lo que fue plasmado en las constituciones políticas de cada país.
- b) En segundo término, el desarrollo del marco normativo y reglamentario, específicamente las leyes, si bien podríamos también sumar en este apartado algunos documentos de política o planes que dotan a las fuerzas armadas de misiones concretas en algunos países, por ejemplo, los libros blancos.
- c) Finalmente, lo que sucede en la práctica. Es decir, las misiones o tareas que desarrollan concretamente las fuerzas, ya sea debido a que les fue solicitado un apoyo que luego fue extendido o prolongado en el tiempo y que entonces ha quedado prácticamente establecido, o bien ante una situación de urgencia frente a alguna necesidad o problema que surge.

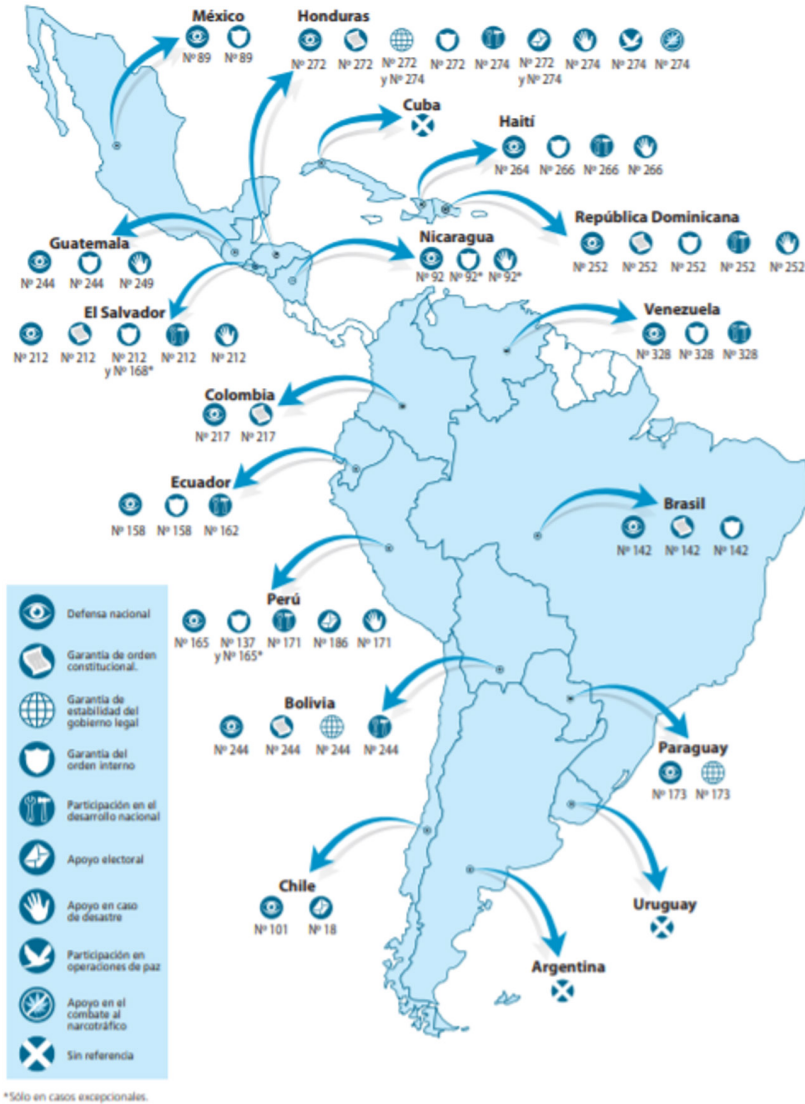
El objetivo entonces es presentar en forma clara estos tres ámbitos, que permitan entender mejor las situaciones de tensión que se podrían presentar. Por ejemplo, en algunos casos, si en la práctica, y por una determinada necesidad, se requiriera que las fuerzas armadas pudieran hacer una acción específica, pero los marcos legales no lo permitieran, supondría un desafío de adaptación legal necesaria o de capacidad del Estado para activar otras herramientas. O también puede ser una situación a la inversa. Se pueden tener numerosos debates sobre si las autoridades en un ministerio deben ser civiles o no, pero para algunos países esta cuestión se encuentra establecida en su texto constitucional, por lo que solo mediante una reforma a la constitución podría modificarse. En cualquier caso, lo importante es no perder de vista estos tres elementos a la hora de pensar en las misiones en cada país estudiado.

Entrando de lleno, en los textos constitucionales, se puede identificar que para algunos países de la región se presenta un gran nivel de desagregación, detalles y atribuciones sobre las misiones de las fuerzas armadas, mientras que, por el contrario, en otros casi no hay referencias. En general, podemos ver que dentro de lo que serían las misiones básicas o tradicionales, el 83% de los casos de América Latina incluyen la Defensa Nacional como misión de las fuerzas. Por otro lado, el 33% de los casos incluyen la Garantía del orden Constitucional.

Un punto interesante de este elemento a analizar son las reformas constitucionales. Si bien algunos países no presentan asiduas reformas a sus textos constitucionales, sino que más bien cada reforma ha sido un suceso histórico —caso de Argentina—, otros casos presentan pequeñas reformas en el transcurso de los años, y es importante prestar atención a cómo afecta al articulado donde se menciona a las fuerzas. Otro elemento interesante han sido los cambios sustanciales, incluso de paradigma como fueron los casos de Bolivia y Ecuador, donde las nuevas constituciones plantearon una nueva aproximación y por lo tanto la labor de las fuerzas armadas se inserta en un nuevo contexto. Las constituciones brindan el contexto más amplio del modelo de país al cuál las fuerzas van a responder. En el mapa del Gráfico 6.1 se identifican

Gráfico 6.1

Funciones constitucionales para las Fuerzas Armadas



Fuente: Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe, Edición 2016, RESDAL.

las misiones establecidas en los textos constitucionales de cada país. Se puede observar que el 61% de los países mencionan la garantía de orden interno como misión. Mientras que el apoyo en caso de desastre aparece en un 39% de los países. Cabe destacar que los países que han evitado indicar las misiones en su Constitución, fueron Argentina y Uruguay.

En cuanto a los marcos normativos y reglamentarios es importante, en primer lugar, revisar las leyes específicas sobre los temas de defensa y seguridad. En algunos países son las denominadas leyes orgánicas de las fuerzas; en otros son específicamente sobre la defensa nacional, por un lado, y sobre la seguridad, por el otro. Más allá de cuánta separación se establezca entre los conceptos de defensa y seguridad, lo importante es que, en todos los casos, refieren a las bases de la labor de las fuerzas y su organización específica. Luego, en un segundo nivel se debería abordar una revisión de las legislaciones referidas a temas o áreas concretas, como las fronteras, la lucha contra diferentes delitos (narcotráfico, contrabando y tráfico en general, trata de persona, delitos como secuestros, extorción, entre otros, etc.), en las que muchas veces se establecen roles o algún tipo de colaboración por parte de las fuerzas armadas, además de las asignaciones a otros cuerpos o instituciones del Estado. Por último, pero de gran relevancia, es necesario explorar los cuerpos normativos relativos a otras agencias del Estado, en los que también pueden asignarse misiones a las fuerzas armadas. Ejemplo de ello son los relativos a la protección del medio ambiente, donde se plasman roles o acciones de protección de bosques, protección de los recursos naturales y cuidado del equilibrio ecológico de determinados lugares. Otro posible ejemplo son las áreas vinculadas con el desarrollo del país, donde se busca su colaboración en el marco del apoyo a los planes de salud y de educación para atención a la población.

Como se puede observar, según el país, la diversificación puede ser amplia. Lo importante es identificar las misiones enmarcadas en el conjunto de las instituciones y agencias del Estado, y de sus políticas; es decir, ya no solamente desde la mirada del ámbito de lo militar o la seguridad, sino pensado en el Estado como un todo, donde la asignación de misiones a las fuerzas armadas es

Cuadro 6.1
 Funciones de las Fuerzas Armadas según las legislaciones nacionales

Otras referencias en legislación *							
País	Garantía de orden constitucional / estabilidad gobierno legal	Cooperación en orden / seguridad interior**	Desarrollo nacional / medio ambiente	Apoyo electoral	Apoyo en caso de desastre	Participación en operaciones de paz	
Argentina							* Más allá de defensa de la soberanía.
Bolivia							** Argentina, Chile y República Dominicana solo en estado de excepción.
Brasil					****		
Chile							
Colombia							*** En tiempos de paz y bajo la autorización expresa del Ministro de Defensa Nacional, podrán prestar servicios o colaboración en actividades que por su especialidad, relevancia social o conveniencia pública les sean solicitadas y sin que ello implique detrimento en el cumplimiento de su misión fundamental. (Ley marco de defensa nacional, Art. 20).
Cuba							
Ecuador					****		
El Salvador							
Guatemala							
Haiti					****		
Honduras							
México							
Nicaragua							
Paraguay							
Perú							**** En estado de emergencia o catástrofe.
Rep. Dominicana							Los casos de Costa Rica y Panamá no están incluidos dado que la tabla refiere específicamente a fuerzas armadas.
Uruguay			***	***	***		
Venezuela							

Fuente: Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe, Edición 2016, RESDAL.

parte de las políticas o necesidades que atienden en forma general. De esta forma, y con esta mirada, fue elaborado el Cuadro 6.1 para la Edición 2016 del Atlas Comparativo de RESDAL. En él se presenta información detallada según la legislación de cada país.

Enfocando específicamente en misiones vinculadas con el apoyo a la seguridad pública, tomando solo algunos países de la región, entre 2017 y 2018 se trabajó en un proyecto que buscaba identificar la clase de apoyos y el marco legal que lo acompañaba, especialmente por parte de los Ejércitos (Cuadro 6.2).

Cuadro 6.2

Misiones en materia de seguridad pública: definición y naturaleza de los roles

	ARGENTINA	BRASIL	CHILE	COLOMBIA	ECUADOR	EL SALVADOR	GUATEMALA	MÉXICO	NICARAGUA
Mantenimiento de orden público.									
Protección de infraestructura estratégica de la nación.									
Control de fronteras*.									
Lucha contra el tráfico de personas.									
Lucha contra el narcotráfico.									
Lucha contra la extracción ilícita de yacimientos mineros.									
Contrabando y tráfico de armas, municione y explosivos.									
Secuestro.									
Extorsión.									
Protección de líderes sociales.									

* El trabajo de RESDAL se publicó antes de la aprobación del Decreto n.º 683 —que ha sido, no obstante, derogado en 2020—. Bajo control de fronteras se hacía alusión al operativo Escudo Norte que luego se transformó en Operativo fronteras, vinculado a la labor con radares y la protección aeroespacial para combatir los tráfico ilegales.

Fuente: Misiones principales y secundarias de los Ejércitos: casos comparados latinoamericanos, Seguridad pública, Gestión de riesgo y Perspectiva de género. RESDAL, 2018.

En algunos casos, como en Brasil, destaca la creación de leyes específicas como el Manual de garantía de ley y orden que, específicamente, conceptualiza las acciones de las fuerzas en seguridad interna. O en el caso de Argentina, el apoyo en la recolección de información —también mediante radares— por parte de las fuerzas para la detección de situaciones de tráfico y los temas de fronteras. Se destacan también, en los países centroamericanos, el apoyo vinculado a los delitos de secuestros y extorsión. Otro dato interesante es la legislación relativa a la protección de la infraestructura estratégica del país —centrales eléctricas, oleoductos, represas, empresas específicas—; punto éste que se ha venido observando por lo menos desde inicios de los años 2000.

Como se puede observar, hasta 2015 el único país, entre los que fueron estudiados, que no tenía misiones vinculadas a seguridad era Chile. Recientemente, en Uruguay se ha promulgado una ley de fronteras que también asigna misiones a las fuerzas armadas para la vigilancia y apoyo en las zonas fronterizas. Lo que se aprecia es que la ampliación de misiones ha sido una tendencia que viene de hace años, y que se ha venido incrementando en el tiempo.

En este apartado relativo a la normativa, es necesario también mencionar algunos documentos de política que han marcado cierto rumbo y colaborado también en la ampliación de misiones por parte de las fuerzas. Tal es el caso de los Libros Blancos, que han marcado las líneas de hacia dónde se enfocaba la política de defensa del país. En algunas versiones más recientes, por ejemplo, Brasil, se plantean muy específicamente labores y misiones de las fuerzas con mirada estratégica de futuro. Por tal motivo, se mencionan tareas de apoyo en las fronteras, de ciberdefensa y ciberseguridad, y de seguridad pública. Si bien no todos los países tienen libro blanco con un nivel de desarrollo tal, siempre es interesante revisar la mirada estratégica y las definiciones políticas respecto de la labor de las fuerzas.

Entrando ya en el terreno de la práctica, analizaremos algunas casuísticas como el apoyo en caso de desastres; acción que se viene desarrollando desde hace ya varios años por parte de las fuerzas armadas. En ocasiones puntuales se brinda la asistencia y

apoyo necesarios, desde diferentes países, tal y como aconteció en los grandes terremotos de Haití en 2010, Chile en 2015 y Ecuador en 2016. Lo más frecuente es la actuación en el interior de cada país frente a situaciones como grandes inundaciones, incendios, etc. En este punto cabe destacar que las fuerzas armadas son parte del sistema de respuesta a las emergencias o de gestión del riesgo de desastres en todos los países, con las particularidades propias en cada caso. En algunos países están dentro de la planificación de la gestión del riesgo y de la atención de la emergencia. En otros países incluso cuentan con unidades específicamente creadas y equipadas —y entrenadas— para atender estas situaciones de desastres; mientras que, en otros casos, el papel de las fuerzas es más secundario y son llamados para acciones puntuales por su presencia en el territorio y la capacidad logística y de respuesta. Aun con las diferencias, en todos los países de la región las fuerzas armadas participan en estas labores y es importante en cada caso el funcionamiento del sistema, la determinación del mando, el entrenamiento y la preparación, la elaboración de protocolos, etc. Un ejemplo que se puede mencionar es el caso de México con el Plan DN3 en el que participan tanto la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) como la Secretaría de Marina (SEMAR) en acciones que son de vital apoyo a la población —inundaciones, huracanes, terremotos, incendios, etc.—. La percepción de la población de contar con ambas Secretarías frente a estas situaciones es muy positiva, y la labor que realizan en estas acciones son consideradas ya misiones principales para las fuerzas.

En los programas de orden interno también tenemos ejemplos diversos de planes, programas, políticas que se vienen desarrollando incluso desde antes del 2010. Con el transcurso del tiempo y de las diferentes gestiones de gobierno, algunos programas van cambiando de nombres, aunque en la práctica las acciones continúan siendo similares. En otros casos directamente se van prorrogando los decretos gubernamentales o leyes que autorizan a las fuerzas a una determinada acción que era originalmente momentánea, y la transforman en un plan prácticamente permanente. Así, en el año 2000, en Guatemala, se promulgó el Decreto número 40-2000 que les daba a las fuerzas armadas la potestad de realizar

custodia perimetral de centros de detención, éste y otros decretos con misiones específicas se han ido continuando a lo largo de los años. En el mismo tema, en Uruguay en el 2013 se publicó la primera ley que le dio la misión a las fuerzas armadas de control y patrullaje perimetral de los centros de detención: Ley de personal militar con función de guardia perimetral y control de acceso a unidades de internación para personas privadas de libertad. Esta función ha sido prorrogada durante varios años, la última vez en marzo de 2021. Otros de los ejemplos destacados fue la creación de la Policía Militar de Orden Público en Honduras en 2013, cuerpo conformado por las fuerzas armadas, que tiene jurisdicción en todo el país para cumplir tareas específicamente vinculadas a seguridad y orden público. Un compendio de toda la región agrupado en torno a cinco rubros de tipologías de misión —(i) patrullaje rutinario y retenes en apoyo a fuerzas de seguridad, (ii) protección de actividades económicas, (iii) control de armas, antinarcóticos y contra crimen organizado, (iv) seguridad en centros penitenciarios y (v) contra grupos armados operando en el país— puede encontrarse en la Gráfica 6.2.

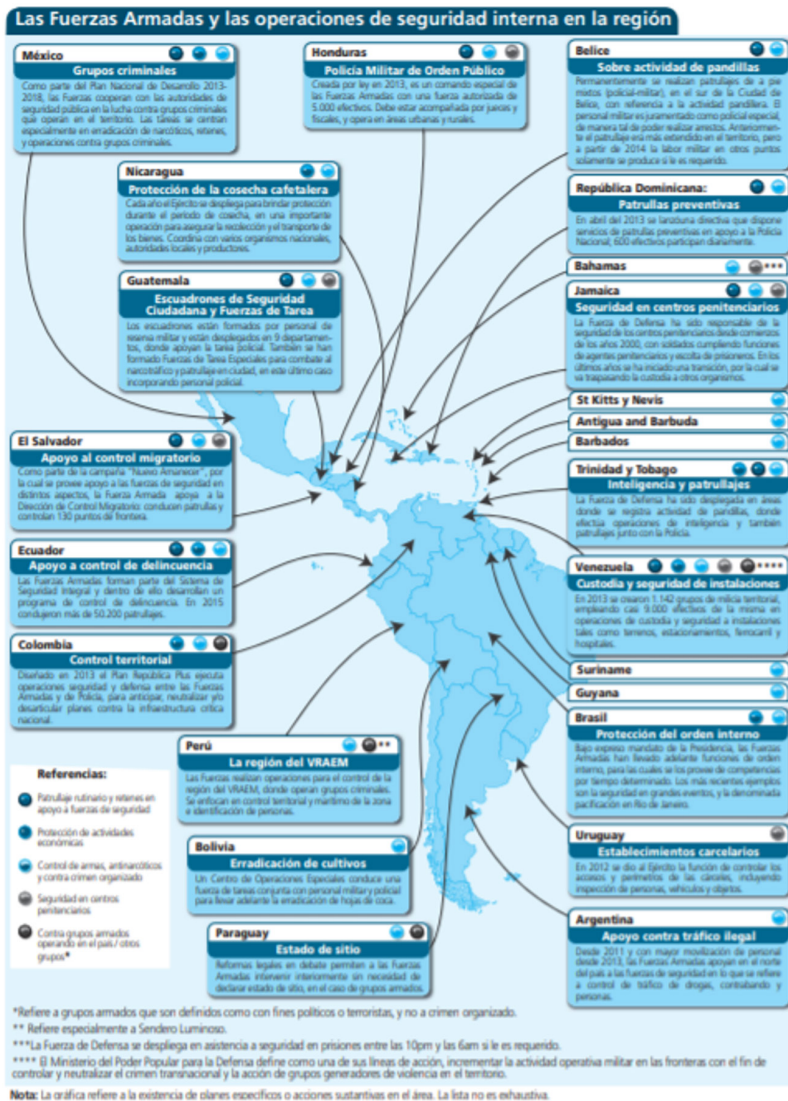
En el ámbito de la protección de recursos naturales encontramos planes y programas, por ejemplo, para el cuidado de bosques, limpieza y reforestación, protección de áreas marítimas y de zonas resguardadas —un ejemplo es la Biosfera Maya en Guatemala—. También en la colaboración y ayuda para la conservación de especies en peligro de extinción como el jaguar; otros ejemplos son los Batallones ecológicos en Nicaragua, o los cascos verdes en Paraguay, etc. En todos los países de la región se ha encontrado algún tipo de programa de colaboración con el medio ambiente, ya se un programa establecido o una unidad dedicada al tema, o bien colaboraciones puntuales (Cuadro 6.3).

Dentro del área de apoyo a la comunidad, la cantidad de acciones se diversifican considerablemente; sin embargo, se pueden identificar cuatro grandes grupos: la distribución de bienes en general; el apoyo al sector de salud; el apoyo a la educación y las acciones vinculadas con infraestructuras.

En el caso de distribución de bienes, los ejemplos principales se relacionan con la distribución de agua o alimentos por diversas

Gráfica 6.2

Las Fuerzas Armadas y las operaciones de seguridad interna en la Región



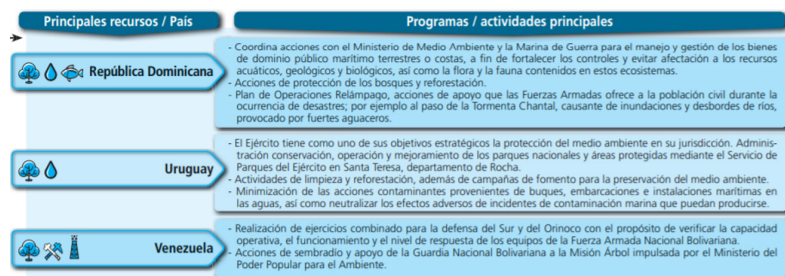
Fuente: Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe, Edición 2016, RESDAL.

Cuadro 6.3

Implicación de las Fuerzas Armadas en la protección de Recursos Naturales

Protección de recursos naturales		Referencias
La región es rica en recursos naturales, y dado el carácter estratégico de los mismos, las Fuerzas Armadas han ido incorporando el cuidado del medio ambiente y protección de recursos naturales dentro de sus objetivos estratégicos.		
Principales recursos / País	Programas / actividades principales	
Argentina	<ul style="list-style-type: none"> - "Servicio de Seguridad Ambiental" de la Armada, para contribuir con la política ambiental nacional. - Conservación de reservas naturales militares, lugares históricamente asignados a las Fuerzas Armadas para uso militar, con espacios de interés para la conservación, que son manejados en forma conjunta por el Ministerio de Defensa y la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación a fin de garantizar su conservación a perpetuidad. 	
Bolivia	<ul style="list-style-type: none"> - Batallón "Escuela de Protección del Tipnis" para la protección del medio ambiente y recursos naturales del Parque Nacional Inlago Securo. - Las Fuerzas Armadas participan en programas de reforestación a través de sus batallones ecológicos del Ejército y la Armada. - Ejecución de programas de capacitación a promotores ecológicos (soldados y marineros) que desarrollan acciones para la preservación del medio ambiente. 	
Brasil	<ul style="list-style-type: none"> - El proyecto de submarino de propulsión nuclear tiene también el objetivo de contribuir a la defensa y preservación de intereses nacionales en el ámbito marítimo y la protección de los recursos naturales en la plataforma continental. - Sistema de Gestión Amazonia Azul: vigilancia, control y protección de la costa brasileña. Prevé la gestión de las actividades relacionadas con el mar, tales como vigilancia, monitoreo, prevención de la contaminación, los recursos naturales, entre otros. 	
Chile	<ul style="list-style-type: none"> - Campaña antártica diciembre 2015. Apoyo a los operadores antárticos y a la actividad científica del Instituto Antártico Chileno. - Plan Nacional de Cambio Climático 2016-2021: la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas representa al ministerio en el Equipo Técnico de Cambio Climático, y es la encargada de dar seguimiento al Plan de Adaptación al Cambio Climático en Biodiversidad. - Política medioambiental de la Armada. Desarrolla acciones que contribuyen a los objetivos medioambientales en conformidad con las atribuciones que la ley le otorga a la Dirección General de Territorio Marítimo y Marina Mercante Nacional (DIRTECTMAR). 	
Colombia	<ul style="list-style-type: none"> - El Ministerio de Defensa, junto con otras entidades, trabaja en la elaboración de una política para enfrentar el fenómeno de la minería ilícita o ilegal. - Acciones para recuperar en control de campos mineros por parte del Ejército, como parte de la acción del Plan Espada de Honor, desarticulando una fuente de recursos para el crimen organizado y garantizando el uso de estos recursos. 	
Cuba	<ul style="list-style-type: none"> - Defensa civil: la observación y el control de la contaminación, química, radioactiva y biológica. 	
Ecuador	<ul style="list-style-type: none"> - El Comando Operacional N° 2 Marítimo ejecuta operaciones de protección de la frontera marítima, en coordinación con la Policía Nacional y con la participación de los órganos de apoyo, protegiendo los recursos estratégicos del Estado. - El Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas tiene por función la seguridad hidrocarburífera para el control de los poliductos del SOTE (Sistema de Oleoducto Trans Ecuatoriano). - Plan de Seguridad Hidrocarburífera y Soberanía Energética, que prevé acciones para dar soporte a la manutención y también a la seguridad de las instalaciones de recursos necesarios al país. 	
El Salvador	<ul style="list-style-type: none"> - Actividades orientadas al manejo adecuado de los desechos sólidos; protección, restauración y conservación de ecosistemas. - Acciones de reforestación y limpieza de lagos desarrolladas por la Fuerza Armada. 	
Guatemala	<ul style="list-style-type: none"> - Acciones de protección al medio ambiente en la Biosfera Maya en Itzabal. - Conformación de Batallones Verdes para la protección ambiental en el Petén. 	
Honduras	<ul style="list-style-type: none"> - Apoyo de las Fuerzas Armadas en Plan Nacional para la conservación del Jaguar. - Patrullaje aéreo y terrestre en las Reserva del Hombre y Biosfera del Río Platano, Tahuica y Platuca. - Comando de apoyo al manejo de ecosistema y ambiente, bajo del cual se desarrollan distintas acciones para impedir la exploración ilegal de los recursos naturales y del mantenimiento, una de ellas es la protección de bosques, programas de conservación del ecosistema y las campañas de reforestación. - La Fuerzas Armadas, por medio de decreto se determina que pueden sembrar tierras de vocación forestal que están bajo su manejo para tareas de reforestación y usufructuar de las mismas. 	
México	<ul style="list-style-type: none"> - La Secretaría de la Defensa Nacional, participa en la producción de árboles en viveros forestales militares, actividades de reforestación en parques nacionales, áreas naturales protegidas y en el interior de campos militares. - Programa de Atención Integral al Alto Golfo de California: inspección y vigilancia para el combate a la pesca ilegal. En coordinación con entidades federativas, productores pesqueros, gobiernos municipales se realizan recorridos marítimos, terrestres, para los que se despliegan infantes de marina. - Seguridad en instalaciones estratégicas de Petróleos Mexicanos, la Comisión Federal de Electricidad a través de patrullajes marítimos, aéreos y terrestres. - La Secretaría de Marina mantiene un programa permanente de cooperación con industrias responsables por la producción de los recursos considerados estratégicos, como combustibles e hidrocarburos. 	
Nicaragua	<ul style="list-style-type: none"> - Plan de protección de los recursos naturales: Batallón Ecológico, contribuye a la protección y control de los recursos naturales; protección de las reservas "Bosawas" y "de Biosfera Indio Maz" y para garantizar las actividades productivas en las zonas rurales del país. - Plan de reforestación y operación "Oro Verde" en distintos puntos del territorio, como parte de su misión de proteger y preservar las principales reservas naturales del país. - Plan de Protección a Recursos Naturales y Áreas Protegidas: actividades de protección, preservación y conservación de los recursos para garantizar el ambiente. 	
Paraguay	<ul style="list-style-type: none"> - Plan de arborización de las Fuerzas Armadas. - El Consejo Militar del Ambiente coordina las acciones de las Fuerzas Armadas en la defensa del ambiente, mediante el Batallón de defensa del ambiente (Casco Verde) dependiente del Comando de las Fuerzas Militares. 	
Perú	<ul style="list-style-type: none"> - Uno de los objetivos para la seguridad nacional es preservar el ambiente en general y la biodiversidad en particular, en función de los intereses nacionales. - Política hacia la Antártida. Ejecutar programas de investigación científica, desde una plataforma marítima y desde la Estación Científica Machu Picchu. Promover el cumplimiento de los tratados y protocolos para la conservación del medio ambiente, el equilibrio ecológico y la protección de los recursos antárticos. 	

EL PAPEL DE LAS FUERZAS ARMADAS EN LA AMÉRICA LATINA DEL SIGLO XXI



Fuente: Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe, Edición 2016, RESDAL.

situaciones, o en lugares de difícil acceso por la geografía o por coyunturas que impiden llegar, etc. La presencia de las fuerzas armadas extendidas en el territorio cobra gran valor en este sentido.

En cuanto al apoyo a la salud se pueden mencionar los controles sanitarios por dengue, evacuaciones aeromédicas, brigadas médicas —de oftalmología, de pediatría, de odontología—, planes de vacunación, etc. También se ha apoyado a la salubridad con recolección de basura. Más recientemente, el apoyo en el contexto de la pandemia por COVID-19 se ha cumplimentado con la provisión de elementos sanitarios, el apoyo de las instalaciones militares de salud al servicio de la población, la instalación de unidades móviles para apoyar a los hospitales, etc.

Respecto del área de educación, podríamos citar como ejemplos la distribución del Bono Juancito Pinto en Bolivia, en el que las fuerzas armadas colaboran desde el año 2006. En el caso de Honduras, el programa Guardianes de la Patria desde el 2010, vinculado a la enseñanza de oficios a jóvenes que se presentaban los fines de semana en unidades militares para tomar estos cursos.

Finalmente, en las tareas vinculadas a creación y mantenimiento de infraestructuras se ha implementado la construcción o reparación de caminos, carreteras, puentes, o instalaciones; a veces estando relacionado con las consecuencias de algún desastre natural o bien por la necesidad de la población local.

Hasta aquí la descripción y los ejemplos de los tres elementos que son fundamentales para pensar en las misiones de las fuerzas. En cada caso puntual esta combinación puede, o no, traer ciertas fricciones o necesidades de reformas; por ejemplo, para establecer ya una misión en forma definitiva, en lugar de prorrogar indefinidamente elementos normativos. Si bien estas cuestiones entran ya en el plano de las discusiones y definiciones políticas de cada país, es importante ver el contexto general en que éstas puedan desarrollarse y las posibilidades reales de generar cambios institucionales al respecto, o no. Como se ha mencionado, este proceso de asignación de misiones a las fuerzas armadas, especialmente vinculadas a tareas de ámbito interno del país, es un fenómeno de larga data y ha tenido algunas repercusiones, particularmente en algunos países donde, por ejemplo, se ha visto la escasa capacidad de algunos gobiernos para fortalecer otras instituciones o áreas —por ejemplo los cuerpos policiales— a fin de que puedan cumplir con sus propias funciones; en cambio, se ha optado por mantener a las fuerzas armadas en dichas funciones. Nuevamente, cada caso, y las fricciones que esto ha producido, deben entenderse en sus propios contextos y posibilidades.

Si pasamos ahora al ámbito regional, todos estos temas se han venido trabajando desde hace años, ya sea al nivel de las fuerzas armadas o al nivel de la conducción política de los ministerios de defensa. Ejemplos de esto pueden encontrarse en la Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas (CFAC) que ha desarrollado mecanismos de cooperación específicos para el apoyo en casos de desastres naturales, con unidades entrenadas en forma conjunta. A tal fin, tienen la capacidad de respuesta frente a una situación de estas características en cualquiera de los países centroamericanos que lo necesite. Pero además, se han realizado intercambios, entrenamientos y ejercicios conjuntos y diversos acuerdos en estas áreas tanto en las Conferencias de Ejércitos Americanos (CEA), como en los temas de las Conferencias de ministros de Defensa de las Américas (CMDA).

3. Elementos actuales para sumar al panorama

Centrándonos en lo que se ha podido observar en la región especialmente durante el año 2020 y parte de 2021, en el marco de la pandemia por COVID-19, los elementos principales que se podrían mencionar y que influyen en el análisis propuesto son los siguientes:

- a) En general, las fuerzas militares han aplicado poco las misiones principales —especialmente en lo que refiere a la defensa nacional contra enemigos externos—, la hipótesis de conflicto bélico entre países de la región, en general, continua sin estar presente, y por otro lado, se ha evidenciado aún más el desarrollo de las misiones secundarias en proceso de ampliación constante que ya fue descrito.
- b) Las instituciones estatales y la política, en general, han mostrado escasa capacidad para lidiar con la situación de pandemia, y por lo tanto se da nuevamente la recurrencia a las capacidades —especialmente logísticas, operacionales, de presencia extendida en el territorio, etc.— de fuerzas armadas. Nuevamente se toma el recurso que está a la mano para dar respuestas en situaciones de urgencia.
- c) En el último tiempo, se ha visto una escasa predisposición social al conflicto tradicional con otros países. La sociedad, en general, ya no se imagina estar en una guerra con otro país, y las fuerzas armadas son parte, y están inmersas, en este contexto social. Sumado a esto, se ha desarrollado un mayor profesionalismo militar en las últimas dos décadas especialmente, tendiendo a la cooperación antes que al conflicto. Cantidad de nuevos cursos de formación, de entrenamientos conjuntos, intercambios, operaciones combinadas, y más aún, si pensamos en las participaciones en las operaciones de mantenimiento de la paz por parte de las fuerzas arma-

das, todo esto lleva una mirada más tendente a la cooperación.

- d) Por un lado, la respuesta rápida y, por el otro, la inercia en tareas que se desarrollan por largo tiempo ha dificultado que se asuma completamente que los temas de derechos humanos se vuelven centrales cuando las misiones están estrechamente ligadas al contacto con la comunidad. Esto ha generado problemas con algunos cuadros en varios países.

En este escenario y contexto puntual, durante la pandemia las acciones desarrolladas por las fuerzas han estado vinculadas principalmente con el apoyo al sistema de salud en todos los países de la región, desde la instalación de hospitales hasta la provisión de insumos, y la atención de personas en centros militares. Entre otras tareas vinculadas a la situación de pandemia encontramos la distribución de agua y alimentos —muchas veces elaborados por las propias unidades—, la repatriación de personas que se encontraban fuera del país, el apoyo a las campañas de vacunación, etc. También en el marco de medidas extraordinarias y de excepción se solicitó a las fuerzas armadas que colaboraran con tareas de orden público y de patrullajes; en muchos casos para hacer cumplir las medidas de confinamientos y cuarentenas impuestas en varios gobiernos, e incluso trabajos específicos en las fronteras. El contexto de pandemia ha generado un escenario donde la excepcionalidad ha permitido, nuevamente, una mayor recurrencia a las fuerzas armadas y una ampliación de sus roles.

4. Algunas ideas y reflexiones finales

El escenario actual se caracteriza principalmente por un alto nivel de incertidumbre donde ya no es posible imaginar qué es lo que va a suceder. Si bien, se ha venido discutiendo una vez más de nuevas amenazas, no se sabe muy bien cuáles son. En todo caso, la gran amenaza actual en realidad es el miedo, y lo impredecible. Podemos mencionar, no obstante, algunos temas a nivel

global que, hoy por hoy, marcan en parte la agenda, como ciberseguridad y la amenaza ciber en general; pero al mismo tiempo, se mantiene el temor sobre grupos extremistas —alcanza con pensar en la situación actual de Afganistán—. Lo que se repite nuevamente es el miedo, y la situación de pandemia ha incrementado esto, generando que la gente desconfíe de todo y de todos, y que, por otro lado, se aíslen o encierren en sus propios espacios, no sólo físicos, sino también ideológicos, que se retroalimentan con el uso de las redes sociales. Un elemento más a considerar como parte del contexto es el bajo interés de la sociedad en la política y, especialmente, el descreimiento de la población en las instituciones del Estado que no estarían pudiendo responder a sus demandas. Este contexto es el que debe ser tenido en cuenta al reflexionar sobre las tareas, presentes y futuras, de las fuerzas armadas.

Los gobiernos vienen activando nuevos roles y ampliando misiones a las fuerzas armadas desde hace ya bastante tiempo en casi todos los países de la región. Es decir, el proceso ya se venía dando, y en algunos casos ya se había dado institucionalidad a los planes, o incluso marcos legales para avanzar con ellos. Este proceso se aceleró más y se profundizó en algunos casos por la pandemia, donde además se dio un contexto de excepcionalidad; estados de sitio y emergencias que propiciaron aún más esta tendencia.

Finalmente, es necesario fortalecer las capacidades de los Estados en sentido amplio, pero ya no mirando al pasado. Lo que se puede constatar luego de los desarrollos y las acciones de las últimas décadas, es que no hay una perspectiva de que la tendencia cambie, sino que más bien se podría pensar, o asumir, que algunas misiones ya están completamente incorporadas a las fuerzas armadas. Si bien hay diferencias entre países, lo que se mantiene en todos los casos es la necesidad de brindar mayores capacidades e instrumentos al Estado, que no ha logrado responder a la situación de pandemia, ni al inicio, ni en el desarrollo. Para ello, considerando el escenario actual, y asumiendo que las fuerzas ya tienen establecidas algunas misiones, el desafío es mirar al futuro en

términos de qué es posible y cómo proveer de elementos que puedan ayudar al diseño de políticas en el nuevo contexto.

Bibliografía

- BARRACHINA C. y RIAL, J., «Los ministerios de defensa en América Latina y las consecuencias de la multidimensionalidad de las amenazas», *América Latina Hoy*, vol. 42, abril, 2006.
- DIAMINT, R. y TEDESCO L., «¿América Latina camina hacia el pasado?», *Análisis Carolina*, n.º 4, 2020.
- DONADIO, M., *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe. Edición 2010*, RESDAL, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, 2010.
- *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe. Edición 2012*, RESDAL, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, 2012.
- *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe. Edición 2014*, RESDAL, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, 2014.
- *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe. Edición 2016*, RESDAL, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, 2016.
- KUSSROW, S., «Misiones principales y secundarias de los Ejércitos: casos comparados Latinoamericanos», RESDAL, marzo, 2018, disponible en https://www.resdal.org/assets/regional_final_esp.pdf (fecha de consulta 3 de julio de 2021).
- PION-BERLIN, D., *Military Missions in Democratic Latin America*, New York, Palgrave Macmillan, 2016.
- RIAL, J., «Los cambios relacionados con el Estado Nación y su influencia sobre las Fuerzas Armadas», en *Defensa, Sociedad y Desarrollo*, agosto, 2004. En <https://www.resdal.org/experiencias/simposio-juan-rial.pdf> (fecha de consulta 2 de julio de 2021).



Capítulo 7

■ El papel de las Fuerzas Armadas de Argentina en el siglo XXI

JOSÉ MANUEL UGARTE

1. Introducción

El rol de las fuerzas armadas de Argentina ha sido y es fruto de arduos debates en la sociedad argentina, aunque se mantiene sin cambios fundamentales desde hace más de dos décadas. Dicho rol emanó de un consenso partidario que se reflejó en las Leyes n.º 23.554 de Defensa Nacional (1988), n.º 24.059 de Seguridad Interior (1992), y n.º 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas (1998). También la Ley n.º 25.520 de Inteligencia Nacional (2001) reflejó dicho consenso, en los aspectos relativos a la inteligencia militar.

¿En qué consistió dicho consenso, y cómo se reflejó en la legislación? La sociedad argentina resolvió, a través de sus legisladores, que la misión de las Fuerzas Armadas debía consistir en disuadir y rechazar, de ser necesario, una agresión militar externa; para lo cual era obviamente necesaria una preparación permanente. También, que, dentro del ámbito de la seguridad interior, dicho rol debía consistir en apoyar las operaciones de seguridad interior con servicios y elementos de naturaleza fundamentalmente logística — arsenales, intendencia, veterinaria, construcciones, transporte, ingenieros y comunicaciones — (art. 27, Ley n.º 24.059). Previó, asimismo, dentro del ámbito aludido, la facultad de las Fuerzas

Armadas de rechazar un hipotético atentado de que pudieran ser objeto instalaciones o lugares bajo jurisdicción militar, para lo que contarían con el apoyo de las instituciones policiales y fuerzas de seguridad, para superar tal ataque¹.

Siempre dentro del referido ámbito, estableció también que en caso de ser superadas, en una situación de crisis de extrema gravedad, las capacidades del Sistema de Seguridad Interior creado por la Ley N.º 24.059, podrían emplearse los elementos de combate de las Fuerzas Armadas, previa declaración del Estado de Sitio y orden del Presidente de la Nación, bajo conducción presidencial y en los aspectos operativos, de un Comandante Operacional de las Fuerzas Armadas. Este último rol fue establecido por la legislación bajo condiciones de excepcionalidad, y nunca fue empleado hasta el momento, pese a los casi treinta años transcurridos desde la sanción de la Ley n.º 24.059 que lo previó.

Por otra parte, la Ley n.º 23.554 de Defensa Nacional (art. 33) previó también el empleo de las Fuerzas Armadas bajo la dirección de las autoridades constitucionales, en la protección o defensa civil, definiendo aquélla como el conjunto de medidas y actividades no agresivas tendentes a evitar, anular o disminuir los efectos que la guerra, los agentes de la naturaleza o cualquier otro desastre de otro origen pudiera provocar sobre la población y sus bienes, contribuyendo a restablecer el ritmo normal de vida de las zonas afectadas, conforme lo estableciera la legislación respectiva.

Habiéndose sancionado en 2016 la Ley n.º 27.287 de Gestión Integral del Riesgo y de la Protección Civil, ésta incluyó al Estado Mayor Conjunto y a las Fuerzas Armadas entre los organismos, reparticiones y organizaciones que contribuyen a la protección civil, hallándose asimismo las Fuerzas Armadas comprendidas por el artículo 17 del Decreto n.º 383/2017, reglamentario de la Ley

¹ Esta hipótesis fue incluida a pedido de las Fuerzas Armadas, recordando el ataque realizado por un grupo de civiles armados al cuartel del Regimiento de Infantería Mecanizada n.º 3 situado en La Tablada, Provincia de Buenos Aires, el 23 de enero de 1989, que fue repelido por el personal de la unidad atacada, auxiliado por otras unidades militares, resultando muertos la mayoría de los atacantes y capturados la casi totalidad de los sobrevivientes. No obstante, no ha vuelto a repetirse un episodio similar hasta la fecha.

n.º 27.287, entre las fuerzas operativas que actúan en las acciones planificadas y dispuestas por las autoridades nacionales en materia de Protección Civil, junto con las policías, las Fuerzas de Seguridad, y otras instituciones y organismos, sin asignarse primacía alguna entre tales instituciones y fuerzas. Asignándose a los órganos de protección civil nacional, provinciales o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, según el caso, la conducción de las operaciones.

Cabe señalar, que el Decreto n.º 383/2017 definió conceptualmente a la Protección Civil como «parte integrante de la seguridad pública» (Anexo I, artículo 1.º) y el Decreto n.º 39/2017 asignó el carácter de Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil creado por la Ley n.º 27.287, a la Secretaría de Protección civil y Abordaje Integral de Emergencias y Catástrofes del Ministerio de Seguridad, designándose además al Ministro de Seguridad como representante del Poder Ejecutivo ante el Consejo Federal, si bien la Jefatura de Gabinete de Ministros fue declarada autoridad de aplicación de la ley. En definitiva, la tradicional disputa jurisdiccional —mantenida por décadas en Argentina— entre los Ministerios de Defensa y de Seguridad por la conducción de la protección civil parece haberse zanjado en favor del segundo, al menos por el momento.

Asimismo, la Ley n.º 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas incluyó en su artículo 6.º dos nuevas misiones —denominadas por el artículo «modalidades de empleo» de las Fuerzas Armadas—, que venían cumpliéndose, por no ser contradictorias con las anteriores: operaciones en el marco de las Naciones Unidas —referencia a las operaciones de paz— asumidas inicialmente con gran intensidad por Argentina en los años noventa y con menor impulso posteriormente, en razón fundamentalmente de las limitaciones presupuestarias —y operaciones en apoyo a la comunidad nacional o de países amigos—. Además, sin incluirla específicamente dentro de las denominadas «modalidades de empleo» del artículo 6.º, el artículo 7.º previó que: los niveles de conducción y de planeamiento estratégico analizarían, a nivel internacional, el probable desarrollo de un sistema de defensa en

el marco del Mercosur, a los efectos de considerar en la reestructuración de las fuerzas armadas los requerimientos, que de dichos acuerdos pudieran surgir, lo también podría ser considerada como misión de las Fuerzas Armadas.

El proyecto, acariciado en reiteradas oportunidades por Brasil y por Argentina, de constituir un sistema de defensa subregional en base al MERCOSUR, ampliando los objetivos políticos de un acuerdo de integración constituido con competencias casi exclusivamente comerciales, pero que fue desarrollando un aspecto político, aunque decayendo en los últimos años, fracasó finalmente por la oposición de Uruguay, optando finalmente Brasil por impulsar el más ambicioso proyecto de UNASUR (Unión de Naciones Suramericanas) y dentro de él, el Consejo de Defensa Suramericano, que habría posteriormente de desaparecer en el fragor de la polarización política regional, feneciendo por ello la indicada posibilidad, al menos por el momento².

Normas posteriores ratificaron y perfeccionaron la misión de las Fuerzas Armadas establecida por las normas citadas, como el Decreto n.º 727/2006, reglamentario de la Ley n.º 23.554, y el Decreto n.º 1691/2006 sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas. El primero de ellos precisó en mayor grado la misión de las Fuerzas Armadas emanada de la Ley n.º 23.554, derivada de los artículos 2.º y 4.º, de la que claramente surge que tal misión consistía en enfrentar las agresiones externas de naturaleza militar. El artículo 1.º del Decreto n.º 727/2006 estableció que las Fuerzas Armadas, instrumento militar de la defensa nacional, serían empleadas ante agresiones de origen externo perpetradas por fuerzas armadas pertenecientes a otros Estados, sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley n.º 24.059 de Seguridad Interior y en la Ley n.º 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas en lo concerniente a los escenarios en los que se prevé el empleo del instrumento militar y a las disposiciones que definen el alcan-

² He analizado estos aspectos en J. M. UGARTE, *El Consejo de Defensa Suramericano, balance y perspectivas*, Fundación Friedrich Ebert, Buenos Aires, 2011, hoy disponible en https://www.academia.edu/11321558/El_Consejo_de_Defensa_Suramericano_Balance_y_perspectivas (acc. 19-03-2021).

ce de dicha intervención en operaciones de apoyo a la seguridad interior.

Por otra parte, definió como «agresión de origen externo» el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de nuestro país, o en cualquier otra forma que sea incompatible con la Carta de las Naciones Unidas. Si bien lo establecido constituyó exactamente el significado asignado al art. 2.º de la Ley n.º 23.554 por los legisladores que la apoyaron y votaron³, el decreto aludido precisó en mayor grado que el texto legal el aludido significado.

Por otra parte, el Decreto n.º 1691/2006 aprobatorio de la *Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas*, constituyó un conjunto de orientaciones firmadas por el entonces Presidente Néstor Carlos Kirchner, y emanado del ministerio de Defensa conducido por Nilda Celia Garré, destinadas a guiar el accionar de las Fuerzas Armadas durante los años siguientes. Tales orientaciones sintetizaron los aspectos fundamentales de las normas referidas, extrayendo de ellas aspectos de importancia para el accionar futuro de las Fuerzas Armadas argentinas. En primer lugar, respecto de la misión de las Fuerzas Armadas, fue establecido que:

«(...) En función de la permanente e indelegable misión principal del Instrumento Militar, cual es la de conjurar y repeler toda

³ Esa interpretación fue la expresada en las sesiones en que fue votado el proyecto consensuado entre la Unión Cívica Radical y el Partido Justicialista —cuya redacción corrió fundamentalmente a cargo de quien suscribe y de Luis Eduardo Tibiletti como asesores legislativos, en aquella época, de los bloques de los dos partidos citados— por los diputados Oscar Alende (Partido Intransigente), Balbino Pedro Zubiri (Unión Cívica Radical), José Octavio Bordón (Partido Justicialista), Antonio Gino Cavallaro (Partido Justicialista), entre otros. Un detalle de la evolución experimentada por el proyecto durante su trámite parlamentario y de las intervenciones, entre otros, de los legisladores citados, puede encontrarse en el artículo del suscripto «Sobre el Decreto N.º 683/2018, la Ley n.º 23.554 de Defensa Nacional, y los excesos reglamentarios», *Revista electrónica Abogados.com*, disponible en <https://abogados.com.ar/sobre-el-decreto-na-6832018-la-ley-no-23554-de-defensa-nacional-y-los-excesos-reglamentarios/21883> (acc. 17-03-2021).

agresión externa perpetrada por Fuerzas Armadas de otro Estado, es que deben estructurarse doctrinaria, orgánica y funcionalmente las Fuerzas Armadas de la Nación...».

Tal conclusión, extraída indudablemente de la Ley n.º 23.554 y de su debate parlamentario, así como de su reglamentación aprobada por Decreto n.º 727/2006, implicó jerarquizar la aludida misión principal respecto de las restantes misiones antes enumeradas, de modo coherente con lo establecido en la ley precedentemente referida, ley básica y fundamental argentina en materia de defensa.

De modo congruente con lo establecido en las normas antes citadas, la *Directiva* en análisis asignó a las restantes misiones antes enumeradas el carácter de *misiones subsidiarias*, cuyo cumplimiento debía quedar supeditado a que no perjudicara el cumplimiento de la misión fundamental. La misión principal quedó aquí establecida como criterio ordenador llamado a determinar la estructuración doctrinaria, orgánica y funcional de las Fuerzas Armadas. Es decir, que las Fuerzas Armadas argentinas deben ser organizadas, diseñadas, dimensionadas, compuestas, desplegadas, fundamentalmente para el cumplimiento de la antedicha misión principal, a la cual deben también responder su doctrina, adiestramiento y equipamiento. Quedó también establecido que el cumplimiento de las *misiones subsidiarias* no podría en ningún caso perjudicar el cumplimiento de la misión principal, ni debería afectar las capacidades requeridas para tal cumplimiento.

Respecto de las *misiones subsidiarias*, la norma en cuestión consideró en primer lugar la participación de las Fuerzas Armadas en el marco de las operaciones multilaterales de Naciones Unidas, estableciendo que los compromisos multilaterales y la contribución nacional al sistema de seguridad colectiva no deberían implicar de ninguna manera el deterioro o la disminución de los recursos y de las capacidades operativas necesarias para el cumplimiento de la misión principal del instrumento militar. No obstante, fue también dispuesto que esta misión subsidiaria debería ser considerada como un importante factor a contemplar para el diseño y la determinación de las capacidades del instrumento militar, es-

pecíficamente en lo que refiriera al logro y a la consolidación de los estándares mínimos requeridos para la interacción militar multilateral.

Con relación a la participación de las Fuerzas Armadas en operaciones de seguridad interior prevista por la Ley de Seguridad Interior n.º 24.059, se estableció que dichas Fuerzas deberían desarrollar las acciones previstas en la referida ley, tendentes a garantizar la seguridad interior según los precisos límites y criterios establecidos al efecto en aquélla. Reiteró asimismo la prevención incluida en el artículo 32 de la Ley n.º 24.059 con respecto al empleo de elementos de combate de las Fuerzas Armadas en operaciones de seguridad interior, en el sentido que, tratándose de una forma excepcional de empleo del instrumento militar —que sería desarrollada únicamente en situaciones de extrema gravedad—, tal forma de empleo no incidiría en la doctrina, organización, equipamiento y capacitación de las Fuerzas Armadas, que deberían mantener las características establecidas en la Ley de Defensa.

Respecto de la participación de las Fuerzas Armadas en operaciones de apoyo a la comunidad nacional o de países amigos ante casos o situaciones de catástrofes, desastres naturales o cualquier otra circunstancia que se determine con arreglo a las leyes vigentes, fue dispuesto que esta forma de empleo se desarrollaría a partir de las capacidades circunstancialmente remanentes de las referidas fuerzas. Lo que equivale a decir que no podría ser llevada a cabo en desmedro de las capacidades requeridas para el cumplimiento de la misión principal de éstas.

Las precitadas constituyen las misiones y funciones de las Fuerzas Armadas argentinas, a marzo de 2021. Como hemos destacado en otra oportunidad, se trata de las misiones y funciones más estrictas o ceñidas a la tradicional misión militar que es posible hallar en Latinoamérica. Las misiones y funciones antes señaladas son esencialmente las que rigen en Argentina desde 1992, es decir, desde hace treinta años. Cabe señalar, no obstante, que ello no fue siempre así y que, con anterioridad a la restauración democrática en Argentina, promovida por la elección del Presidente Raúl Ricardo Alfonsín, tales misiones o funciones se encon-

traban entre las más amplias de Latinoamérica. ¿Cómo se llegó a la situación actual? ¿Cómo se mantuvo tal situación desde 1992 hasta el presente? Se trata de dos preguntas importantes, a cuya respuesta habremos de consagrar el epígrafe siguiente.

2. Breve análisis sobre la evolución de los roles de las Fuerzas Armadas en Latinoamérica

La asunción por parte de las Fuerzas Armadas latinoamericanas de roles diversos al tradicional rol militar de protección de la soberanía, independencia e integridad territorial de su país y, en ciertos casos, de apoyar su política exterior, presentada habitualmente como novedad, dista mucho de serlo. Más aún, este fenómeno fue característico de las antecesoras de las Fuerzas Armadas latinoamericanas, sus pares españolas y portuguesas. Ya en 1960, Edwin Liewen señalaba que «La asunción por parte de los militares latinoamericanos de un amplio orden de funciones extramilitares no es un fenómeno reciente, sino una herencia que se remonta a los orígenes de la nación misma»⁴.

En otra obra clásica de los sesenta, «Los militares y los países en desarrollo» puede hallarse como tesis central que en la realidad histórica, sociológica y política, el rol de las Fuerzas Armadas ha sido tradicionalmente distinto en los países en desarrollo, que en los países desarrollados⁵. En ella, John J. Johnson señalaba que: «El militarismo, con lo cual se quiere expresar la dominación del militar sobre el civil, el indebido énfasis sobre las demandas militares, ha sido y es un hecho de la vida en América Latina»⁶. Por su parte, Edward Shils señaló que en América Latina, las fuerzas armadas históricamente habían jugado un papel similar al de los

⁴ E. LIEWEN, *Armas y Política en América Latina*, Sur, Ensayos, Buenos Aires, 1960, p. 25.

⁵ JOHNSON, J. (ed.), *Los militares en los países en desarrollo*, Pleamar, Buenos Aires, 1967.

⁶ J. J. JOHNSON, *Los militares como grupo competidor político en la sociedad en transición*, en, JOHNSON, J. (ed.), *Los militares en los países en desarrollo*, Pleamar, Buenos Aires, 1967, p. 97.

nuevos Estados de Asia y de África, de fuerte ascendiente político, mientras que en los Estados mejor establecidos de Occidente y los Estados comunistas los militares tenían influencia considerable en las políticas exteriores y de defensa, pero cumplían un rol muy pequeño en la política interior y en su administración⁷.

No obstante, la mayor extensión de los roles militares en Latinoamérica tuvo lugar en la Guerra Fría, al amparo del conjunto de doctrinas militares conocidas como Doctrina de la Seguridad Nacional⁸. Ese conjunto de ideas estuvo basado en la utilización del concepto de *seguridad nacional*, asignándole una significativa amplitud, equivalente a la de los conceptos tradicionales de defensa nacional y de seguridad interior, así como a la mayor parte de la política exterior e interior del país en el que se aplicaba. Por otra parte, al definir el concepto de defensa nacional como el conjunto de medidas destinadas al logro de la seguridad nacional, se asignaba idéntica amplitud a ambos conceptos, quedando en definitiva los amplios aspectos abarcados por la seguridad nacional comprendidos dentro de la competencia relativa a la defensa nacional, propia de las fuerzas armadas. Por tal razón, el concepto de defensa nacional —tradicionalmente representativo del diseño, formación, preparación, equipamiento y empleo del instrumento militar, de aquellos aspectos no militares de la política de defensa como la movilización industrial y personal, la defensa civil para el caso de guerra, y de aspectos de política exterior vinculados como la política de alianzas, el manejo y resolución de crisis, y el conflicto— pasaba a abarcar también la seguridad interior y los aspectos fundamentales de la política exterior e interior, incluyendo el desarrollo, brindando bases para la intervención militar en los más diversos ámbitos. Asimismo, la política del país en cuestión era reducida por la doctrina que nos ocupa al binomio representado por la seguridad nacional y el desarrollo, conceptos

⁷ E. SHILS, *Los militares en el desarrollo político de los nuevos Estados*, en, JOHNSON, J. (ed.), *Los militares en los países en desarrollo*, Pleamar, Buenos Aires, 1967 pp. 21-76.

⁸ Sobre esta doctrina, ampliar en J. M. UGARTE, *Doctrina de segurança nacional*, en, H. L. SAINT-PIERRE y M. G. VITELLI (coords.), *Dicionário de segurança e defesa*, Editora UNESP, São Paulo, 2019, pp. 291-314.

recíprocamente vinculados e interrelacionados, en el cual el desarrollo tenía por función contribuir al logro de la seguridad nacional, planificándose todas las políticas del país en base a dicho binomio.

La inclusión del desarrollo como fundamento de la seguridad tenía por consecuencia ampliar la competencia militar virtualmente a la totalidad de las actividades económicas y sociales. En uno de los análisis más interesantes realizados en Estados Unidos sobre la evolución de las relaciones civiles-militares en Latinoamérica, John Samuel Fitch advirtió que en la Guerra Fría y en Latinoamérica, con límites no claros entre paz y guerra, la misión militar no consistió simplemente en derrotar militarmente al enemigo, sino en proteger la capacidad del Estado de alcanzar sus objetivos nacionales, no limitados solamente a la integridad territorial⁹. Destacó que, en consecuencia, la misión militar fue definida en términos de seguridad nacional, más que en la tradicional defensa nacional, dependiendo la primera del poder nacional, que comprendía los factores económico, psicosocial, internacional y militar. Sostuvo Fitch que el efecto de esta redefinición de la misión militar fue el de borrar muchos de los límites entre las esferas de competencia militares y civiles sobre las cuales reposaba el argumento anti intervencionista del profesionalismo militar clásico.

Su descripción contuvo otro aspecto fundamental del impacto de la Guerra Fría en Latinoamérica: el surgimiento de la contra-insurgencia. Así, destacó que mientras el enemigo continuaba siendo externo, sus agentes eran percibidos como operando internamente en movimientos guerrilleros, que trataban de derrocar al Estado existente explotando el descontento socioeconómico, con lo cual separar a este enemigo interno de la población civil resultaba difícil¹⁰. Tales doctrinas de contra-insurgencia fueron elaboradas por Francia y el Reino Unido para enfrentar los movimientos insurreccionales producidos en sus colonias, fundamentalmente

⁹ J. S. FITCH, *The Armed Forces and Democracy in Latin America*, The John Hopkins University Press, Baltimore and London, 1998, Capítulo 1, p. 12.

¹⁰ J. S. FITCH, obra y edición citadas, Capítulo 1, páginas 12-13.

Indochina y Argelia por la primera y Malasia por parte del segundo.

En definitiva, en el marco de la Guerra Fría, los roles de las Fuerzas Armadas latinoamericanas comprendieron desde el ejercicio del gobierno, hasta el control de la seguridad interna y de la actividad de inteligencia, la realización de actividades empresariales vinculadas y no vinculadas con la defensa nacional, así como participación en el desarrollo, actividades de defensa civil con una concepción sumamente ampliada, y el desempeño de muy diversas actividades de carácter civil.

¿Cuáles son los roles de las actuales Fuerzas Armadas latinoamericanas? Lo primero que salta a nuestro juicio a la vista es la persistencia de la multifuncionalidad. Ello es lo que surge claramente del análisis de las normas vigentes en los países latinoamericanos en la materia, excepción hecha de los casos de Argentina y Chile y, en menor grado, Uruguay.

En los restantes casos encontramos que las misiones de las Fuerzas Armadas, además de la defensa de la soberanía y de la integridad territorial, comprenden la intervención en distintos grados en la seguridad interior, la participación en el desarrollo del país, y el cumplimiento de funciones policiales y administrativas en relación al ámbito en que cumplen funciones de defensa.

Cabe señalar que aún en el caso de Chile, las Fuerzas Armadas han sido convocadas a prestar apoyo logístico, de transporte y tecnológico en zonas fronterizas del país, a las autoridades civiles y policiales competentes, para la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado (Decreto n.º 295/2019) medida ampliada posteriormente por el Decreto n.º 3/2021 con relación en materia de seguridad interior, y por otra parte, cumplen funciones policiales y administrativas en los ámbitos marítimo y aéreo.

De todos modos, en los casos de Argentina y Chile, las misiones de las Fuerzas Armadas son sustancialmente más reducidas que en los restantes casos referidos. En realidad, el restablecimiento de la democracia, en la mayoría de los países de la región, en no se tradujo en cambios de roles en las Fuerzas Armadas —excepción hecha del desempeño del gobierno—, ni en la modificación

de los mecanismos que aseguraban el control por tales fuerzas de la seguridad interior, y de la actividad de inteligencia.

3. Los roles de las Fuerzas Armadas argentinas al momento del restablecimiento de la democracia (10 de diciembre de 1983)

En dicha época, las doctrinas de seguridad continental y fronteras ideológicas o doctrinas de seguridad nacional antes comentadas regían en Argentina, como en el resto de Latinoamérica. La defensa estaba regulada por el Decreto-Ley n.º 16.970/66, sancionado durante el gobierno militar encabezado por el Teniente General Juan Carlos Onganía, que respondía a los aludidos conceptos doctrinarios. En materia de conceptos derivados de la legislación, resulta de utilidad examinar el concepto de defensa que surge del referido decreto-ley.

El título 1.º del Decreto-Ley n.º 16.970/66 trataba de sus *Principios generales*:

Art.1. La presente ley establece las bases jurídicas, orgánicas y funcionales fundamentales para la preparación y ejecución de la defensa nacional, con el fin de lograr y mantener la seguridad nacional necesaria para el desarrollo de las actividades del país, en procura de sus objetivos nacionales.

Art. 2. La seguridad nacional es la situación en la cual los intereses vitales de la Nación se hallan a cubierto de interferencias y perturbaciones sustanciales.

Art. 3. La defensa nacional comprende el conjunto de medidas que el Estado adopta para lograr la seguridad nacional.

¿Qué tipo de *interferencias y perturbaciones sustanciales* debían ser entendidas como amenaza susceptible de poner en movimiento los mecanismos de la defensa nacional? Dado que el artículo 3.º establecía que la defensa nacional comprendía el conjunto de

medidas que el Estado adopta para lograr la seguridad nacional, debemos necesariamente recurrir al artículo 2.º, que definía la seguridad nacional como la situación en la cual los intereses vitales de la Nación se hallan a cubierto de interferencias y perturbaciones sustanciales. Importa — más allá del estricto significado de las palabras, que ciertamente denotan la amplitud del concepto— procurar extraer el auténtico significado de los términos contenidos en la definición del artículo 2.º de la Ley n.º 16.970, examinando el pensamiento en materia de defensa que le dio origen.

Con relación a la ya citada definición del artículo 2.º del Decreto-Ley n.º 16.970, expresaba el General de División Osiris Guillermo Villegas, su mentor intelectual, lo siguiente:

«Presentada así la Seguridad Nacional, es dable observar que en la misma adquieren importancia fundamental tres aspectos principales, que son: a) Los intereses vitales de la Nación; b) Las interferencias y perturbaciones sustanciales. c) La situación ambiental conformada»¹¹.

Refiriéndose a los intereses vitales de la Nación, Villegas señalaba que:

«Podemos, pues, considerar que constituyen intereses vitales de la Nación, el promover la explotación de sus recursos naturales; impulsar el desarrollo de las industrias básicas; dotar al país de una infraestructura eficiente, en esfuerzo mancomunado del sector público con el sector privado, que ha de encontrar en ello los incentivos necesarios para desenvolver su iniciativa e impulsar su capacidad creadora. Y hacen a la seguridad del Estado, porque de ellos derivan: el crecimiento del potencial, en los distintos factores que inciden en el bienestar económico y en la tranquilidad social.

¹¹ O. G. VILLEGAS, *Políticas y Estrategias para el Desarrollo y la Seguridad Nacional*, Círculo Militar, Colección Política, Volumen 619, Buenos Aires, 1969, p. 125.

(...) A los efectos de establecer y ejecutar los objetivos, políticas y estrategias correspondientes, en forma armónica y coherente, se estableció el Plan General y el Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad»¹².

Del concepto de intereses vitales, Villegas derivaba el de proyecto nacional; consistente en:

«Definir la Argentina futura y sus intereses vitales, analizando el pasado y extrayendo y reelaborando en caso necesario los elementos útiles del proyecto nacional ya desgastado, y efectuando una prognosis del mundo futuro, contemplando las aspiraciones de la sociedad y las posibilidades internas y externas de concretar el nuevo proyecto nacional»¹³.

Con relación a las interferencias y perturbaciones sustanciales susceptibles de poner en riesgo la seguridad nacional, expresaba:

«(...) las interferencias y perturbaciones sustanciales son aquellas que creadas y explotadas por intereses no nacionales, ya sea desde adentro o de más allá de nuestras fronteras, actuando abierta o subrepticamente, restan, paralizan o modifican para su provecho, la concreción de los objetivos nacionales.

(...) Podemos decir, así, que constituyen interferencias y perturbaciones sustanciales, la existencia de grandes espacios vacíos, la irregular distribución de nuestra población, la escasa explotación de sectores básicos (minería, siderurgia, petroquímica, química pesada) y la carencia de una infraestructura adecuada para nuestro actual grado de desarrollo (energía, caminos, medios de telecomunicaciones, transportes) y su evolución»¹⁴.

Cabe señalar en definitiva que, tanto Villegas como el Decreto-Ley 16.970, utilizaban un concepto de seguridad nacional que

¹² VILLEGAS, *op. cit.*, p. 127.

¹³ VILLEGAS, *op. cit.*, p. 128.

¹⁴ VILLEGAS, *op. cit.*, p. 129.

se proponía preservar no sólo los tradicionales valores representados por la soberanía e integridad territorial del país, sino también su desarrollo económico, social y cultural, incluyendo la explotación de sus recursos naturales y el crecimiento de las industrias básicas; y hasta el estilo nacional.

En cuanto a las amenazas o riesgos susceptibles de poner en riesgo la seguridad, las mismas incluían desde factores de tipo geográfico y sociológico —espacios vacíos, irregular distribución de la población— o bien económicos, como el escaso desarrollo industrial, y la agresión indirecta del bloque oriental —la denominada *guerra ideológica*— hasta la posibilidad de la guerra convencional. Se incluía, pues, todo tipo de aspectos externos e internos, políticos, económicos, y militares. De éstas, y de las restantes disposiciones del decreto ley, surge que éste, más que un cuerpo normativo de defensa nacional, constituía un mecanismo de gobierno del país. Para ello, preveía un Consejo Nacional de Seguridad y un Consejo Nacional de Desarrollo —ambos integrados por las Fuerzas Armadas y los ministros— con el mandato de planificar las medidas a adoptarse en materia de seguridad y de desarrollo, comprendiendo, en definitiva, la política del país, bajo el signo de la *seguridad nacional*.

¿Constituían éstas meras especulaciones teóricas? No, por cierto. En la Argentina, hasta llegada al poder del gobierno democrático encabezado por Raúl Ricardo Alfonsín y la simultánea sanción de la Ley n.º 23.023, reformativa de la Ley n.º 22.520 de Ministerios, Gendarmería Nacional —fuerza de seguridad militarizada con funciones fundamentales de policía de fronteras, seguridad de objetivos de defensa nacional, y de control de graves alteraciones del orden público, entre otras— dependía del Comando en Jefe del Ejército; Prefectura Naval Argentina —policía marítima— dependía del Comando en Jefe de la Armada; Policía Aeronáutica Nacional integraba los cuadros de la Fuerza Aérea; todas las instituciones indicadas debían estatutariamente ser dirigidas por un oficial militar en actividad. Lo mismo era aplicable al Servicio Penitenciario Federal, institución de reclusión y corrección. Policía Federal Argentina, institución de seguridad pública con funciones de policía de seguridad y judicial en los fueros or-

dinario y federal en la Ciudad de Buenos Aires, y en el interior del país en el fuero federal —excepción hecha de las jurisdicciones de otras instituciones federales— estaba con anterioridad al 10 de diciembre de 1983 bajo el mando de un oficial militar. El órgano fundamental de inteligencia civil, la Secretaría de Inteligencia de Estado, debía estatutariamente estar al mando de un oficial militar con jerarquía de general de división o equivalente. También la Central Nacional de Inteligencia, órgano de coordinación en materia de inteligencia, debía estatutariamente estar a cargo de un oficial militar de la jerarquía de general o equivalente. Lo mismo sucedía con el Servicio Penitenciario Federal, institución de reclusión y corrección. Las policías provinciales eran dirigidas por un militar en actividad o en retiro. En definitiva, a la época indicada, toda la estructura de seguridad, defensa e inteligencia de Argentina dependía o estaba a cargo de las Fuerzas Armadas.

Por otra parte, de los Comandos en Jefe de las Fuerzas Armadas dependían múltiples empresas, no sólo de producción militar, sino también de producción civil, que incluían varias de las más importantes empresas siderúrgicas y petroquímicas del país. Durante el último gobierno militar (1976-1983) virtualmente toda la Administración Pública argentina —excepción hecha del Ministerio de Economía— fue distribuida entre las Fuerzas Armadas¹⁵.

4. Los roles de las Fuerzas Armadas argentinas: del pasado a la actualidad

La llegada de Raúl Ricardo Alfonsín a la Presidencia de Argentina tras su victoria en las elecciones del 30 de octubre de 1983, que implicaron la restauración del sistema democrático en el país tras siete años de dictadura militar, y dieciséis años de dictaduras

¹⁵ Sobre la militarización de la Administración Pública durante el último gobierno militar argentino, ver P. CANELO, *La militarización del Estado durante la última dictadura militar argentina. Un estudio de los gabinetes del Poder Ejecutivo Nacional entre 1976 y 1983*, Scielo, Bogotá, 2015, <https://dx.doi.org/10.7440/historicrit62.2016.03>.

militares en las tres décadas anteriores a dicha restauración, determinó un drástico cambio en los roles desempeñados por las Fuerzas Armadas.

Durante la presidencia de Alfonsín, un grupo de políticos y técnicos —entre los cuales me incluyo— se propuso concluir con las peculiares características de los sistemas de defensa, seguridad interior e inteligencia que aseguraban el control militar del país, aún en épocas de gobierno civil. Se construyó con el tiempo un consenso con integrantes del partido político entonces de oposición, el Partido Justicialista, consenso que continuó durante los dos siguientes períodos de gobierno, protagonizados por el justicialismo, lo que determinó la sanción consensuada de cuatro leyes fundamentales —la Ley n.º 23.554 de Defensa Nacional (1988), la Ley n.º 24.059 de Seguridad Interior (1992), la Ley n.º 24.429 de Servicio Militar Voluntario (1994), y la Ley n.º 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas (1998)— y, en menor grado, la Ley n.º 25.520 de Inteligencia Nacional (2001), las que constituyeron las bases del nuevo esquema de defensa, seguridad e inteligencia hoy vigente en Argentina.

El mismo día en que asumió Alfonsín (10 de diciembre de 1983) entró en vigencia el Decreto-Ley n.º 23.023/83, consensuado con el gobierno militar en retirada, modificatorio del Decreto-Ley n.º 22.520/81 de Ministerios, a través del cual el Presidente de la Nación asumió el Comando en Jefe de las Fuerzas Armadas, desapareciendo en consecuencia los Comandos en Jefe de dichas Fuerzas, previéndose además que el Presidente estaría facultado para transferir al Ministerio de Defensa aquellos organismos existentes a la sazón en jurisdicción de los antiguos Comandos en Jefe, ajenos a la estructura orgánica de las Fuerzas Armadas.

Por otra parte, la citada norma dejó sin efecto todas las disposiciones legales, reglamentarias o estatutarias que exigían la condición de militar en actividad o en retiro para el desempeño de funciones de conducción, dirección o jefatura, en organismos de la Administración Pública Nacional, centralizada o descentralizada y sociedades cualquiera fuera su forma jurídica, así como organismos de seguridad o inteligencia no integrantes de las Fuerzas Armadas.

Como consecuencia de ello, además de desaparecer cargos de oficiales militares en retiro en múltiples dependencias y empresas públicas, las Fuerzas de Seguridad —Gendarmería Nacional (policía de fronteras) y Prefectura Naval Argentina (policía naval) que dependían de los Comandos en Jefe del Ejército y de la Armada, respectivamente— pasaron a depender del Ministerio de Defensa. También pasaron a depender de dicho ministerio las múltiples empresas de producción de materiales para la defensa y de producción civil que dependían de los extintos Comandos, creándose para su conducción la Secretaría de Producción para la Defensa en el Ministerio de Defensa. Igualmente, habiendo desaparecido la exigencia de la condición de militar para la persona que ejercía su jefatura, Gendarmería y Prefectura pasaron a estar conducidas por un oficial de la respectiva institución. El Servicio Penitenciario Federal, institución de reclusión y corrección de los internos, pasó a tener a su frente un funcionario civil. La Secretaría de Inteligencia de Estado, organismo fundamental de inteligencia civil, y la Central Nacional de Inteligencia, órgano de coordinación del Sistema Nacional de inteligencia y de producción de inteligencia estratégica nacional, que estatutariamente debían estar a cargo de personal militar, pasaron a tener a su frente funcionarios civiles. De ese modo, a pocos meses de la restauración democrática, quedó desmontada la estructura de control militar de la seguridad interior y de la actividad de inteligencia que había regido en Argentina por casi tres décadas. Era necesario no obstante consolidar tales avances, cambiando la legislación que daba sustento a las estructuras así suprimidas.

Cabe señalar que además del concepto de defensa omnicompreensivo que establecía, el referido Decreto-Ley n.º 16.970/66, éste se caracterizaba por establecer una virtual autonomía y recíproca independencia de las Fuerzas Armadas individuales, poseyendo cada una de ellas un «comandante en jefe» con facultades de gobierno, administración y conducción operativa en tiempo de paz e incluso en tiempo de guerra, hallándose la «Junta de Comandantes en Jefe» en la cadena de comando en tiempo de guerra. De cada uno de dichos «comandos en jefe», además de la respectiva Fuerza Armada, dependían un conjunto de empresas de

producción tanto militar como civil, así como una fuerza con funciones policiales relacionadas con su ámbito —del Ejército, Gendarmería Nacional, policía de fronteras; de la Armada, Prefectura Naval, policía naval; e integrando la estructura del Comando en Jefe de la Fuerza Aérea, la Policía Aeronáutica Nacional—. Tales situaciones fueron concluidas a través de la sanción de la Ley n.º 23.554 de Defensa Nacional, estableciéndose sólidamente la autoridad del Presidente de la Nación y del Ministro de Defensa sobre las Fuerzas Armadas, fortaleciéndose también las facultades del Estado Mayor Conjunto. Se redujo asimismo en la forma ya expresada, la amplitud del concepto de defensa nacional —virtualmente ilimitada en el Decreto-Ley n.º 16.970/66 que quedó reducido a la preparación durante la paz y la respuesta en caso de guerra a las agresiones armadas externas—.

En otros aspectos, la Ley n.º 23.554 de Defensa Nacional en su artículo 10 asignó al Presidente de la Nación, la dirección de la Defensa Nacional y la conducción de las Fuerzas Armadas, así como la formulación, con el asesoramiento del Consejo de Defensa Nacional, del contenido y las pautas para la realización del planeamiento para la Defensa Nacional, y el control sobre su confección y ejecución. También fueron asignadas al Presidente la conducción integral de la guerra con el asesoramiento y asistencia del Consejo de Defensa Nacional; y la conducción militar de la guerra, con la asistencia y asesoramiento del Ministro de Defensa, del Jefe del Estado Mayor Conjunto y de los Jefes de Estados Mayores Generales de cada una de las Fuerzas Armadas, constituidos en comité de crisis (artículo 10).

Un aspecto de importancia está representado por las facultades del Ministerio de Defensa, que conforme al artículo 11, ejerce la dirección, ordenamiento y coordinación de las actividades propias de la defensa que no se reserve o realice directamente el Presidente de la Nación o que no sean atribuidas en la presente Ley a otro funcionario, órgano u organismo, actuando, además, como órgano de trabajo del Consejo de Defensa Nacional. De dicho Ministerio dependen los Jefes de los Estados Mayores Generales de las Fuerzas Armadas (artículo 23), así como el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas (artículo 16). Además, la ley

asignó al Estado Mayor Conjunto la asistencia y asesoramiento al ministro de Defensa en materia de estrategia militar, así como el ejercicio por sí de la totalidad de las facultades relativas al accionar militar conjunto, respecto de la doctrina, el planeamiento, y el adiestramiento militar conjunto, así como el control del planeamiento estratégico operacional (artículos 16, 17, 21 y 22 de la ley).

La Ley n.º 24.059 de Seguridad Interior limitó el rol de las Fuerzas Armadas en seguridad interior en la forma antes expresada. También estableció una sólida coordinación, bajo la conducción del ministro del Interior —hoy, del ministro de Seguridad—, del accionar de las instituciones policiales y fuerzas de seguridad del Estado Nacional, así como de las policías provinciales en el marco del accionar coordinado interjurisdiccional que estableció, teniendo a tales fines dicha ley el carácter de Ley Convenio, ratificada por todas las provincias. Igualmente, le asignó la dirección funcional y coordinación de la actividad de los órganos de información e inteligencia de las instituciones policiales y fuerzas de seguridad nacionales, previendo la posibilidad de incorporar a este esquema a las policías provinciales a través de la suscripción de convenios. Así fue creado y fortalecido el Sistema de Seguridad Interior integrado por las instituciones de seguridad pública federales —las ya referidas Gendarmería Nacional y Prefectura Naval Argentina, la Policía Federal y la Policía de Seguridad Aeroportuaria—, confirmando al Ministerio del Interior, actualmente, al Ministerio de Seguridad facultades para ejercer el mando superior de dichas instituciones, para elaborar la doctrina y planes propias de la seguridad interior, y para determinar, a los fines de aquélla, la organización, doctrina, despliegue, capacitación y equipamiento de las aludidas instituciones, quedando facultado además para ejercer la conducción política del esfuerzo nacional de policía, integrado también por las provincias argentinas y sus respectivas instituciones policiales.

De ese modo, una fortalecida conducción política con control externo legislativo quedó a cargo de un Sistema de Seguridad Interior que contó con policías y fuerzas de seguridad federales cuyo efectivo fue incrementándose sustancialmente a lo largo del tiempo, sumando además a las policías provinciales, quedando en

capacidad de enfrentar y superar la amenaza representada tanto por el delito organizado como por el delito común, así como eventuales alteraciones del orden público y cualquier otra contingencia de seguridad interior. Quedó de ese modo conformado un sólido mecanismo para enfrentar posibles desafíos a la seguridad interior sin recurrir a las Fuerzas Armadas, recurso que, aunque previsto en la ley, no ha sido necesario hasta el momento.

A su vez, la Ley n.º 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas, además de las ya citadas previsiones en materia de roles militares, contuvo principios útiles para fortalecer el accionar conjunto de las referidas Fuerzas y pautas y principios para su reestructuración y modernización, tarea que, no obstante, aguarda hoy ser concluida. Posteriormente, el Decreto n.º 727/2006 reglamentario de la Ley n.º 23.554 de Defensa Nacional, además de las anteriormente aludidas disposiciones relativas a la misión de las Fuerzas Armadas.

Durante el período presidencial de Mauricio Macri (2015-2019) y en el marco de una prédica por parte del entonces ministro de Defensa Oscar Aguad, en el sentido que las antiguas hipótesis de conflicto con países vecinos habían desaparecido y que las Fuerzas Armadas debían dedicarse a las «nuevas amenazas», caracterizando como tales al terrorismo, narcotráfico, y ciberdelitos¹⁶, el 23 de junio de 2018 fue dictado el Decreto n.º 683/2018, modificándose el Decreto n.º 727/2006 reglamentario de la Ley n.º 23.554 de Defensa Nacional, ampliando el ámbito de la defensa nacional a las agresiones externas de cualquier tipo. La nueva reglamentación resultaba contradictoria con lo establecido por la ley reglamentada, de la que surge que tales agresiones deben ser de carácter militar. No obstante, asumido un nuevo gobierno encabezado por el Presidente Alberto Fernández, el Decreto n.º 571/2020 dejó sin

¹⁶ Entre otros, *Clarín*, 23-07-2018, «Cambios en las Fuerzas Armadas. El ministro de Defensa justificó los cambios para enfrentar “nuevas amenazas”»; *Clarín*, 15-08-2018, Natasha Niebieskikwiat, La Reforma de la Defensa «Mauricio Macri viaja a Jujuy para presentar el primer operativo de los militares con las fuerzas de Seguridad»; *Perfil*, 27-05-2018, «Política/Reestructuración, etc.»; *Clarín*, 12-03-2008, Natasha Niebieskikwiat, «Mauricio Macri aprobó una profunda reforma en Defensa para combatir al narcotráfico y el terrorismo».

efecto el Decreto n.º 683/2018, restableciéndose la plena vigencia del Decreto n.º 727/2006 y, consiguientemente, la misión de las Fuerzas Armadas antes referida.

4. Conclusiones

Argentina, por obra de un consenso construido durante la primera etapa de su transición democrática y mantenido luego, se propuso cambiar a Fuerzas Armadas que habían gobernado o cogobernado el país por tres décadas y que habían conducido al país a una derrota militar, concentrando su quehacer en el cumplimiento de la misión específica militar y en aspectos vinculados cercanamente con éste, suprimiendo su control de la seguridad interior y de la actividad de inteligencia y su poder económico, aspectos que les permitieran controlar a anteriores gobiernos electos.

Aunque la reestructuración y modernización que habrá de permitir al país contar con un instrumento militar eficaz y eficiente —que creo que el país necesita— está aún pendiente de realización —algunos pasos en tal sentido han sido dados—, las acciones antes aludidas han permitido a Argentina obtener la posibilidad para sus gobiernos electos de conducir y controlar a las Fuerzas Armadas, pero siempre que éstos tengan la voluntad política de hacerlo. *Timshel...*

Bibliografía

- CANELO, V. P., *La militarización del Estado durante la última dictadura militar argentina. Un estudio de los gabinetes del Poder Ejecutivo Nacional entre 1976 y 1983*, Scielo, Bogotá, 2015, doi: <https://dx.doi.org/10.7440/histcrit62.2016.03>.
- FITCH, J. S., *The Armed Forces and Democracy in Latin America*, The John Hopkins University Press, Baltimore and London, 1998.
- JOHNSON, J. (ed.), *Los militares en los países en desarrollo*, Pleamar, Buenos Aires, 1967.

- JOHNSON, J., *Los militares como grupo competidor político en la sociedad en transición*, en Johnson, J. (ed.), *Los militares en los países en desarrollo*, Pleamar, Buenos Aires, 1967
- LIEWEN, E., *Armas y Política en América Latina*, Sur, Ensayos, Buenos Aires, 1960.
- SHILS, E., *Los militares en el desarrollo político de los nuevos Estados*, en JOHNSON, J. (ed.), *Los militares en los países en desarrollo*, Pleamar, Buenos Aires, 1967 pp. 21-76.
- UGARTE, J. M. *El Consejo de Defensa Suramericano, balance y perspectivas*, Fundación Friedrich Ebert, Buenos Aires, 2011. https://www.academia.edu/11321558/El_Consejo_de_Defensa_Suramericano_Balance_y_perspectivas.
- «Sobre el Decreto N.º 683/2018, la Ley n.º 23.554 de Defensa Nacional, y los excesos reglamentarios», *Revista electrónica Abogados.com* (3 de agosto de 2018). <https://abogados.com.ar/sobre-el-decreto-na-6832018-la-ley-no-23554-de-defensa-nacional-y-los-excesos-reglamentarios/21883>.
- *Doutrina de segurança nacional*, en H. L. SAINT-PIERRE y M. G. VITELLI (coords.), *Dicionário de segurança e defesa*, Editora UNESP, São Paulo, 2019, pp. 291-314.
- VILLEGAS, O. G., *Políticas y Estrategias para el Desarrollo y la Seguridad Nacional*, Círculo Militar, Colección Política, vol. 619, Buenos Aires, 1969.



Capítulo 8

■ Las Fuerzas Armadas brasileñas y sus principales falacias: el *ethos* democrático y la idoneidad administrativa

PRISCILA CARLOS BRANDÃO
SUZELEY KALIL

1. Introducción

Las Fuerzas Armadas (en adelante FAS), junto con las fuerzas de seguridad pública, ostentan el monopolio del poder coercitivo en el país, ya que constituyen los órganos responsables del mantenimiento de su defensa y seguridad, según la acepción weberiana de Estado. Su legitimidad se deriva de la obligación legal —respaldada por las normas— de garantizar y proteger los derechos y libertades de sus ciudadanos. Como señala Martínez, la defensa de la libertad y la seguridad son sus objetivos esenciales, y es una falacia el argumento que los define como pesos antagónicos en la misma balanza, así como perverso cualquier discurso que separe la función de estas instituciones del compromiso con la defensa de los derechos fundamentales y las libertades públicas¹.

Para la realidad brasileña, sin embargo, la definición anterior es retórica, ya que la construcción del Estado nacional se fundó en la colonización predatoria del territorio de lo que hoy se conoce como Brasil. Aquí, a diferencia de Europa, las FAS representan el monopolio de la fuerza del colonizador, «(...) no aparecen como fuerzas defensivas contra las amenazas externas,

¹ MARTÍNEZ, R., «Las Fuerzas Armadas y los roles a evitar después de la pandemia», en *Revista de Occidente*, 474, 2020.

sino como fuerzas represivas de último recurso, como último recurso del orden, con o sin ley (...)»². Sin embargo, como no pueden mostrarse como el brazo armado del colonizador, necesitan, aunque solo sea en el discurso, mantener el mito de la legalidad, lo que implica crear una percepción de su alejamiento de los gobiernos de turno —aunque inundan la administración pública, como en la actualidad con Bolsonaro—, y su presentación como instituciones estatales.

Aunque nuestra República surgió de la acción golpista de un desprestigiado Ejército monárquico, resentido y sujeto a intereses de clase expresados en la composición de sus mandos³, construyeron su imagen como un grupo cohesionado en oposición a la clase política, como un enfrentamiento entre valores morales distintos e irreconciliables, en el cual el poder político civil era el reflejo de una sociedad corrompida, incapaz de conducir al país al progreso mediante un proceso ordenado⁴. Olvidaron deliberadamente que la República se fundó tras una crisis desencadenada por un escándalo de corrupción de un comandante del Ejército y la malversación de material militar (el caso Cunha Matos-Sena Madureira)⁵. Cobijándose bajo el manto de un autoproclamado poder moderador, las FAS se consideran el árbitro del juego político, disfrazando su papel histórico real: una fuerza antidemocrática al servicio de los intereses de clase y un factor de inestabilidad social.

Pero ¿cómo se dio ese salto de «corrupto» a «salvador de la patria», con cada pequeña conquista de la ciudadanía solapada

² MEI, E., «Pandemia e necropolítica Brasileira: as forças repressivas e a gênese contínua do capital» (Pandemia y necropolítica brasileña: las fuerzas represivas y la continua génesis del capital), en MARTINS FILHO, J. R. (coord.), *Os militares e a crise brasileira (Los militares y la crisis brasileña)*, Alameda, S.P., 2021, p. 149.

³ ALVES, C., «Participação do Exército na Proclamação Da República: Revendo a Questão Militar» (La participación del Ejército en la proclamación de la República: revisión de la cuestión militar). ANPUH, *XXII Simpósio Nacional de História*, 2003.

⁴ ARIAS NETO, J. M., «A Marinha e o fim da Monarquia» (La Marina y el fin de la Monarquía), en *Militares y Política*, 5, julio-diciembre, 2009, p. 43.

⁵ Para el análisis de la «Cuestión Militar», véase CPDOC, 2021.

por la mordaza impuesta por los uniformados? Y, lo que quizás es más importante, ¿cómo lograron convencer —incluso a los que siempre defendieron la participación de las FAS en la política nacional—⁶ de que habíamos llegado efectivamente a la modernidad, con la consolidación efectiva del estado de derecho democrático, con elecciones libres y las FAS subordinadas al poder civil? Estas son algunas de las preguntas a las que tratamos de dar respuesta en las siguientes páginas.

2. Las relaciones cívico-militares en el cambio del siglo xx al xxi

En los últimos 30 años, ha surgido un fructífero debate en América Latina sobre los requisitos para la consolidación democrática, desde la perspectiva de las relaciones civiles-militares. En términos generales, una democracia está consolidada cuando el gobierno elegido es capaz de aplicar sus programas de gobierno sin interferencias militares, incluso en los ámbitos de la justicia y la defensa. Veamos el caso de Brasil en el siglo xxi.

Sobre esta autonomía programática, analizaremos primero el proceso de Justicia Transicional en Brasil. Ésta engloba un conjunto de medidas jurídico-políticas establecidas a partir de un proceso de transición de un régimen autoritario a uno democrático. Se trata de estrategias judiciales y extrajudiciales destinadas a enjuiciar a los agentes estatales responsables de la aplicación ilegal de la violencia, permitir el acceso a los archivos oficiales y, a partir de las investigaciones, restablecer la verdad de los hechos y promover programas de reparación y difusión de la memoria de las víctimas del régimen autoritario. La investigación y revisión de

⁶ Un ejemplo significativo es el de Oliveiros Ferreira (1929-2017), reconocido como un gran conocedor de las Fuerzas Armadas brasileñas (profesor de la USP, fue profesor emérito de la ECEME, un raro homenaje de las Fuerzas Armadas a los civiles), que en 1964 publicó «As forças armadas e o desafio da revolução» (Las Fuerzas Armadas y el desafío de la revolución), Granada, RJ, 1964 y «Vida e morte do partido fardado» (Vida y muerte del partido uniformado), Senac, SP, 2000.

los hechos que marcaron el período autoritario, promovidas por el Estado y sectores de la sociedad civil, marcaron la pauta para responsabilizar al Estado y castigar las violaciones.

Redactada en un contexto de tutela militar, la Constitución de 1988 mantuvo las prerrogativas de los militares y amplió la autonomía de las FAS, hasta el punto de hacerlas responsables de la defensa territorial y del mantenimiento del orden público (art. 142)⁷. Sin embargo, al mismo tiempo, a través del artículo 8 de la Ley de Disposiciones Constitucionales Transitorias, no cerró el debate en torno a los temas de la Ley de Amnistía aprobada en 1979, en plena dictadura, dejando un atajo para revertir el escenario de impunidad propuesto por los militares.

Fernando Henrique dio los primeros pasos en esta dirección en 1995, mediante la creación de la Comisión Especial de Muertes y Desapariciones, que reconoció la participación del Estado en trescientos cincuenta y siete muertes, pero no pudo determinar las responsabilidades individuales. Otra medida del presidente fue la creación de la Comisión de Amnistía en 2001, con la misión de examinar las solicitudes de indemnización de las personas que dejaron de ejercer sus actividades profesionales y económicas entre septiembre de 1946 y octubre de 1988. Pero solo en 2011 se dio un paso decisivo para profundizar en la Justicia Transicional en Brasil con la creación de la Comisión Nacional de la Verdad, con el objetivo de garantizar el derecho a la memoria y la verdad histórica.

Todos estos pasos fueron duramente refutados por las FAS, cuyos actos tuvieron repercusiones directas, dando lugar a un

⁷ Según Moraes, «[una] tutela política constituye la forma de control del poder del Estado por parte de las Fuerzas Armadas una vez finalizada la dictadura militar. Sustituye el ejercicio *directo* del poder político por el control *indirecto* de quienes lo ejercen legalmente». MORAES, J. Q., «As forças armadas e o desafio da revolução» (La función de las Fuerzas Armadas en un Brasil democrático), en MORAES, J. Q., COSTA, W. P., OLIVEIRA, E. R., *A tutela militar*. Vértice, S.P., 1987, p. 97. MATHIAS, S. K., GUZZI, A. C., «Autonomia na Lei: as Forças Armadas nas Constituições Nacionais» (La autonomía en el derecho: las Fuerzas Armadas en las Constituciones Nacionales). En: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 25, 2010, pp. 41-57.

pulso entre el poder ejecutivo y los militares. D'Araújo sistematiza los tres vetos explícitos de las Fuerzas Armadas en relación con la capacidad de la sociedad civil de responsabilizar penalmente a los militares por los crímenes cometidos durante la dictadura a principios de este siglo:

- 1) La destitución del ministro de Defensa José Viegas en 2004, «castigado» por exigir una nota de retractación del Servicio de Comunicación del Ejército, que «justificaba» los actos de violencia durante el régimen militar.
- 2) El intento de modificar la Ley de Amnistía. Con la creación de las Caravanas de Amnistía en 2008, se produjo una presión para modificar la interpretación de la ley, con objeto de que los delitos de tortura recibieran la consideración de crímenes de lesa humanidad; que son imprescriptibles. En ese momento, el Colegio de Abogados de Brasil propuso una acción por incumplimiento de un precepto fundamental ante el Tribunal Supremo Federal, por la que cuestionaba la legalidad de la interpretación de la ley, pero la petición fue denegada debido a la presión militar.
- 3) La constitución de la Comisión Nacional de la Verdad, que solo gracias al esfuerzo personal de la presidenta Dilma Rousseff se puso marcha efectivamente en 2011 —los militares impidieron su creación durante el gobierno de Lula—, y dio lugar a una importante reacción militar contra el gobierno⁸. Coincidencia o no, fue en 2011 cuando comenzaron las hostilidades explícitas contra la presidenta Dilma Rousseff, que se agravaron en 2012, cuando algunos miembros del gobierno volvieron a declararse a favor de la revisión de la Ley de Amnistía. En 2014, la Comisión Nacional de la Verdad entregó

⁸ D'ARAÚJO, M. C., «O estável poder de veto Forças Armadas sobre o tema da anistia política no Brasil» (El poder de veto estable de las Fuerzas Armadas sobre la cuestión de la amnistía política en Brasil), en *Varia Historia*, 28, vol. 48, 2012, pp. 573-597.

su informe en el que concluía que en el caso brasileño «las detenciones ilegales y arbitrarias se llevaron a cabo de forma generalizada y sistemática contra la población civil, caracterizando la práctica de crimen de lesa humanidad». Sin embargo, una vez más, sin poder plantear ningún tipo de responsabilidad, presentando únicamente la verdad de los hechos⁹. Aunque la Comisión Nacional de la Verdad señaló los crímenes cometidos por las fuerzas militares de represión, D'Araújo califica este informe de «tardío y tímido», y afirma que no está justificada la reacción de los militares respecto a las informaciones contenidas en él¹⁰. En aquel momento, los argumentos en defensa de la institución militar y su ausencia de asunción de responsabilidad aún se apoyaban en la perspectiva de la Guerra Fría, indicando que el proceso de socialización interna de las FAS no sigue el proceso de modernización implementado por sus homólogos internacionales. Esta percepción desfasada les sirvió de argumento para lograr sus objetivos en todo momento e impedir una autonomía civil en la elaboración de una política para el sector de la justicia.

En relación con la autonomía programática civil para el sector de la defensa, hay que hacer algunas consideraciones. El momento crítico apropiado para discutir la necesidad de las FAS en Brasil se produjo durante el proceso de redacción de la Constitución, que tuvo lugar entre 1987-1988¹¹. Para Saint-Pierre, la Constitución de 1988 debería haber sido el punto de partida para dar una respuesta acerca de para qué sirven las Fuerzas Armadas en Brasil, y debería haber sido capaz de articular una concepción estratégica del Estado que proporcionara un plan de defensa na-

⁹ BRASIL. Comisión Nacional de la Verdad. Informe I, p. 285.

¹⁰ D'ARAÚJO, *op. cit.*, nota 12.

¹¹ Los momentos críticos abarcan circunstancias decisivas en la vida política, que conducen a reformulaciones institucionales. Véase BRANDÃO, P. *Serviços Secretos e Democracia no Cone Sul* (Servicios Secretos y Democracia en el Cono Sur). Niterói, Impetus, 2010.

cional y, dentro de él, un diseño de las FAS necesarias para su implementación¹². Sin embargo, seguíamos viviendo bajo tutela, y los militares controlaban el proceso de transición, con lo que se garantizaban el monopolio del área de defensa y mantenían bajo su estricto control la concepción estratégica del país.

A pesar de los desafíos impuestos al sector de la defensa por las guerras tecnológicas en el inicio del siglo XXI, los militares brasileños siguieron apegados a las antiguas percepciones inter-nalistas y aumentaron su presencia —a través de iniciativas civiles— en las llamadas funciones subsidiarias, que no tienen nada que ver con la operatividad de la defensa. Se orientaban, sobre todo, a funciones de bienestar social, a través de la asunción de tareas que el Estado, por incompetencia o falta de interés, no ejercía de otra forma. Pese al interés de los civiles por subordinar a las FAS asignándoles tareas que no son estrictamente militares, el resultado fue el contrario, ya que solo pone de manifiesto las debilidades y la incapacidad del Estado, y lleva a los militares a ejercer lo que Saint-Pierre llama la «función desviada» de las FAS que ocupan cada vez más un espacio político dentro del Estado¹³. Además de este aspecto, es importante recordar que tanto la Constitución de 1988 como la legislación posterior que regula la burocracia castrense han ampliado la autonomía militar, dando lugar a lo que Mares y Martínez conceptualizan como «reserva de dominio», que son cuestiones y sectores de autorregulación o autonomía operativa y organizativa, esenciales para la reproducción de la propia corporación¹⁴. La política de defensa y la educación (socialización) de los militares puede entenderse como una «reserva de dominio», pero puede resolverse, según los autores, por el ejercicio de la autoridad civil en la implementación de

¹² SAINT-PIERRE, H. L., «Racionalidade e Estratégias» (Racionalidad y estrategias), *Premisas*, 3, 2003, pp. 24-51.

¹³ SAINT-PIERRE, H. L., «Formas não golpistas de presença militar no estado» (Formas no golpistas de presencia militar en el Estado), *Perspectivas*, 24-25, 2001/2002, p. 121.

¹⁴ MARES, D., MARTINEZ, R., «Introduction», en MARES, D., MARTINEZ, R. (coord.), *Debating civil-military relations in Latin America*. Sussex Academic Press, Chicago, 2014.

procesos de resocialización que lleven a la desmilitarización de la cultura de seguridad interna que prevalece en sociedades como la brasileña.

En síntesis: tras haber perdido la oportunidad de transformar las FAS en el proceso de reconstrucción institucional que marcó el cambio de siglo, en su intento de controlar la defensa, los civiles no se enfrentaron la autonomía que los militares se habían reservado siempre, manteniendo la falsa sensación de que la democracia estaba consolidada —había elecciones y estas se respetaban—, mientras los militares asumían un «protagonismo encubierto», sin cumplir nunca la condición *sine qua non* de un régimen democrático: la subordinación de las FAS a la autoridad civil¹⁵.

3. La ley como ejercicio del poder civil e instrumento de subordinación militar

Sin enfrentarse directamente a los militares, los gobiernos civiles brasileños trataron de allanar el camino para penetrar en el área de la defensa bajo monopolio militar. En este sentido, bajo la presidencia de Fernando Henrique Cardoso, surgió el documento «Política de Defensa Nacional» (PDN)¹⁶.

A falta de un Ministerio de Defensa, que se crearía tres años después (1999), el PDN fue elaborado por la Cámara de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional (CREDN). Fue creado por el Decreto 1.895, de 6 de mayo de 1996, y estaba integrado por los

¹⁵ PENIDO, A., RODRIGUES, J. M., MATHIAS, S. K., «Os possíveis desdobramentos sobre a presença dos militares no poder» (Los posibles despliegues de la presencia de los militares en el poder), Brasil de Fato, SP, 31 de março de 2020. Los autores definen el «protagonismo encubierto» como una situación en la que las FAS, aunque no son garantes del gobierno actual, mantienen a las instituciones bajo una presión constante, como demuestran los discursos, officiosos o no, de miembros de estas fuerzas en diferentes momentos. La caída de Viegas en el primer gobierno de Lula y el tuit de Vilas Bôas en 2018 son dos ejemplos de «protagonismo encubierto».

¹⁶ BRASIL. *Política de Defesa Nacional*. Presidencia de la República, Brasilia, 1996.

ministros de Justicia, Marina, Ejército, Asuntos Exteriores, Aeronáutica, el Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, la Casa Civil y la Casa Militar, y la Secretaría de Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la República. A pesar del importante número de militares —cinco generales por tres civiles—, el hecho de que el PDN fuera anunciado por el CREDN puso de relieve que se trataba de una iniciativa de los poderes civiles¹⁷.

Se esperaba que el PDN produjera políticas claras para cada una de las fuerzas. Sin embargo, solo fue una propuesta de carácter generalista, insuficiente para orientar un plan serio para el sector de la defensa. Aunque hacía hincapié en el carácter externo de la política de defensa, fue mucho más detallado en la definición de las atribuciones internas de las FAS, especialmente en lo que respecta a su tradicional presencia en la Amazonia¹⁸. Poco después de su elaboración, y no sin fricciones, mediante la fusión de los ministerios de las fuerzas singulares, se creó finalmente el Ministerio de Defensa (1999).

Nueve años después del primer documento, en 2005, durante el primer gobierno de Lula, se publicó una nueva PDN. La redacción de la nueva PDN fue llevada a cabo por un comité compuesto por cuarenta y siete miembros, de los cuales el 76,6 % eran civiles. Corroborando la premisa de externalismo de la política anterior, la PDN definió directrices sobre la necesidad de la participación militar del país en los acuerdos de defensa colectiva de la ONU, en las operaciones de mantenimiento de la paz y en el Atlántico Sur¹⁹.

¹⁷ WINAND, E., SAINT-PIERRE, H. L., «O legado da transição na agenda democrática para a defesa: os casos brasileiro e argentino» (El legado de la transición en la agenda democrática de defensa: los casos de Brasil y Argentina), en SAINT-PIERRE, H. L. (coord.), *Controle civil sobre os militares e política de defesa na Argentina, no Brasil, no Chile e no Uruguai* (Control civil de la política militar y de defensa en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay). Ed. Unesp, SP, 2007, pp. 33-72.

¹⁸ AMORIN NETO, O., «The Impact of Civilians on Defense Policy in New Democracies: The Case of Brazil», *Latin American Politics and Society*, 61, 3, 2019, pp. 1-28.

¹⁹ BRASIL. Decreto 5.484, de 30 de junio de 2005. Aprueba la Política de Defensa Nacional y promulga otras disposiciones.

Actualizada en 2012 bajo el nombre de Política Nacional de Defensa (PND) —la inversión en el propio nombre fue deliberada, para mostrar que el sujeto era la nación, y no al revés—, la PND dio un paso más allá con una intensa participación del Legislativo en el debate. También estableció una periodicidad de cinco años para su revisión. Ese mismo año se publicaron la Estrategia Nacional de Defensa (END) y el Libro Blanco de la Defensa (LBD). Sin embargo, estos cambios no se tradujeron en una agenda más externalista. Por el contrario, como recuerda Soares, hubo una inflexión fundamental entre las versiones del PND: «(...) en su versión de 2005, la Política de Defensa se centraba predominantemente en las amenazas externas, y en la versión de 2015, preferentemente»²⁰.

Así, según diferentes autores, no hay razones para el optimismo sobre el externalismo presente en los documentos de defensa brasileños; por el contrario, su análisis demuestra que reflejan mucho más la autonomía de las FAS que el fortalecimiento del poder civil²¹. Y lo que es peor, las expectativas respecto al internalismo actual son pésimas, si se tienen en cuenta las acciones para mantener el orden público. El 13 de octubre de 2017, sobre la base del artículo 142 de la Constitución y la Ley Complementaria 97/1999 —que lo regula en materia de preparación y empleo de las FAS—, se realizó una modificación del Código Penal Militar (Ley 13.491/2017), que abrió un gravísimo precedente al estipular que los delitos cometidos por militares durante una operación de Garantía del Orden Público (GLO) deben ser juzgados por la Justicia Militar²². Es posible afirmar que en los últimos treinta años, el internalismo ha sido el enfoque casi exclusivo de las FAS

²⁰ SOARES, S. A., «¿Volvieron los militares en Brasil? La democracia obstruida por la cuestión militar», *Nueva Sociedad*, 278, noviembre-diciembre, 2018, p. 53.

²¹ AMORIN NETO, *op. cit.*, p. 7.

²² Los datos oficiales informan que entre junio de 1992 y marzo de 2020 se realizaron 141 operaciones de GLO: 29% en el gobierno de FHC; 36% con Lula; 19% con Dilma y 15% entre mayo/16 y marzo/20. Disponible en: https://www.defesa.gov.br/arquivos/exercicios_e_operacoes/glo/13092018/3_tabelas_glo_Grafico_por_ano_Barras_03_SET_18.pdf, consultado el 9 de noviembre de 2018.

brasileñas²³. Tanto es así, que incluso las misiones externas, como la participación en la Minustah (2004-2017), se consideran un entrenamiento para las acciones internas²⁴.

En síntesis, la literatura consultada indica que se ha intentado construir un nuevo patrón de relaciones civiles-militares en el país. Si hasta los primeros años del siglo XXI las preocupaciones civiles giraban en torno a la necesidad de alejar a los militares de la política y legitimar el gasto militar —en una sociedad que no tiene una percepción concreta de las amenazas a su territorio—, el sector civil trató de desarrollar sus propias competencias para establecer un diálogo sobre la defensa en el país. Sin embargo, como se refleja en la legislación, estas iniciativas no fueron suficientes para allanar el camino hacia una cultura de defensa o incluso una política militar desvinculada de la seguridad interior.

4. Nueva estrategia: la guerra abierta

En un reciente trabajo, Diamint y Tedesco destacan el marco de retroceso que vive América Latina, caracterizado por la intolerancia política, la polarización social y el intento de excluir a las minorías del debate y la participación pública²⁵. En este contexto, las formas de los golpes de Estado adquieren un formato diferente; las democracias mueren utilizando los medios que la propia democracia proporciona. Para el caso brasileño, Kalil plantea la hipótesis de un «estado de anarquía democrática», en el que el adjetivo tiene un significado meramente electoral²⁶. La expresión

²³ MATHIAS, S. K., ZAGUE, J. A., SANTOS, L. F. S., «A política militar brasileira no governo Dilma Rousseff: o discurso e a ação» (La política militar brasileña en el gobierno de Dilma Rousseff: discurso y acción), *Opinião Pública*, 25, 1, pp. 136-168. CESOP, enero-abril, 2019.

²⁴ CASTRO, C., MARQUES, A. (orgs.), *Misión Haití: la visión de los mandos militares*. FGV, RJ, 2019.

²⁵ DIAMINT, R. e TEDESCO, L., «¿América Latina camina hacia el pasado?», *Análisis Carolina*, 4, 28 de enero de 2020.

²⁶ KALIL MATHIAS, S., «Las luchas palaciegas son por la forma, no por el contenido». Entrevista concedida a Patrícia Fachin. Instituto Humanas UNISINOS. 15 de abril de 2020.

indica el proceso de destrucción de las leyes, especialmente de la Constitución, por parte de quienes deberían velar por ella, especialmente el poder judicial. Sin embargo, estos mismos poderes distorsionan su significado para satisfacer intereses creados —el *impeachment* de Dilma Rousseff en 2016 fue un ejemplo—, y crean una falsa sensación de funcionamiento normal de las instituciones democráticas.

Al igual que José Sarney, Michel Temer, que sustituyó a la presidenta Dilma tras el corrupto proceso de *impeachment* de 2016, reforzó el poder político y corporativo de los militares como forma de compensar su ilegitimidad. Cabe destacar que, por contradictorio que parezca, han sido precisamente los gobiernos del Partido de los Trabajadores los responsables del reciente fortalecimiento de la capacidad militar estratégica de Brasil. Todos los programas actuales que restauran las capacidades materiales de las Fuerzas Armadas se basan en el establecimiento del Programa de Nacional de Defensa en 2005, cuyo origen estratégico, conceptual y operativo se encuentra en los gobiernos de Lula y Dilma: submarinos nucleares y convencionales, el caza Griphen NG, el avión de transporte KC 390, el misil táctico de crucero AV-TM 300 y el cohete guiado SS-40, articulado con el proyecto del sistema de lanzamiento Astros 2020, así como el transporte blindado Guaraní, entre otras varias armas avanzadas que se producen en el país. Sin embargo, a pesar del gran impulso dado por las políticas de defensa nacional en los gobiernos populares-democráticos del Partido de los Trabajadores, señalamos dos líneas de acción que indican que no existe una propuesta en curso para profundizar en las capacidades de defensa. Por un lado, el país no sigue el actual proceso de transformación tecnológica en curso en los países más desarrollados; el despliegue de armamentos autónomos y el uso intensivo de la inteligencia artificial. Por otro, la escasez de proyectos concretos para la interoperatividad del uso de las fuerzas; de objetivos claros; asociados a una creciente predisposición a la actuación interna, nos indica que las fuerzas de defensa brasileñas vuelven a correr el riesgo de confiar en equipos y proyectos obsoletos, al mantener una doctrina volcada hacia el interior, anticuada, guiada por valores del siglo pasado.

Como se ha señalado más arriba, Bruneau sostiene que, en el contexto de las relaciones civiles-militares brasileñas, los signos de regresión se han incrementado desde el segundo mandato de Rousseff, cuando dejó de ejercer de manera efectiva el mando de las FAS²⁷. Este análisis es corroborado por una reciente declaración del general Vilas Bôas, comandante del Ejército entre el 5 de febrero de 2015 y el 11 de enero de 2019, quien señala, con cierta arrogancia, la participación militar en el proceso de destitución de la presidenta y, por consiguiente, en el deterioro de las instituciones democráticas²⁸. Aunque hace hincapié en otras fuerzas políticas, también el antiguo presidente de la Cámara de Diputados, Eduardo Cunha, desvela la participación militar que llevó al golpe parlamentario de 2016, e indica incluso, cómo las operaciones de GLO han dado lugar a una mayor participación militar en la política²⁹. Los informes confirman lo que la tradición política sabe: no hay golpe de Estado sin el apoyo de las FAS

La cuna del golpe que culminó en el actual «gobierno mórbido» de Brasil puede identificarse en los manifiestos lanzados por el Club Militar en 2012, contra el avance de las investigaciones de la Comisión Nacional de la Verdad³⁰. El Club es una entidad conservadora y reaccionaria, compuesta por militares reservistas, y cuando al personal militar en activo se le impide expresar sus opiniones políticas, actúa como su portavoz. El enfrentamiento que se produjo entre la publicación de manifiestos contra el gobierno, incluso por parte de miembros en activo, y las órdenes de retirada de las paredes del Club, condujo al derrocamiento de Dilma. Entre los manifestantes se encontraba el actual vicepresi-

²⁷ BRUNEAU, T. C., «Democratic Politics Brazil Advances Accountability Regression Civil Military Relations», Calhoun, 2018.

²⁸ CASTRO, C. (coord.), Eduardo General Villas Bôas: conversación con el comandante. FGV, RJ, 2021.

²⁹ CUNHA, E., CUNHA, C., «Tchau, querida: o diário do impeachment» (Ciao, querida: el diario del *impeachment*). Matrix, S.P., 2021, pp. 536 y ss.

³⁰ La expresión «morbo-governo» la tomamos prestada de Eduardo Mei para subrayar el carácter colonial, necrológico y profascista que caracteriza al proyecto político actual en Brasil, cuya máxima expresión en Jair Bolsonaro, que ocupa la Presidencia de la República, MEI, E., «Pandemia e necropolítica Brasileira:...», *op. cit.*, nota 4, p. 175.

dente, el general Mourão, responsable de promover dos componentes de la guerra cultural desencadenada en el país: el rechazo hacia el Partido de los Trabajadores —*antipetismo*— y la creencia de que la corrupción que impregna la sociedad civil no alcanza a las Fuerzas Armadas.

En relación con la idea de que las FAS son intachables e incorruptibles, el ejemplo que dio Mourão fue amenazar al Tribunal Supremo Federal con una intervención militar si no tomaba medidas para controlar la corrupción en el país. Si no actuaban, lo harían las únicas instituciones con esa legitimidad. En este sentido, se borran de la memoria de los militares los innumerables casos de corrupción demostrados durante la dictadura, como las grandes obras faraónicas, así como las actuales prácticas de desfalco, malversación, sobrefacturación, corrupción activa y pasiva; todas ellas registradas en la Fiscalía General de Justicia Militar y en diversas acciones llevadas a cabo por la Policía Federal, como la Operación Saúva, de 2006, y Química, de 2019³¹.

En el discurso de Mourão está también implícita la idea de que los militares son profesionales competentes y bien formados, capaces de resolver problemas más allá del mantenimiento de la paz, por la preparación para la guerra. Sin embargo, la profesión militar es excepcional: se trata de una profesión cuyo objetivo de formación siempre se evita —después de todo, ¿quién quiere la guerra?— y que se evalúa exclusivamente por sus homólogos nacionales. Si se tienen en cuenta las denuncias sobre la actuación

³¹ CAMPOS, P. *Estranhas catedrais: as empreiteiras brasileiras e a ditadura civil-militar* (Extrañas catedrales: los contratistas brasileños y la dictadura cívico-militar), 1964-1988, Eduff, Niterói, 2017. Véase la investigación de João Arruda, que en 2006 señaló que, en tiempos pasados, los delitos más cometidos por los militares eran la desertión y la insubordinación. En el año 2000, esta cifra era solo del 41%, frente al 59% de los cargos por robo, extorsión, estafa, homicidio cualificado y otros considerados graves. ARRUDA, J. R., *O uso político das Forças Armadas e outras questões militares* (El uso político de las Fuerzas Armadas y otras cuestiones militares), Mauad X, RJ, 2007. TALENTO, A., «A corrupção de farda: militares desviam dinheiro público como civis» (Corrupción en uniforme: los militares malversan dinero público como los civiles), *Época*, 12 de octubre de 2017.

de Brasil en el mando de la MINUSTAH, el país no dispone de buenos soldados³².

La retórica de Mourão «coincidió» con la del mediocre diputado que llevaba años visitando los cuarteles, y los intereses militares terminaron por dar lugar a la lista electoral Bolsonaro-Mourão, victoriosa en las fraudulentas elecciones de 2018. La gestación de esta candidatura fue lenta y representó un punto de inflexión en las relaciones dentro de las FAS, un punto de inflexión resultante de la victoria de la «línea dura» sobre los «intelectuales»³³. Es en este movimiento donde el soldado casi expulsado del Ejército fue elegido comandante en jefe de las FAS.

Uno de los pocos consensos en la literatura brasileña sobre relaciones civiles-militares es sobre la génesis motivadora de la retirada de los militares de la política: la Ley de Amnistía (Ley 6.683/79), que impidió el ajuste de cuentas con el pasado autoritario. Esta ley fue un ejemplo de la fuerza relativa de los militares en el proceso de transición y también garantizó el control de los militares sobre su propia reproducción institucional, como ya se mencionó con la Constitución de 1988. Penido y Kalil señalan la ausencia de cambios en la formación militar —enseñanza y socialización— como causa importante de la permanencia de un pensamiento autoritario y altanero en las Fuerzas Armadas —son mejores que los civiles, independientemente de la necesidad de uso—, idea reforzada por Fuccille, respecto a la ruptura definitiva entre el Partido de los Trabajadores y las FAS (2016)³⁴.

³² SEITENFUS, R., «Entrevista a Leandro Melito y Lu Sudré», *Brasil de Fato*, S.P. 9 de septiembre de 2020; VIEIRA, A. L., «Abusos e violência: tropas chefiadas pelo Brasil no Haiti são criticadas» (Abusos y violencia: críticas a las tropas dirigidas por Brasil en Haití), *Portal Noticias R7*, 24 de octubre de 2007.

³³ Sobre las divisiones internas de las FAS en el período 1964-1985, véase VELASCO E CRUZ, S. y MARTINS, C. E., «De Castelo a Figueiredo: uma incursão à pré-história da “abertura”» (De Castelo a Figueiredo: una incursión en la prehistoria de la «apertura»), en Almeida, M. H. y Sorj, B. (coord.), *Sociedade e Política no Brasil pós-64 (Sociedad y política en el Brasil posterior al 64)*, Brasiliense, SP, 1983, pp. 13-61.

³⁴ PENIDO, A., KALIL MATHIAS, S., «Profissionalizar, um verbo transitivo» (Profesionalizar, un verbo transitivo), *Revista Perseu*, 18, pp. 89-128, 2019; FUCILLE, L. A., «As relações civis-militares no Brasil ontem e hoje: muito por

El reforzamiento conservador que representó dicha permanencia explica el acercamiento entre Bolsonaro y la cúpula militar. Fue ésta quien permitió el ascenso de la comunidad de seguridad a los puestos de mando, que dio lugar a la sustitución de la estrategia de baja intensidad (\pm 1984-2014) por la guerra abierta (desde 2014), demostrando que las diferencias entre Bolsonaro y la cúpula militar son de forma, no de contenido³⁵.

En resumen, entrenadas para la guerra como están, las FAS adoptaron una retirada estratégica para reevaluar sus objetivos y la forma de alcanzarlos. Esta forma de actuar implicó intentos de participación política a través de la creación de voces que los representaran, siendo Bolsonaro el mejor ejemplo —estrategia de baja intensidad—. En este proceso, se convencieron a sí mismos y a los civiles, tanto de su capacidad administrativa, como de su moralidad incorruptible, y de que la democracia se consolidaría, asumiendo posturas proactivas en la política, adoptando un comportamiento similar al de los partidos políticos y buscando posiciones de poder —guerra abierta—.

5. Gobierno mórbido del Partido Militar

Estamos de acuerdo con Kalil Mathias respecto al resurgimiento del Partido Militar en la política brasileña. Partido, porque la lógica de la participación militar en la política es la misma que la de los partidos: tratan de aliar los intereses de grupos específicos, confiriendo una forma de proyecto nacional que busca mecanismos

fazer!» (Las relaciones cívico-militares en Brasil ayer y hoy: ¡mucho por hacer!), en MARTINS FILHO, *op. cit.*, nota 4, p. 247.

³⁵ Comunidad creada a partir del desarrollo del Servicio Nacional de Inteligencia, que adquirió gran autonomía, especialmente después de 1969, constituyendo un bastión de la «línea dura». Entre otros, véase: ANTUNES, P. C., «SNI e ABIN: uma leitura dos serviços secretos brasileiros ao longo do século XX» (Una lectura de los servicios secretos brasileños a lo largo del siglo xx), FGV, RJ, 2002. GODOY, M., «Soldados influenciadores: Os guerreiros digitais do bolsonarismo e os tuítes de Villas Bôass» (Soldados influyentes: los guerreros digitales del bolsonarismo y los tuítes de Villas Bôass), en MARTINS FILHO, *op. cit.*, nota 4.

para imponer su visión a la sociedad, disputando recursos y equipando a la burocracia estatal³⁶. La cuestión principal que les diferencia no es necesariamente la disputa electoral, que llevan a cabo por otros medios, sino el hecho de que detrás de este partido hay una corporación que no puede aparecer fracturada. La construcción de esta hegemonía militar se presenta siempre desde la voz de mando. Esta característica se corrobora en una encuesta inédita realizada por Godoy sobre el uso de las redes sociales, en la que da cuenta de que el 37,8% de los militares en activo que se expresaron políticamente en el proceso electoral de 2018 lo hicieron solo tras el tuit de Villas Bôas, a la sazón comandante del Ejército³⁷.

El liderazgo de los jefes militares puede atribuirse a la falacia, inflada por los periodistas, de que la presencia sin precedentes de uniformes en el gobierno federal —se dice que entre 3.000 y 11.000 puestos en la administración están ocupados por militares, alrededor del 50% por militares en activo—, especialmente al frente de los ministerios, dotaría de racionalidad al gobierno y ejercería algún tipo de control sobre el ocupante del sillón presidencial. A poco más de un año de la toma de posesión, y todavía en el inicio de la pandemia que sigue asolando el país, la divulgación de la reunión ministerial, celebrada el 22 de abril de 2020, reveló que el proyecto político en marcha es también el proyecto de los generales que lo ejercen, ya sea por omisión —ejemplificada por el silencio de los ministros ante los discursos contrarios al proyecto de Braga Netto—³⁸ o por reacción —un ejemplo fue el discurso de Pujol, comandante del Ejército, en el que afirmaba que la lucha contra la pandemia era la más importante de su generación para, poco después, retirar el documento que determinaba el protocolo de lucha contra la pandemia—³⁹.

³⁶ *Op. cit.*, nota 30.

³⁷ *Ibidem*, p. 72.

³⁸ Transcripción disponible en: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/05/22/leia-integra-da-transcricao-do-video-da-reuniao-ministerial-de-22-de-abril-entre-bolsonaro-e-ministros.ghtml>. Consultado el 8 de mayo de 2021.

³⁹ PENIDO, A., RODRIGUES, J. M., MATHIAS, S. K., *op. cit.*

A diferencia del período burocrático autoritario (1964-1985), en el que tenían un proyecto nacional-desarrollista, en la actualidad los militares no tienen ningún proyecto, sino que actúan como un gran sindicato que lucha por el fortalecimiento del grupo⁴⁰. En esto han salido victoriosos: «Bolsonaro no hizo promesas a los militares. A lo largo de dos años, ha realizado concesiones, muy concretas y diversas, que han mejorado la carrera militar y ofrecido oportunidades de ingresos alternativos a un contingente aún mayor»⁴¹. Se adoptaron diferentes medidas legislativas, que se tradujeron, entre otras, en diferencias en las normas de jubilación; en los reajustes salariales, mantenidos solo para las FAS —una bajada real del 4% para los empleados civiles y un aumento real del 7% para el personal militar, según los cálculos de Giambiagi—⁴²; en el aumento del presupuesto de Defensa⁴³; o en la creación de nuevos puestos para el personal militar, especialmente los jubilados⁴⁴.

Sin embargo, especialmente después de algunos meses con un general en activo al frente del Ministerio de Sanidad, que contribuyó en gran medida a la intensificación de la pandemia de COVID-19 y que hizo que el país superara los 400.000 muertos a finales de abril de 2021, una parte de los medios de comunicación ha dejado, poco a poco, de tratar a los militares como la parte racional del gobierno; es más, a pesar de los intentos —como el provocado en marzo por la renuncia de los comandantes de las fuerzas singulares— han empezado a ver al gobierno federal como lo que es: un gobierno militar mórbido, caracterizado por ser un proyecto de carácter colonial, necrológico y protofascista. La visión de que los militares en el gobierno son malos para Brasil comien-

⁴⁰ KALIL MATHIAS, *op. cit.*, nota 30.

⁴¹ PENIDO, A., RODRIGUES, J. M., MATHIAS, S. K., *op. cit.*

⁴² GIAMBIAGI, F., «O gasto em pessoal militar» (El gasto en personal militar), *O Globo* (Opinión), 7 de mayo de 2021.

⁴³ GOMES, R., «Bolsonaro amplia orçamento dos militares e reduz o da educação. “Volta à idade das trevas”» (Bolsonaro amplía el presupuesto de los militares y recorta el de educación. «Regreso a las tinieblas», *Rede Brasil Atual*, 17 de agosto de 2020.

⁴⁴ PENIDO, A., RODRIGUES, J. M., MATHIAS, S. K., *op. cit.*

za a contaminar la opinión pública, lo que genera optimismo en las fuerzas democráticas, ya que sugiere que la ola de regímenes militarizados pasará.

6. Consideraciones finales

A lo largo de este capítulo hemos intentado analizar la evolución de las relaciones entre civiles y militares en el ciclo de gobiernos civiles posteriores al régimen burocrático-autoritario (1964-1985), el más duradero de la historia de Brasil. En él, hemos intentado responder a algunas preguntas sobre las funciones y el papel de los militares en el proceso político. Ha podido constatarse la permanencia, hasta entonces, de los mitos acerca de la capacidad profesional y moral de los militares. En varias ocasiones, han sobrevivido impunes a intentos de control civil de la defensa. Sin embargo, el asalto al poder promovido por el Partido Militar, base principal —hay que subrayarlo: no única— del gobierno mórbido del país, ha contribuido eficazmente a derribar estos mitos, al mostrar la falacia de la idoneidad y eficacia de las Fuerzas Armadas nacionales. Este conjunto de información nos permite responder a la pregunta que se ha formulado una y otra vez: ¿Para qué sirven las Fuerzas Armadas en Brasil? La respuesta es que, con esta forma, composición y preparación, son inútiles. No tienen un proyecto político para la defensa de nuestro territorio, no tienen dignidad para la talla necesaria para defender a nuestros ciudadanos. Y si no son instrumentos para la defensa de los intereses nacionales, la pregunta sigue siendo: ¿a quién sirven? Para entender para qué sirven, tenemos que saber a quién sirven. Pero esta es una de las muchas cuestiones sobre las que habrá que reflexionar en el futuro.

Bibliografía

ALVES, C., «Participação do Exército na Proclamação da República: Re-
vendo a Questão Militar», *ANPUH*, XXII Simpósio Nacional de
História, 2003.

- AMORIN NETO, O., «The Impact of Civilians on Defense Policy in New Democracies: The Case of Brazil», *Latin American Politics and Society*, 61, 3, 2019.
- ANTUNES, P. C., *SNI e ABIN: uma leitura dos serviços secretos brasileiros ao longo do século XX*. FGV, RJ, 2002.
- ARIAS NETO, J. M., «A Marinha e o fim da Monarquia», en *Militares e Política*, 5, julho-dezembro, 2009.
- BRANDÃO, P., *Serviços Secretos e Democracia no Cone Sul*. Niterói, Impetus, 2010.
- BRASIL. Comissão Nacional da Verdade. *Relatório I*. Disponible en: <http://cnv.memoriasreveladas.gov.br/>, acceso en 19 de abril de 2021.
- BRASIL. Política de Defesa Nacional. Presidência da República, Brasília, 1996.
- BRASIL. Decreto 5.484, de 30 de junho de 2005. Aprova a Política de Defesa Nacional e dá outras providências.
- BRUNEAU, T. C., *Democratic Politics Brazil Advances Accountability Regression Civil Military Relations*. Calhoun, Pittsburg, 2018.
- CAMPOS, P., *Estranhas catedrais: as empreiteiras brasileiras e a ditadura civil-militar, 1964-1988*, Eduff, Niterói, 2017.
- CASTRO, C. (org.), *Eduardo General Villas Bôas: conversa com o comandante*. FGV, RJ, 2021.
- CASTRO, C., MARQUES, A. (orgs.), *Missão Haiti: a visão dos force commanders*. FGV, RJ, 2019.
- CPDOC, «Questão Militar». Disponible en: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwj-pqLvN_vvvAhXDc98KHZ92ARwQFjADegQIAxAD&url=https%3A%2F%2Fcpdoc.fgv.br%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2Fverbetes%2Fprimeirarepublica%2FQUEST%25C3%2583O%2520MILITAR.pdf&usg=AOvVaw1sOpoE8aE6pOvDtVBbJHXf, acceso en 1 de mayo de 2021.
- CUNHA, E., CUNHA, C., *Chau, querida: o diário do impeachment*. Matrix, S.P., 2021.
- D'ARAÚJO, M. C., «O estável poder de veto Forças Armadas sobre o tema da anistia política no Brasil», en *Varia Historia*, 28, vol. 48, 2012.
- DIAMINT, R. e TEDESCO, L., «¿América latina camina hacia el pasado?», *Análisis Carolina*, 4, 28 de enero de 2020. Disponible en: <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2020/01/AC-4.2020.pdf>, acceso en 14 de abril de 2021.

- FUCCILLE, L. A., «As relações civis-militares no Brasil ontem e hoje: muito por fazer!», en MARTINS FILHO, J. R. (org.), *Os militares e a crise brasileira*, Alameda, S.P., 2021.
- GIAMBIAGI, F., «O gasto em pessoal militar», *O Globo* (Opinião), 7 de maio de 2021.
- GODOY, M., «Soldados influenciadores: Os guerreiros digitais do bolsorismo e os tuítes de Villas-Bôas», en MARTINS FILHO, J. R. (org.), *Os militares e a crise brasileira*, Alameda, S.P., 2021.
- GOMES, R., «Bolsonaro amplia orçamento dos militares e reduz o da educação. “Volta à idade das trevas”», *Rede Brasil Atual*, 17 de agosto de 2020. Disponible en: <https://www.redebrasilatual.com.br/educacao/2020/08bolsonaro-orcamento-educacao-militares/>, acceso en 8 de mayo de 2021.
- MARES, D., MARTINEZ, R., «Introduction», en MARES, D., MARTINEZ, R. (eds.), *Debating civil-military relations in Latin America*. Sussex Academic Press, Chicago, 2014.
- MARTINEZ, R., «Las Fuerzas Armadas y los roles a evitar después de la pandemia», en *Revista de Occidente*, 474, 2020.
- MATHIAS, S., «As brigas palacianas são pela forma, não pelo conteúdo». Entrevista dada a Patrícia Fachin. Instituto Humanas Unisinos. 15 de abril de 2020. Disponible en: <http://www.ihu.unisinos.br/159-noticias/entrevistas/598032-as-brigas-palacianas-sao- apenas-pela-forma-nao-pelo-conteudo-entrevista-especial-com-suzeley-kalil-mathias>, acceso en 15 de abril de 2021.
- MATHIAS, S. K., GUZZI, A. C., «Autonomia na Lei: as Forças Armadas nas Constituições Nacionais», en *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 25, 2010.
- MATHIAS, S. K., ZAGUE, J. A., SANTOS, L. F. S., «A política militar brasileira no governo Dilma Rousseff: o discurso e a ação», *Opinião Pública*, 25, 1, pp. 136-168. CESOP, enero-abril, 2019. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1590/1807-01912019251136>, acceso en 11 de mayo de 2021.
- MEI, E., «Pandemia e necropolítica Brasileira: as forças repressivas e a gênese contínua do capital», en MARTINS FILHO, J. R. (org.), *Os militares e a crise brasileira*, Alameda, S.P., 2021.
- MORAES, J. Q., «A função das Forças Armadas em um Brasil democrático», en MORAES, J. Q., COSTA, W. P., OLIVEIRA, E. R., *A tutela militar*. Vértice, S.P., 1987.
- PENIDO, A., RODRIGUES, J. M., MATHIAS, S. K., «Os possíveis desdobramentos sobre a presença dos militares no poder», *Brasil de Fato*, SP,

- 31 de março de 2020. Disponible en: <https://www.brasildefato.com.br/2020/03/31/artigo-possiveis-desdobramentos-sobre-a-presenca-dos-militares-no-poder>, acceso en 4 de mayo de 2021.
- PENIDO, A., KALIL MATHIAS, S., «Profissionalizar, um verbo transitivo», *Revista Perseu*, 18, pp. 89-128, 2019.
- PLIGHER, P., «45% avaliam que participação militar no governo é ruim para o Brasil». *Poder 360*, 3 de mayo de 2021. Disponible en: https://www.poder360.com.br/poderdata/45-avaliam-que-participacao-de-militares-no-governo-e-ruim-para-o-brasil/?utm_source=pocket-app&utm_medium=share, acceso en 8 de mayo de 2021.
- SAINT-PIERRE, H. L., «Racionalidade e Estratégias», *Premissas*, 3, 1993. — «Formas não golpistas de presença militar no estado», *Perspectivas*, 24-25, 2001/2002.
- SEITENFUS, R., «Entrevista a Leandro Melito e Lu Sudré», Brasil de Fato, S.P. 9 de septiembre de 2020. Disponible en: <https://www.brasildefato.com.br/2020/09/09/mortes-por-colera-e-golpe-eleitoral-o-rastro-das-missao-brasileira-no-haiti>. acceso en 7 de mayo de 2021.
- SOARES, S. A., «¿Volvieron los militares en Brasil? La democracia obstruida por la cuestión militar», *Nueva Sociedad*, 278, noviembre-diciembre, 2018.
- TALENTO, Aguirre., «A corrupção de farda: militares desviam dinheiro público como civis», *Época*, 12 de octubre de 2017. Disponible en: <https://epoca.globo.com/brasil/noticia/2017/10/corruptcao-de-farda-militares-desviam-dinheiro-publico-como-civis.html>, acceso en 1 de mayo de 2021.
- VELASCO E CRUZ, S. e MARTINS, C. E., «De Castelo a Figueiredo: uma incursão à pré-história da “abertura”», en ALMEIRA, M. H. e SORJ, B. (orgs.), *Sociedade e Política no Brasil pós-64*. Brasiliense, SP, 1983.
- VIEIRA, A. L., «Abusos e violência: tropas chefiadas pelo Brasil no Haiti são criticadas», *Portal Noticias R7*, 24/10/2007. Disponible en: <https://noticias.r7.com/internacional/abusos-e-violencia-tropas-chefiadas-pelo-brasil-no-haiti-sao-criticadas-24102017>, acceso en 7 de mayo de 2021.
- WINAND, E., SAINT-PIERRE, H. L., «O legado da transição na agenda democrática para a defesa: os casos brasileiro e argentino», en SAINT-PIERRE, H. L. (org.), *Controle civil sobre os militares e política de defesa na Argentina, no Brasil, no Chile e no Uruguai*. Ed. Unesp, SP, 2007.

Capítulo 9

■ El papel de las FAS chilenas en el siglo XXI: extensión de las misiones, en qué sentido y con qué consecuencias

PAMELA FIGUEROA¹

1. Introducción

Al inicio de la década de 2000 Chile se encuentra en un proceso de consolidación democrática². La transición a la democracia se inicia en 1989, con el primer gobierno electo luego de 17 años de autoritarismo. El proceso de transición en Chile se ha definido como una transición pactada, lo que determinó que la democracia se desarrollará con las trabas institucionales derivadas de la Constitución Política de 1980³.

¹ Este trabajo ha contado con la colaboración como asistente de investigación, de la Analista en Asuntos Internacionales de la Universidad de Santiago, Francisca Ligeti.

² LINZ, J., STEPAN, A., *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, MD: The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1996, pp 478.

³ GODOY, O., «La transición chilena a la democracia pactada», *Estudios Públicos*, 1999, p. 74; JOCELYN-HOLT, A., «La transición pactada y el modelo político actual», *Revista Némesis*, vol. 4(4), 2004, pp. 45-50; HUNEUS, C., *La democracia semisoberana: Chile después de Pinochet*. Taurus, Santiago de Chile, 2014; FUENTES, C., *El Pacto: poder, constitución y prácticas políticas*. Ediciones UDP, Santiago de Chile, 2013: 263; HUNEUS, C., *El régimen de Pinochet*, Editorial Sudamericana, Santiago de Chile, 2000., EYZAGUIRRE, N., FIGUEROA, P., JORDÁN, T., *El necesario cambio del régimen político: Hacia un presidencialismo parlamentarizado*, FLACSO, Santiago de Chile, 2020.

En 2005, el entonces presidente, Ricardo Lagos Escobar, lidera un proyecto de reformas constitucionales que busca terminar con la transición, mediante la modificación de los aspectos constitucionales que definían la democracia chilena como «protegida y tutelada» y que daba a las fuerzas armadas ese rol de tutela sobre las instituciones políticas. Tales reformas removieron gran parte de lo que se conoció como los «enclaves autoritarios»; aquellos que dejaron el autoritarismo anclado en la Constitución⁴. Paradójicamente, en 2006 comenzó un ciclo de movilizaciones sociales, provenientes de demandas estudiantiles por una educación de calidad, demandas medioambientales y de movimientos de mujeres, que se repitieron en 2011, y que en 2019 se expresaron en lo que se ha denominado el «estallido social» de octubre de 2019⁵. A partir de esta crisis, las fuerzas políticas con representación en el Congreso pactaron un itinerario de cambio constitucional.

La democratización chilena se da en el contexto del fin de la Guerra Fría (1989), del reordenamiento del sistema internacional —desde la bipolaridad a la hegemonía de Estados Unidos—, y luego, con los atentados perpetrados en Estados Unidos en 2001, hacia un sistema multipolar. El siglo XXI se inicia, en términos de seguridad internacional, con nuevas amenazas y nuevos actores, lo que significa nuevos desafíos para los Estados en cuanto a sus políticas de defensa y seguridad.

La pandemia, declarada en marzo de 2020 a nivel global ha afectado a nuestras sociedades de manera diversa. La posibilidad de una amenaza no tradicional, como es una pandemia de las características que ha develado la COVID-19, se hizo presente para muchos de forma inesperada. Las reacciones de los gobiernos han sido diversas, dependiendo de sus contextos, y así también el

⁴ GARRETÓN, M., ESPINOZA, M., «¿Reforma del estado o cambio en la matriz socio-política? el caso Chileno», en *Perfiles Latinoamericanos*, vol. 5: 133-170, 1992; BBC (14 de julio 2005). Chile: «Fin de la transición». BBC. Consultado 28 de mayo de 2021. http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_4682000/4682157.stm.

⁵ CRUZ, D., DONOSO, S., SOMMA, N., «La relación entre ciudadanía, opinión pública y política en Chile: ¿Qué sabemos y por qué importa?», *Notas COES de Política Pública*, n.º9, 2017.

rol de las Fuerzas Armadas, siendo la militarización una de las respuestas en América Latina y en Chile⁶.

El presente capítulo analiza el papel de las Fuerzas Armadas chilenas en el siglo XXI. A partir del enfoque de gobernabilidad democrática y seguridad multidimensional, que aborda el papel de las Fuerzas Armadas frente a nuevas amenazas en un contexto democrático, analizo los siguientes aspectos: (i) el contexto político-institucional, (ii) el antecedente del rol de las FAS bajo autoritarismo y las modificaciones en el proceso de democratización, y (iii) el papel de los militares en el siglo XXI: tensiones y desafíos.

Este trabajo plantea que las condiciones de la transición pactada dejaron a las FAS en una posición de tutelaje y autonomía hasta iniciada la década de 2000, y que las reformas constitucionales de 2005 y la futura legislación profesionalizó su rol, pero dejando desafíos pendientes. Sin embargo, ya en la década de 2010, debido a situaciones de violaciones a derechos humanos en el período autoritario no resueltas, escándalos de corrupción, militarización de asuntos internos, y nuevos cuestionamientos en derechos humanos en el contexto del «estallido social» y pandemia, se ha debilitado su confianza ciudadana. El proceso constituyente en curso será un contexto propicio para abordar temáticas asociadas al papel de las FAS en el contexto democrático.

2. Contexto político-institucional: el proceso constituyente como salida a la crisis de confianza y legitimidad

El sistema político chileno ha sido estudiado en el contexto latinoamericano y global por la estabilidad de sus instituciones políticas, especialmente por un sistema de partidos que fue capaz

⁶ ACACIO, I., MADEIROS, A., «The militarization of responses to COVID-19 in Democratic Latin America», *Revista de Administración. Pública* 55 (1), 2020. Consultado en febrero 2021. <https://doi.org/10.1590/0034-761220200475>.

de canalizar las diferencias propias de toda sociedad, representándolas en un marco democrático⁷.

A pesar de los logros mencionados, Chile vivía desde 2010 en una constante deslegitimación de sus principales instituciones políticas y sociales. La pérdida de legitimidad de las instituciones se expresaba en factores como baja participación electoral, des crédito de los partidos políticos, baja evaluación del Congreso, y de otras instituciones como la Iglesia, los empresarios, y últimamente también, la policía y fuerzas armadas. Lo anterior, acompañado de crecientes niveles de percepción de corrupción.

¿Cómo explicar el debilitamiento institucional? Una respuesta podría asociarse a las propias características de la transición hacia la democracia. El camino transicional en Chile se dio a través de la reforma constitucional, determinado por el peso de las fuerzas democráticas en ese momento⁸. La rigidez institucional y las trabas constitucionales contribuían al debilitamiento de la política y la organización social. Este proceso de democratización permitió recuperar los derechos civiles y políticos, disminuir la pobreza de una manera considerable, pero luego de casi 30 años el modelo empezó a mostrar sus debilidades y su cara más compleja: la desigualdad no disminuía y la falta de legitimidad de un sistema político que no ampliaba la participación y deliberación erosionó la confianza⁹.

El Gráfico 9.1 muestra la evolución de confianza en las instituciones entre 2002 y 2015. Puede observarse que todas las instituciones evaluadas muestran baja de confianza entre 2008 y 2015. Además, aquellas instituciones que tienen por objeto la representación y la deliberación, como partidos políticos y Congreso Nacional, son las peor evaluadas por la ciudadanía. Junto con estas

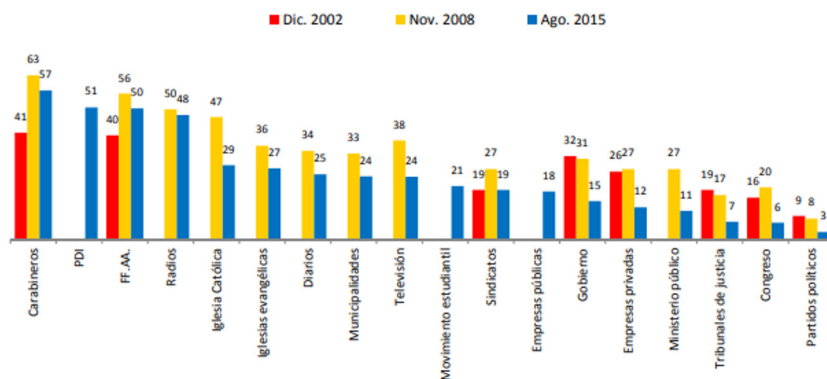
⁷ VALENZUELA, A. y VALENZUELA, S., *Los Orígenes de la Democracia. Reflexiones Teóricas sobre el caso de Chile*. Santiago: Centro de Estudios Públicos, 1983.

⁸ JORDÁN, T., «Siete Tesis sobre una Nueva Constitución y una Propuesta», en Clapes-UC (dir.), *Ideas para el Debate*, Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, 2015, n.º 3, pp. 105-112. 2015,

⁹ SEHNBRUCH, K., SIAVELIS, P. (eds.), *El Balance: 20 años de Concertación*, Editorial Catalonia, Santiago, Chile, 2014.

instituciones también muestran bajos niveles de confianza el sistema de justicia, el gobierno, las empresas públicas, los sindicatos, las organizaciones estudiantiles. La ciudadanía chilena hasta el 2015, ponía su confianza en instituciones de seguridad (Carabineros, Policía de Investigaciones, Fuerzas Armadas), en las iglesias (católica y evangélicas) y en los medios de comunicación.

Gráfico 9.1

Confianza en las instituciones 2002-2015

Nota: Porcentaje de chilenos que expresan "Mucha confianza" o "Bastante confianza" en cada una de las instituciones y organizaciones listadas.

Fuente: Centro de Estudios Públicos (CEP Chile). 2016.

El «estallido social» de 2019 es el punto de inflexión de un sistema político que se veía sólido; un «oasis» en América Latina¹⁰. La demanda era por un cambio estructural, y el cambio constitucional se transformó en el camino demandado por la ciudadanía movilizada. En noviembre de 2019, las fuerzas políticas con representación en el Congreso pactaron un Acuerdo por la Paz y la Nueva Constitución, que estableció el itinerario para el cambio

¹⁰ SOMMA, N., BARGSTEAD, M., DISI, R., MEDEL, R., «No water in the oasis: the Chilean Spring of 2019-2020», en *Social Movement Studies*, 1-8, 2020.

constitucional¹¹. El itinerario constituyente definido por actores políticos, sociales y ciudadanía es un mecanismo institucional y democrático para canalizar la profunda crisis política y social que vive el país¹². El 25 de octubre de 2020, en contexto de pandemia, se realizó el plebiscito por la nueva constitución, donde participó un 51% de la ciudadanía. Un 78% estuvo a favor del cambio constitucional a través de una Convención Constituyente. El 15 y 16 de mayo se eligió la Convención, compuesta de forma paritaria, con escaños reservados para pueblos indígenas y un alto número de independientes. La pandemia declarada en marzo de 2020 no ha hecho si no profundizar las condiciones por las cuales se daba el malestar social. El gobierno del presidente Sebastián Piñera, a pocos días de comenzada la pandemia, declaró el Estado de Excepción constitucional, y desde marzo de 2020, el país ha vivido bajo un toque de queda nocturno y restricción de movilidad dentro y fuera del país. Ha sido el período más largo bajo Estado de Excepción en democracia. Y las Fuerzas Armadas han debido asumir diversas funciones de orden interno debido a esta situación¹³.

3. Las Fuerzas Armadas en Chile: del autoritarismo a la democracia

El gobierno autoritario liderado por Augusto Pinochet —compuesto por una Junta de Gobierno que incluía a los Comandantes en Jefe de todas las ramas de las Fuerzas Armadas— tuvo como propósito generar un cambio profundo en el modelo de desarro-

¹¹ BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL. (15 de noviembre). Acuerdo por la Paz y la Nueva Constitución. https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/76280/1/Acuerdo_por_la_Paz.pdf.

¹² FIGUEROA, P. (2021), «El largo y sinuoso camino hacia la Convención Constitucional paritaria», en MUÑOZ, A. (ed.), *Mujeres en tiempo de esperanza, crisis y pandemia*, Ediciones Biblioteca del Congreso Nacional, Santiago de Chile, 2021, pp 283-293.

¹³ <https://www.ciperchile.cl/2021/02/04/militarizacion-en-america-latina-en-tiempos-de-covid-19/>.

llo y estructura política del país, reemplazando la democracia existente por un modelo de «democracia protegida»¹⁴. «La Constitución de 1980 buscó romper una tradición democrática que se remonta a los orígenes del país como república independiente, dando a las Fuerzas Armadas un papel tutelar y restringiendo el pluralismo político»¹⁵.

De entre los aspectos que abordó la Constitución de 1980, en su «letra chica», estaba «otorgar al presidente poderes sin precedentes, obstaculizar al Congreso y permitir que los oficiales militares no electos sirvieran como freno de poder para los miembros electos del congreso. Un nuevo y astuto sistema electoral, que no se utiliza en ningún otro lugar del mundo y claramente fruto del consejo de Buchanan, sobrerrepresentaría permanentemente al partido minoritario de derecha para garantizar un sistema congelado por los intereses de la elite»¹⁶.

La Junta de Gobierno nominó una comisión de expertos para redactar el nuevo texto constitucional, conocida como Comisión Ortúzar. En 1977 Pinochet anuncia su idea de comenzar un proceso constituyente, y dio a conocer el orden constitucional en construcción. Luego se enviaron nuevas directrices a la Comisión Ortúzar, en el siguiente tenor:

- i) Las Fuerzas Armadas no volverían a sus cuarteles una vez que terminaran con su participación en el Gobierno, sino que mantendrían su presencia en el sistema político como un *poder de seguridad* garante de la supervivencia del Estado, los principios básicos de la institucionalidad y los grandes y permanentes objetivos de la nación.

¹⁴ HUNEUS, C., *El régimen de Pinochet*, Editorial Sudamericana, Santiago de Chile, 2000.

¹⁵ HEISS, C., SZMULEWICZ, E., «La Constitución Política de 1980», en HUNEUS, C. y AVENDAÑO, C. (eds.), *El sistema político de Chile*, Editorial LOM, Santiago de Chile, 2018, pp. 57-83.

¹⁶ MACLEAN, N., *Democracy in chains. The deep history of the radical right's stealth plan for America*, Penguin Books, New York, 2018, pp. 159-160.

- ii) Habría un pluralismo limitado con proscripción legal de la difusión y acción de las doctrinas, grupos y personas de inspiración totalitaria.
- iii) El sistema sería de fuerte presidencialismo más que de frenos y contrapesos.
- iv) El Congreso Nacional no se constituiría únicamente a partir del sufragio universal, si no que tendría una composición mixta con senadores designados por el presidente y otros por derecho propio en función de su cargo. Algunos de estos designados serían representantes de las Fuerzas Armadas.
- v) La representación política debía prescindir al máximo de los partidos políticos¹⁷.

El texto de la Constitución de 1980 encarnó la doctrina de seguridad nacional desarrollada en el marco de la Guerra Fría¹⁸. Los militares cumplirían el rol de tutela de la nueva institucionalidad, para lo que se les garantizaba de autonomía. La presencia mayoritaria de las Fuerzas Armadas en el Consejo de Seguridad Nacional (COSENA), institución que participaba de la designación de senadores e integrantes del Tribunal Constitucional, les otorgaba un rol político. Su autonomía se aseguraba en la imposibilidad del Presidente de la República de remover a los comandantes en jefe, lo que se reafirmó en 1990, cuando a poco de dejar el poder, Pinochet publicó la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas, mediante la cual los nombramientos, ascensos y retiros de las Fuerzas Armadas se harían a partir de la propuesta de los comandantes en jefe respectivos.

A) LA EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD: EL FIN DE LA GUERRA FRÍA

Además de la resignificación que se da al concepto de control civil, el retorno a la democracia puso en debate el propio concep-

¹⁷ HEISS, C., SZMULEWICZ, E., *op. cit.*

¹⁸ HUNEUS, C., *op. cit.*

to de seguridad. El cambio de ciclo político en Chile coincide con el término de la Guerra Fría, y con esto termina también una estructuración de la hegemonía bipolar del sistema internacional. Se expande el concepto de amenaza y hacia 2003, en la Cumbre de Seguridad en Las Américas, se establecen nuevas prioridades¹⁹. Temas globales como el tráfico de drogas, migración ilegal y el crimen organizado, requerían de coordinación y cooperación para ser enfrentados con éxito en el sistema de seguridad hemisférica. Este nuevo concepto de la seguridad, juntamente con los factores históricos y coyunturales, definirán las características de las relaciones entre civiles y militares, y el desarrollo institucional que Chile ha tenido durante los últimos años.

El concepto de Seguridad Nacional ya aparece en documentos oficiales del Estado Mayor del Ejército de Chile hacia 1949, y tendrá su mayor expresión en torno a la década de 1970, década marcada por el golpe militar y posterior gobierno autoritario. La Seguridad Nacional puede definirse como «el grado relativo de garantía que, a través de acciones políticas, económicas, psicosociales y militares, un Estado puede proporcionar, en una determinada época, a la Nación que jurisdicciona, para la consecución y salvaguardia de los objetivos nacionales, a pesar de los antagonismos internos o externos existentes o previsibles»²⁰.

La *Doctrina de Seguridad Nacional*, señala como conceptos fundamentales el de la geopolítica, la bipolaridad, guerra total, guerra fría y guerra revolucionaria. Se estructura en base a cuatro ideas principales: Objetivos Nacionales, Seguridad Nacional, Poder Nacional, y Estrategia Total o Estrategia Nacional. Esta doctrina rompió con las diferencias que separaban a la defensa de la seguridad interior, dando espacio a que las dictaduras militares hicieran de ésta la base de su pensamiento y su acción. Entre estas diferencias, suprime las distinciones entre violencia y

¹⁹ FIGUEROA, P., *Gobernabilidad Democrática y Seguridad*, Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 2020.

²⁰ NINA, A., «La doctrina de seguridad nacional y la integración latinoamericana», en *Nueva Sociedad*, núm. 27, noviembre-diciembre 1979, pp. 33-50 y pp. 75.

no violencia. Esto da legitimidad a cualquier medio para lograr los señalados objetivos nacionales, lo que genera arbitrariedad y debilita al Estado de Derecho. En segundo lugar, no diferencia entre política interior y política exterior, por lo tanto, el enemigo es uno sólo, y las funciones policiales y del ejército dejan de diferenciarse. Finalmente, borra la distinción entre violencia preventiva y violencia represiva, lo que hace que no tenga límites, y que justifique toda su acción en los objetivos nacionales y la idea de seguridad nacional. El poder nacional se expresa en poder militar, político, económico y psicosocial; lo que genera una estrecha relación entre los conceptos de seguridad y desarrollo. El sistema político y el Estado son instituciones desarrolladas para el despliegue del poder nacional y de los objetivos de seguridad propios de cada nación²¹.

El rol que cumplieron las Fuerzas Armadas en el quiebre de la democracia, y en el posterior gobierno militar, ha sido un factor elemental en la discusión sobre el enfoque que la nueva democracia debía dar al tema de seguridad. Así lo fue también, el enfoque sobre los temas de seguridad y defensa que se desarrollaron en Chile y en los países del Cono Sur en la década de 1970, en un contexto de Guerra Fría²².

4. Rol de los militares en el siglo XXI: tensiones y desafíos

A) LA DEMOCRACIA: NUEVOS DESAFÍOS DE LAS RELACIONES CÍVICO-MILITARES EN CHILE

El análisis de las relaciones civiles-militares en Chile y América Latina ha tenido tradicionalmente una visión desde las impli-

²¹ FIGUEROA, P., *Gobernabilidad Democrática y Seguridad*, Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 2020; VARAS, A., «Seguridad nacional: un significante vacío», en *Revista de Ciencia Política*, 58(1), 2020, pp. 29-56. doi:10.5354/0716-10772020.61561.

²² VALENZUELA, A. *El quiebre de la democracia en Chile*. FLACSO., Santiago de Chile, 1989.

cancias de los gobiernos autoritarios; los que han marcado parte importante de la historia política de la región²³. De alguna manera el rol político que tuvieron —y han tenido— las Fuerzas Armadas, y los casos de violaciones a derechos humanos, han sido dos de los grandes obstáculos de la consolidación de la democracia y del debate sobre el rol de las Fuerzas Armadas en contextos democráticos. En términos teóricos, las discusiones sobre las relaciones entre civiles y militares emanan fundamentalmente a partir de las preguntas sobre el control civil y subordinación, profesionalización, e intervencionismo militar²⁴.

En primer lugar, estuvo la discusión sobre el rol de las fuerzas armadas y de orden en la toma de decisiones del sistema político, y la importancia de que éstas volvieran a cumplir un papel profesional, como fue históricamente en Chile. La llamada doctrina de Seguridad Nacional no diferenció entre las labores de defensa y seguridad, lo que se convirtió en un desafío fundamental a la hora de establecer políticas de seguridad en democracia²⁵. Las reformas a la Constitución Política de 1980, 1989 y 2005 contribuyeron a generar un marco normativo para este fin. Agüero y Fuentes sugieren tres elementos a observar en las relaciones entre civiles y militares en democracia: (i) el sentido de lo político; (ii) como ha evolucionado el proceso de acomodo luego de una dictadura militar; (iii) la dimensión social de la relación civil-militar. En Chile, la *despinochetización* parecía ser un factor fundamental a la hora de señalar una cierta normalización del control civil. Además de las reformas a la Constitución Política ya señaladas, que apuntaban al fortalecimiento del Estado de

²³ MARES, D., MARTINEZ, R., *Debating Civil-Military Relations in Latin America (Sussex Library of Study: New Perspectives on Latin America Society, Culture, History)*. Sussex Academic Press, UK, 2013.

²⁴ FUENTES, C., *La transición de los militares: relaciones civiles-militares en Chile, 1990-2006*, Editorial LOM, Santiago de Chile, 2006; AGÜERO, F., FUENTES, C., *Influencias y resistencias: Militares y poder en América Latina*. Editorial Catalonia, Santiago de Chile, 2009.

²⁵ STEPAN, A., «Incomplete Transition/Near Consolidation?», en LINZ, J., STEPAN, A. (ed.), *Problems of Democratic Transitions and Consolidations*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1996.

Derecho. Sin embargo, las reformas institucionales han sido más lentas de lo necesario, considerando factores mencionados por los autores señalados, como son la «mentalidad Militar», las «acciones estratégicas» y los «arreglos institucionales»²⁶. Se ha avanzado en procesos relativamente autónomos de profesionalización militar, el proceso de *despinochetización*, y un cierto acuerdo de las elites sobre el rol que deben cumplir las Fuerzas Armadas en la sociedad²⁷. Sin embargo, esto no ha tenido un correlato consistente en el campo institucional²⁸.

La llegada del Michelle Bachelet a la presidencia en 2006 significó un avance en materias de relaciones entre civiles y militares. El programa de gobierno de Michelle Bachelet fue claro en temas de Seguridad y Defensa.

«Por estos días culminamos la implementación del proceso más importante de transformaciones de las relaciones civiles-militares y del defensa nacional llevado a cabo en Chile desde comienzos del siglo xx. Hemos construido este proceso sobre dos grandes ejes: el desarrollo de relaciones civiles-militares consistentes con un régimen democrático consolidado, y el desarrollo de una política de defensa renovada y consistente con el modelo de desarrollo general del país y de su política exterior en particular»²⁹.

Los propósitos fundamentales eran desarrollar una política de defensa para una democracia moderna, que implicaba una reforma institucional y un proceso de modernización; gestión estraté-

²⁶ AGÜERO, F., FUENTES, C., *op. cit.*

²⁷ BAEZA, J., ESCUDERO, M. C., «Las Fuerzas Armadas y sus capacidades polivalentes para las misiones distintas a la guerra. Funciones para el futuro», en NAMINHAS, S. (ed.), *El nuevo rol de las Fuerzas Armadas en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú*. Fundación Konrad Adenauer y Pontificia Universidad Católica de Perú, Lima, 2018.

²⁸ AGÜERO, F., FUENTES, C., *op. cit.*, p. 302

²⁹ Programa de Gobierno Michelle Bachelet. 2006-2010. (18 de Octubre de 2005). https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/13433/1/2005_programa-MB.pdf.

gica y financiera de la defensa; y promoción de la paz a nivel internacional. Al mismo tiempo se avanzaría en la profesionalización de las Fuerzas Armadas.

Una de las reformas institucionales más importantes y postergadas, era la reforma al ministerio de Defensa, con el objetivo de diferenciar el rol de la defensa del de la seguridad interior, como históricamente había sido en Chile, pasando la dependencia de las policías (Carabineros de Chile y Policía de Investigaciones) al ministerio del Interior³⁰. Esto implicaba una reforma de la ley orgánica del ministerio de Defensa, y paralelamente de la del ministerio del Interior. El ministerio de Defensa contaría con una subsecretaría de Defensa y un Estado Mayor Conjunto, que facilitaría la cadena de mando y el control civil. La reforma constitucional de 2005 ya había zanjado el tema del control civil, al menos en términos formales. El 14 de septiembre de 2005 ingresa a la Cámara de Diputados el proyecto de ley para modificar el ministerio de Defensa Nacional. Hubo indicaciones el 2007 y el 2008; y también nuevas indicaciones en el Senado en agosto de 2009. La ley 20.424, que moderniza el ministerio de la Defensa Nacional y crea el cargo de jefe del Estado Mayor Conjunto (nominado por el presidente de la República), fue finalmente promulgada por la presidenta Bachelet el 02 de Febrero de 2010, al final de su mandato.

La ley de reforma del ministerio del Interior, ley 20.502 que crea el ministerio del Interior y Seguridad Pública y el servicio nacional para la prevención y rehabilitación del consumo de drogas y alcohol, y modifica diversos cuerpos legales, fue promulgada el 9 de febrero de 2011. El proyecto fue ingresado en 15 de junio de 2006 durante el primer mandato de la presidenta Bachelet. El proyecto diagnosticaba que:

³⁰ BAEZA, J., ESCUDERO, M. C., «El combate al narcotráfico en Chile y sus fronteras. Un asunto no militar como principio político y constitucional», en NAMIHAS, S. (ed.), *La reconfiguración del fenómeno del narcotráfico en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú*. Konrad Adenauer y la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2017. BAEZA, J., ESCUDERO, M. C., *op. cit.*, 2018.

«los problemas relacionados con la seguridad pública, desde hace ya varios años, ocupan un lugar destacado entre las preocupaciones de la opinión pública. Ello se debe, entre otros factores, al aumento de algunos delitos violentos —sobre todo robos—, a la mayor cobertura que los medios de comunicación dan a los delitos, a un cambio de comportamiento de la delincuencia organizada y a una mayor implantación social en ciertos barrios urbanos de las redes de narcotráfico»³¹.

Se planteaba que para abordar dicha problemática se requería una nueva institucionalidad, al más alto nivel. Considerando que durante la discusión parlamentaria de las reformas constitucionales que fueron aprobadas en el año 2005, se suscitó el debate sobre cual debería ser la mejor forma para organizar las tareas de seguridad pública, visto que la situación en que Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones dependían del ministerio de Defensa, pero realizan sus funciones bajo la dirección del ministerio del Interior, no asegura que ello se pueda alcanzar. El proyecto de ley estipuló la creación del ministerio del Interior y Seguridad Pública, con una subsecretaría del Prevención del Delito, que sistematice el trabajo que durante los últimos años se ha hecho en esta materia, la Subsecretaría del Interior, con foco en los temas de orden público y seguridad pública, y las policías tendrán dependencia administrativa de este órgano de la administración del Estado³².

Baeza y Wehner plantean que con la democracia consolidada existe una total separación entre la seguridad externa e interna en Chile³³. Además, debemos considerar lo que normativamente sostiene el Estado de Chile como un proceso de evolución institucional hacia la actual situación, incluso pensando los niveles de conflictividad previos con Argentina —cuasi-guerra en 1978— y

³¹ Biblioteca del Congreso Nacional. (21 febrero 2011). Historia de la Ley n.º 20.502. <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/4592/>.

³² BAEZA, J., ESCUDERO, M. C., *op. cit.*, 2018.

³³ BAEZA, J., WEHNER, L., «Los desafíos de la seguridad para Chile: definiciones para escenarios múltiples», en *Revista de Estudios de Seguridad Internacional* vol. 4 (1), 2018, pp. 19-35.

con Perú, recientemente resueltos. A lo anterior se debe agregar la existencia del litigio con Bolivia. Sin embargo, cabe mencionar que ninguna de las partes ha planteado escalar el conflicto fuera de la diplomacia y el ejercicio del derecho internacional público.

En cuanto a la definición de la defensa nacional: es el conjunto de medios materiales, humanos y morales que una nación puede oponer a las amenazas de un adversario en contra de sus intereses, principalmente su soberanía e integridad territorial. Su propósito es alcanzar una condición de seguridad externa tal que el país pueda lograr sus objetivos, libre de interferencias exteriores. Es una función intransferible del Estado. Contribuye a la seguridad del país por medio del empleo legítimo de la fuerza, la disuasión y la cooperación internacional³⁴.

La seguridad es considerada una condición deseablemente establecida para que se realicen los fines del Estado y de la nación, particularmente los del desarrollo social y económico. En la Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa (ENSYD) se hace notar que el entorno de seguridad chileno se desenvuelve en las realidades geoestratégica, política, social y económica.

«Las concepciones sobre su seguridad que Chile desarrolló desde el retorno a la democracia se basan en su autoconcepción del tipo de actor que es, como así mismo de lo que aspira ser en el contexto local-vecinal, regional y global. Esa mirada conceptual también se basa en las percepciones que otros comparativamente han ido generando sobre los chilenos, particularmente dentro de América Latina. En dicho contexto, las interacciones a todo nivel reafirman los tipos de roles que puede jugar, diferenciándose a cada nivel distinto. Entre ellos oscilan preocupaciones que están dentro del ámbito de lo militar, pero también en la concertación y cooperación tanto en lo vecinal, regional y global»³⁵.

³⁴ Ministerio de Defensa Nacional (26 de febrero de 2014). Libro de la Defensa 2010. <https://www.defensa.cl/libro-de-la-defensa-nacional-de-chile/libro-de-la-defensa-2010/>.

³⁵ BAEZA, J., WEHNER, L., *op. cit.*

Se reconoce el equilibrio entre estas distintas dimensiones de seguridad; entre ellas la dimensión política, económica, social, cultural, ambiental o de defensa propiamente tal, requiriendo un espectro mucho más multidimensional e integrador, superando la antigua noción de defensa limitada solo a lo militar. Por esto, y por el cambio en el orden del sistema internacional es que desaparece la noción tradicional de que existe una separación entre la seguridad en el interior de un territorio y en el exterior. A toda esta visión, se le otorga el nombre de *seguridad ampliada*, reconociendo que:

«... las amenazas actuales a la seguridad de las naciones son de diversa naturaleza y, en su mayoría, de carácter transnacional... Este concepto corresponde a una visión nacional de la seguridad que involucra a distintos actores públicos, pero cuyas responsabilidades específicas están claramente definidas por la Constitución Política de la República y las leyes vigentes»³⁶.

En la visión de seguridad chilena, pese a reconocer la transnacionalidad de las amenazas a la seguridad, se enfatiza en la diferenciación entre seguridad y defensa.

«La seguridad ampliada no elimina o cancela la diferenciación entre seguridad y defensa. Su propósito es concebir estos campos de manera más flexible, buscando la complementariedad entre las capacidades y competencias que poseen las instituciones que deben desempeñarse en ámbitos específicos de responsabilidad conforme a las leyes (...) La seguridad ampliada apunta a subsanar de mejor forma los complejos desafíos asociados a una condición de seguridad que, de otra manera, suele ser fragmentaria y dispareja»³⁷.

A más de una década de las reformas constitucionales de 2005, y de las reformas a los ministerios de Defensa y de Interior y

³⁶ ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD Y DEFENSA, 2012, p. 12.

³⁷ *Ibidem*.

Seguridad Pública, el balance en cuanto a la autonomía y profesionalización de las fuerzas armadas y de orden público tiene avances y desafíos³⁸. Si bien se ha progresado en términos constitucionales (2005) y legales —nueva institucionalidad ministerial—, se observa que el diseño institucional permite importantes espacios de autonomía de las Fuerzas Armadas que inhiben una rendición de cuentas de estándar democrático. Temas como las prerrogativas de los Comandantes en Jefe en materias de políticas públicas y presupuesto son ejemplos de dicha autonomía. El Congreso tiene facultades limitadas de fiscalización y control sobre las Fuerzas Armadas, así como las capacidades técnicas de la contraparte civil³⁹. Esto también se ve en la regulación sobre la transparencia, donde la definición de ciertas materias reservadas en ámbitos de seguridad y defensa pone a dichas instituciones en una situación diferente a otras instituciones del Estado⁴⁰.

Durante la transición a la democracia. Si bien no hay conflictos interestatales —los temas de frontera están latentes con países vecinos—; esta posición privilegiada de las fuerzas armadas redundando en el gasto militar en relación con el PIB y ciertas prerrogativas que no logran modificarse si no hasta 2005. La ley n.º 21.174, promulgada en septiembre de 2019, que reemplazó a la Ley n.º 13.196, *Reservada del Cobre*, establece nuevo mecanismo de financiamiento de las capacidades estratégicas de la defensa nacional. La Tabla 9.1 muestra la evolución del gasto en defensa desde 2000 a 2019.

³⁸ DÁVILA, M., CÁRCAMO, R., «Fuerzas Armadas y su control institucional y administrativo», en *Revista de Ciencia Política*, 58(1), 2020, pp. 103-130. <https://doi.org/10.5354/0716-1077.2020.61593>; CONTRERAS, P., SALAZAR, S., «“Obedientes y No Deliberantes”: Fuerzas Armadas, Autonomía y Control Democrático en Chile», en *Revista Ius Et Praxis*, 26(2), 2020, pp. 232-253; ROTHKEGEL, L., «Evolución del paradigma contemporáneo de la defensa en Chile», en *Cuaderno de trabajo del Centro de Investigaciones y Estudios Estratégicos*, 2019, pp. 1-21; YOPO, M., «La Ley 20.424 y la organización de la Defensa: una apuesta con límites», en *Revista Política*, 2020, pp. 131-150.

³⁹ DÁVILA, M., CÁRCAMO, R., art. cit.

⁴⁰ GOLSWORTHY, J., CAROCA, P., «Transparencia en las Fuerzas Armadas: el caso del Ejército de Chile», en *Escenarios Actuales*, 2021, pp. 123-137.

Tabla 9.1

Gasto en Defensa en Chile (en M\$, % Gasto Público y % PIB)

<i>Año</i>	<i>Gasto Defensa (M\$)</i>	<i>Gasto Defensa (%Gasto Pub)</i>	<i>Gasto Defensa (%PIB)</i>
2000	2.103,60	11,76%	2,70%
2001	1.893,10	11,42%	2,67%
2002	1.779,60	10,91%	2,55%
2003	2.068,00	12,17%	2,73%
2004	2.687,00	13,03%	2,71%
2005	3.101,40	12,52%	2,52%
2006	3.857,40	13,38%	2,49%
2007	4.024,70	12,07%	2,32%
2008	4.641,20	11,86%	2,59%
2009	3.911,20	9,11%	2,27%
2010	4.895,30	9,60%	2,24%
2011	5.687,40	9,89%	2,26%
2012	5.465,80	8,86%	2,05%
2013	5.529,10	8,62%	1,99%
2014	5.101,40	8,25%	1,96%
2015	4.630,20	7,63%	1,90%
2016	4.796,60	7,59%	1,92%
2017	5.346,80	7,61%	1,93%
2018	5.531,70	7,33%	1,86%
2019	5.087,20	7,18%	1,82%

Fuente: Elaboración propia con datos de microdatos.com.

B) FUERZAS ARMADAS Y CONFIANZA INSTITUCIONAL: ¿CUÁL ES LA PERCEPCIÓN SOCIAL DEL PAPEL DE LAS FUERZAS ARMADAS?

Durante las últimas dos décadas, las Fuerzas Armadas y de Orden han tenido un deterioro en cuanto a la confianza. Casos asociados a escándalos de corrupción, violación a los derechos humanos durante el período autoritario, el aumento de la sensación de inseguridad, la militarización de la seguridad interna, y los nuevos roles que las Fuerzas Armadas han tenido en nuevas tareas como desastres naturales y nuevas amenazas, han puesto en cuestión la valoración de dichas instituciones por parte de la sociedad.

En octubre de 2019, en el contexto de protesta social, el gobierno decretó estado de excepción constitucional, y se dio a las Fuerzas Armadas tareas de vigilancia y orden público. Esta situación puso una nueva tensión en las relaciones entre el gobierno, las Fuerzas Armadas y la sociedad⁴¹. La declaración de estado de excepción fue la política del gobierno para días de protesta y violencia⁴². El presidente Sebastián Piñera describe la situación como de «guerra» contra un «enemigo poderoso», militarizando la solución institucional, lo que para muchos fue un mal recuerdo de los tiempos más difíciles de la dictadura⁴³. El general Iturriaga se desmarca de la posición presidencial señalando «la verdad no estoy en guerra con nadie»⁴⁴. Restarse de una política de gobierno puede tener dos lecturas. Por un lado, que los militares no quieren

⁴¹ EFE (20 octubre 2019), «Chile se militariza para controlar disturbios que ya suman tres muertos», *EFE*, <https://www.efe.com/efe/espana/mundo/chile-se-militariza-para-controlar-los-disturbios-que-ya-suman-tres-muertos/10001-4090472>; La Vanguardia (21 de octubre 2019), «Toque de queda y militares en las calles, un “déjà vu” del Chile de Pinochet: Chile protestas (crónica)», *EFE*.

⁴² HEISS, C., «Desafíos de los estados de excepción en el proceso constituyente», en *Revista de Ciencia Política*, 58(1), 2020, pp. 57-71.

⁴³ LA VANGUARDIA, art. cit.

⁴⁴ BASOALTO, H. (21 octubre 2019), «“La verdad es que no estoy en guerra con nadie”»: General Iturriaga se desmarca de dichos del presidente Piñera», *La Tercera*. <https://www.latercera.com/nacional/noticia/la-verdad-no-estoy-guerra-nadie-general-iturriaga-se-desmarca-dichos-del-presidente-pinera/870824/>.

intervenir en asuntos internos, y por otro, que deliberan y desafían el control civil.

Le definición de «guerra» expresada por el presidente Sebastián Piñera y su gobierno tuvo el efecto inmediato de una fuerte represión contra los manifestantes, que en pocos días ya se expresaban a lo largo de todo el territorio nacional. Esta estrategia ha sido definida como la teoría del complot: «(...) el Ejecutivo chileno siguió la teoría del complot, interpretando los disturbios como acciones premeditadas y no como espontáneas manifestaciones»⁴⁵. Con ello se justificó el estado de excepción, la militarización del orden público, las restricciones a las libertades civiles y una fuerte represión hacia las manifestaciones de la ciudadanía. Esta acción de las Fuerzas Armadas en materias de orden interno trajo consigo violaciones a los derechos humanos, que han sido denunciadas por instituciones nacionales (Instituto de Derechos Humanos), e internacionales (Oficina de Naciones Unidas para los Derechos Humanos)⁴⁶.

La pandemia declarada en marzo de 2020 sitúa al país en un nuevo Estado de Excepción constitucional, y los militares vuelven

⁴⁵ DAMMERT, L., SAZO, D., «Scapegoats of the 2019 Chilean Riots: From Foreign Intervention to Riff-Raff Involvement», en *SAIS Review of International Affairs* 40(2), 2020, pp. 121-135. doi:10.1353/sais.2020.0029.

⁴⁶ REYES, C., GALLARDO, R. (21 de noviembre de 2019), «Piñera afirma que “es posible que en algunos casos” no se hayan cumplido los protocolos de uso de la fuerza por parte de las fuerzas armadas y de orden», *La Tercera*. <https://www.latercera.com/politica/noticia/pinera-afirma-posible-casos-no-se-hayan-cumplido-los-protocolos-uso-la-fuerza-parte-las-fuerzas-armadas-orden/910136/>; INSTITUTO NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. *Informe anual: Sobre la situación de los Derechos Humanos en Chile en el contexto de la crisis social*. Instituto Nacional de Derechos Humanos, Santiago, 2019; INSTITUTO NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. (19 de febrero de 2020). INDH entrega nuevo reporte de cifras a cuatro meses de iniciada la crisis social. <https://www.indh.cl/indh-entrega-nuevo-reporte-de-cifras-a-cuatro-meses-de-iniciada-la-crisis-social/> (16 de octubre de 2020b). INDH entrega Balance a un año de la crisis social. Obtenido de: <https://www.indh.cl/indh-entrega-balance-a-un-ano-de-la-crisis-social/>.

OFICINA DEL ALTO COMISIONADO PARA LOS DERECHOS HUMANOS. (2019). «Informe sobre la Misión a Chile: 30 de octubre-22 de noviembre de 2019». Santiago: Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. https://www.ohchr.org/Documents/Countries/CL/Report_Chile_2019_SP.pdf.

a tener un rol en control interno de seguridad y control de la movilidad de las personas⁴⁷. El estado de excepción de catástrofe por calamidad pública, regulado por el Decreto 104 del 18 de marzo de 2020, nombra a los jefes de la defensa para cada una de las regiones del país. De acuerdo al artículo tercero, en el ejercicio de sus funciones, los jefes de la defensa nacional tendrán todas las facultades previstas en el artículo 7.º de la ley n.º 18.415, en los términos que a continuación se detallan:

- 1) Asumir el mando de las fuerzas armadas y de orden y seguridad pública que se encuentren en la zona declarada en estado de catástrofe, para los efectos de velar por el orden público y de reparar, o precaver, el daño o peligro para la seguridad nacional que haya dado origen a dicho estado, debiendo observar las facultades administrativas de las autoridades institucionales colocadas bajo su jurisdicción.
- 2) Controlar la entrada y salida de la zona declarada en estado de catástrofe y el tránsito en ella.
- 3) Dictar medidas para la protección de las obras de arte y de los servicios de utilidad pública, centros mineros, industriales y otros.
- 4) Ordenar el acopio, almacenamiento o formación de reservas de alimentos, artículos y mercancías que se precisen para la atención y subsistencia de la población en la zona y controlar la entrada y salida de tales bienes, previa instrucción del presidente de la República.
- 5) Determinar la distribución o la utilización gratuita u onerosa de los bienes referidos para el mantenimiento y subsistencia de la población de la zona afectada, previa instrucción del presidente de la República.

⁴⁷ MEDEIROS, A. (4 de febrero de 2021), «Militarización en América Latina en tiempos de Covid-19». *CIPER Chile*. <https://www.ciperchile.cl/2021/02/04/militarizacion-en-america-latina-en-tiempos-de-covid-19/>.

- 6) Establecer condiciones para la celebración de reuniones en lugares de uso público, de conformidad a las instrucciones del presidente de la República.
- 7) Impartir directamente instrucciones a todos los funcionarios del Estado, de sus empresas o de las municipalidades que se encuentren en la zona, con el exclusivo propósito de subsanar los efectos de la calamidad pública, y, en particular, para una adecuada implementación de las medidas sanitarias adoptadas.
- 8) Difundir por los medios de comunicación social las informaciones necesarias para dar tranquilidad a la población.
- 9) Dictar las directrices e instrucciones necesarias para el mantenimiento del orden en la zona.
- 10) Las demás que le otorguen las leyes en su calidad de tal.

De acuerdo con Acacio y Madeiros, la militarización en el contexto de pandemia se caracteriza por: (i) seguridad fronteriza, una misión cercana a la función clásica de los militares de defensa externa; (ii) logística, que comprende la distribución de víveres e insumos médicos, así como la repatriación de ciudadanos; (iii) atención médica, que incluye desde el apoyo en selección de pacientes, hasta casos de alta complejidad; (iv) industria de defensa, sobre todo dedicada a la producción de mascarillas, gel hidroalcohólico y distribución de medicamentos, una misión que, aunque no relacionada directamente con la defensa externa, no implica graves consecuencias sobre el control civil de los militares; (v) gestión política de la crisis, que incluye el nombramiento de militares para cargos políticos en ministerios o para liderar comités nacionales de emergencia que coordinan la respuesta a la pandemia; y (vi) tareas de vigilancia, las cuales abarcan el patrullaje de calles, el manejo de centros de contención y la participación en barreras sanitarias en el territorio nacional para asegurar el cumplimiento de las medidas de aislamiento social⁴⁸. Son las tareas de gestión política de la crisis y las tareas de vigilancia, las que más están en

⁴⁸ ACACIO, I., MADEIROS, A., art. cit.

contradicción con el papel que deben tener las Fuerzas Armadas en democracia⁴⁹.

De acuerdo con el Instituto Nacional de Derechos Humanos (en adelante INDH), a un año del 18 de octubre, dicha institución «ha presentado 2.520 querellas por violaciones a los derechos humanos en todo Chile, que consideran a 3.203 víctimas de vulneraciones, por hechos ocurridos entre el 18 de octubre de 2019 y el 18 de marzo de 2020»⁵⁰. Las querellas presentadas por el INDH se dirigen principalmente contra funcionarios de Carabineros, con dos mil trescientos cuarenta casos, luego sigue el Ejército con noventa y siete y la Policía de Investigaciones (PDI) con treinta y cuatro. En mayo de 2021 solo treinta y una causas han sido formalizadas y existen setenta y dos funcionarios imputados a nivel nacional. A su vez, el Informe Anual 2019, el instituto señaló unánimemente, que estamos frente a actos que no son abusos de poder esporádicos, no son incidentes aislados, agregando que son actos que se repiten en el tiempo y el espacio⁵¹.

El 12 de diciembre del 2019, la misión del Alto Comisionado de la ONU dio a conocer su informe sobre la visita a Chile entre el 30 de octubre y 22 de noviembre del mismo año. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH-OHCHR) considera que, «en su actuación, Carabineros y el Ejército no han adherido a las normas y estándares internacionales de derechos humanos relacionados con la gestión de las asambleas y el uso de la fuerza»⁵². Al mismo tiempo, se ha recopilado información sobre:

«133 actos de tortura y malos tratos. En la mayoría de estos casos, los presuntos autores son miembros de Carabineros. La mayoría de estos casos tuvieron lugar durante el arresto, el traslado a los centros de detención o durante la detención. Durante

⁴⁹ DIAMINT, R. «¿Quién custodia a los custodios? Democracia y uso de la fuerza en América Latina». *Nueva Sociedad*, n.º 278, noviembre-diciembre 2018.

⁵⁰ INSTITUTO NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, *op. cit.*, 2020.

⁵¹ INSTITUTO NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, *op. cit.*, 2019.

⁵² INSTITUTO NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, *op. cit.*, 2019: 33.

el estado de emergencia y bajo el toque de queda, las personas privadas de libertad también sufrieron presuntas torturas y malos tratos en vehículos militares y/o policiales. La ACNUDH también documentó una serie de casos de tortura que involucran a personal militar»⁵³.

C) CONFIANZA INSTITUCIONAL HACIA LAS FUERZAS ARMADAS: PERCEPCIÓN SOCIAL

Los datos muestran que, a partir de 2010, la confianza hacia las principales instituciones ha ido en declive, lo que ha sido definido como una crisis (Gráfico 9.2)⁵⁴. Si bien, antes de 2010, las instituciones que mostraban mayor desconfianza eran los partidos políticos, el gobierno y el Congreso, desde 2010 hay un punto de quiebre que afectará a todas las instituciones públicas relevantes. «Los datos revelan que, luego de un leve aumento entre 2008 y 2010, la confianza ha descendido en Chile de manera sostenida, para todas las instituciones analizadas. Las Fuerzas Armadas y de Orden, así como las organizaciones religiosas, muestran las mayores caídas en el período»⁵⁵.

Latinobarómetro ha venido desarrollando series de tiempo desde 1995 para medir el nivel de confianza de las principales instituciones del país. Con respecto a las Fuerzas Armadas, puede observarse la variación específica en la última década (Gráfico 9.3).

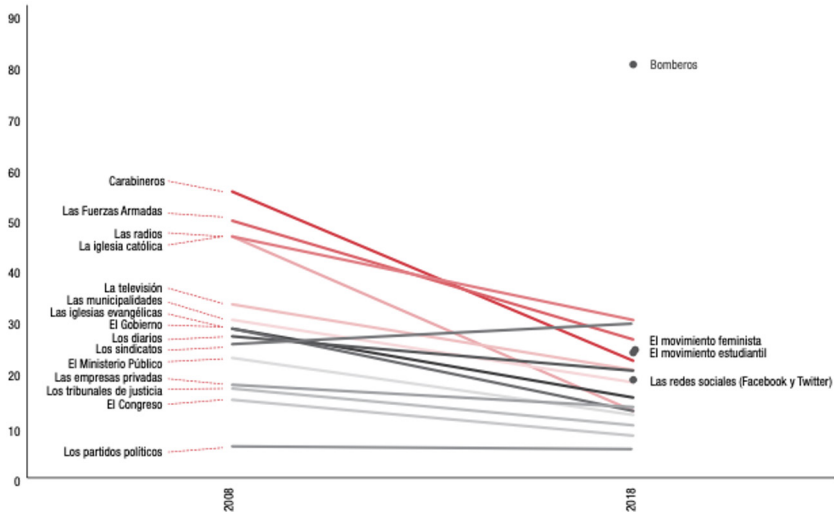
El deterioro de la confianza institucional de las Fuerzas Armadas en los últimos años ha estado asociado a escándalos de corrupción, cuestionamientos a la transparencia en el uso de recursos, el espionaje a periodistas que investigaron y denunciaron casos de corrupción en el caso «milicogate», el uso excesivo de la fuerza y violaciones de derechos humanos en contexto del rol en asuntos internos tales como el conflicto entre el Estado y los

⁵³ INSTITUTO NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, *op. cit.*, 2019: 16.

⁵⁴ LATINOBARÓMETRO (2020). «Informe CHILE 1995-2020». <https://www.latinobarometro.org>.

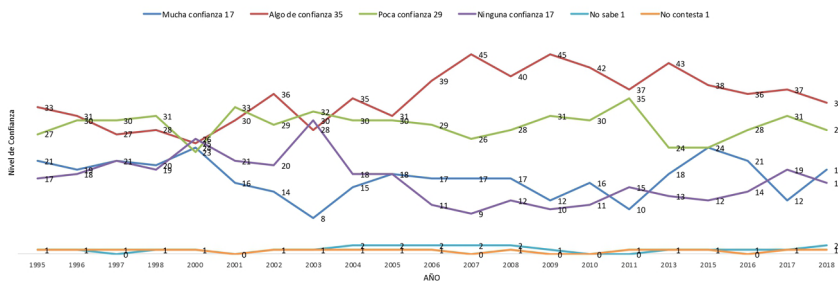
⁵⁵ PNUD. *Diez años de auditoría a la democracia: Antes del estallido*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Santiago de Chile, 2019.

Gráfico 9.2
Confianza en Instituciones 2008-2018



Fuente: PNUD. 2019. Diez años de auditoría a la Democracia. Antes del estallido. Santiago: PNUD.

Gráfico 9.3
Confianza en las Fuerzas Armadas (1995-2018)



Fuente: Elaboración propia con datos de Latinobarómetro.

pueblos indígenas en la macro zona sur del país, el estallido social de 2019 y el control del orden público dado el estado de excepción decretado en marzo de 2020 a causa de la pandemia⁵⁶.

5. Reflexiones Finales

El papel de las Fuerzas Armadas chilenas en el siglo XXI debe analizarse en el contexto político-institucional del país. Chile recibe el nuevo siglo en un proceso democratizador luego de 17 años de autoritarismo, donde las Fuerzas Armadas tuvieron un rol en el quiebre de una larga tradición democrática, y en la constitución de un gobierno que reconfiguró la institucionalidad a través de la constitución política de 1980, y con ellos la matriz socio política. Esta nueva institucionalidad diseñada por el autoritarismo significó un límite a la democracia, al concebirla como «protegida y tutelada» por las propias Fuerzas Armadas.

El camino democratizador de Chile se basó en las reformas constitucionales de 1989 y 2005. El rol de tutela de las Fuerzas Armadas fue abordado en la reforma constitucional de 2005, así como en las reformas legales de 2010 y 2011, que actualizaron la institucionalidad del ministerio de Defensa y del ministerio del Interior y Seguridad Pública. A pesar de estas reformas, las Fuerzas Armadas conservan grados importantes de autonomía, que se ejemplifican en su incidencia en las políticas públicas y el presupuesto. La militarización de conflictos internos, y el rol que algunos gobiernos han querido asignarles en materias de narcotráfico, crimen organizado y orden público, nos hace repensar las definiciones de seguridad y poder de seguridad que aún están en la

⁵⁶ INFOBAE (24 de Febrero de 2021). Militares se suman a patrullajes tras aumento de violencia en el sur de Chile. *Infobae*. <https://www.infobae.com/america/agencias/2021/02/24/militares-se-suman-a-patrullajes-tras-aumento-de-violencia-en-el-sur-de-chile/>; SEPÚLVEDA, N. (9 de abril de 2021), «Espionaje del Ejército a Mauricio Weibel: Fiscalía indaga monitoreo militar a otros cinco periodistas», *CIPER Chile*. <https://www.ciperchile.cl/2021/04/09/espionaje-del-ejercito-a-mauricio-weibel-fiscalia-indaga-monitoreo-militar-a-otros-cinco-periodistas/>.

legislación. Así también, los escándalos de corrupción, falta de transparencia y acciones relativas a espionaje de periodistas, pone en cuestión el papel que las Fuerzas Armadas están teniendo en Chile.

El proceso constituyente será un escenario propicio para generar un nuevo pacto social en el país, y el tema de seguridad y defensa, y su institucionalidad, será una de las materias a abordar. Las propuestas tienden a la democratización y la profundización del control civil, en lo que se ha denominado la *desconstitucionalización* de las materias de seguridad y defensa, reafirmando el rol no deliberante de las instituciones armadas⁵⁷. También se ha puesto sobre la mesa, la necesidad de desarrollar una estrategia de seguridad nacional democrática. Nuevos y grandes desafíos para el siglo XXI en cuanto al papel de las Fuerzas Armadas en democracia.

Bibliografía

- ACACIO, I., MADEIROS, A., «The militarization of responses to COVID-19 in Democratic Latin America», *Revista Administración Pública* 55 (1), 2020. Consultado en febrero 2021. <https://doi.org/10.1590/0034-761220200475>.
- AGÜERO, F., FUENTES, C., *Influencias y resistencias: Militares y poder en América Latina*. Editorial Catalonia, Santiago de Chile, 2009.
- ARAUJO, K., *Hilos Tensados. Para leer el octubre chileno*. Editorial Usach, Santiago de Chile, 2020.
- ATRIA, F., SALGADO, C., WILENMANN, J., *Democracia y neutralización. Origen, desarrollo y solución de la crisis constitucional*. Editorial LOM, Santiago de Chile, 2017.
- BAEZA, J., ESCUDERO, M. C., «El combate al narcotráfico en Chile y sus fronteras. Un asunto no militar como principio político y constitucional», en NAMIHAS, S. (ed.), *La reconfiguración del fenómeno del*

⁵⁷ CONTRERAS, P., SALAZAR, S., «Desconstitucionalizar...», art. cit.; CONTRERAS, P., SALAZAR, S., «Obedientes y...», art. cit.; FUENTES, C. (24 de abril de 2021). Un imperativo democrático: la subordinación y no deliberación de las instituciones armadas. CIPER Chile. <https://www.ciperchile.cl/2021/04/24/un-imperativo-democratico-la-subordinacion-y-no-deliberacion-de-las-instituciones-armadas/>.

- narcotráfico en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú*. Konrad Adenauer y la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2017.
- BAEZA, J., ESCUDERO, M. C., «Las Fuerzas Armadas y sus capacidades polivalentes para las misiones distintas a la guerra. Funciones para el futuro», en NAMINHAS, S. (ed.), *El nuevo rol de las Fuerzas Armadas en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú*. Fundación Konrad Adenauer y Pontificia Universidad Católica de Perú, Lima, 2018.
- BAEZA, J., WEHNER, L., «Los desafíos de la seguridad para Chile: definiciones para escenarios múltiples», en *Revista de Estudios de Seguridad Internacional*, vol. 4 (1), 2018, pp.19-35.
- BANCO MUNDIAL (2019), *Gasto militar (% del PIB)*. <https://datos.bancomundial.org/indicador/MS.MIL.XPND.GD.ZS>.
- BASOALTO, H. (21 octubre 2019), «“La verdad es que no estoy en guerra con nadie”: General Iturriaga se desmarca de dichos del presidente Piñera», *La Tercera*. <https://www.latercera.com/nacional/noticia/la-verdad-no-estoy-guerra-nadie-general-iturriaga-se-desmarca-dichos-del-presidente-pinera/870824/>.
- BERMÚDEZ, J., «Probidad y transparencia en defensa, un desafío permanente», *Escenarios actuales*, 2020: 33-44.
- BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL (9 febrero 2011), Crea el ministerio del interior y seguridad pública y el servicio nacional para la prevención y rehabilitación del consumo de drogas y alcohol, y modificadiversos cuerpos legales. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idnorma=1021537>.
- (21 febrero 2011). Historia de la Ley n.º 20.502. <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/4592/>.
- (15 de noviembre). Acuerdo por la Paz y la Nueva Constitución. https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/76280/1/Acuerdo_por_la_Paz.pdf.
- CONTRERAS, P., SALAZAR, S., «“Obedientes y No Deliberantes”: Fuerzas Armadas, Autonomía y Control Democrático en Chile», en *Revista Ius Et Praxis*, 26(2), 2020, pp. 232-253.
- «Desconstitucionalizar Para Democratizar: Las Fuerzas Armadas Y Las Policías En La Nueva Constitución», *Política. Revista de Ciencia Política*, 58 (1), 2020, pp.5-28. doi:10.5354/0716-1077.2020.61560
- DAMMERT, L., SAZO, D., «Scapegoats of the 2019 Chilean Riots: From Foreign Intervention to Riff-Raff Involvement», *SAIS Review of International Affairs*, 40(2), 2020, pp. 121-135. doi:10.1353/sais.2020.0029.

- DÁVILA, M., CÁRCAMO, R., «Fuerzas Armadas y su control institucional y administrativo», en *Revista de Ciencia Política*, 58(1), 2020, pp.103-130. doi:10.5354/0716-10772020.61593
- DIAMINT, R., «¿Quién custodia a los custodios? Democracia y uso de la fuerza en América Latina», *Nueva Sociedad*, n.º 278, noviembre-diciembre 2018.
- ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD Y DEFENSA (2012).
- EYZAGUIRRE, N., FIGUEROA, P., JORDÁN, T., *El necesario cambio del régimen político: Hacia un presidencialismo parlamentario*, FLACSO, Santiago de Chile, 2020.
- FIGUEROA, P., *Gobernabilidad Democrática y Seguridad*, Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 2020.
- FIGUEROA, P., JORDÁN, T., «Convergencia Deliberativa: La participación ciudadana en el cambio constitucional, Chile 2016», en *Polis Revista Latinoamericana*, vol, 20, n.º58: 13-36,2021. <http://dx.doi.org/10.32735/S0718-6568/2021-N58-1579>.
- FUENTES, C., *La transición de los militares: relaciones civiles-militares en Chile, 1990-2006*, Editorial LOM, Santiago de Chile, 2006.
- *El Pacto: poder, constitución y prácticas políticas*. Ediciones UDP, Santiago de Chile, 2013, PP. 263.
- (24 de abril de 2021). *Un imperativo democrático: la subordinación y no deliberación de las instituciones armadas*. CIPER Chile. <https://www.ciperchile.cl/2021/04/24/un-imperativo-democratico-la-subordinacion-y-no-deliberacion-de-las-instituciones-armadas/>.
- GARRETÓN, M., ESPINOZA, M., «¿Reforma del estado o cambio en la matriz socio-política? el caso Chileno», en *Perfiles Latinoamericanos*, vol. 5: 133-170, 1992.
- GODOY, O., «La transición chilena a la democracia pactada», *Estudios Públicos*, 1999, p. 74.
- GOLSWORTHY, J., CAROCA, P., «Transparencia en las Fuerzas Armadas: el caso del Ejército de Chile», *Escenarios Actuales*, 2021, pp. 123-137.
- HEISS, C., «Desafíos de los Estados de Excepción en el Proceso Constituyente», *Revista de Ciencia Política*, 58(1), 2020, pp. 57-71.
- HEISS, C., SZMULEWICZ, E., «La Constitución Política de 1980», en HUNNEUS, C. y AVENDAÑO, C. (eds.), *El sistema político de Chile*, Editorial LOM, Santiago de Chile, 2018, pp. 57-83
- HUNNEUS, C., *El régimen de Pinochet*, Editorial Sudamericana, Santiago de Chile, 2000.
- *La democracia semisoberana: Chile después de Pinochet*. Taurus, Santiago de Chile, 2014.

- INFOBAE (24 de febrero de 2021), «Militares se suman a patrullajes tras aumento de violencia en el sur de Chile», *Infobae*. <https://www.infobae.com/america/agencias/2021/02/24/militares-se-suman-a-patrullajes-tras-aumento-de-violencia-en-el-sur-de-chile/>.
- INSTITUTO NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. *Informe anual: Sobre la situación de los Derechos Humanos en Chile en el contexto de la crisis social*. Instituto Nacional de Derechos Humanos, Santiago, 2019.
- INSTITUTO NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS (19 febrero 2020). *INDH entrega nuevo reporte de cifras a cuatro meses de iniciada la crisis social*. <https://www.indh.cl/indh-entrega-nuevo-reporte-de-cifras-a-cuatro-meses-de-iniciada-la-crisis-social/>.
- JOCELYN-HOLT, A., «La transición pactada y el modelo político actual», *Revista Némesis*, vol. 4(4), 2004, pp.45-50.
- JORDÁN, T., «Siete Tesis sobre una Nueva Constitución y una Propuesta», en Clapes-UC (dir.), *Ideas para el Debate*, Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, 2015, n.º 3, pp. 105-112, 2015.
- LA VANGUARDIA (21 de octubre 2019). «Toque de queda y militares en las calles, un “déjà vu” del Chile de Pinochet: Chile protestas (crónica)», *EFE*. <https://www.lavanguardia.com/vida/20191021/471114454964/toque-de-queda-y-militares-en-las-calles-un-deja-vu-del-chile-de-pinochet.html>.
- LATINOBARÓMETRO (2020). *Informe CHILE 1995-2020*. <https://www.latinobarometro.org>.
- LINZ, J., STEPAN, A., *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, MD: The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1996
- MACLEAN, N., *Democracy in chains. The deep history of the radical right's stealth plan for America*, Penguin Books, New York, 2018, pp.159-160.
- MARES, D., MARTINEZ, R., *Debating Civil-Military Relations in Latin America (Sussex Library of Study: New Perspectives on Latin America Society, Culture, History)*. Sussex Academic Press, UK, 2013.
- MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL (26 de febrero de 2014). *Libro de la Defensa 2010*. <https://www.defensa.cl/libro-de-la-defensa-nacional-de-chile/libro-de-la-defensa-2010/>.
- MEDEIROS, A. (4 de febrero de 2021). *Militarización en América Latina en tiempos de Covid-19. CIPER Chile*. <https://www.ciperchile.cl/2021/02/04/militarizacion-en-america-latina-en-tiempos-de-covid-19/>.
- MORALES, M., «Participación, Representación, Confianza Institucional y Escándalos Públicos», *Análisis Político*, 33(98), 2020, pp. 3-25

- NINA, A., «La doctrina de seguridad nacional y la integración latinoamericana», en *Nueva Sociedad*, n.º 27, noviembre-diciembre 1979, pp. 33-50 y pp. 75.
- OFICINA DEL ALTO COMISIONADO PARA LOS DERECHOS HUMANOS (2019). *Informe sobre la Misión a Chile: 30 de octubre-22 de noviembre de 2019*. Santiago: Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. https://www.ohchr.org/Documents/Countries/CL/Report_Chile_2019_SP.pdf.
- PERRICONE, A., «Fortalecimiento de la capacidad operativa de las FF.AA. frente a catástrofes y emergencias: el potencial olvidado de la defensa civil», *Política y Estrategia*, 2020, pp. 99-126.
- PROGRAMA DE GOBIERNO MICHELLE BACHELET. 2006-2010 (18 de octubre de 2005). https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/13433/1/2005_programa-MB.pdf.
- REYES, C., GALLARDO, R. (21 de noviembre de 2019). «Piñera afirma que “es posible que en algunos casos” no se hayan cumplido los protocolos de uso de la fuerza por parte de las fuerzas armadas y de orden», *La Tercera*. <https://www.latercera.com/politica/noticia/pinera-afirma-posible-casos-no-se-hayan-cumplido-los-protocolos-uso-la-fuerza-parte-las-fuerzas-armadas-orden/910136/>.
- RIFFO, F., PÉREZ, D., SALAZAR, C., ACUÑA, A., «¿Qué influye en la confianza en las instituciones? Evidencia empírica para Chile», *Revista Facultad de Ciencias Económicas: Investigación y Reflexión*, 27(2), 2019, pp. 83-104.
- SANTOS, E., «Financiamiento de la fuerza militar y uso de sus recursos», *Revista de Ciencia Política*, 58(1), 2020, pp.151-178. doi:10.5354/0716-1077.2020.61595
- SEHNBRUCH, K., SIAVELIS, P., *El Balance: 20 años de Concertación*, Editorial Catalonia Santiago, Chile, 2014.
- SEPÚLVEDA, N. (9 de abril de 2021), *Espionaje del Ejército a Mauricio Weibel: Fiscalía indaga monitoreo militar a otros cinco periodistas*. CIPER Chile.
- SOMMA, N., BARGSTEAD, M., DISI, R., MEDEL, R., «No water in the oasis: the Chilean Spring of 2019-2020», *Social Movement Studies*, 1-8, 2020.
- VALENZUELA, A., *El quiebre de la democracia en Chile*. FLACSO., Santiago de Chile, 1989.
- VALENZUELA, A. y VALENZUELA, S., *Los Orígenes de la Democracia. Reflexiones Teóricas sobre el caso de Chile*. Santiago: Centro de Estudios Públicos, 1983.

VARAS, A., «Seguridad nacional: un significativo vacío», *Revista de Ciencia Política*, 58(1), 2020, pp. 29-56. doi:10.5354/0716-10772020.61561

YOPO, M., «La Ley 20.424 y la organización de la Defensa: una apuesta con límites», *Revista Política*, 2020, pp. 131-150.

Capítulo 10

■ Colombia y la perspectiva de sus Fuerzas Militares en el siglo XXI

SAMUEL RIVERA-PÁEZ

1. Introducción

La violencia ha sido parte de la vida cotidiana de la sociedad colombiana durante, prácticamente, toda su historia como Estado-Nación. Durante el siglo XIX, el país vivió nueve guerras civiles causadas por diversos fenómenos políticos, sociales y económicos. Posteriormente, en la primera parte del siglo XX experimentó una etapa de bandolerismo que, años más tarde, desembocó en un período denominado *La Violencia*, que produjo cerca de 200.000 muertos. Adicionalmente, entre 1932 y 1933, se vio envuelto en un conflicto bélico de carácter internacional con el Perú y participó, entre 1950 y 1955, como parte de las fuerzas multinacionales de las Naciones Unidas, con tropas terrestres y unidades navales en la guerra de Corea¹. Desde 1964, el país ha vivido un nuevo conflicto armado irregular, caracterizado por el uso extremo de la fuerza por parte de diversos grupos armados no estatales. Este conflicto contemporáneo tiene profundas raíces sociales, políticas y económicas que demuestran, sobre todo, la falta de gobernabilidad y el déficit en el monopolio de las armas por parte del Es-

¹ BRISCOE, C. H., «Across the Pacific to War: The Colombian Navy in Korea, 1951-1955», *Veritas* (2) 4, 24-29, 2006; ATEHORTÚA, A., Colombia in Korea s war. *Folios*, (27), 63-76, 2008.

tado². A finales del siglo xx, el país estaba a punto de convertirse en un Estado fallido debido a su débil reacción contra las principales amenazas internas: la guerrilla, las organizaciones denominadas paramilitares y el crimen organizado dedicado principalmente a la producción y comercio de drogas ilícitas —clorhidrato de cocaína y marihuana—³. Desde el año 2002, las relaciones diplomáticas entre Colombia y algunos de sus vecinos, especialmente Venezuela, se deterioraron, generando un estado de crisis diplomática casi permanente en la región. Algunos actores geopolíticos extra regionales, como Rusia, Estados Unidos e Irán, han jugado un papel relevante en esta situación.

Siendo así, este capítulo se enfoca a presentar algunos aspectos del contexto de la seguridad y la defensa en Colombia y cómo las fuerzas militares colombianas (en adelante FMC) interactúan en ese entorno, asumiendo los roles y misiones que les son impuestos. Concluye que, aunque existen motivos suficientes para mantener esa presencia activa de las fuerzas militares en muchas regiones alejadas de los principales centros urbanos, la mejor contribución para Colombia es trabajar en la consolidación de la democracia, evitar el uso político del sector de la seguridad y desmilitarizar los discursos en las relaciones sociales que rigen la sociedad de muchas formas. De esta manera, será posible generar confianza y ejecutar una profunda transformación social que permita al país fortalecer el Estado Social de Derecho. Por ello, en una primera sección se analiza el contexto actual de la seguridad y la defensa en Colombia, identificando elementos propios de la organización y de las amenazas a las que se enfrenta la sociedad colombiana. En una segunda sección, se revisan elementos propios de la respuesta estatal, en forma de las misiones, frente a ese contexto y por último, se presentan algunas reflexiones finales.

² BUSHNELL, D., *The making of modern Colombia: A nation in spite of itself*. Berkeley: University of California Press, 1993; PALACIOS, M. y SAFFORD, F., *Historia de Colombia. País fragmentado, sociedad dividida*. Bogotá: Universidad de los Andes, 2012.

³ MENKHAUS, K., «State fragility as a wicked problem», *Prism (Center for Complex Operations)* 1 (2): 85-100, 2010.

2. El contexto de la seguridad y la defensa en la Colombia del siglo XXI

El contexto de la seguridad y la defensa en Colombia está determinado por el mandato constitucional, las amenazas existentes y algunas situaciones particulares que determinan la mentalidad de la sociedad y los diferentes gobiernos en estos temas. En relación con la misión de las FMC, la constitución política, en su artículo 217 da cabida a su existencia y estipula las tareas que la nación considera deben cumplir:

La Nación tendrá para su defensa unas Fuerzas Militares permanentes constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. Las Fuerzas Militares tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional⁴.

Frente a lo segundo, Colombia se enfrenta, principalmente, a tres tipos de amenazas en materia de seguridad: la guerrilla, el crimen organizado y las amenazas interestatales tradicionales. Éstas, se articulan de diversas formas con dos fenómenos que las potencian: el narcotráfico y la corrupción. Imponiendo retos a la sociedad en su conjunto⁵. Siguiendo a Hoffman, esta configuración de amenazas se pueden caracterizar como *amenazas híbridas* una vez que este entorno muestra el empleo simultáneo y adaptativo de «una mezcla fusionada de armas convencionales, tácticas irregulares, terrorismo y comportamiento criminal en el espacio de batalla para obtener... objetivos políticos» contra el régimen colombiano⁶. Esa configuración fomenta la *securitización* y empleo de las fuerzas militares para contener este tipo de amenazas.

⁴ CONGRESO DE LA REPÚBLICA; *Constitución Política de Colombia*, 2021. Recuperado desde: www.senado.gov.co.

⁵ BORRERO, A., «Las Amenazas a la Seguridad Nacional», en *Desafíos para la seguridad y defensa nacional de Colombia: Teoría y praxis*, de J. CUBIDES y J. JIMÉNEZ, 73-109. Bogotá: Editorial Escuela Superior de Guerra, 2018.

⁶ HOFFMAN, F., «Hybrid vs. Compound War», *Armed Forces Journal*, 2009.

En el aspecto externo, la falta de delimitación de las fronteras marítimas con Venezuela y Nicaragua ha sido la principal fuente de incertidumbre hacia una posible confrontación internacional tradicional. Hoy en día, este contexto es aún más complejo una vez que esos países son gobernados por regímenes que no fomentan las prácticas democráticas, rechazan los acuerdos internacionales establecidos con Colombia y con otros vecinos, y estructuran alianzas que afectan el complejo de seguridad regional tradicional⁷. En el contexto interno, los movimientos guerrilleros; el narcotráfico y la capacidad de las organizaciones armadas ilegales dedicadas a esta actividad; la falta de presencia efectiva de muchas de las instituciones del Estado en muchas regiones rurales del país y los altos niveles de corrupción, son las amenazas más críticas para la consolidación de la seguridad pública en todo el territorio nacional. De otra parte, la influencia de Estados Unidos en los asuntos de seguridad y de política exterior en los países de la región, la relación estrecha de Colombia con ese país en materia de seguridad y defensa y la presencia actual de otras potencias mundiales con interés geopolítico en la región, afectan las decisiones que se toman en el país.

El caso de Venezuela es el más crítico de todos. Desde el inicio de la vida republicana, las controversias territoriales entre ambas naciones han desafiado el uso de soluciones militares. Tras varios años de construcción de escenarios de integración comercial para resolver estas controversias de manera pacífica, las divergencias ideológicas de comienzos del siglo XXI derivadas de los gobiernos de izquierda en Venezuela y de derecha en Colombia han provocado la peor etapa de las relaciones entre ambas naciones⁸. Una vez que el movimiento populista bolivariano de Hugo Chávez llegó al poder, sus partidarios cambiaron la constitución. En concreto, el Título II de la Constitución de la República Bolivariana

⁷ BUZAN, B. y WÆVER, O., *Regions and powers: the structure of international security*. Cambridge University Press, 2003.

⁸ En la primera década del siglo XXI, hubo una ola de gobiernos progresistas en América Latina, que contrastó con gobiernos de marcado carácter neoliberal en Colombia. En este sentido, los gobiernos de algunos países vecinos prestaron apoyo financiero y logístico a los grupos guerrilleros por afinidad ideológica.

de Venezuela establece que el territorio actual del país incluye todos aquellos territorios —incluyendo vastas regiones del norte y el este de Colombia— reconocidos por la Capitanía General de Venezuela en 1777. Existen evidencias creíbles que entre los objetivos estratégicos del gobierno de Venezuela está generar de-estabilización en la gobernabilidad de Colombia, para promover el desarrollo del modelo bolivariano⁹. Desde el ataque en 2008, al campamento de Raúl Reyes —segundo al mando de las FARC— ubicado en territorio ecuatoriano, el entonces presidente Chávez, acusó a Colombia de ser una amenaza militar. Colombia ha liderado el esfuerzo por condenar los abusos de poder del régimen en Venezuela y ha apoyado sin reservas los esfuerzos de Estados Unidos por desalojar del poder al presidente Nicolás Maduro en ese país. Podría ser sólo retórica, pero hoy las relaciones diplomáticas entre los dos países están rotas, y las amenazas de uso de la fuerza forman parte del discurso político, diplomático y militar a ambos lados de la frontera. La presencia de muchos líderes guerrilleros y disidentes de las FARC en territorio venezolano, la empatía ideológica entre algunos de estos grupos y la dirigencia venezolana, y la confluencia de intereses entre el gobierno bolivariano venezolano y algunos grupos de insurgentes y delinquentes en torno al narcotráfico son hoy importantes preocupaciones para los gobiernos de Colombia y Estados Unidos. Una migración masiva (1,8 millones de personas aproximadamente) de Venezuela a Colombia en los últimos tres años, y la participación de ciudadanos venezolanos en las protestas sociales en Colombia durante el 2019 y 2020, han complicado aún más la situación.

En el caso de Nicaragua, el fallo de la Corte Internacional de Justicia (CIJ) en contra de los intereses colombianos en el mar Caribe se convirtió en un asunto problemático en las relaciones internacionales y de seguridad nacional. Colombia rechazó, con

⁹ ILLERA, O., «La política exterior de Chávez. La proyección de la revolución Bolivariana en las relaciones internacionales», *Desafíos*, 12, 2005: 209-240; RODRIGUEZ DURAN, R. F. y ITO, J. C., «La frontera colombo-venezolana: dos visiones divergentes», en A. MOLANO ROJAS (ed.), *Fronteras en Colombia como zonas estratégicas: Análisis y perspectivas* (pp. 165-183). Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga, 2016.

argumentos válidos la aplicabilidad del fallo y continúa buscando una solución bilateral. Sin embargo, las alianzas de ambos países (Venezuela y Nicaragua) con actores globales fuera de la región (Rusia e Irán en particular) han aumentado la tensión. Entre octubre y noviembre de 2013 aviones de combate rusos sobrevolaron sin autorización el territorio colombiano. Volaron dos veces entre Caracas (Venezuela) y Managua (Nicaragua). Esta situación se ha vuelto a presentar en agosto de 2019, abril de 2020 y julio de 2021. Además, en diciembre de 2018 las tropas venezolanas y rusas desarrollaron ejercicios conjuntos en territorio venezolano con el fin de prepararse para una posible invasión patrocinada por Estados Unidos desde Colombia.

En cuanto al contexto interno, desde 1964, Colombia ha estado envuelta en un conflicto armado interno con presencia de diferentes tipos de actores, grupos guerrilleros, grupos paramilitares, narcotraficantes y organizaciones criminales transnacionales. Durante la Guerra Fría, surgieron en Colombia al menos nueve grupos guerrilleros comunistas, maoístas, proindígenas y nacionalistas diferentes¹⁰. Durante muchos años, los gobiernos comunistas fueron la principal fuente de apoyo financiero. Sin embargo, tras la caída del Muro de Berlín, el esfuerzo logístico necesario para llevar a cabo la guerra ha sido la excusa de los grupos guerrilleros para emprender actividades ilegales con el fin de obtener recursos financieros. El secuestro, la extorsión, el narcotráfico, la minería ilegal y el tráfico de armas, municiones y explosivos, entre otros, son las fuentes de ingresos predominantes.

La delincuencia organizada transnacional constituye otra amenaza sustancial para el país. Existen principalmente dos tipos de organizaciones criminales: los cárteles de la droga y *las bandas criminales*. Los primeros son organizaciones que tienen su origen en los cárteles tradicionales de los años ochenta, mientras que las

¹⁰ Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) (1964-2016) el Ejército de Liberación Nacional (ELN) (1964-actualidad); el Ejército Popular de Liberación (1967-actualidad); el Movimiento 19 de Abril (M-19) (1970-1990); el Movimiento Armado Quintín Lame (1984-1991), y el Ejército Revolucionario Guevarista (1992-2008), entre otros.

segundas son remanentes de grupos paramilitares. Ambas tienen relación directa con la producción, comercio y distribución de drogas ilegales. Podría afirmarse que estos grupos criminales son los remanentes de los grupos paramilitares que no se desmovilizaron entre 2002 y 2007 cuando se hicieron acuerdos con ellos y que hoy se dedican a captar rentas derivadas de actividades ilegales y a cooptar administraciones locales y regionales.

Por otra parte, las tres últimas décadas también han configurado el contexto sobre los temas de seguridad y defensa que impactan a las fuerzas militares en el escenario contemporáneo. Al menos dos temas deben ser considerados en este análisis. Primero, el nivel de polarización política que ha originado que los temas de seguridad direccionen de múltiples formas el debate político y segundo, la compleja situación derivada en el aumento del área de coca cultivada en el país, la presencia de carteles de droga mexicanos y los efectos en la política exterior del país. Otros dos temas, la disputa por la legitimidad de las instituciones del Estado, en particular las fuerzas militares y de policía en el marco del funcionamiento de la justicia transicional en el post-acuerdo con las FARC; y los efectos económicos y sociales asociados a la pandemia del COVID 2019 han afectado la imagen de las instituciones militares y de policía, y puesto sobre la mesa un debate sobre el alcance de las funciones que las primeras deben cumplir en materia de seguridad interna.

En relación con el nivel de polarización política, los acuerdos de La Habana y la seguridad en Colombia fueron asuntos claves en la campaña presidencial de 2018, que dio como ganador a Iván Duque. Si bien, una vez firmados los acuerdos de la Habana era de esperarse que los índices de violencia se redujeran por sustracción de uno de los actores más violentos, las FARC, la realidad es diferente y los niveles de violencia en algunas regiones se mantienen en estándares similares o se han empeorado. Aproximadamente ciento cincuenta miembros del EPL, así como cuatro mil miembros del ELN y tres mil combatientes de las disidencias de las FARC que no aceptaron o se retiraron de los acuerdos alcanzados en 2016 (MDN, 2019) y las organizaciones de crimen organizado transnacional (COT) asociadas al tráfico de Drogas se

disputan el control sobre corredores de movilidad y zonas de cultivo donde antes hacían presencia las FARC¹¹. A partir de esta disputa, se han presentado fenómenos de violencia que han avivado el debate político sobre asuntos de seguridad. El primero está asociado a que, según informes del mismo Estado, entre enero de 2016 y enero de 2020 habían sido reportados, al menos trecientos sesenta y seis casos de homicidios de líderes sociales y defensores de derechos humanos¹². Si bien, estos homicidios han ocurrido solo ciento noventa y uno (17,02%) de los mil doscientos veintidós municipios del país, la percepción ha sido que el Estado colombiano no puede garantizar la vida en todo el territorio nacional. Como lo evidencian algunas cifras del Ministerio de Defensa, la tasa de homicidios paso de 25,4 a 25,7 homicidios por cada 100.000 habitantes entre enero de 2016 y diciembre de 2019 y se presentó un aumento de veinticuatro casos de homicidios colectivos (masacres) para el mismo período pasando de nueve a treinta y tres casos registrados¹³.

La producción y comercialización de drogas ilícitas, se constituye en otro elemento clave en la dinámica de seguridad en Colombia. Desde la perspectiva colombiana, el narcotráfico es un fenómeno importante que articula todas las amenazas de seguridad externas e internas e incide en la destrucción del tejido social, en las relaciones exteriores y afecta el comercio. El tráfico de cocaína desde Colombia, en la década de 1980, y el violento recrude-

¹¹ La política de seguridad nacional emitida por el gobierno del presidente Iván Duque estima que estas bandas tienen alrededor de 1.600 efectivos. Se dedican al tráfico de drogas y de personas, a otras actividades ilegales y a la cooptación de contrataciones oficiales en algunas administraciones locales y regionales. MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL; *Política de Defensa y Seguridad*. Ministerio de Defensa Nacional. www.mindefensa.gov.co. 2019: 23.

¹² CONSEJERÍA PRESIDENCIAL PARA LOS DERECHOS HUMANOS Y ASUNTOS INTERNACIONALES, *Informe de homicidios contra Líderes Sociales y Defensores de Derechos Humanos*. Bogotá: CPDDHH, 2020.

¹³ Los homicidios colectivos se definen como aquellos hechos en los cuales resultan muertas cuatro o más personas en hechos ilícitos en el mismo lugar, la misma hora, por los mismos autores y en personas en estado de indefensión. MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, *Política de Defensa y Seguridad*. Ministerio de Defensa Nacional. www.mindefensa.gov.co. 2021 (MDN, 2021).

cimiento de las acciones de los grupos guerrilleros en la década de 1990, tras el fin de la Guerra Fría, llevaron al gobierno colombiano a reforzar sus vínculos con Washington DC. La idea de que el país se convirtiera en un Estado fallido dio lugar a una iniciativa crucial, conocida como *Plan Colombia*, para resolver el problema. Inicialmente, se trataba de una estrategia de asistencia internacional de seis años para eliminar el narcotráfico y promover el desarrollo social y económico. Como parte de la *guerra contra las drogas*, la idea era lograr el control militar del territorio para reducir las cantidades de droga que iban a Estados Unidos y Europa. También tendría un impacto frente a la confrontación guerrillera. Entre 1998 y 2008, «la ayuda estadounidense a Colombia ha sumado 6.495 millones de dólares y ha incluido las siguientes asignaciones Ayuda militar y policial (5.500 millones de dólares); ayuda económica y social (1.200 millones de dólares); equipamiento militar (1.300 millones de dólares); operaciones antidroga (176 millones de dólares); y asistencia humanitaria y cívica (871.975 dólares)»¹⁴. La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC por sus siglas en inglés) informa que en 2019 Colombia tenía la mayor superficie de cultivos de hoja de coca (unas 200.000 hectáreas) y era el mayor productor de clorhidrato de cocaína del mundo, con una capacidad potencial de producción de unas 1.300 toneladas/año¹⁵. Los estudiosos estiman que el narcotráfico representa aproximadamente el 2% del PIB de Colombia (6,3 mil millones de dólares del PIB total de 309 mil millones de dólares). Sólo este negocio ilícito ha producido alrededor de 45.000 muertes violentas¹⁶.

¹⁴ ACEVEDO, B., D. BEWLEY-TAYLOR, y C. YOUNGERS, *Ten Years of Plan Colombia: An analytical assessment*. Drug Policy Programme, The Beckley Foundation, 2008: 4.

¹⁵ MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, *op. cit.*, 2019:26.

¹⁶ ATEHORTÚA, A. y H. VÉLEZ; *Estado y fuerzas armadas en Colombia: 1886-1953*. Cali, Valle: Pontificia Universidad Javeriana, 1994; VARGAS, R., «State esprit Mafioso and armed conflict in Colombia», en J.-M. BURT, P. MAUCERI (eds.), *Politics in the Andes: identity, conflict, reform*, pp. 107-125. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2004; KAPLAN, S., «Fixing fragile states», *Policy review* 152: 63-77, 2009; CUBIDES-SALAZAR, O., «La violencia del narcotráfico en los países de

3. Sobre los roles y misiones de las FF.MM. en Colombia

La historia de guerras y violencias, que el país ha experimentado, ha dejado profundas huellas en la mentalidad de la sociedad colombiana. También ha marcado de diversas maneras el derrotero que ha seguido la organización militar y la forma como la sociedad entiende los roles que éstas deben cumplir en la seguridad y la defensa de la nación, dentro del marco constitucional. Sin embargo, es claro que el entorno en el que se han desarrollado esas mentalidades está permeado por cierto grado de desorden conceptual en la administración del uso de la fuerza y de la gobernanza del sector seguridad. Las amenazas híbridas, que atentan hoy contra la sociedad y ponen en riesgo la paz, la convivencia y la seguridad, han contribuido a que a las FMC se le hayan asignado diversos roles y misiones que involucran aspectos tanto de la seguridad exterior, como de la seguridad interna del país. De igual forma, la Organización de Estados Americanos (OEA) —que ha formulado desde 2003, una estrategia que busca posicionar lo que se ha llamado como *seguridad multidimensional*— y algunas manifestaciones políticas en determinadas naciones (caso Bolivia, Ecuador, Argentina, Venezuela e incluso Brasil durante los gobiernos de los presidentes Lula y Rousseff) han promovido una revisión de los balances de poder hemisféricos desde la perspectiva ideológica¹⁷. Con ello, se ocasiona de paso una transformación en la manera como se ven las fuerzas militares en el continente. Colombia no ha sido ajena a esa disputa ideológica, y muchos de los roles y misiones que se asignan a la fuerza pública están ligadas a aspectos de ese tipo.

Adicionalmente, la defensa y la seguridad nacionales marcan la agenda política y de relaciones exteriores del país. De hecho, como parte de una vieja tradición en la política exterior colom-

mayor producción de coca: los casos de Perú y Colombia», *Papel Político* 2014: 657-690.

¹⁷ La Declaración sobre Seguridad en las Américas, de 2003, plantea una nueva concepción de la seguridad en el hemisferio caracterizada por su naturaleza multidimensional, que incluye las amenazas tradicionales, nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los Estados del hemisferio.

biana conocida como, *Réspice Pollum*¹⁸, Colombia ha querido posicionarse como aliado de los Estados Unidos participando activamente en las iniciativas que este país lidera. Esto, sirvió, por ejemplo, para que en 2017 haya sido reconocido como uno de los socios globales de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y para que las FMC fueran escogidas por los Estados Unidos para que, con recursos aportados por ellos, miembros de éstas capaciten fuerzas de policías y militares de países centroamericanos en temas de lucha contra el narcotráfico y las amenazas transnacionales, en lo que se ha denominado una alianza triangular. Por último, la frecuencia con que se usan tácticas asimétricas por parte de los grupos armados hace más complejo el reconocimiento de las dimensiones mental, física, espacial y psicológica para los combatientes. Esto parece jugar un papel clave en la construcción de significados, en la forma como se interactúa con otros y, por ende, para el caso colombiano, considerando las amenazas híbridas y la guerra contra las drogas ilícitas, en las configuraciones de roles que la sociedad crea a partir de un conflicto armado que aún está vigente.

En esta materia —de asignación de roles y misiones— la constitución marca una senda importante de análisis para el caso colombiano. Como ya se mencionó, el artículo 217 define como objetivo de las FMC además de la integridad territorial, la defensa de la soberanía y la libertad, «la integridad del orden constitucional». Esto, implica la posibilidad de utilizar las FMC para operaciones de seguridad interna y control del orden público. A pesar de la oposición de algunos sectores políticos, sentencias emitidas por la Corte Constitucional han dejado claro que la función primordial de proteger a la población permite a estas fuerzas «desplegar sus actividades con la firmeza y contundencia adecuadas para someter a quienes subviertan el orden constitucional y desafíen el principio democrático, según el cual el Estado tiene

¹⁸ Se refiere al pronunciamiento hecho por el presidente Marco Fidel Suárez en su gobierno (1918-1921) según el cual Colombia debía orientar su política exterior siguiendo a los Estados Unidos como principal potencia de la región.

confiado el monopolio del uso legítimo de las armas»¹⁹. La decisión de la Corte Constitucional también permite a los militares combatir a todos las agrupaciones que intenten subvertir el orden constitucional.

A partir de este tipo de decisiones judiciales es que el Ministerio de Defensa, con la Directiva Permanente 015 de 2016 tomó como base la diferencia entre Grupos Armados Organizados (GAO) y Grupos Delincuenciales Organizados (GDO), para estructurar la acción tanto de la Policía como de las FMC para combatirlos²⁰. Según esta directiva, los GDO serán perseguidos por la policía nacional, con apoyo de las fuerzas armadas en los casos necesarios y los GAO serán perseguidos por la policía nacional y las fuerzas armadas por igual. De hecho, contra este último tipo de organizaciones la Directiva autoriza todo el uso de la fuerza necesaria. Las características que definen cuando un GDO puede pasar a ser un GAO y lo que se entiende por «operaciones militares sostenidas y concertadas» de parte de un GAO incluye aspectos tales como: (i) alcance de los ataques; (ii) número de ataques; (iii) número de combatientes; (iv) número de víctimas; (v) tipo de armas utilizadas; (vi) ocupación real o toma de territorios; (vii) cierre de vías; (viii) número de tropas necesarias para combatirlos y (ix) grado de atención internacional²¹.

Los gobiernos colombianos han utilizado la racionalización para mostrar la utilidad de las fuerzas armadas como actor para mitigar el problema. Al final, los grupos guerrilleros, los cárteles de la droga y otras organizaciones criminales, apalancados por la enorme cantidad de dinero que se gana en el negocio de la droga,

¹⁹ CORTE CONSTITUCIONAL (11 de abril de 2002), Sentencia de Constitucionalidad 251/02.

²⁰ El GDO es un «grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo en la Convención de Palermo, con miras a obtener directa o indirectamente un beneficio económico u otro beneficio de orden material» y los GAO son «Los que bajo una dirección de un mando responsable ejerzan sobre un territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas».

²¹ MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, *Visión de Futuro de las Fuerzas Armadas* Ministerio de Defensa Nacional. www.mindefensa.gov.co. 2016a.

han desarrollado complejas redes criminales que permean todos los sectores, promoviendo una cultura de la ilegalidad y desafiando el progreso, la economía y el bienestar social general de Colombia. Las drogas ilícitas también han sido la causa más importante de la violencia en muchas regiones del país. En otras palabras, «el hacedor de políticas ocasionalmente sucumbe a la perversa lógica político-electoral para crear la impresión de efectividad contra el crimen»²².

Todo esto ha promovido un proceso de transformación institucional que va desde cambios en la estructura, hasta cambios en la doctrina y los roles que se busca cumplan las FMC. Desde 2011, se inició un proceso de reestructuración institucional enfocado a la renovación del plan de campaña en la guerra contra los agentes armados generadores de violencia, a la reestructuración de la fuerza y a la planeación estratégica de largo plazo. En ese proceso, los Comités de Revisión Estratégica e Innovación (CREI), han tenido como finalidad hacer la revisión integral de los diferentes aspectos doctrinales, operacionales y administrativos de las diferentes fuerzas que componen el sector. De allí, han surgido los diferentes planes de campaña implementados por la fuerza pública en el último lustro y la visión estratégica de la organización militar. Hoy, la transformación se entiende como la «adaptación a las situaciones estratégicas mediante la innovación operacional, en términos de adquisición de material o renovación, y la innovación organizativa como formación de sus miembros para nuevas destrezas»²³.

En el marco de esa transformación y siguiendo la lógica que, una vez firmados los acuerdos, las FMC debían reconvertirse hacia funciones tradicionales de las fuerzas armadas en una sociedad democrática, en 2016, el ministerio de Defensa lideró un ejercicio de prospectiva a 2030, donde, entre otros, se establecieron las áreas

²² SANSO-RUPERT, D., «La seguridad ciudadana y las Fuerzas Armadas: ¿Despropósito o último recurso frente a la delincuencia organizada?», *Criminalidad* 116-133, 2013: 8.

²³ COMANDO GENERAL DE LAS FUERZAS MILITARES, *Plan Estratégico Militar —PEM 2030—*, 2017: 50.

misionales de la fuerza pública. Esas «áreas funcionales incluyen tanto las funciones tradicionales como las funciones no tradicionales del sector»²⁴. Como áreas funcionales tradicionales se incluyeron, (i) la convivencia y seguridad ciudadana; (ii) la seguridad pública y; (iii) la defensa nacional. Como áreas funcionales no tradicionales se contemplaron, (i) la gestión del riesgo; (ii) la protección del medio ambiente y de los recursos naturales; (iii) la cooperación internacional y (iv) la contribución al desarrollo del país. Todas ellas contemplan unas amenazas, unos problemas potenciales y unos retos operacionales los cuales, según esta visión, requieren de una respuesta conjunta y combinada de toda la fuerza pública colombiana²⁵.

La convivencia y seguridad ciudadana están relacionadas con la garantía de derechos, libertades, desarrollo social y proyección humana, teniendo en cuenta el liderazgo de las autoridades político-administrativas en el territorio. El esfuerzo principal recae en la policía nacional, toda vez que las principales amenazas que se contemplan están ligadas a las conductas criminales y a las conductas sociales que afectan negativamente la convivencia ciudadana. Por ello, su enfoque es preventivo y demanda de las FMC capacidades de: (i) mando y control de comunicaciones; (ii) inteligencia, vigilancia y reconocimiento; (iii) asistencia militar; (iv) control, interdicción y seguridad marítima y fluvial; (v) transporte de personal y (vi) servicios de navegación aérea.

Frente a la misión de lograr seguridad pública, el esfuerzo principal está encaminado a «neutralizar y desarticular los actores ilegales y sus manifestaciones conexas organizadas nacionales y transnacionales que atenten contra los intereses de la Nación»²⁶. Por ello, se incluyen como principales amenazas aquellas relacionadas con la infiltración de instituciones por parte del crimen

²⁴ MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, *Directiva Permanente 015 de 2016*. Ministerio de Defensa Nacional. www.mindefensa.gov.co. 2016b.

²⁵ De acuerdo con la tradición colombiana, el esfuerzo conjunto es aquel desarrollado por los diferentes componentes de las Fuerzas Militares. El esfuerzo coordinado es cuando la acción integra esfuerzos de Fuerzas militares y de Policía Nacional.

²⁶ MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, *op. cit.*, 2016a: 38.

organizado, el control territorial, social, político y/o económico por parte de actores ilegales, el terrorismo y el crimen transnacional organizado. En esta misión se contempla también esfuerzos combinados (con otras fuerzas extranjeras) dándole alguna relevancia a las operaciones especiales y las operaciones contra el secuestro, el terrorismo y la insurgencia.

Siguiendo los lineamientos de la Constitución, la misión relacionada con la defensa nacional está encaminada a proteger la soberanía y la integridad territorial, considerando las posibles agresiones internas o externas, convencionales o no convencionales. En esta área son relevantes los ataques a los activos estratégicos de la nación, la vulneración de la soberanía, acciones socioeconómicas y/o políticas que busquen control del territorio y los ataques cibernéticos y/o electromagnéticos contra los intereses nacionales. La disuasión, el uso efectivo de la fuerza, la anticipación y la prevención ante ataques en el ciberespacio son retos operacionales de gran importancia. Por esto, la respuesta conjunta y coordinada de la fuerza pública, se enfoca desde lo convencional, lo no militar y lo no convencional. La primera se centra en las acciones de origen militar convencional, las segundas, en aquellas acciones no violentas que buscan por distintas vías tomar control sobre zonas del territorio y la tercera, en lo ciber y en el espectro electromagnético. Siguiendo esta lógica, el esfuerzo se centra en las tres ramas de las fuerzas militares —el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea— a través de las operaciones militares terrestres, aéreas y navales.

En las misiones no tradicionales, la misión relacionada con la gestión del riesgo desarrolla acciones para contribuir con el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD). Colombia se localiza en una zona geográfica propensa a actividad volcánica; sismos, sequías, huracanes, tsunamis, movimientos de tierra en masa, inundaciones e incendios forestales. El vínculo entre emergencias y desastres producidos por eventos naturales y seguridad nacional se teje a partir de los efectos que originan los eventos naturales a las sociedades modernas. Por ello, el Ejército Nacional de Colombia creó en el nivel estratégico, la Dirección de Gestión del Riesgo para Prevención de Desastres y Consoli-

dación, adscrita al Comando de Ingenieros y para el desarrollo operativo activo el Batallón de Prevención y Atención de Desastres n.º 80 perteneciente a la Brigada Especial de Ingenieros Militares; la Armada Nacional incluyó en su organización la Dirección de Medio Ambiente, Desastres y Emergencias (DARMAR) y la Fuerza Aérea colombiana ha seguido un modelo propio donde todos los requerimientos especializados en rescate y traslado de personas por medio aéreo en condiciones difíciles de salud o que han sido afectados por los desastres naturales, se tramitan a través del Centro Nacional de Recuperación de Personal, dejando al nivel de los Comandos y Grupos Aéreos la acción requerida. De manera particular, se debe incluir la participación de las tres fuerzas en la conformación del equipo de Búsqueda y Rescate Colombiano (USAR-Colombia).

En relación con la protección del medio ambiente y de los recursos naturales, el esfuerzo se centra en prestar apoyo a las autoridades ambientales, a los entes territoriales y a la comunidad. Los problemas potenciales más apremiantes son la pesca y caza ilícita; la tala indiscriminada de árboles; la extracción ilegal de yacimientos mineros; la extracción y tráfico ilícito de flora, fauna y material genético y la contaminación de recursos hídricos, atmosféricos y terrestres.

Frente a la cooperación internacional, en el caso colombiano se contemplan «acciones para fortalecer alianzas estratégicas que permitan una respuesta integral a las amenazas comunes a los Estados»²⁷. Por ello, se contemplan como ejes temáticos en esta misión, la participación en misiones internacionales, la participación en ejercicios de entrenamiento multinacional, la seguridad y el desarrollo de las fronteras, la lucha contra la delincuencia organizada transnacional, la oferta de bienes y servicios y la diplomacia militar y policial. En esta área se enmarcan los esfuerzos para ser socio global de la OTAN y para participar activamente en el sistema de operaciones de paz de las Naciones Unidas y en los esfuerzos globales de la lucha contra el tráfico de drogas ilegales.

²⁷ MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, *op. cit.*, 2016a.

Finalmente, para contribuir al desarrollo del país se proponen acciones que incluyen actividades en los sectores de transporte, construcción, telecomunicaciones y tecnología e innovación. La contribución del sector defensa prevé el apoyo de las FMC en regiones en las que la presencia del Estado y/o del sector privado es reducida y las necesidades y problemáticas sociales y económicas apremiantes. Para ello, se contempla poner a disposición del desarrollo del país las capacidades de salud operacional, de ingenieros militares, de transporte aéreo, marítimo y fluvial de personal y carga, el desminado humanitario, de investigación oceanográfica, de investigación y desarrollo de plataformas y sistemas navales, entre otras. En este aspecto, también se ha privilegiado que, considerando las limitaciones presupuestarias y la crisis fiscal, la adquisición de capacidades de defensa y seguridad deben tener un carácter de empleo dual para las misiones tradicionales; pero también para la contribución al desarrollo.

4. Reflexiones finales frente a los escenarios de *securitización* y militarización

Lo que ocurre en Colombia no es ajeno a lo que ocurrió en América Latina en materia de militarización. Una vez que los regímenes autoritarios de muchos países cayeron, la región experimentó un proceso de desmilitarización en casi todos los aspectos de la vida cotidiana. Ese proceso ayudó a profundizar las reformas democráticas en la región y promovió reformas policiales en muchos países. Sin embargo, la aparición de nuevos tipos de actividades delictivas y la inseguridad ciudadana generalizada en la región desafiaron a los gobiernos a adoptar medidas que pudieran demostrar que estaban haciendo algo para resolver los problemas de los ciudadanos en estas cuestiones. Por otro lado, la creciente percepción del aumento de la inseguridad y la falta de eficacia de las fuerzas del orden, los tribunales y el sistema de justicia en general, han promovido la preferencia de los ciudadanos por las técnicas de «línea dura» y las soluciones a corto plazo para hacer frente a los problemas de la delincuencia y la violencia en la región

de América Latina²⁸. Son muchas las razones por las que los líderes políticos de la región latinoamericana adoptan decisiones relacionadas con esto. Entre las más discutidas están los crecientes problemas de inseguridad²⁹, la falta de personal policial para cubrir todo el país³⁰, la baja confianza de la población en la policía que contrasta con el alto nivel de confianza de la población en los militares³¹, y la corrupción de la policía local y nacional³². Otras causas menos discutidas son la falta de voluntad política para emprender ampliamente reformas en materia de justicia y seguridad³³, la aparición de amenazas de nivel medio³⁴, y el excedente de medios militares tras el fin de la Guerra Fría³⁵. Se trata de una red interconectada de causas que evidencian algunas razones indirectas como el papel de la mentalidad neoliberal para abordar los problemas de seguridad y el papel de la «guerra contra las drogas» que encabeza el presupuesto de asistencia militar para

²⁸ LAYTON, M., RODRÍGUEZ, M., MOSELY, M. y ZIZUMBO-COLUNGA, D., «Citizen Security, Evaluations of the State, and Policy Preferences», en ZECHMEISTER, E. (ed.), *The political culture of democracy in the Americas*, 2014 (pp. 73-116) Nashville: Vanderbilt University, 2014.

²⁹ DAMMERT, L. y J. BAILEY, «Reforma policial y participación militar en el combate a la delincuencia. Análisis y desafíos para América Latina», *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad* 2005:133-152; SANOS-RUPERT, D., «La seguridad ciudadana y las Fuerzas Armadas: ¿Despropósito o último recurso frente a la delincuencia organizada?», *Criminalidad*, 116-133, 2013; CRAWLEY, E., «The military as a Police: a balance sheet», *Latin America Newsletters*, 2014; PNUD; *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014 Seguridad ciudadana con rostro humano: Evidencias y propuestas para América Latina*. Nueva York: PNUD, 2014.

³⁰ WASHINGTON OFFICE ON LATIN AMERICA; *¿Proteger y servir? El estado de los procesos de reforma policial en Centroamérica*. Washington: WOLA, 2009.

³¹ OBSERVATORIO SOCIAL; *Desmilitarización de la Policía en un contexto post-dictatorial*. Informe, Observatorio Social 2013; PNUD, *op. cit.*

³² OBSERVATORIO SOCIAL, *op. cit.*

³³ CRAWLEY, E., *op. cit.*

³⁴ PION-BERLIN, D. y TRINKUNAS, H., «La creciente brecha de seguridad en América Latina», *Journal of Democracy*, 2011; SANOS-RUPERT, D., *op. cit.*

³⁵ KRASKA, P. B., «Militarization and policing – Its relevance to 21st century police», *Policing: a journal of policy and practice*, 1(4), 501-513, 2007; SANOS-RUPERT, D., *op. cit.*

umentar las capacidades militares de búsqueda e interdicción de drogas³⁶.

Muchas de estas razones son las que las élites civiles y militares colombianas utilizan para justificar y legitimar el uso de la fuerza militar en el país. Al parecer, en los últimos años existe una creencia generalizada en los países latinoamericanos, y Colombia forma parte de ella, basada en que los «tres principales instrumentos que los gobiernos pueden utilizar para lograr la seguridad son el ejército, la policía y los servicios de inteligencia»³⁷. Como se menciona en un informe, «poner soldados en las calles es popular en un país en el que los militares gozan de más confianza que otras instituciones»³⁸. En contraste con la mala opinión de los colombianos sobre instituciones como el sistema judicial, el Congreso, las altas cortes, la Fiscalía General y los partidos políticos, entre otros, la opinión favorable respecto de la FMC no ha estado por debajo del 60% en los últimos veinte años y entre 2003 y 2017 alcanzó, en promedio, el 61,97% en el índice de confianza del Barómetro de las Américas³⁹. Asimismo, cuentan con el apoyo de más del 81% para intervenir en situaciones internas que afectan la seguridad⁴⁰.

En el caso colombiano, la deficiencia en la prestación de servicios gubernamentales en muchas regiones del país ha originado esa sensación de fractura, desorden y precariedad, que ha alimentado la privatización de la violencia y la proliferación de grupos armados organizados que discuten el monopolio de la fuerza con el Estado colombiano y que, al final, según la estructura actual, deben ser combatidos por las fuerzas militares. Aunque este es,

³⁶ DAMMERT, L. y J. BAILEY, *op. cit.*; WASHINGTON OFFICE ON LATIN AMERICA, *op. cit.*; CRAWLEY, E., *op. cit.*; SANSONO-RUPERT, D., *op. cit.*

³⁷ BRUNEAU, T., «Civilians and the military in Latin America: The absence of incentives», *Latin American Politics and Society*, (55) 4, 2013: 35.

³⁸ CRISIS GROUP, *Reforma política en Guatemala: Obstáculos y oportunidades*. Crisis Group, 2012: 8.

³⁹ GALLUP COLOMBIA, *Encuesta Gallup Febrero 2020*. Encuesta de Opinión, Bogotá: Gallup Colombia, 2020.

⁴⁰ PANTOJA, S., PLATA, J. C., GARCÍA, M. y URBINA, M. J., *The Americas barometer Colombia. Democracy and Institutions*. Bogotá: Observatorio de la Democracia, 2016.

desde muchas perspectivas, un tema que los militares no lideran, sí que reciben sus beneficios, en la medida que se privilegian las soluciones armadas a cualquier otra solución. A modo de ejemplos, desde 2003, el gobierno colombiano ha activado veintiún *Batallones Especiales de Energía y Carreteras* que se encargan de la seguridad de los bienes, las carreteras, las infraestructuras energéticas y los activos estratégicos, como refinerías, oleoductos, centrales hidroeléctricas, minas de carbón y líneas ferroviarias, entre otros. Más de 70.000 militares se dedican a esta tarea. De igual forma, frente a los retos medioambientales, desde 1993 las FMC han tenido algún tipo de responsabilidad en el control ambiental y, a partir de 2014, la política de defensa y seguridad la contempla como área misional. En mayo de 2019, el presidente Iván Duque, lanzó la operación Artemisa; una estrategia del Ejército nacional para recuperar parques y zonas naturales. En agosto de 2021, se amplió la cobertura pasando a ser una iniciativa del sector defensa en la que participan todas las FMC y la policía nacional con más de 22.000 efectivos, distribuidos en 10 batallones del ejército, un equipo de guardacostas, otro de infantería de marina y personal de la policía.

Frente a esto, en algunas esferas se presenta una preocupación ligada a la securitización de la agenda política y la «militarización de la vida nacional», que se manifiesta con «la omnipresencia de los militares» en muchos aspectos del día a día⁴¹. Frente a lo primero, como sostiene Goldstein, desde el 11 de septiembre «la seguridad ha usurpado los discursos del presente, desplazando todos los demás fenómenos a los márgenes del escrutinio público», y la securitización juega un papel como «un indicador del poder político del orador demostrado por su capacidad para declarar algo como una amenaza a la seguridad y para que esa declaración

⁴¹ MADARRIAGA, A. J. (31 de octubre de 2014). *El papel de las Fuerzas Militares y la seguridad en la democracia*. Recuperado desde: www.viva.org.co. JENNE, N. y MARTÍNEZ, R., «Domestic military missions in Latin America: Civil-military relations and the perpetuation of democratic deficits», *European Journal of International Security*, 7, 2022, 58-83. doi: <https://doi.org/10.1017/eis.2021.25>.

sea reconocida públicamente como legítima»⁴². Tickner señala que, en el caso colombiano, el discurso de securitización de las agendas económica y política desempeñó un papel crucial a la hora de obtener el apoyo popular para el uso de la fuerza legítima para erradicar la violencia generalizada⁴³. Este discurso facilitó que las élites económicas apoyaran reformas tales, como los impuestos de guerra. Con ese apoyo, el gobierno nacional desplegó tropas militares siguiendo sus intereses prioritarios, encontrando poca resistencia por parte de la población, los medios de comunicación e incluso los propios militares. Sin embargo, en la medida que intenta incorporar otros espacios de planificación estatal, su incapacidad para lograr cumplir con las expectativas del sistema afecta también a la fuerza pública, la cual en muchas ocasiones termina siendo ese fusible de desgaste que tiene el Gobierno de turno para salvaguardar la gobernabilidad política. Como lo describen Ospina y Marks, la legitimidad se convirtió en el centro de gravedad para que los militares se impusieran en el conflicto entre el Estado y los grupos guerrilleros⁴⁴. La premisa básica es que aquel actor reconocido como legítimo será el que consiga el apoyo de la población.

Resulta evidente, y está fuera del alcance de la institución militar, la necesidad imperiosa de aumentar la legitimidad política y social del Estado colombiano con mayor presencia institucional en las regiones. Le corresponde al Ejecutivo, en conjunción con todas las fuerzas vivas del país, movilizar recursos e iniciativas que contribuyan al desarrollo desde las regiones. En parte, es acoger y liderar la propuesta que se ha generado en el interior de las FMC en sus planes de guerra recientes, que plantean la acción unificada del Estado como el mecanismo de «sincronización, coordinación e integración de actividades gubernamentales y no gubernamentales» en aras de una unidad de esfuerzo y no el mero

⁴² GOLDSTEIN, D., «Toward a Critical Anthropology of Security», *Current Anthropology*, vol. 51, n.º 4 (august 2010) 492.

⁴³ TICKNER, A. B., «La securitización de la crisis colombiana: bases conceptuales y tendencias generales», *Colombia Internacional* 60: 12-35, 2005.

⁴⁴ OSPINA, C, y MARKS, T., «Colombia: Changing strategy amidst the struggle», *Small Wars & insurgencias* 25 (2): 354-371, 2014.

control militar del territorio⁴⁵. En eso, le corresponde a la institucionalidad civil procurar evitar cualquier asomo de discriminación o utilización política de la institución o los procedimientos militares. No siempre los resultados expuestos en materia de seguridad representan una real ganancia en la legitimidad institucional.

No obstante, es claro que aún persiste la necesidad de combatir aquellas condiciones de violencia injusta de origen interno. Como señala Pattison, la contundencia a la hora de enfrentar a las amenazas armadas ilegales resulta fundamental al demostrar la necesidad y la razón de existir de las fuerzas militares⁴⁶. Para ello, siguiendo la propuesta de Barnes se requieren dos tipos de estrategias que recuerdan a la Guerra Fría, pero que son apropiadas para lidiar con el entorno estratégico colombiano: contención mediante estrategias defensivas para prevenir la propagación de la violencia y estrategias ofensivas para enfrentar esas fuerzas o condiciones hostiles⁴⁷. El mantenimiento de las capacidades adquiridas en la lucha contrainsurgente y la aplicación honorable del poder de combate —la efectividad— son, por sí solas, las mejores fuentes de legitimidad institucional para las fuerzas militares y el eje de unas relaciones civiles-militares sanas.

Por ello, como reflexión final quisiera afirmar nuevamente que la mejor manera de contribuir a la correcta distribución de responsabilidades entre las instituciones de seguridad —garantizando su legitimidad—, es consolidando la democracia, fortaleciendo los procesos de descentralización administrativa en materia de seguridad, y trabajando activamente en la desmilitarización de las relaciones sociales —como herramientas que permitan la construcción de confianza y la ejecución de transformaciones profundas, que logren un verdadero Estado social de derecho—. Así, las fuerzas militares podrán regresar a sus cuarteles y dejar los pro-

⁴⁵ EJÉRCITO NACIONAL DE COLOMBIA (EJC), *Manual de Referencia del Ejército 3-0*. Bogotá: Ejército Nacional de Colombia, 2016.

⁴⁶ PATTISON, J., «The Legitimacy of the military, private military and security companies, and just war theory», *European Journal of Political Theory*, (11)2, 131-154, 2011.

⁴⁷ BARNES, R. C., *Military Legitimacy: Might and Right in the New Millennium*. Londres: Frank Cass & Co Ltd, 1996.

blemas de convivencia y orden público a quienes les corresponde solucionarlos: la clase política de la nación.

Bibliografía

- ACEVEDO, B., D. BEWLEY-TAYLOR, y C. YOUNGERS; *Ten Years of Plan Colombia: An analytical assessment*. Drug Policy Programme, The Beckley Foundation, 2008.
- ATEHORTÚA, A. y H. VÉLEZ; *Estado y fuerzas armadas en Colombia: 1886-1953*. Cali, Valle: Pontificia Universidad Javeriana, 1994.
- ATEHORTÚA, A., Colombia in Korea s war. *Folios*, (27), 63-76, 2008.
- BARNES, R. C., *Military Legitimacy: Might and Right in the New Millennium*. Londres: Frank Cass & Co Ltd, 1996.
- BORRERO, A., «Las Amenazas a la Seguridad Nacional», en *Desafíos para la seguridad y defensa nacional de Colombia: Teoría y praxis*, de J. CUBIDES y J. JIMÉNEZ, 73-109. Bogotá: Editorial Escuela Superior de Guerra, 2018.
- BRISCOE, C. H., «Across the Pacific to War: The Colombian Navy in Korea, 1951-1955», *Veritas* (2) 4, 24-29, 2006.
- BRUNEAU, T., «Civilians and the military in Latin America: The absence of incentives», *Latin American Politics and Society*, (55) 4, 143-160, 2013.
- BUSHNELL, D., *The making of modern Colombia: A nation in spite of itself*. Berkeley: University of California Press, 1993.
- BUZAN, B. y WÆVER, O., *Regions and powers: the structure of international security*. Cambridge University Press, 2003.
- COMANDO GENERAL DE LAS FUERZAS MILITARES, *Plan Estratégico Militar —PEM 2030—*, 2017.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA, *Constitución Política de Colombia*, 2021. Recuperado desde: www.senado.gov.co.
- CORTE CONSTITUCIONAL (11 de abril de 2002), Sentencia de Constitucionalidad 251/02
- CRAWLEY, E., «The military as a Police: a balance sheet», *Latin America Newsletters*, 2014.
- CRISIS GROUP, *Reforma política en Guatemala: Obstáculos y oportunidades*. Crisis Group, 2012.

- CUBIDES-SALAZAR, O., «La violencia del narcotráfico en los países de mayor producción de coca: los casos de Perú y Colombia», *Papel Político* 2014: 657-690.
- DAMMERT, L. y J. BAILEY; «Reforma policial y participación militar en el combate a la delincuencia. Análisis y desafíos para América Latina», *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad* 2005:133-152.
- CONSEJERÍA PRESIDENCIAL PARA LOS DERECHOS HUMANOS Y ASUNTOS INTERNACIONALES, *Informe de homicidios contra Líderes Sociales y Defensores de Derechos Humanos*. Bogotá: CPDDHH, 2020.
- EJÉRCITO NACIONAL DE COLOMBIA (EJC), *Manual de Referencia del Ejército 3-0*. Bogotá: Ejército Nacional de Colombia, 2016.
- GALLUP COLOMBIA, *Encuesta Gallup Febrero 2020*. Encuesta de Opinión, Bogotá: Gallup Colombia, 2020.
- GOLDSTEIN, D., «Toward a Critical Anthropology of Security». *Current Anthropology*, vol. 51, n.º 4 (August 2010) 487-517.
- HOFFMAN, F., «Hybrid vs. Compound War», *Armed Forces Journal*, 2009.
- ILLERA, O., «La política exterior de Chávez. La proyección de la revolución Bolivariana en las relaciones internacionales», *Desafíos*, 12, 2005: 209-240.
- JENNE, N. y MARTÍNEZ, R., «Domestic military missions in Latin America: Civil-military relations and the perpetuation of democratic deficits», *European Journal of International Security*, 7, 2022, 58-83. doi: <https://doi.org/10.1017/eis.2021.25>.
- KAPLAN, S., «Fixing fragile states», *Policy review* 152: 63-77, 2009.
- KRASKA, P. B., «Militarization and policing – Its relevance to 21st century police», *Policing: a journal of policy and practice*, 1(4), 501-513, 2007.
- LAYTON, M., RODRÍGUEZ, M., MOSELY, M. y ZIZUMBO-COLUNGA, D., «Citizen Security, Evaluations of the State, and Policy Preferences», en ZECHMEISTER, E. (ed.), *The political culture of democracy in the Americas*, 2014 (pp. 73-116) Nashville: Vanderbilt University, 2014.
- MADARRIAGA, A. J. (31 de octubre de 2014), *El papel de las Fuerzas Militares y la seguridad en la democracia*. Recuperado desde: www.viva.org.co.
- MENKHAUS, K., «State fragility as a wicked problem», *Prism (Center for Complex Operations)*, 1 (2): 85-100, 2010.
- MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, *Visión de Futuro de las Fuerzas Armadas* Ministerio de Defensa Nacional. www.mindefensa.gov.co, 2016a.
- *Directiva Permanente 015 de 2016*. Ministerio de Defensa Nacional. www.mindefensa.gov.co, 2016b.

- *Política de Defensa y Seguridad*. Ministerio de Defensa Nacional. www.mindefensa.gov.co, 2019
- *Política de Defensa y Seguridad*. Ministerio de Defensa Nacional. www.mindefensa.gov.co, 2021
- OBSERVATORIO SOCIAL, *Desmilitarización de la Policía en un contexto post-dictatorial*. Informe, Observatorio Social 2013.
- OSPINA, C. y MARKS, T., «Colombia: Changing strategy amidst the struggle», *Small Wars & insurgencias* 25 (2): 354-371, 2014.
- PALACIOS, M. y SAFFORD, F., *Historia de Colombia. País fragmentado, sociedad dividida*. Bogotá: Universidad de los Andes, 2012.
- PANTOJA, S., PLATA, J. C., GARCÍA, M. y URBINA, M. J., *The Americas barometer Colombia. Democracy and Institutions*. Bogotá: Observatorio de la Democracia, 2016.
- PATTISON, J., «The Legitimacy of the military, private military and security companies, and just war theory», *European Journal of Political Theory*, (11)2, 131-154, 2011.
- PION-BERLIN, D. y TRINKUNAS, H., «La creciente brecha de seguridad en América Latina», *Journal of Democracy*, 2011.
- PNUD, *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014 Seguridad ciudadana con rostro humano: Evidencias y propuestas para América Latina*. Nueva York: PNUD, 2014.
- RODRIGUEZ DURAN, R. F. e ITO, J. C., «La frontera colombo-venezolana: dos visiones divergentes», en A. MOLANO ROJAS (ed.), *Fronteras en Colombia como zonas estratégicas: Análisis y perspectivas* (pp. 165-183). Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga, 2016.
- SANSO-RUPERT, D., «La seguridad ciudadana y las Fuerzas Armadas: ¿Despropósito o último recurso frente a la delincuencia organizada?», *Criminalidad* 116-133, 2013.
- TICKNER, A. B., «La securitización de la crisis colombiana: bases conceptuales y tendencias generales», *Colombia Internacional* 60: 12-35, 2005.
- UNODC; *Informe mundial sobre las drogas, 2020*. Viena: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2020.
- VARGAS, R., «State esprit Mafioso and armed conflict in Colombia», en J.-M. BURT, P. MAUCERI (eds.), *Politics in the Andes: identity, conflict, reform*, pp. 107-125. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2004.
- WASHINGTON OFFICE ON LATIN AMERICA; *¿Proteger y servir? El estado de los procesos de reforma policial en Centroamérica*. Washington: WOLA, 2009



Capítulo 11

■ Los laberintos militares y económicos de las FAR en Cuba

LAURA TEDESCO
RUT DIAMINT

Analizar las funciones de las Fuerzas Armadas Revolucionarias (en adelante FAR) en 2021 es tan complejo como fascinante. En Cuba, todos los temas relacionados con las FAR son considerados secretos de Estado bajo el argumento que cualquier información puede ayudar a los Estados Unidos en su estrategia militar hacia la isla.

El rol de las FAR cambió con el tiempo, sin embargo, sus nuevas funciones no trajeron transparencia. Cuando en los años noventa, Fidel y Raúl Castro entendieron que la caída de la Unión Soviética y el embargo estadounidense eran una amenaza más real y peligrosa para la Revolución que una supuesta invasión, modificaron el papel de las fuerzas armadas.

Durante el denominado «período especial en tiempos de paz»¹, las FAR se fueron transformando en un pilar económico. Parte de la producción agrícola y los sectores económicos que garantizaban la entrada de divisas fueron transferidos a las FAR mientras su presupuesto estrictamente militar se reducía en un 60%. A partir

¹ El período especial comprende los años 1990-1993 cuando el PIB se contrajo aproximadamente un 36% ya que el principal socio cubano, la Unión Soviética, se desintegró. En 1994 comienza una leve recuperación, pero es el triunfo de Hugo Chávez en Venezuela lo que realmente da oxígeno a la Revolución Cubana.

del período especial, pasaron a administrar el turismo, el mercado interno de divisas (las tiendas de recuperación de divisas y las casas de cambio), el transporte aéreo, la minería, biomedicina y exportaciones de tabaco. El incremento de su rol económico implicó un proceso de desmilitarización ya que su entrenamiento militar pasó a un segundo plano para poder ocuparse de las tareas económicas.

Por su rol en la Revolución, sus actividades de solidaridad internacional y su papel en el período especial, además de no involucrarse como fuerza armada en tareas de represión interna, los miembros de las FAR son respetados entre la población. La institución es considerada como una de las más eficientes. Esta percepción se confirmó en una serie de entrevistas realizadas en la Habana, Santa Clara y Cienfuegos entre 2015 y 2019 con académicos, activistas y periodistas independientes².

A diferencia de la mayoría de las fuerzas armadas latinoamericanas, las FAR no se ocuparon de cuestiones internas de las cuales se ha hecho cargo el Ministerio del Interior (MININT), aunque este ministerio esté comandado por generales y cuente con numerosos miembros provenientes de la estructura militar. De ese modo, a las FAR no se les puede acusar de violaciones sistemáticas de derechos humanos como las realizadas por las fuerzas armadas argentinas o chilenas. Y ese es, en efecto, uno de los argumentos más escuchados entre los militares retirados. Asimismo, ponen el acento en los valores que se inculcan en las FAR: sentido del deber, patriotismo, perseverancia, constancia, seguridad, amistad, humildad, honestidad y lealtad a los dirigentes históricos de la Revolución. Las FAR son vistas como parte del pueblo y custodias de la Revolución.

La naturaleza territorial de las FAR les asegura presencia en toda la isla, por eso se las considera la institución central del Estado. Son apreciadas como disciplinadas y leales. Históricamente han estado a cargo de las tareas más importantes para construir

² En el marco del proyecto Diálogos sobre Cuba realizamos sesenta y cuatro entrevistas con profesores universitarios, artistas, periodistas y militares retirados.

y mantener el gobierno revolucionario. Algunos opositores entrevistados expresaron que, frente a la aparición de los oligarcas en la Rusia post-soviética, Fidel y Raúl Castro intentaron evitar esa experiencia otorgándoles a los militares poder económico y acceso a las divisas.

La muerte de Fidel Castro, la retirada de Raúl Castro, la crisis económica en Venezuela, la llegada de Barack Obama a la Casa Blanca seguido por Donald Trump y una paulatina apertura a las redes sociales han supuesto cambios en la isla sin que ello amerite que el gobierno haya perdido capacidades para mantener el poder.

En medio de este panorama, en este capítulo nos interesa destacar qué papel juegan las FAR. Es sabido que estas fuerzas nacen con la Revolución y que han funcionado como un símbolo de sus objetivos. Forman parte del Partido Comunista de Cuba (PCC) y el Buró Político y controlan la economía y las finanzas del país. El supuesto que guía este escrito es que las FAR se han convertido, desde hace décadas, en el brazo económico de la revolución cubana, desistiendo de su papel en la defensa, ya sea para repeler agresiones externas a su territorio, como para exportar la revolución a otras naciones. Las preguntas que originan nuestro estudio son: ¿La retirada —al menos formal—, de Raúl Castro de la conducción política augura cambios en la relación de las cúpulas militares con el gobierno? ¿Las Fuerzas Armadas Revolucionarias podrán seguir concentradas en la economía, ignorando la posibilidad de revueltas sociales?

El recorrido de este capítulo está organizado de la siguiente forma: en el siguiente apartado se analiza la imagen que el gobierno atribuye a las FAR y se detallan características de los miembros militares protagonistas de la política cubana. Dado que las FAR tienen actualmente como función principal ocuparse de la economía del país, en la siguiente sección también se presenta el conglomerado económico de las FAR. El punto posterior detalla cuales son las empresas de las FAR que han recibido las sanciones del gobierno de Donald Trump. En último lugar, en los comentarios finales, presentamos una reflexión sobre el impacto de la militarización cubana.

1. Un experimento político que no termina

En abril del 2021 se realizó el VIII Congreso del Partido Comunista de Cuba (PCC) que introdujo cambios importantes. Raúl Castro quebró la dinastía familiar. Numerosos integrantes que provenían de los inicios revolucionarios dejaron su puesto. Hubo un recambio generacional, a la cubana, pues los nuevos miembros no sorprenden por su juventud. Sin embargo ¿se puede realmente interpretar que se avecina una reforma en el régimen cubano? En realidad, es más probable lo que auguró el escritor Leonardo Padura días antes de la inauguración del Congreso: «Ya se sabe, porque se ha dicho, que el Congreso será un ejercicio de continuidad, de reafirmación de la irreversibilidad del socialismo en Cuba, o sea que en esencia se dirá que se mantendrán las mismas formas de gobierno, política y de organización social existentes en estos momentos»³.

Desde su llegada al gobierno, Raúl Castro implementó distintas medidas económicas respondiendo a los efectos de un nuevo contexto regional, especialmente, la crisis económica de Venezuela, la llegada de Barack Obama a la presidencia de Estados Unidos y su reemplazo por Donald Trump. La unificación cambiaria, los reajustes de precios, las actividades de los cuentapropistas, los incrementos de salarios y pensiones, la ampliación de las tiendas en Moneda Librementemente Convertible (MLC) y la reforma de algunos programas sociales, como el Sistema de Atención a la Familia (SAF) tienden a mostrar una apertura económica⁴. La población

³ PADURA, L. (2021), «Cuba, el congreso del Partido y más continuidad», *Nueva Sociedad*, abril, recuperado de https://nuso.org/articulo/cuba-el-congreso-del-partido-y-mas-continuidad/?utm_source=email&utm_medium=email&utm_campaign=email.

⁴ BAHAMONDE PÉREZ, T. L. (2021), «Balance y perspectivas de la reforma cubana», *Agenda Global*, miércoles 14 abril, recuperado de <https://agendapublica.es/balance-y-perspectivas-de-la-reforma-cubana/>; y MONREAL, P. (2021), «Los precios del ordenamiento y la conversación para la que algunos no parecen estar preparados», *El Estado como tal.com*, 30 de enero, recuperado de <https://elestadocomotal.com/2021/01/30/los-precios-del-ordenamiento-y-la-conversacion-para-la-que-algunos-no-parecen-estar-preparados/>.

espera reformas específicas; por ejemplo, que se autorice a los ganaderos del país a sacrificar reses para comerciar la carne y darles facilidades para vender la leche. Todo encuadrado en límites bien definidos, pues como Raúl Castro explicó en el Congreso, no se pueden hacer reformas que signifiquen la destrucción del socialismo y por ende de la soberanía e independencia nacionales.

Las reformas económicas que se han ido estableciendo, muy especialmente la unificación monetaria y la apertura de tiendas para uso de monedas de libre convertibilidad (LLC), han ido acompañadas por una creciente movilización social. Ya sean quejas por las largas colas para comprar alimentos, reclamos para impedir una detención, proclamas para difundir una canción o protestas por los costos de internet, la sociedad cubana está expresando de forma clara su hartazgo con las limitaciones que imponen en el país.

Esta incipiente sociedad civil cubana puede dividirse en distintos grupos. Los disidentes históricos como UNPACU, fundado por José Daniel Ferrer, constituye una organización paraguas que incluye distintos grupos. Otras organizaciones como Nuevo País u Otro 18 se definen como opositores, pero no han alcanzado relevancia ni internacional, ni nacional. Las redes sociales han permitido que los jóvenes, especialmente artistas, periodistas o escritores hayan pegado un salto cualitativo en las críticas hacia el gobierno. Jóvenes como Luis Manuel Otero Alcántara, artista y uno de los fundadores del Movimiento San Isidro han logrado, a pesar de sus escasos medios materiales, convertirse en un problema para el gobierno. Luis Manuel y sus compañeros del Movimiento San Isidro (MSI) han dejado bien claro que van a la cárcel solo por su manera de pensar y porque sus obras le disgustan al gobierno. Hay algo muy importante que los distingue de las tradicionales denuncias a antagonistas, a ninguno de ellos el gobierno les puede acusar de ser financiados por el gobierno de los Estados Unidos.

Los jóvenes del Movimiento San Isidro, a pesar de una persecución constante, han llamado al diálogo con el gobierno. Confían que la resistencia pacífica, el diálogo, la movilización ciudadana y

la presión internacional, posibiliten ciertos cambios democráticos⁵. Frente a ello, el informe del VIII Congreso del PCC propone «Enfrentar de manera sistemática y previsoramente la subversión político-ideológica en todos los escenarios y formas; optimizar el empleo de los recursos y las fuerzas; en particular fortalecer el activismo revolucionario en las redes sociales digitales»⁶. Esto no augura la apertura a un diálogo simétrico. Por su parte, el presidente Miguel Díaz-Canel fue lapidario: «Quienes diseñaron la farsa de San Isidro se equivocaron de país, se equivocaron de historia y se equivocaron de cuerpos armados»⁷.

Vale rescatar la frase del dramaturgo Yunió García Aguilera: «La realidad de un país está más cerca de la creación de sus artistas que de los discursos de sus políticos»⁸. Sintetiza, de forma brillante, la realidad de los artistas que fundamentalmente piden vivir en libertad para expresar su arte. García Aguilera, además, agrega que la censura siempre está presente, a veces no es tan evidente, es más sutil, reflejando una realidad incongruente con ideales revolucionarios. La imposición del modelo y la ideología del gobierno admiten controles y represiones sobre ciudadanos que se sienten cautivos de un discurso único. Tal como dice el dramaturgo: «La revolución no es una cosa estática, no puede ser algo que está ahí, en algún lugar, y que tú puedes estar a favor o

⁵ CALZÓN, F. (2021), «Sí al diálogo en Cuba, no a los “dialogueros” al servicio del despotismo castrista», *14ymedio.com*, 28 de marzo, recuperado de https://www.14ymedio.com/blogs/cajon_de_sastre/dialogo-Cuba-Movimiento_San_Isidro-Patria_y_Vida_7_3065763394.html.

⁶ GRANMA (2021), «Resolución del 8vo. Congreso relacionada con el funcionamiento, la actividad ideológica y la vinculación con las masas (+PDF)», 18 de abril, recuperado de <http://www.granma.cu/octavo-congreso-pcc/2021-04-22/resolucion-del-8vo-congreso-relacionada-con-el-funcionamiento-la-actividad-ideologica-y-la-vinculacion-con-las-masas>.

⁷ CUBADEBATE (2020), «Díaz-Canel: Quienes diseñaron la farsa de San Isidro se equivocaron de país», 29 de noviembre, recuperado de <http://www.cubadebate.cu/noticias/2020/11/29/diaz-canel-quienes-disenaron-la-farsa-de-san-isidro-se-equivocaron-de-pais/>.

⁸ RODRÍGUEZ, I. y JANK CURBELO, J. (2021), «Yunió García Aguilera: “Lo que se aparta de la justicia social no es Revolución”», *Periodismo de Barrio*, 15 de marzo, recuperado de <https://www.periodismodebarrio.org/2021/03/yunior-garcia-aguilera-lo-que-se-aparta-de-la-justicia-social-no-es-revolucion/>.

no. La revolución es un proceso, un proceso que incluye a todos los cubanos, estén de acuerdo o no con determinadas medidas»⁹. Estas palabras contrastan con el mensaje oficial: «La discusión se centró fundamentalmente en la necesidad de continuar fortaleciendo al Partido como vanguardia política de la revolución en su vínculo permanente con el pueblo y su funcionamiento desde la base»¹⁰. Suena a un llamado desesperado por recuperar algo que se perdió. Hay muchos cubanos que siguen defendiendo la revolución, pero también existen muchos cubanos que ya no creen en el discurso de las autoridades. Por más que el Informe del VIII Congreso continúe asegurando que los problemas de la economía se deben a los obstáculos del recrudescido bloqueo económico, comercial y financiero de los Estados Unidos, los objetivos de desarrollo y bienestar no llegan a la población.

Desde otro punto de vista, el académico oficialista Hernández, ante el activismo del MSI, se pregunta: «Algunos podrían preguntarse también cómo es posible que, si la raíz de todo esto es el Decreto Ley 349, que limita severamente la libertad de expresión y sanciona a quienes lo violen, numerosos medios independientes —muchos de ellos con una nítida línea editorial antigubernamental— puedan seguir existiendo»¹¹. Mientras que Hernández reconoce que la mayoría no se identifica con una línea radical contra el gobierno, ni pertenecen a las organizaciones disidentes y que muchos fueron criados en familias que comparten los ideales del socialismo, sostiene que, pese a los discursos de Raúl Castro legitimando la posibilidad de discrepar y discutir, revisar los propios errores y las visiones estrechas y excluyentes, ese discurso no se ha materializado en políticas institucionalizadas y legisladas¹². Vale

⁹ *Ibidem.*

¹⁰ GRANMA (2021), «Resolución del 8vo. Congreso relacionada con el funcionamiento, la actividad ideológica y la vinculación con las masas», *op. cit.*

¹¹ HERNÁNDEZ, R. (2021), «Anatomía del 27N cubano y su circunstancia», *Nueva Sociedad-Opinión*, enero. Sobre el Decreto-Ley 349 véase HERNÁNDEZ BUSTO, E. (2018), «¿Qué es el decreto 349 y por qué los artistas cubanos están en contra?», *Letras Libres*, 10 de diciembre, <https://www.letraslibres.com/mexico/cultura/que-es-el-decreto-349-y-por-que-los-artistas-cubanos-estan-en-contra>.

¹² *Ibidem.*

también recuperar las palabras de Carlos Alzugaray: «Creo que, junto a esfuerzos por encarrilar el diálogo por parte de sectores en el gobierno, han existido, y existen también, errores y prácticas inaceptables de otros dentro del gobierno que invito con todo respeto a reconsiderar»¹³. Hay —así parece— una distancia entre la aceptación de errores y censuras y las respuestas gubernamentales para ampliar y actualizar una revolución diseñada 61 años atrás.

2. Congreso y deceso

La renovación de un cuarto de los miembros del Buró Político y la desaparición del cargo de segundo secretario, podría interpretarse como un deseo de desburocratizar la cúpula del PCC en su octavo congreso. No obstante, no es menor que el PCC cuente con un presidente (Díaz-Canel) y un presidente de la Asamblea Nacional del Poder Popular y del Consejo de Estado (Esteban Lazo Hernández) y catorce miembros más del Buró Político; seis integrantes del secretariado y jefatura de los departamentos del Comité Central; y noventa y cinco miembros en el Comité Central. Una estructura de conducción compleja, que ha pasado de ciento cuarenta y cinco a ciento catorce miembros, y a decir del periodista opositor Reynaldo Escobar: «una reducción notable en la siempre abultada burocracia partidista»¹⁴. Las elogiosas palabras de Díaz-Canel al despedir a Raúl Castro en el VIII Congreso recuerdan su papel en la formación de la defensa del país:

«Dirigió durante casi medio siglo el Ministerio de las Fuerzas Armadas Revolucionarias, cuyo aporte a la independencia de Angola, Namibia y el fin del apartheid fueron decisivos. Al mis-

¹³ ALZUGARAY TRETO, C. (2021), «Siempre he sido partidario del diálogo», *La Tizza*, mesa de debate «El diálogo en Cuba hoy», 11 de febrero.

¹⁴ ESCOBAR, R. (2021), «Cae Marino Murillo, sube el exyerno de Raúl Castro en la cúpula cubana», *14ymedio.com*, 19 de abril, recuperado de https://www.14ymedio.com/cuba/Cae-Marino-Murillo-sube-exyerno-Raul-Castro-congreso-Partido_0_3078892089.html.

mo tiempo, propició que se alcanzaran resultados relevantes en la preparación del país para la defensa, y en el desarrollo de la concepción estratégica de la guerra de todo el pueblo»¹⁵.

Palabras que se ajustan a la realidad, ya que Raúl fue el jefe de las FAR durante 52 años. Tenía 22 años cuando acompañó a Fidel en el asalto al Cuartel de la Moncloa en 1953, sin ninguna experiencia militar. Estuvo preso, se exilió en México y retornó a Cuba en 1958 a bordo del Granma. El presidente de Cuba continuó con sus alabanzas, describiendo el proceso de adaptación de las FAR:

«Bajo su mando las FAR se convirtieron en el más disciplinado y eficiente órgano de la composición del Estado. Se desarrollaron experiencias que luego sirvieron al país, como el perfeccionamiento empresarial con valiosos conceptos de la administración, la sostenibilidad y la eficiencia en el control, del cual nació el Sistema Empresarial de las FAR, cuyos notables resultados tributan a la economía del país»¹⁶.

Esta es una forma elegante de citar los cambios de las FAR, que de un ejército combativo se ha transformado en un administrador económico, un productor agrícola, un gestor financiero.

La destitución del general de Cuerpo de Ejército Leopoldo Cintra Frías como ministro de las FAR, considerado por el gobierno un «héroe de la República de Cuba quien atesora una extensa y brillante hoja de servicios a la patria desde temprana edad como combatiente del Ejército Rebelde»¹⁷, no puede deberse solamente a una renovación de cargo. Además, la asunción, en

¹⁵ TRABAJADORES (2021), «Díaz-Canel: El General de Ejército Raúl Castro es el mejor discípulo de Fidel», 20 de abril, recuperado de <http://www.trabajadores.cu/20210420/19-de-abril-congreso-y-victoria/>.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ CUBADEBATE (2021), «Promueven al cargo de Ministro de las FAR al General de Cuerpo de Ejército Álvaro López Miera», 15 abril, recuperado de <http://www.cubadebate.cu/noticias/2021/04/15/promueven-al-cargo-de-ministro-de-las-far-al-general-de-cuerpo-de-ejercito-alvaro-lopez-miera/>.

su lugar, del general de Cuerpo de ejército Álvaro López Miera, quien también ostenta una larga trayectoria desde muy joven en el ejército rebelde, no supone una renovación. Sin embargo, estos movimientos internos tienen razones desconocidas para la prensa y la población. Como afirmamos más adelante, la falta de transparencia es la característica más significativa de las actividades de las FAR.

¿Qué se sabe de tantos militares protagonistas de la política cubana? En nuestro trabajo de investigación hemos intentado armar el rompecabezas del poder de las FAR en Cuba y la distribución de poder en el interior de las mismas. Recurriendo al valioso trabajo sobre Venezuela de Rocío San Miguel y su equipo de Control Ciudadano, intentamos en este capítulo reflejar de forma similar el poder de las cúpulas militares¹⁸. Para facilitar su lectura, resumimos en el Cuadro 11.1 los datos, muy difícil de hallar dado el secreto del gobierno.

El trabajo sobre Venezuela que inspiró esta descripción se organizó sobre cinco criterios que permitían identificar a aquellos militares que tenían mayor influencia en las decisiones gubernamentales. Estos eran: 1) Autoridad —legitimidad de mando— sobre el tema militar; 2) Trayectoria vinculada a la FANB, 3) Carisma; 4) Capacidad de liderazgo para dirigir la institución y 5) Capacidad de producir cambios sobre la Fuerza Armada Nacional Bolivariana con su accionar. En nuestro caso no se puede recurrir a preguntar a actores claves a quienes consideran más influyentes, como se realizó en el caso de Venezuela, pues nadie daría esa opinión por miedo a represalias. Para este trabajo sobre Cuba, la información ha sido mucho más difícil de obtener. Por ello, no seleccionamos criterios. Elegimos a aquellos que son miembros del Buró Político o del Comité Central del PCC. Queremos resaltar que estos 14 militares forman parte de las decisiones políticas, están altamente imbricados en los órganos decisorios de Cuba y expresan el poder militar que atesoran. No articulan el poder popular de la defensa, sino la concentración del poder revolucionario.

¹⁸ SAN MIGUEL, R. (COORD.) (2021), «Venezuela. Los 30 políticos y militares más influyentes en la Fuerza Armada Nacional», *Control Ciudadano*, marzo.

Cuadro 11.1
Trayectoria de los principales oficiales de las FAR

<i>Nombre</i>	<i>Cargo</i>	<i>Antecedentes</i>	<i>Trayectoria</i>
Álvaro López Miera	Ministro de las Fuerzas Armadas Revolucionarias	Miembro del Buró Político. Hijo de comunistas españoles entrenados en la inteligencia militar de la Unión Soviética y que regresaron a Cuba a crear la Universidad de Oriente. Héroe de la República de Cuba	López Miera se unió desde los 14 años a Raúl Castro en el Segundo Frente Oriental. Siempre vivió en un ambiente revolucionario. En su casa se escondían y se curaban combatientes de la lucha clandestina y de la Sierra Maestra. Ocupó diversos cargos: Jefe de Batería hasta Jefe de Grupo de Artillería Reactiva. Combatió en Angola y Etiopía. Se especializó en la Academia Militar del Estado Mayor General de las Fuerzas Armadas de la URSS, General K. E. Voroshilov.
Luis Alberto Rodríguez-López-Calleja	Presidente ejecutivo del Grupo de Administración Empresarial (GAE-SA) y jefe del V Departamento de las Fuerzas Armadas Revolucionarias (FAR).	Miembro del Buró Político. Fue yerno de Raúl Castro.	Los opositores denuncian que no existe ninguna fiscalización de las operaciones de GAESA y sus ingresos no se invierten en beneficio del pueblo. General de Brigada de las FAR, aunque no se explicitó su grado militar en la información oficial. Presidente ejecutivo del estratégico Grupo de Administración Empresarial (Gaesa), conglomerado de empresas de las FAR. Ha mantenido un muy bajo perfil mediático. Sin embargo, es catalogado como uno de los hombres más influyentes de Cuba, por la magnitud del grupo que dirige. En 2011 fue elegido miembro del Comité Central, entonces se desempeñaba como presidente ejecutivo de Gaesa. En 2016 fue ratificado como integrante del CC y como general al mando del V Departamento de las FAR. En septiembre de 2020, la Oficina de Control de Activos Extranjeros (Office of Foreign Assets Control, OFAC) del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos lo añadió a la Lista de Nacionales Especialmente Designados y Personas Bloqueadas de la OFAC.

<i>Nombre</i>	<i>Cargo</i>	<i>Antecedentes</i>	<i>Traectoria</i>
Alejandro Castro Espín	Coronel de Ejército.	Hijo de Raúl Castro	Se dice que trabajaba con su padre. Se especializó en Relaciones Internacionales. Fue representante de Cuba en las negociaciones por mejorar las relaciones con Washington.
Ramón Espinosa Martín	Destituido del PCC en el VIII Congreso	General de Cuerpo Ejército y Héroe de la República de Cuba	Su padre trabajaba como obrero agrícola. Después del ataque al Cuartel Moncada oyó hablar de Fidel. Antes había escuchado algunas de las intervenciones radiales de Eduardo Chibás, los domingos por CMO. Comenzó en el Regimiento de Infantería, cuyo jefe era el comandante Pinares. Jefe de compañía. No tenía preparación militar. «Un sargento mayor del viejo Ejército era el encargado de prepararme los papeles. Yo sólo los firmaba».
General de División Lázaro A. Álvarez Casas	Ministro del Interior (25 de noviembre de 2020)	Miembro del Buró Político.	Ha ocupado diferentes cargos en las Fuerzas Armadas Revolucionarias y el Ministerio del Interior (MININT). Comenzó su trabajo como oficial de la Contrainteligencia Militar hasta ocupar el cargo de viceministro del MININT. En noviembre de 2020 fue promovido al cargo de ministro del Interior. En enero de 2021, bajo el gobierno Trump, el Departamento del Tesoro de Estados Unidos sancionó al ministro Lázaro Alberto Álvarez Casas, por «graves violaciones a los derechos humanos». El documento menciona específicamente el caso del líder disidente José Daniel Ferrer,
Manuel Marrero Cruz	Primer ministro	Miembro del Buró Político	Fue elegido miembro del Consejo de Ministros en el Primer Período Ordinario de Sesiones de la IX Legislatura de la Asamblea Nacional. Diputado desde abril de 2018, fue elegido, para sorpresa de muchos, primer ministro en diciembre de 2019, cargo que ocupa en la actualidad. En el sector del Turismo, antes de asumir la dirección ministerial, trabajó como inversionista del Grupo Gaviota y subdelegado de este grupo para las provincias orientales.

<i>Nombre</i>	<i>Cargo</i>	<i>Antecedentes</i>	<i>Trayectoria</i>
José Amado Ricardo Guerra	Secretario del Consejo de Ministros	Miembro del Buró Político	Es general de Brigada, aunque no se explicitó su grado militar en la información oficial. Fue ascendido a este grado militar en 2008. Se le reconoce una amplia trayectoria en las Fuerzas Armadas Revolucionarias. Entre 1999 y 2006 se desempeñó como jefe de Grupo de Trabajo del viceministro primero de las FAR y de 2006 a 2009, como jefe de la Secretaría del ministro. Tras la proclama de Fidel Castro, en julio de 2006, desde su cargo, asistió a Raúl Castro en todas las actividades estatales y gubernamentales. Miembro del PCC desde 2011 y diputado a la ANPP desde 2013. Fue designado en diciembre de 2019 secretario del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros, cargo que ocupa en la actualidad.
Raúl Omar Acosta Gregorich	General de división y jefe del Ejército Occidental	Miembro del PCC, Comité Central	Ingresó en la antigua Escuela de Artillería Camilo Cienfuegos. Escalón de mando: jefe de pelotón, de batería, de plana de un grupo de artillería, de operaciones, de estado mayor de regimiento de artillería. Dijo cumplir con actividades en función de la preparación y disposición combativa, el servicio de guardia, la disciplina militar y laboral, la producción de alimentos, las condiciones de vida y de trabajo, el material de guerra, el proceso docente educativo, la conservación de la técnica y el armamento, el aseguramiento ingeniero del teatro de operaciones militares y la repoblación forestal.
Jesús Manuel Burón Tabit	General de brigada y viceministro del Interior	Miembro del PCC, Comité Central. Recibió la medalla «Olo Pantoja», por el guerrillero y militar cubano que luchó a las órdenes del Che Guevara en la Revolución Cubana y Bolivia donde murió en combate.	Es reconocido como un miembro del MININT que forma parte de la dirección política de Cuba. En la celebración de los nuevos cadetes de la Escuela Militar Superior Comandante Arides Estévez Sánchez, dijo: «La actuación futura de cada uno de los egresados deberá estar presidida por la inteligencia, la sencillez, la modestia, la fidelidad a los principios revolucionarios, la firmeza y el elevado espíritu de lucha».

<i>Nombre</i>	<i>Cargo</i>	<i>Antecedentes</i>	<i>Trayectoria</i>
Roberto Legrá Sotolongo	General de división, segundo jefe del Estado Mayor General y jefe de la Dirección de Operaciones de las FAR	Miembro del PCC, Comité Central. Putin condecoró a los militares cubanos y la medalla se entregó al general de división Roberto Legrá Sotolongo	Nacido en 1955, en Baracoa, pertenece a la generación de cadetes y camilitos de las FAR. Ha sido jefe de Estado Mayor del Ejército Occidental. Diputado a la Asamblea Nacional del Poder Popular en la IX Legislatura por Rafael Freyre, Holguín. Es el primer militar cubano que ostenta la jefatura del Estado Mayor, sin haber pertenecido al Ejército Rebelde.
Agustín Peña Porres	General de división y jefe del Ejército Oriental	Miembro del PCC, Comité Central	Encabezó en Holguín, como jefe del Estado Mayor del Ejército Oriental, una muestra de solidaridad con la República Bolivariana de Venezuela. Apoyó las medidas que adopta el Consejo de Defensa Provincial en todos los ámbitos de la vida socio-económica, educación, transporte público, el comercio, la gastronomía, actividades de distribución de alimentos y las regulaciones para el expendio de productos de primera necesidad ante el Covid-19.
Norge Fermín Enrich Pons	General de Brigada — jefe de la Dirección General de la Contrainteligencia	Miembro del PCC, Comité Central	Jefe de la Seguridad del Estado, se lo considera como la representación del Ministerio del Interior en el Comité Central del Partido Comunista de Cuba. Anteriormente fue coronel en la jefatura de la CIM en el territorio oriental, especializado en la Técnica Operativa, para preservar la pureza de las FAR
José Miguel Gómez Del Vallín	General de División — jefe de la Jefatura de Contrainteligencia Militar	Miembro del PCC, Comité Central	Fue segundo jefe de la Jefatura de MINFAR. Se lamentó de celebrar el 55 aniversario de los combatientes de la Contrainteligencia Militar, Escuela Militar Superior Comandante Arides Estévez, por primera vez sin la presencia física del Comandante en Jefe Fidel Castro Ruz.

Nombre	Cargo	Antecedentes	Trayectoria
Andrés Laureano González Brito	general de División — jefe del Ejército Central		Nació el 4 de julio de 1954 en Barajagua antigua provincia de Las Villas, hoy Cienfuegos, en el seno de una familia campesina y revolucionaria. En 1969 ingresó en la EMCC de las Villas, ocupó el cargo de jefe en las Brigadas Rojas. Participó en la Zafra del pueblo de 1972 y 1973, obteniendo la condición de machetero destacado. En su trayectoria militar ha ocupado diversas responsabilidades: Segundo Jefe Compañía de Estudio, Profesor de Preparación Militar, Jefe Curso en la EVMCC Ciudad Habana, jefe de la Región Militar de Ciudad de la Habana y Cienfuegos, jefe de Estado Mayor del Ejército Central y Jefe Ejército Central entre otros cargos. Como primer secretario del Partido Comunista de Cuba en la provincia de Matanzas intercambió con los más de mil 500 jóvenes durante el Bastión Estudiantil 2019 desarrollado en la Universidad de Matanzas como parte de su preparación para la defensa. Fue ascendido al grado de General de Brigada en el 2002 y al grado de General de División en octubre 2020. Entre otras condecoraciones recibió la medalla al «Combatiente de la Producción y la Defensa»

Fuente: Datos obtenidos por las autoras de diferentes fuentes de la web.

Otras figuras prominentes, como José Alberto Yanes Díaz, general de brigada y primer segundo jefe de la Dirección Política del Ministerio del Interior y Víctor Leonardo Rojo Ramos, general de brigada y jefe de la Sección Política del Ejército Central no tienen datos en las diferentes páginas de la web. Otros como Norge Fermin Enrich Pons, general de Brigada, jefe de la Dirección General de la Contrainteligencia y José Miguel Gómez Del Vallín, General de División, jefe de la Jefatura de Contrainteligencia Militar, por pertenecer al área de inteligencia prácticamente no comparten sus datos en la web.

3. El aspecto militar de las FAR

La cuestión militar es central en Cuba. Ya sea por el carácter militar de la revolución, que creó una nueva fuerza armada, como por el papel que aún juegan en la realidad política y económica cubana. Toda una mística de la historia de Cuba, desde 1959, se asienta en la heroicidad de los militares. Han sido glorificados, tanto por su arriesgada actuación en Angola y Etiopía, como por su participación en la zafra o su administración de la economía.

El concepto de defensa nacional está estrechamente relacionado con la lucha revolucionaria por la independencia y la soberanía. De acuerdo con la ley de Defensa, la Guerra de Todo el Pueblo es:

«la situación excepcional que se establece en todo el territorio nacional para alcanzar, de forma gradual y progresiva, la completa disposición combativa del país y situarlo en condiciones de mantener su integridad y soberanía, mediante la realización de un conjunto de medidas y actividades donde participan los órganos y organismos estatales, las entidades económicas, instituciones sociales y los ciudadanos».

Esta ley fue sancionada en 1994 con el fin de defender la patria socialista. En los últimos 24 años, el gobierno cubano no ha visto la necesidad de modificarla, a pesar de la merma de la amenaza norteamericana desde la caída de la Unión Soviética y la emergencia del terrorismo internacional islámico. La continuidad del embargo comercial, económico y financiero de Estados Unidos parecería indicar que los distintos gobiernos norteamericanos eligieron debilitar a la Revolución Cubana a través de la economía, desechando la idea de una invasión militar. Sin embargo, tanto Fidel como Raúl mantuvieron viva la amenaza militar, ya que siempre ha sido funcional para justificar sacrificios, escaseces y el poder de las FAR.

Las FAR están formadas por el Ejército, la Marina de Guerra Revolucionaria, la Defensa Antiaérea y Fuerza Aérea Revolucionaria.

naría, el Ejército Juvenil del Trabajo, las Milicias de Tropas Territoriales y las Brigadas de Producción y Defensa. Existen tres ejércitos territoriales: Occidental, Central y Oriental. Es difícil conocer el número de efectivos. Publicaciones recientes los calcularon en unos cien mil. Las últimas maniobras militares se realizaron en 2016 bajo el nombre Bastión 2016, con la idea de demostrarle al enemigo que aún mantienen la capacidad de las fuerzas. Tienen un cuerpo de élite para operaciones especiales conocidas como las Avispas Negras. Este cuerpo es el encargado de cumplir misiones de inteligencia. Se formó con la asesoría de oficiales soviéticos, vietnamitas, norcoreanos, y la experiencia de oficiales de las tropas especiales del MININT. Hasta el año 2010 su polígono de preparación base se ubicaba en la localidad de «El Cacho», en la provincia de Pinar del Río, conocida como «Escuela Nacional de Tropas Especiales Baragúa (ENTE)», aunque hay otros centros de preparación en «El Nicho», en la Sierra del Escambray y «Seboruco», en la Sierra Maestra. Luego de 2010 en todas las regiones militares se emplazaron centros de entrenamiento intensivo y acuartelamiento de tropas, en forma de regimientos de tropas especiales.

4. Más plata y menos armas

Las FAR tienen 12 empresas de industria militar, distribuidas en dieciséis instalaciones en el país, en las que están representadas la mayoría de las provincias: Santiago de Cuba, Camagüey, Sancti Spíritus, Villa Clara, Cienfuegos, Matanzas, La Habana y Ciudad de La Habana. La creación de la Unión de la industria militar tenía el objetivo de unificar la organización; potenciar el desarrollo técnico; garantizar la reparación del armamento naval, terrestre y aéreo; fabricar piezas de repuesto y producir todo el armamento ligero de las Fuerzas Armadas. Con la incorporación masiva de la técnica soviética en el año 1964 se firmó un convenio entre la URSS y Cuba para crear lo que se llamó en aquel entonces, las Bases de Reparaciones Generales (BRG) que fue el cimiento de la industria militar cubana. A partir del perfeccionamiento empre-

sarial y el hecho que no se recibían más pertrechos de la Unión Soviética, se comenzó a fabricar armamento nacional. Este complejo industrial realiza producciones de uso civil vinculadas con el níquel, cítricos, turismo, alimentos.

Lo más destacable no es el poderío militar de las FAR sino su poder económico. El sistema empresarial de éstas creó el Grupo de Administración de Empresas (GAESA), con licencias para tener y administrar hoteles para turismo internacional, a través de la empresa Gaviota, la inmobiliaria Caribe, las tiendas con monedas libremente convertibles MLC, aerotaxis, etc. Se calcula que las FAR tiene más de ochocientas empresas y que administran casi el 80% de las divisas que entran a la economía cubana. En este contexto se da el sinsentido que el Estado debe solicitarle a GAESA los recursos necesarios para las obligaciones del país¹⁹.

Como ya hemos expresado, uno de los problemas más importantes es la falta de transparencia en todo lo que se refiere al rol económico de las FAR. Por ejemplo, se desconoce si contribuyen a la Oficina Nacional de la Administración Tributaria (ONAT). El gobierno cubano siempre justifico su secretismo respecto a los asuntos militares para evitar que la información ayude a los Estados Unidos. Sin embargo, la falta de transparencia respecto de las actividades económicas de las FAR parece no responder al argumento de la defensa nacional.

En las entrevistas realizadas en Cuba, muchas veces hemos escuchado que los militares han logrado un grado de eficiencia en la administración de las empresas que no se encuentra en otros sectores del estado cubano. Las entidades del conglomerado GAESA son las más eficientes y dinámicas. Creemos que también es importante resaltar, que estas empresas tienen, probablemente, mejores salarios para sus trabajadores, menos burocratización, acceso a recursos financieros y menos trabas para operar.

El proceso de monopolización de la economía por las FAR se acentúa con la llegada de Raúl Castro al poder. En 2016, el Ban-

¹⁹ HCG INTELLIGENCE UNIT. 2020. Grupo de Administración de Empresas (GAESA) ¿Prerrogativas especiales o un estado dentro del estado? <http://www.thehavanaconsultinggroup.com/es-es/Articles/Article/86>.

co Financiero Internacional fue absorbido por GAESA. Tras esta operación se crearon los Fondos FAR de la Reserva estatal. Estos fondos FAR fueron utilizados para pagar parte de la deuda externa²⁰. Aparentemente, esta transición empresarial había sido rechazada por Fidel Castro, por eso se realiza con su retiro. Entre el pago de la deuda y otros negocios que se desconocen, los militares agotaron todas las reservas. Sin embargo, es cierto que estos movimientos se daban en un contexto de descongelamiento de las relaciones con los Estados Unidos.

Como ya hemos mencionado estos datos no pueden contrastarse. Son publicados por periódicos o portales opositores y, si bien, tienen coherencia, y es probable que tengan un buen grado de veracidad, no se pueden comprobar. En este contexto, Luis Alberto López-Calleja, se ha convertido en uno de esos personajes del que muchos hablan y pocos conocen. De acuerdo con algunos informes de la prensa, López Calleja sería uno de los hombres más poderosos de Cuba porque dirige todas las empresas de las FAR²¹. Muchas de estas empresas tienen como objetivo burlar el embargo norteamericano y proveer de divisas a la economía cubana. Otros analistas enfatizan que GAESA ha creado dos Estados paralelos en la isla: por un lado, un Estado que maneja negocios en dólares controlado por el Ejército y, por otro, un Estado administrativo que se ocupa del lado improductivo de la economía²². Este es el escenario que, creemos, representa mejor a la actual economía cubana.

²⁰ CUBANET (2019), «Fondos FAR, pormenores de una escalada», 8 de octubre, recuperado de <https://www.cubanet.org/destacados/fondos-far-pormenores-escalada-cuba-gaesa-militares/>.

²¹ CUBANET (2021a), «Los López-Calleja que no conocemos: El verdadero poder de un apellido», 27 de abril, recuperado de <https://s3.eu-central-1.amazonaws.com/curium/cubanet.org/destacados-cuba-los-lopez-calleja-que-no-conocemos-el-verdadero-poder-de-un-apellido.html>.

²² CUBANET (2021b), «Hermano de López-Calleja, el hombre del régimen en red de empresas pantalla», 12 de febrero, recuperado de <https://www.cubanet.org/noticias/regimen-cubano-usa-luxemburgo-para-operar-empresas-pantalla/>.

5. Las empresas de las FAR y las sanciones de Trump

El presidente Donald Trump congeló la política de acercamiento iniciada por Barack Obama. Una de sus sanciones más efectivas fueron las 230 medidas adoptadas contra las empresas administradas por los militares. En el Cuadro 11.2 se detallan las empresas, que, a juicio de Estados Unidos, son controladas por las FAR. Éstas fueron afectadas por las sanciones de Trump para evitar que el conglomerado de las FAR pudiese acceder a divisas²³. Estas sanciones junto con la pandemia, que limitó drásticamente el turismo, empeoraron la escasez de productos de primera necesidad, tanto en alimentación como en medicinas. Antes de dejar la Casa Blanca, Donald Trump incluyó al Banco Financiero Internacional entre las compañías que tienen prohibido llevar a cabo transacciones con empresas americanas y volvió a incluir a Cuba en la lista de Estados patrocinadores de terrorismo.

La estrategia de la administración de Trump de ahogar económicamente a las FAR era muy acertada. Como hemos intentado demostrar en este capítulo, las FAR ya no están concentradas en entrenamiento militar porque, más allá de la retórica, la posibilidad de una invasión norteamericana es muy remota. Se han convertido, desde la caída de la Unión Soviética, en el brazo económico del régimen. Mike Pompeo, el canciller de Donald Trump, aseguraba que GAESA adquirió el Banco Financiero Internacional para proporcionar acceso preferente a las compañías de los militares y financiar proyectos que enriquecen al gobierno cubano²⁴.

²³ US DEPARTMENT OF THE TREASURY (2021), «Cuba Sanctions», sin fecha, recuperado de <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/sanctions-programs-and-country-information/cuba-sanctions>.

²⁴ LA VANGUARDIA (2021), «Estados Unidos sanciona al banco BFI de Cuba, bajo control militar», 1 de enero, recuperado de <https://www.lavanguardia.com/politica/20210101/6161236/estados-unidos-sanciona-banco-bfi-cuba-control-militar.html>.

Cuadro 11.2

Empresas sancionadas por el gobierno de Trump

<i>Empresa</i>	<i>Descripción</i>	<i>Propietario</i>
Cimex	Importacion / exportación	Gaesa
Tiendas Panamericanas	Tiendas minoristas	Cimex
Cupet-Cimex	Gasolineras	Cimex
Oro Negro	Gasolineras	Cimex
Photoservice	Servicios de fotografías	Cimex
El Rápido	Comida rápida	Cimex
Fincimex	Tarjetas electrónicas	Cimex
Melfimarine Corp.	Naviera De Contenedores	Cimex
Inmobiliaria Cimex	Inmobiliaria	Cimex
Cubapack	Mensajería	Cimex
Sasa	Servicio automotriz	Gaesa
Trd Caribe	Tiendas minoristas	Gaesa
Gaviota SA	Hotelería	Gaesa
Habaguanex SA	Hotelería Havana Vieja	Gaesa
Almacenes Universales	Desarrollo especial Mariel	Gaesa
Rafin	Entidad financiera	Gaesa
Antex	Exportacion de mano de obra	Gaesa
Grupo Bahía de La Habana	Puerto Turístico de La Habana	Gaesa
Zona Especial de Desarrollo Mariel	Desarrollo especial Mariel	Gaesa

Fuente: Elaboración propia en base a datos del informe Grupo GAE, el emporio empresarial de las fuerzas armadas, <http://www.thehavanaconsulting-group.com/es-es/Articles/Article/58>.

6. Comentarios finales

La última novela de Leonardo Padura, *Como polvo en el viento*, es, como aclara el autor, una ficción. Cuenta el desmembramiento y la emigración de profesionales que necesitan irse para poder cumplir con sus aspiraciones. Seguramente varios de los miembros de la dirección del PCC conocen la novela. La obra muestra que Cuba es una sociedad en desmembramiento. Es la nación más envejecida de América Latina. Según datos de la Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI), los ciudadanos mayores de edad representan el 20,1% de los habitantes y para 2030 casi un tercio de la población tendrá 60 años o más²⁵. La Organización Internacional para las Migraciones de ONU, estableció que hay 1.654.684 emigrantes, lo que supone un 14,6% de la población de Cuba.

La hipótesis que muchos argumentan respecto que Cuba es un país militarizado parece una realidad. Hay en Cuba un encumbramiento del rol de los oficiales que detentan una situación privilegiada ante el resto de la sociedad, un grupo de personas afines al gobierno que resguardan y protegen —a cambio de beneficios— a las autoridades. No solo mandan en las instituciones armadas, también ejercen de ministros, gerentes empresariales y operadores turísticos y financieros, elaboradores de planes agrícolas, jefes de la policía, representantes en los órganos políticos y partidarios. En suma, una cúpula simbiótica con los agentes revolucionarios, que, además, como toda fuerza armada nacional, ostenta el monopolio de las armas.

En las entrevistas que realizamos a militares retirados en Cuba, aparece reiteradamente la referencia a la cúpula militar, distanciada por estilo de vida y por objetivos de la tropa. Gran parte de las FAR son ciudadanos de a pie, que hacen largas colas para abastecerse de alimentos, para tomar un transporte público que

²⁵ JIMÉNEZ ENOJA, A. (2019), «La cruzada de los jóvenes cubanos: emigrar o desafiar a la Revolución», *The New York Times*, 31 de mayo, recuperado de <https://www.nytimes.com/es/2019/05/31/espanol/opinion/cuba-jovenes-revolucion.html>.

viene atiborrado de gente o para conseguir un medicamento en las farmacias.

En la primera parte de este libro se ha presentado la creciente participación de los militares en los asuntos públicos. En la mayoría de las naciones de la región, las consecuencias de la acción política de las fuerzas armadas debilitan a la democracia, confinan a los presidentes y generan abusos contra los derechos humanos de sus poblaciones. En Cuba la relación es diferente. Existe una fusión entre gobierno, partido y las FAR. La militarización es innata al modelo instaurado por los Castro. Si bien puede ser que la idea de *guerra del todo el pueblo* fuera concebida como una forma de asimilar a las FAR al resto de la población, los pasos posteriores modificaron aquel modelo segmentando a los integrantes de las FAR.

Los militares ya no son parte del pueblo, sino una casta encargada de la supervivencia del régimen por medio de la acumulación de capital. Muchos, seguramente, cumplieron este papel porque creyeron que era su destino en el proceso revolucionario. Otros militares se tentaron con las ganancias y las prerrogativas, provenientes de su función económica, conformaron una cúpula privilegiada y aventajaron a la sociedad. Ahora son una élite que, tras una retórica marxista, aprovechan su lugar preferencial y se acomodan a las prerrogativas de un poder que no quieren perder.

Bibliografía

- ALZUGARAY TRETO, C. (2021), «Siempre he sido partidario del diálogo», *La Tizza*, mesa de debate «El diálogo en Cuba hoy», 11 de febrero.
- BAHAMONDE PÉREZ, T. L. (2021), «Balance y perspectivas de la reforma cubana», *Agenda Global*, miércoles 14 abril, recuperado de <https://agendapublica.es/balance-y-perspectivas-de-la-reforma-cubana/>.
- CALZÓN, F. (2021), «Sí al diálogo en Cuba, no a los “dialogueros” al servicio del despotismo castrista», *14ymedio.com*, 28 de marzo, recuperado de https://www.14ymedio.com/blogs/cajon_de_sastre/dialogo-Cuba-Movimiento_San_Isidro-Patria_y_Vida_7_3065763394.html.

- CUBADEBATE (2020), «Díaz-Canel: Quienes diseñaron la farsa de San Isidro se equivocaron de país», 29 de noviembre, recuperado de <http://www.cubadebate.cu/noticias/2020/11/29/diaz-canel-quienes-disenaron-la-farsa-de-san-isidro-se-equivocaron-de-pais/>.
- (2021), «Promueven al cargo de Ministro de las FAR al General de Cuerpo de Ejército Álvaro López Miera», 15 abril, recuperado de <http://www.cubadebate.cu/noticias/2021/04/15/promueven-al-cargo-de-ministro-de-las-far-al-general-de-cuerpo-de-ejercito-alvaro-lopez-miera/>.
- CUBANET (2019), «Fondos FAR, pormenores de una escalada», 8 de octubre, recuperado de <https://www.cubanet.org/destacados/fondos-far-pormenores-escalada-cuba-gaesa-militares/>.
- (2021a), «Los López-Calleja que no conocemos: El verdadero poder de un apellido», 27 de abril, recuperado de <https://s3.eu-central-1.amazonaws.com/qurium/cubanet.org/destacados-cuba-los-lopez-calleja-que-no-conocemos-el-verdadero-poder-de-un-apellido.html>.
- (2021b), «Hermano de López-Calleja, el hombre del régimen en red de empresas pantalla», 12 de febrero, recuperado de <https://www.cubanet.org/noticias/regimen-cubano-usa-luxemburgo-para-operar-empresas-pantalla/>.
- ESCOBAR, R. (2021), «Cae Marino Murillo, sube el exyerno de Raúl Castro en la cúpula cubana», *14 y medio*, 19 de abril, recuperado de https://www.14ymedio.com/cuba/Cae-Marino-Murillo-sube-exyerno-Raul-Castro-congreso-Partido_0_3078892089.html.
- GRANMA (2021a), «Resolución del 8vo. Congreso relacionada con el funcionamiento, la actividad ideológica y la vinculación con las masas (+PDF)», 18 de abril, recuperado de <http://www.granma.cu/octavo-congreso-pcc/2021-04-22/resolucion-del-8vo-congreso-relacionada-con-el-funcionamiento-la-actividad-ideologica-y-la-vinculacion-con-las-masas>.
- HCG INTELLIGENCE UNIT (2020), Grupo de Administración de Empresas (GAESA) ¿Prerrogativas especiales o un estado dentro del estado? <http://www.thehavanaconsultinggroup.com/es-es/Articles/Article/86>.
- HERNÁNDEZ BUSTO, E. (2018), «¿Qué es el decreto 349 y por qué los artistas cubanos están en contra?», *Letras Libres*, 10 de diciembre, <https://www.letraslibres.com/mexico/cultura/que-es-el-decreto-349-y-por-que-los-artistas-cubanos-estan-en-contr>.
- HERNÁNDEZ, R. (2021), «Anatomía del 27N cubano y su circunstancia», *Nueva Sociedad-Opinión*, enero.

- JIMÉNEZ ENOA, A. (2019), «La cruzada de los jóvenes cubanos: emigrar o desafiar a la Revolución», *The New York Times*, 31 de mayo, recuperado de <https://www.nytimes.com/es/2019/05/31/espanol/opinion/cuba-jovenes-revolucion.html>.
- LA VANGUARDIA (2021), «Estados Unidos sanciona al banco BFI de Cuba, bajo control militar», 1 de enero, recuperado de <https://www.lavanguardia.com/politica/20210101/6161236/estados-unidos-sanciona-banco-bfi-cuba-control-militar.html>.
- MONREAL, P. (2021), «Los precios del ordenamiento y la conversación para la que algunos no parecen estar preparados», *El Estado como tal.com*, 30 de enero, recuperado de <https://elestadocomotal.com/2021/01/30/los-precios-del-ordenamiento-y-la-conversacion-para-la-que-algunos-no-parecen-estar-preparados/>.
- PADURA, L. (2021), «Cuba, el congreso del Partido y más continuidad», *Nueva Sociedad*, abril, recuperado de https://nuso.org/articulo/cuba-el-congreso-del-partido-y-mas-continuidad/?utm_source=email&utm_medium=email&utm_campaign=email.
- RODRÍGUEZ, I. y JANK CURBELO, J. (2021), «Yunior García Aguilera: “Lo que se aparta de la justicia social no es Revolución”», *Periodismo de Barrio*, 15 de marzo, recuperado de <https://www.periodismodebarrio.org/2021/03/yunior-garcia-aguilera-lo-que-se-aparta-de-la-justicia-social-no-es-revolucion/>.
- SAN MIGUEL, R. (coord.) (2021), «Venezuela. Los 30 políticos y militares más influyentes en la Fuerza Armada Nacional», *Control Ciudadano*, marzo.
- TRABAJADORES (2021), «Díaz-Canel: El General de Ejército Raúl Castro es el mejor discípulo de Fidel», 20 de abril, recuperado de <http://www.trabajadores.cu/20210420/19-de-abril-congreso-y-victoria/>.
- US DEPARTMENT OF THE TREASURY (2021), «Cuba Sanctions», sin fecha, recuperado de <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/sanctions-programs-and-country-information/cuba-sanctions>.



Capítulo 12

■ Ecuador misiones militares; el difícil tránsito desde el corporativismo a la seguridad integral

BERTHA J. GARCÍA GALLEGOS

Cuando en la teoría de las relaciones civiles militares se habla de misiones militares o empleo de la fuerza, se supone que detrás está un ordenamiento jurídico que regula la conducción civil de las fuerzas armadas por la autoridad elegida por la ciudadanía¹. Se entiende además, que el atributo del Estado de ser quien ostenta el legítimo del monopolio de la violencia incluye el hecho de que el monopolio de la decisión política no está en las fuerzas operativas (militares, policías y otras fuerzas de seguridad del Estado). Está en un conjunto de reglas y controles institucionales, que legitiman esas misiones por su orientación hacia el bien común, que en este caso es la seguridad de las personas, de acuerdo con el paradigma vigente desde la proclamación de los principios de la Seguridad Humana². Esto excluye el posicionamiento arbitrario de cualquier mandatario que tome al pie de la letra el ser «el Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas». De hecho, la autoridad y el mando son conceptos

¹ HUNTINGTON, S. P., «El Soldado y el Estado; Teoría y Política de las Relaciones Civil-Militares», Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires 1995

² PNUD, 2021, «El Enfoque de la Seguridad Humana en tres estudios de caso». https://www.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/IIDHSeguridad/11_2011/d31ae043-1976-4d83-86e9-35323eef3393.pdf. Torsten Stein, «El Papel de las Fuerzas Armadas en Procesos de Transformación», Documento Caracas, 2014 b

relacionales que hacen referencia no solo al titular sino al sistema del que se trata³.

Mientras esto se postula en la teoría, en la realidad esa construcción de la autoridad política ha sido difícil en contextos en donde el poder militar se convirtió en un ingrediente crucial en la implantación histórica de los Estados, como es el caso de los países latinoamericanos. No solo la independencia colonial, sino la delimitación de fronteras fue un asunto de caudillos y armas, que prolongaron los conflictos interestatales hasta fines del siglo xx y convirtieron a los militares en actores eminentemente políticos⁴. En el caso del Ecuador, las confrontaciones fronterizas siguieron diversos cursos en sus relaciones con Colombia y con el Perú⁵. Con Colombia se fijaron en 1830, a raíz de la disolución de la Gran Colombia. El trazado actual de la frontera fue establecido por el Tratado Muñoz Vernaza-Suárez de 1916.

Con el Perú, el largo conflicto comenzó con la batalla de Tarqui, entre la Gran Colombia y el Perú en 1824, continuó durante la república y se terminó en 1998 con un tratado de paz y límites, no sin antes pasar por varios enfrentamientos armados; el último en 1995 que requirió de la intervención internacional⁶. Durante el transcurso, se produjeron incidentes y negociaciones frustradas debidas a la imprecisión de las lecturas geográficas en los 1.420 km, de frontera entre el océano Pacífico y la selva amazónica. La frontera fue definida, en una primera instancia, por el Protocolo de Río de Janeiro de 1942, tras una derrota del Ecuador y fue asumida como una tragedia, culpando a la clase política o liderazgo civil de ineficiencia por el manejo de la defensa. Todo ello, en

³ WEBER, M., *Economía y Sociedad*. México, Fondo de Cultura Económica 2014 (edición electrónica).

⁴ KRUIJT, D. y KOONING, K., «Fuerzas Armadas y política en América Latina: perspectivas futuras, 2002». *Iberoamericana*, II, 8, 2002.

⁵ GARCÍA GALLEGOS, B. J., «La situación de Seguridad en el Ecuador; Políticas y estrategias en un nuevo marco de interpretación», en NOVAK, F., 2014, *Cooperación en Seguridad entre el Perú y sus vecinos*. PUCP-KAS.

⁶ El Conflicto del Alto Cenepa. El enfrentamiento —entre enero de 1995 y febrero de 1996— terminó con victoria militar de Ecuador, pero diplomática para Perú, dado que logró fijar las fronteras que habían sido impuestas en 1942.

el contexto de inestabilidad de la economía exportadora agraria basada en sucesivos monocultivos de café, cacao, banano, que terminaron por constituir oligarquías desentendidas de los problemas sociales del país.

También cuenta el hecho de que el desprendimiento colonial durante el primer cuarto del siglo XIX dejó en realidad cuatro segmentos territoriales sin vínculos entre sí. Loja, Cuenca, Quito, y Guayaquil confluyeron en la eventual construcción geopolítica de un Estado cuña, entre los antiguos virreinos de Lima y de Bogotá. Solo así, se puede entender que la defensa del territorio haya sido para los ecuatorianos, una cuestión de especial importancia, que hizo que las fuerzas armadas construyeran una suerte de capital simbólico y autoridad sobre el conjunto de la sociedad y fueran empoderadas para manejar, con casi total autonomía, los asuntos de la guerra y la definición territorial. Hasta cierto punto, este hecho contribuyó a que las instituciones republicanas acusaran una notoria debilidad, siempre a merced de seguidas y constantes interrupciones de la vida constitucional, donde el factor militar estaba presente como una sanción hacia el poder político, interpelado por su ineficiencia orgánica. No solo era la defensa, por supuesto, sino el entramado institucional y los símbolos de la unidad nacional lo que estaba en juego. Incluso, la intermediación de los intereses de los sectores sociales subalternos invisibilizados por el poder oligárquico dominante, y a contrapunto de él, en tanto leyes. Disposiciones tales como el código del trabajo, la ley de comunas, la regulación del trabajo infantil, la instalación de una policía de fuerza, fueron alcanzados a través de su lobby en el Estado, o de su carácter de intermediación entre el poder político y las necesidades sociales. La mayor parte de las veces por su instrumentación del Estado en contra de los poderes oligárquicos, en las ocasiones en que asumieron el poder. Esas intervenciones, desde los años veinte hasta los setenta, fueron vistas desde los sectores subalternos, y pensadores sociales de izquierda, como oportunidades de desarrollo social. Con esos antecedentes, se puede decir que, a diferencia de otros países latinoamericanos, los

líderes militares y la institución armada tuvieron una línea consecuente anti oligárquica a través de esta historia⁷.

Durante las dictaduras militares institucionales, 1963-1966 y 1972-1979, adquirieron y redefinieron las doctrinas de la Seguridad Nacional, con lo que tácitamente asumieron dos misiones no interferentes entre sí. La de la seguridad interna, concordante con la pertenencia de estos estados al TIAR, y la de la defensa y soberanía territorial, prescrita por la Constitución. No obstante, esas mismas influencias, no controladas por los liderazgos políticos, dotaron a la institución militar de particularidades acentuadamente corporativas con respecto al sistema político ecuatoriano.

Por esas razones, al hablar de las misiones militares tenemos que remitirnos a los contextos históricos dentro de los que se han definido, en función del desarrollo institucional de las fuerzas armadas en este país; concomitantemente en relación con la del sistema político ecuatoriano y sus relaciones con el sistema internacional. Este capítulo propone hacer una revisión de este proceso cambiante y descubrir los elementos específicos que las han definido hasta hoy.

1. Misiones militares en los mandatos constitucionales

En su artículo «El Comando Conjunto en la organización militar y en la política ecuatoriana», Juan Pablo Aguilar ofrece un análisis muy conciso y pertinente para los fines de este capítulo⁸.

⁷ «El día 10 de marzo constituyeron una Junta Suprema Militar que gobernó por unas horas. Estuvo integrada por representantes de cada una de las unidades del Ejército, unos doce miembros: A su vez, habían acordado nombrar una Junta Provisional Militar, con solo seis de los oficiales, todos serranos, dirigidos por un presidente, Luis Telmo Paz y Miño. Pocas horas después, en Quito, oficiales del Batallón Pichincha, depusieron al presidente Gonzalo S. Córdova». PAZ y MIÑO, J., «La Revolución Juliana y la primera Junta de Gobierno Provisional: julio 1925-enero 1926», *Boletín de la Academia Nacional de Historia*, Quito, vol. LXXXI, n.º: 171-172, 2002.

⁸ AGUILAR ANDRADE, J. P., «El Comando Conjunto en la organización militar y en la política ecuatoriana», en PUCE-KAS, *La Administración de la Defensa en Ecuador*. Quito, KAS-PUCE, 2008.

No sólo rastrea la influencia del conflicto con el Perú en la letra y contenido de las Constituciones ecuatorianas, desde los años cuarenta, como causal de su desarrollo autónomo; sino que sigue además la pista de cómo ésta influencia, sumada a la de la doctrina de la Seguridad Nacional —adquirida por las Fuerzas Armadas ecuatorianas en 1963, en la versión del Comando Conjunto del Brasil—, configuró la institucionalidad corporativa de las fuerzas armadas y orientó su papel tutelar sobre la política, prácticamente hasta comienzos del siglo XXI.

«Sin duda, la situación de alerta permanente ante el problema territorial con el Perú tuvo mucho que ver en la renuncia tácita, por parte de los civiles, a involucrarse en un campo que se prefirió dejar en manos de quienes se consideraba preparados para enfrentar las contingencias de una guerra»⁹.

Por eso no extraña que, al redactarse la Constitución de 1945, se propusiera incluir una disposición en virtud de la cual, en tiempo de guerra, el presidente de la República debía resignar su autoridad, en la zona de operaciones, en el comandante de las fuerzas armadas. Velasco Ibarra, entonces presidente, se opuso a lo que consideraba un intento de restar facultades al Ejecutivo, y la Asamblea Constituyente se allanó a su criterio¹⁰. «El texto que se aprobó establecía la delegación de atribuciones al comandante de las Fuerzas Armadas, pero simplemente como una facultad y no como una obligación del presidente de la República»¹¹.

Este texto constitucional —sigue el autor— significó una modificación de la legislación secundaria, pues la norma que se pretendía incluir en la Constitución era ya parte del ordenamiento jurídico ecuatoriano desde la promulgación de la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas en 1944, cuyo artículo 55 disponía: El presidente de la República, o quien legalmente le subroge, dele-

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ R. NORRIS, *El Gran Ausente. Biografía de Velasco Ibarra*, Quito, Librimundi, 2004, tomo II, pp. 21-22

¹¹ AGUILAR ANDRADE, *op. cit.*, p. 57.

gará, en tiempo de guerra, el mando de todas las fuerzas movilizadas, al comandante superior del ejército, quien asumirá el cargo de comandante en jefe de las fuerzas armadas, quedando investido de las más amplias atribuciones y contrayendo por lo mismo, toda la responsabilidad en la conducción de las operaciones; le corresponderá, en consecuencia, el mando militar en todo el País y el mando político en el teatro de operaciones.

Similar disposición se incluyó ya en la Ley de 1942, promulgada a poco de concluida la guerra con el Perú¹². Esas dos normas convertían al comandante de las fuerzas armadas en un verdadero mando político, lo que significaba en la práctica, en el presidente de la República en la zona de operaciones. Esto es, reemplazaba virtualmente al primer mandatario. Esto no ocurría en las leyes precedentes. La de 1938, por ejemplo, hablaba de una delegación que implicaba el ejercicio de las atribuciones propias del comandante Supremo de las fuerzas movilizadas¹³. La de 1939 se refería tanto a la conducción de las operaciones militares como al mando y la responsabilidad político-administrativa en la zona de guerra, pero no sustituyendo al presidente de la República, sino subordinándose a él¹⁴.

De todas maneras, la disposición constitucional de 1945, que concebía la delegación al comandante de las fuerzas movilizadas, como facultad, y no como obligación del presidente de la República, tuvo buena fortuna y, con ligeras variantes, se mantuvo en

¹² Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas, Registro Oficial 64, 13 de junio de 1942. El artículo 59 de esa Ley disponía: «El Presidente de la República o quien legalmente le subrogare, delegará en tiempo de guerra al Comandante Superior del Ejército y Aviación, para Comandante en Jefe de las Fuerzas Movilizadas, quien quedará investido de amplias atribuciones y contraerá todas las responsabilidades en la conducción de la guerra, correspondiéndole, en consecuencia y en virtud de esta designación del Presidente de la República, el mando político, administrativo y militar en todo el teatro de operaciones y territorio declarado en estado de guerra».

¹³ Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas, Registro Oficial 39, 26 de septiembre de 1938, art. 9.

¹⁴ Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas, Registro Oficial 101 y 102, 30 y 31 de marzo de 1939, art. 32.

las constituciones posteriores¹⁵. Aguilar señala que quienes elaboraron la legislación secundaria, no parecen hacerse enterado de las implicaciones de esta disposición¹⁶; en efecto, la vigente ley orgánica de las fuerzas armadas, en un texto abiertamente inconstitucional, convierte en obligatoria la delegación facultativa a la que se refiere el texto constitucional¹⁷. Dice el artículo 4 de la referida ley:

«De acuerdo con la Constitución Política de la República, en caso de guerra externa o de inminente amenaza de ella, el presidente de la República ejercerá la Dirección Política de la guerra y delegará, al jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, el mando y conducción estratégica, así como la jurisdicción territorial, de acuerdo con los planes militares».

Las constituciones siguientes fueron producto de las negociaciones entre las fuerzas civiles y militares para salir de las condiciones de las dictaduras. Es posible —por indicios dados por cercanos juristas participantes en estas negociaciones— que los propios militares ponían la letra de los artículos correspondientes a sus misiones. En la constitución de 1967, incluyeron las atribuciones de participar en el desarrollo nacional. Así como para ser

¹⁵ «En el caso de guerra, el presidente de la República podrá delegar su autoridad de jefe de las Fuerzas Armadas, en el comandante de las Fuerzas Movilizadas. En la zona declara de operaciones, este tendrá mando y jurisdicción sobre las autoridades civiles y militares», Constitución Política de la República, Registro Oficial 773, 31 de diciembre de 1946, art. 157. «El presidente de la República es el comandante en jefe de las Fuerzas Armadas, y, en caso de guerra internacional o conmoción interna, podrá delegar su mando en el comandante de las Fuerzas movilizadas para la conducción técnica de dichas fuerzas. El delegado tendrá mando y jurisdicción sobre las autoridades civiles y militares en la zona declarada de operaciones», Constitución Política, Registro Oficial 133, 25 de mayo de 1967, art. 252.

¹⁶ AGUILAR ANDRADE, *op. cit.*, p. 60.

¹⁷ Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas, 28 de septiembre de 1990, art. 17: i. Originalmente, esta Ley se promulgó como reservada, pero se ha autorizado su publicación y, al momento, existen ediciones de la Corporación Editora Nacional y se encuentra disponible en el sistema Lexis.

garantes de la democracia. Entonces, el interés estaba en que los próximos ingresos petroleros iban a ser manejados por las oligarquías, multifuncionales que ya habían concebido desde el Congreso la primera Ley de Hidrocarburos que implicaba su operación mediante intereses individuales en conexión directa con las empresas petroleras extractoras-exportadoras.

Desde el retorno a la democracia, el Ecuador ha modificado su Constitución en tres oportunidades: 1978, 1998, 2008. En ellas es pertinente ubicar el rol designado a las fuerzas armadas y policía, esto como preámbulo para comprender las actuales tendencias y cambios en dichas instituciones (Cuadro 12.1).

El modelo de fuerza pública que se desarrolló en estas Constituciones (que facilitaba la instrumentalización de la policía por las fuerzas armadas) tiene como antecedente el hecho de que una policía de fuerza adscrita a las fuerzas armadas fue concebida en el proyecto de reforma militar con la misión italianas, 1922-1924. En 1938 el presidente interino Alberto Enríquez Gallo, oficial militar, cambió el nombre de la policía a fuerzas de policía y luego a cuerpo de carabineros. En ese mismo año la policía fue estructurada como una institución híbrida policial-militar. En 1998, en la Asamblea Constituyente para definir la Constitución de ese año, las fuerzas armadas pretendieron pasar un proyecto de anexionarla como cuarta fuerza. Esto ocasionó un conflicto de grandes proporciones con la policía y las organizaciones de barrios de la ciudad de Quito. Desde entonces la policía nacional se empeñó en un proceso para desprenderse de la connotación de ser fuerzas auxiliares de la fuerzas armadas. Eso proceso fue esencialmente doctrinario y para la Asamblea constituyente de 2008, lograron colocar sus reivindicaciones al lograr el reconocimiento de sus funciones diferenciadas.

Durante el gobierno autoritario civil de Febres Cordero, se movilizó un grupo insurgente, Alfaro Vive, que fue combatido con grupos paramilitares y parapoliciales por el gobierno. Los resultados afectaron a la imagen de las fuerzas armadas y sus tareas conjuntas con la policía por los abusos contra los derechos humanos. Al desvincularse, la policía en la constitución de 2008, del concepto de fuerza pública, pudieron adscribirse a sus misiones

Cuadro 12.1
Función de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, según Constituciones año 1979-1998-2008

	1978	1998	2008
Definición de Fuerza Pública)	Art. 126.—Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional constituyen la Fuerza Pública (...) (Constitución del Ecuador, 1979)	Artículo 183.—La fuerza pública estará constituida por las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional. Su misión, organización, preparación, empleo y control serán regulados por la ley. (...) (Constitución del Ecuador, 1998)	Desaparece la figura de fuerza pública. Artículo 158.—Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional son instituciones de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos. (Constitución del Ecuador, 2008)
Fuerzas Armadas	No diferencia misiones de Fuerzas Armadas y Fuerza Pública. Art. 128.—La Fuerza Pública está destinada a la conservación de la soberanía nacional, a la defensa de la integridad e independencia del Estado y a la garantía de su ordenamiento jurídico (...) (Constitución del Ecuador, 1979)	Artículo 183.— (...) Las Fuerzas Armadas tendrán como misión fundamental la conservación de la soberanía nacional, la defensa de la integridad e independencia del Estado y la garantía de su ordenamiento jurídico. (...) (Constitución del Ecuador, 1998)	Artículo 158.— (...) Las Fuerzas Armadas tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía y la integridad territorial. La protección interna y el mantenimiento del orden público son funciones privativas del Estado y responsabilidad de la Policía Nacional. (...) (Constitución del Ecuador, 2008)

	1978	1998	2008
Policía	Art. 136. — La Policía Nacional tiene por misión fundamental garantizar el orden interno y la seguridad individual y social. Constituye fuerza auxiliar de las Fuerzas Armadas. (Constitución del Ecuador, 1979)	Artículo 183. — La Policía Nacional tendrá como misión fundamental garantizar la seguridad y el orden públicos. Constituirá fuerza auxiliar de las Fuerzas Armadas para la defensa de la soberanía nacional. Estará bajo la supervisión, evaluación y control del Consejo Nacional de Policía, cuya organización y funciones se regularán en la ley. (Constitución del Ecuador, 1998)	Art. 163. — La Policía Nacional es una institución estatal de carácter civil, armada, técnica, jerarquizada, disciplinada, profesional y altamente especializada, cuya misión es atender la seguridad ciudadana y el orden público, y proteger el libre ejercicio de los derechos y la seguridad de las personas dentro del territorio nacional. (...) (Constitución del Ecuador, 2008)
Colaboración fuera de su misión fundamental	Art. 128. — (...) Sin menoscabo de su misión fundamental, la ley determina la colaboración que la Fuerza Pública debe prestar para el desarrollo social y económico del país y en los demás aspectos concernientes a la seguridad nacional. (Constitución del Ecuador, 1979)	Artículo 183. — (...) La ley determinará la colaboración que la fuerza pública, sin menoscabo del ejercicio de sus funciones específicas, prestará para el desarrollo social y económico del país. (Constitución del Ecuador, 1998)	Se especifica sólo para Fuerzas Armadas. Art. 162. — Las Fuerzas Armadas sólo podrán participar en actividades económicas relacionadas con la defensa nacional, y podrán aportar su contingente para apoyar el desarrollo nacional, de acuerdo con la ley. (...) (Constitución del Ecuador, 2008)

Fuente: Constituciones del Ecuador 1979, 1998, 2008. Elaborado por Cristina Chuquimarea. Programa Democracia, Seguridad y Defensa de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador PUCE.

de seguridad ciudadana y policía comunitaria. En esta Carta quedaron más definidas las misiones de fuerzas armadas y policía nacional, circunscritas a sus marcos jurídicos correspondientes.

2. Las misiones militares en el esquema corporativista militar; versión desarrollista y de seguridad interna

Si bien los conceptos de la seguridad nacional en el Ecuador fueron introducidos en los años sesenta, sus estructuras militares se empezaron a constituir en la dictadura militar, que se inició en 11 de febrero de 1972. En ese entonces, y a propósito de los nuevos recursos petroleros que empezaban a fluir hacia el país, los militares tomaron el poder para poder manejarlos desde el Estado y desde una visión estratégica y redistributiva, para cambiar la matriz productiva y favorecer la modernización industrial y agrícola. El golpe militar fue fraguado entre una elite intelectual tecnocrática de tinte progresista y un sector de fuerzas armadas, justificado por un proyecto de desarrollo nacionalista en base a los mencionados recursos.

Por su parte, el sector militar implicado en lo que se llamó «gobierno revolucionario y nacionalista de las fuerzas armadas» justificaba su intervención desde la doctrina de la seguridad nacional, asumiendo a las oligarquías agroexportadoras y comerciantes como el «enemigo interno» al haber impedido por largo tiempo el desarrollo del país, causantes de la postración económica del pueblo y las potencialidades de subversión. El modelo de la Seguridad también incluía una fuerte sospecha hacia las clases políticas derivadas del poder oligárquico, a las cuales extendieron la connotación de enemigo interno.

Lo cierto es que los recursos petroleros sirvieron también para fortalecer las estructuras internas militares en torno a los Comandos Conjuntos, que en todos los países —y siguiendo el modelo del comando conjunto estadounidense de 1947, se constituyeron como plataformas de generación de mando y de decisión castrense y política—. Funcionaron, y lo han hecho hasta aquí, con todos los elementos del Estado Mayor, magnificado por una estructura

jerárquica de escalas simbólicas en cuyo punto culminante está el comando supremo de las fuerzas armadas. Hacia abajo, los distintos consejos corporativos (generales, almirantes, coroneles, etc.). Ni la presidencia ni el ministerio de defensa han contado con instrumentos de Estado Mayor y de inteligencia, con lo cual resultaba imposible un control sobre este ámbito signado por el secreto. Pero, lo más importante de todo es el carácter, la funcionalidad conferida a esta estructura paralela a la estructura política del Estado.

Ese cuerpo colegiado se creó en la ley orgánica de las fuerzas armadas publicada en el registro oficial reservado 232, de 10 de mayo de 1971. El carácter reservado de la ley nos impide conocer su texto, pero, al parecer, en ella se concebía al Comando Conjunto como un organismo superior de las Fuerzas Armadas, que participa directamente en la preparación y conducción estratégica de las operaciones militares.

«Pese a la reserva, el 23 de marzo de 1972, al inicio de la dictadura de Rodríguez Lara, se publica, en el Registro Oficial 27, el Decreto Supremo 118, que contiene reformas a la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas, relacionadas con el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas. En la reforma al artículo 33 de la Ley Orgánica se integra el Comando Conjunto con los tres comandantes generales de Fuerza y se dispone que la presidencia la ejerza “el jefe que ostente mayor jerarquía o antigüedad entre los integrantes”»¹⁸.

Las funciones del comando conjunto se detallan en el artículo 3 del Decreto, que reforma el 35 de la ley, y son las siguientes:

1. Realizar estudios y elaborar decisiones de carácter estratégico, que se relacionen con la planificación de la seguridad nacional.

¹⁸ AGUILAR ANDRADE, *op. cit.*, p. 62.

2. Asesorar, en materia militar, al ministro de Defensa, al Consejo de seguridad nacional y al presidente de la República.
3. Intervenir por orden del presidente de la República, en la preparación y ejecución de operaciones militares combinadas; y
4. Aprobar la planificación estratégica militar del Estado Mayor Conjunto, de cada una de las fuerzas y de los comandos de los teatros de operaciones, de acuerdo con las correspondientes directivas de planeamiento.

Posteriormente, diversas leyes fueron asignando al comando conjunto una serie de atribuciones de carácter administrativo como las siguientes:

1. Emitir informe previo para autorizar la realización de trabajos cartográficos por extranjeros.
2. Emitir informe previo para modificar contratos de exploración y explotación de hidrocarburos¹⁹.
3. Emitir informe previo para los contratos de exploración y explotación de hidrocarburos, las rutas de los oleoductos y gasoductos, la ubicación de refinerías y de instalaciones industriales de hidrocarburos o petroquímicas²⁰.
4. Emitir informe previo para la instalación de fábricas de armas²¹.
5. Emitir informes previos para que las instituciones públicas y privadas den de baja materiales explosivos²².
6. Emitir informes previos para las actividades empresariales de PETROECUADOR²³.

¹⁹ Ley de Hidrocarburos, Registro Oficial 711, 15 de noviembre de 1978, artículo agregado a continuación del 31 por la Ley 44, Registro Oficial 326, 29 de noviembre de 1993.

²⁰ *Ibid.*, art. 81.

²¹ *Ibid.*, art. 10.

²² *Ibid.*

²³ Ley Especial de PETROECUADOR y sus Empresas Filiales, Registro Oficial 283, 26 de septiembre de 1989, art. 12: b.

7. Dar directivas al personal en servicio activo que cumple funciones en el exterior, aunque esas funciones sean de carácter diplomático²⁴.
8. Emitir informes previos para convenios internacionales de integración fronteriza y sus programas de ejecución; convenios internacionales de carácter político-territorial; proyectos de construcción de vías terrestres, puertos, aeropuertos y sistemas de comunicaciones; permisos y concesiones para exploración y explotación de hidrocarburos y minerales, ubicación de refinerías y de instalaciones industriales de hidrocarburos y petroquímicos, trazado de oleoductos y gasoductos; permisos y concesiones para la explotación de minerales o materias primas estratégicas²⁵.
9. Controlar la publicación del registro oficial reservado²⁶.
10. Emitir informe previo para el retiro de bienes destinados a la prestación del servicio de energía eléctrica²⁷.
11. Emitir informe previo para licitar la concesión de obras de generación constantes en el Plan nacional de electrificación²⁸.
12. Emitir informe previo para las concesiones de aprovechamiento de aguas que afectan a la seguridad nacional²⁹.

Adicionalmente, el jefe de comando conjunto, o un delegado del mismo integra cuerpos colegiados como el Consejo nacional de electrificación³⁰, el Consejo nacional de tránsito y transporte terrestre³¹, el Consejo directivo del instituto de seguridad social

²⁴ Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas, 28 de septiembre de 1990, art. 17: i.

²⁵ *Ibid.*, art. 17: k.

²⁶ *Ibid.*, art. 93.

²⁷ Ley de Régimen del Sector Eléctrico, suplemento del Registro Oficial 43, 10 de octubre de 1996, art. 6.

²⁸ *Ibid.*, art. 41.

²⁹ Ley de Aguas, Registro Oficial 339, 20 de mayo de 2004, art. 30.

³⁰ Ley de Régimen del Sector Eléctrico, suplemento del Registro Oficial 43, 10 de octubre de 1996, art. 14.b.

³¹ Ley de Tránsito y Transporte Terrestre, Registro Oficial 1002, 2 de agosto de 1996, art. 21.f.

de las fuerzas armadas³², el Consejo d-acional³³, el directorio de PETROECUADOR³⁴, el directorio de la empresa nacional de correos³⁵, el Consejo nacional de radiodifusión y televisión³⁶, el Consejo nacional de telecomunicaciones³⁷, y la Junta consultiva de relaciones exteriores³⁸.

Esta suma de facultades se recoge en la Ley Orgánica de las fuerzas armadas, legalizada en 1990, durante el gobierno civil del socialdemócrata Rodrigo Borja —1988-1992—, cuya letra fue la misma desde la época de las dictaduras y que fue la que convirtió en quince las originales cuatro atribuciones del comando conjunto y transforma al original comando operativo en la verdadera máxima autoridad de la defensa nacional³⁹. Incluso estas últimas, debían ser asignadas al ministerio de Defensa, según la concepción actual de la administración civil. Se trata en realidad de una institución paralela al Ministerio de Defensa, con sus propias unidades administrativas que incluyen una asesoría jurídica y unidad de finanzas y de contratación; direcciones fundamentales para el manejo de las fuerzas armadas (personal, movilización, operaciones, logística, inteligencia, comunicación), y hasta el hospital general, depende del comando conjunto a través de la jefatura del Estado Mayor.

³² Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, suplemento del Registro Oficial 995, 7 de agosto de 1992.

³³ Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas, 28 de septiembre de 1990, art. 1:c; Ley de Seguridad Nacional, Registro Oficial 892, 9 de agosto de 1979, art. 9e.

³⁴ Ley Especial de PETROECUADOR y sus empresas filiales, Registro Oficial 283, 26 de septiembre de 1989, art. 4.5.

³⁵ Ley General de Correos, Registro Oficial 888, 3 de agosto de 1979.

³⁶ Ley de Radiodifusión y Televisión, Registro Oficial 785, 18 de abril de 1975, artículo agregado a continuación del 5 por la Ley publicada en el Registro Oficial 691, 9 de mayo de 1995.

³⁷ Ley Especial de Telecomunicaciones, Registro Oficial 996, 10 de agosto de 1992, artículo agregado a continuación del 33 por la Ley 94, Registro Oficial 770, 30 de agosto de 1995.

³⁸ Ley Orgánica del Servicio Exterior, Registro Oficial 353, 15 de octubre de 1964, art. 42.c.

³⁹ Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas, Registro Oficial, 28 de septiembre de 1990, art. 17.

No nos encontramos, es bueno aclararlo, ante un plan maquiavélico o una conspiración de las fuerzas armadas para controlar a los civiles. Todo lo contrario, si bien los gobiernos militares permitieron construir un andamiaje jurídico adecuado al proyecto de tutelaje militar sobre la sociedad, la falta de un contrapeso de parte de ésta, la incapacidad para articular consensos mínimos a partir de objetivos compartidos, o la simple aceptación pasiva de los hechos, fueron determinantes para que las relaciones civil-militares sean lo que ahora son.

En 1979, irrumpió el movimiento indígena, con una movilización nacional que amenazaba ser otra fase de insurgencias al tomarse los comuneros varias haciendas serranas. Las fuerzas armadas respondieron con una filosofía de apoyo al desarrollo comunitario, a través de la dirección de desarrollo de la fuerza terrestre. Desde allí, se desplegaron acciones de construcción de carreteras locales en las comunidades de la sierra central, guarderías, servicios asistenciales ambulantes en medicina, escuelas agrarias, construcción y habilitación de escuelas, canchas deportivas y servicios de educación primaria con personal militar. Todo esto, junto con las actividades de la dirección de industrias del ejército, configuraron misiones asumidas autónomamente por la corporación militar, que justificaban con la atribución de la constitución de permitir actividades de desarrollo sin menoscabo de su misión fundamental.

3. Hacia las reformas mentalizadas por los movimientos de la sociedad civil, activistas por el estado de derecho

La situación permaneció en ese estado hasta la supresión de la ley orgánica de las fuerzas armadas y su sustitución por la ley orgánica de la defensa nacional, que rige actualmente y que fue implantada dentro de una acción interpartidista en el Congreso Nacional. Solo después de la victoria de las fuerzas armadas ecuatorianas en la guerra del Cenepa, contra el Perú, se dieron las condiciones para revisar y discutir críticamente con grupos de la

sociedad civil, el papel que tendrían en adelante las fuerzas militares.

En efecto, el fin del contencioso abierto con el Perú, fue un parteaguas, en muchos sentidos, para el desarrollo que siguió de ahí en adelante, en cuanto a las relaciones civiles militares orientado a las acciones para proponer la necesidad de un control político de las fuerzas armadas. El ámbito académico quizá ha sido más fructífero al haber conectado con los grupos más críticos de los partidos políticos, pero entre los académicos también había habido una actitud complaciente y poco crítica con el poder militar. Desde entonces diversos temas han sido discutidos y puestos sobre la mesa, tales como el del gasto militar, la transparencia de los presupuestos de defensa. Retirar la connotación de «garantes del orden jurídico» a las fuerzas armadas para evitar su proclividad al golpismo. Entre 1997 y 2004, efectivamente, cuatro presidentes fueron defenestrados con el concurso de las Fuerzas Armadas, directa e indirectamente.

Otros temas encarados en diálogos, ponencias, conferencias con participación de civiles militares y policías, han sido los derechos civiles de los agentes del orden y la defensa, como sus derechos a la transparencia de los sistemas de grados y posiciones. El derecho a la casación en las sentencias administrativas, al debido proceso en los contendientes disciplinarios y la unidad jurisdiccional del Estado⁴⁰.

El evento más significativo que influyó para que surgiera la necesidad de incluir cambios en el sistema de relaciones civiles militares, fue la insubordinación militar creciente, cuando en medio de una crisis económica profunda, producida por la política económica de la última década de liberalización bancaria y en gran parte atizada por los gastos de guerra, el descontento cayó sobre el presidente del momento, Jamil Mahuad, el mismo que firmó la paz con el Perú. Connatos del golpe se fraguaron desde las fuerzas armadas; el más viable resultó ser el del coronel Lucio Gutiérrez al contar con la intervención del movimiento indígena que derrocó al presidente. Gutiérrez se postuló más tarde como

⁴⁰ PUCE-KAS, *La Administración de la Defensa en Ecuador*. Quito, 2006.

candidato para las elecciones de 2003 y triunfó apretadamente empleando símbolos militares para su campaña. Sus compañeros, coroneles exigieron un trato especial por ser la promoción de la victoria. El partido Sociedad Patriótica se constituyó en el primer partido político salido directamente de las filas militares. Alucinados con el recuerdo del gobierno militar de Rodríguez Lara, 1972-1975 echaron a andar con la mentalidad bolivariana del líder, en la practica una administración militar, con militares en servicio activo como ministros y funcionarios. El gobierno no duró más que un año y fue recusado por la clase política en su conjunto, pero en la sesión plenaria del Congreso nacional en la que se ejecutó su destitución, fue notoria una presunta intención golpista y desestabilizadora de un sector militar⁴¹.

En esas circunstancias, frente a la hecatombe militar interna, es en las que se concretó, con apoyo de las bancadas de diversas fuerzas políticas, lideradas por el grupo de la Democracia Popular, el Proyecto de ley orgánica de la defensa nacional que fue aprobado el 7 de enero de 2007, poco antes de la toma de posesión del presidente Rafael Correa. La reforma pone en pie el orden jerárquico del ministerio de Defensa sobre el comando conjunto de las fuerzas armadas, desarrolla las bases del ministerio civil de la defensa y las posibilidades de que las funciones administrativas pasen a esta entidad.

En la práctica, los cambios han sido difíciles de conseguir, pero el debate sobre el control civil pudo filtrarse con el conjunto de propuestas sobre el Estado de derecho que se fraguaron en esos años, en contraste con la crisis profunda del sistema político, de la cual, el régimen de Gutiérrez, no era sino una evidencia más. De allí nació un movimiento civilista que se denominó «movimiento de los forajidos», con base en la ciudad de Quito, en protesta por la destitución de la Corte Nacional de justicia, que hizo el presidente y su anuncio de que hará reformas políticas al poder

⁴¹ GARCÍA GALLEGOS, B., «El 20 de abril: presente y pasado de un proyecto militar corporativo», *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*. 23, Quito, septiembre 2005, pp. 93-100.

judicial⁴². Las ideas fundamentales del movimiento se extendieron después a todo el país sobre todo en los sectores de centro e izquierda progresista, grupos ciudadanos, universitarios y profesionales que trabajaban en temas de institucionalidad democrática. Ante el anuncio de que Rafael Correa, el nuevo presidente que asumió el 10 de enero de 2007, convocaría a una Asamblea Constituyente, estos sectores se esforzaron por desarrollar los temas del cambio constitucional que esperaban⁴³.

Las propuestas de reforma Constitucional que se plasmaron en la Constitución del 2008 marcan una diferencia notable en cuanto a doctrina de Seguridad y fijación de las misiones militares estrictamente a la Defensa; mientras que a la Policía se le desvinculó de su adscripción a las fuerzas Armadas como fuerza subsidiaria. En esa Constitución, se suprimió también la atribución de «garantes del ordenamiento jurídico del Estado», a las fuerzas armadas.

4. El impacto de la Constitución de 2008 en las misiones militares

A) SEGURIDAD INTEGRAL

La Constitución produjo, o más bien, exigió un conjunto de cambios y adecuaciones que iban a repercutir en las misiones militares. El primero de ellos es la desaparición del concepto de fuerza pública, figura que en la práctica asumía a la policía como «fuerza auxiliar de las fuerzas armadas» (en adelante FAS). Si bien textualmente el Art. 183 decía que lo es para «efectos de la defensa del país», en la práctica la mencionada auxiliariad se entendía como la idea de una suerte de «subordinación» generalizada de la policía respecto de las FAS Consecuentemente, influía

⁴² BBC NEWS, diciembre 9, 2004. *Ecuador: destituyen Corte Suprema*. http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_4081000/4081385.stm.

⁴³ AA.VV. (2008), Monográfico sobre «El Debate de la nueva constitución», *La Tendencia. Revista de análisis político*, 7.

en el manejo distorsionado de las políticas públicas pertinentes, en el mantenimiento de misiones que no corresponden, cuando no, en la mala utilización de estas instituciones por parte de los gobiernos⁴⁴.

El segundo fue la delimitación en las misiones de las FAS estrictamente a la defensa. Dejan de ser garantes del orden jurídico del Estado y se aclara que, la protección interna y el mantenimiento del orden público, son responsabilidad de la policía nacional. Para varios expertos la diferenciación en las misiones fue un significativo avance institucional, tanto en la profesionalización de fuerzas armadas y policía como en la garantía de los derechos humanos y la definición de sus espacios doctrinales.

Si bien, en la Constitución de 2008 se definieron los roles específicos para FAS y policía, desde el 2009, ya era evidente que las estructuras de la Seguridad interna y externa habían cambiado drásticamente⁴⁵. El aumento de la inseguridad motivó que el gobierno impulsase cambios encaminados a incluir a las FAS en seguridad interior; esto se vio reforzado por el enfoque «integral» de la agenda de seguridad, 2011.

En el Cuadro 12. 2 se muestran los principales instrumentos legales, derivados de la constitución de 2008 y sus modificaciones debidas a las urgencias enfrentadas en el transcurso de la transición desde el modelo de seguridad nacional, al de seguridad integral.

La ley de seguridad pública, emitida en 2009, reemplazó a la ley de seguridad nacional de 1979. Tenía por objeto regular la Seguridad integral del Estado o más bien dicho un sistema integral de gestión de la seguridad, que se supone un esquema de trabajo

⁴⁴ GARCÍA GALLEGOS, B., «El Ministerio de Defensa», en *La Administración de la Defensa en el Ecuador*. Quito, KAS-PUCE, 2005.

⁴⁵ CÁRDENAS, N., 2014, «Determinantes Económicos de la delincuencia en el Ecuador: período 2000-2012». Tesis PUCE. A inicios de los años 90, la tasa de homicidios por cada cien mil habitantes fue de 10, para el año 1996 este índice creció en un 40%, y en 2005 fue de 16 por cada cien mil habitantes. Para el año 2012 la tasa de homicidios fue de 12,6 por cada cien mil habitantes, y a pesar de su reducción con respecto a años pasados, sigue siendo una tasa alarmante y preocupante. <http://repositorio.puce.edu.ec/bitstream/handle/22000/6906/7.36.000596.pdf?sequence=4&isAllowed=y>.

Cuadro 12.2
Leyes Aprobadas 2008-julio 2018

Contenido	Estado	Tipo norma	Tipo publicación	N.º	Fecha firma	Fecha publicación
Ley de Seguridad Pública y del Estado.	Reformado	Ley	Registro Oficial Suplemento	35	10-9-2009	28-9-2009
Reforma Ley 0, Registro Oficial Suplemento 35, 28 de Septiembre de 2009 Ley de Seguridad Pública y del Estado.	Vigente	Ley	Registro Oficial Suplemento	263	15-5-2014	09-6-2014
Reforma Ley de Seguridad Pública y del Estado, dado por Ley 0, Registro Oficial Suplemento 35, 28 de Septiembre de 2009	Vigente	Ley	Registro Oficial Suplemento	19	13-6-2017	21-6-2017
Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público.	Reformado	Ley	Registro Oficial Suplemento	19	13-6-2017	21-6-2017

Fuente: Chuquimarca (2019).

inter-agencial sobre problemas complejos que requieren el concurso de fuerzas de acuerdo con su naturaleza y estructura y sus respectivos implantes jurídicos y competencias. El artículo 11, en sus literales a y b, establece las siguientes funciones y marcos para fuerzas armadas y policía:

- a) De la defensa: Ministerios de Defensa, Relaciones Exteriores y Fuerzas Armadas.—La defensa de la soberanía del Estado y la integridad territorial tendrá como entes rectores al Ministerio de Defensa y al de Relaciones Exteriores en los ámbitos de su responsabilidad y competencia. Corresponde a las Fuerzas Armadas su ejecución para cumplir con su misión fundamental de defensa de la soberanía e integridad territorial. (...)
- b) Del orden público: Ministerio de Gobierno, Policía y Cultos, y, Policía Nacional.—La protección interna, el mantenimiento y control del orden público tendrán como ente rector al Ministerio de Gobierno, Policía y Cultos. Corresponde a la Policía Nacional su ejecución, la que contribuirá con los esfuerzos públicos, comunitarios y privados para lograr la seguridad ciudadana, la protección de los derechos, libertades y garantías de la ciudadanía. Apoyará y ejecutará todas las acciones en el ámbito de su responsabilidad constitucional para proteger a los habitantes en situaciones de violencia, delincuencia común y crimen organizado. Coordinará su actuación con los órganos correspondientes de la función judicial.

Sobre la complementariedad de FAS y policía la ley establecía:

Declarado el estado de excepción y siempre que el presidente de la República haya dispuesto el empleo de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, deberán coordinar acciones para que las Fuerzas Armadas apoyen a la Policía Nacional, responsable del mantenimiento del orden público, hasta que éste haya sido restablecido. Será el ministro de Gobierno, Policía y Cultos el responsable de la coordinación de las acciones entre la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas (art. 35).

En junio de 2014, la Asamblea Nacional expidió una reforma a la ley de seguridad pública y del Estado, en la que se establecía que:

«Con el fin de precautelar la protección interna, el mantenimiento y control del orden público y la seguridad ciudadana, las Fuerzas Armadas podrán apoyar de forma complementaria las operaciones que en esta materia competen a la Policía Nacional. Para tal efecto, los/las ministros/as responsables de la Defensa Nacional y del Interior, coordinarán la oportunidad y nivel de la intervención de las fuerzas bajo su mando, estableciendo las directivas y protocolos necesarios» (Exposición de motivos).

El primer instrumento de planificación en el sector seguridad, establecido a partir de la aprobación de la ley de seguridad pública y del Estado fue el Plan nacional de seguridad integral 2011-2013 en el que se establecen los lineamientos generales para comprender cómo se gestiona y articula el sistema de seguridad pública (Gráfico 12.1).

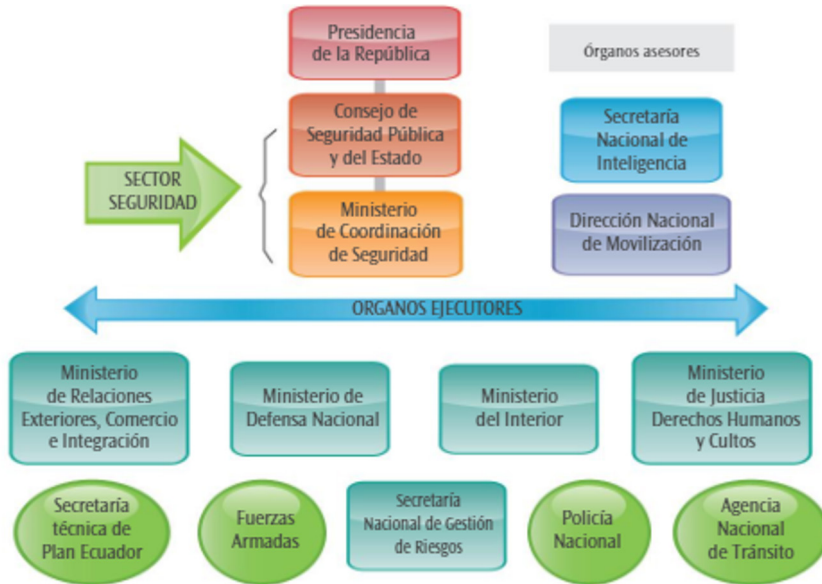
En este instrumento se incorpora el concepto de seguridad integral, como un enfoque de gestión que busca condensar tres discusiones teóricas: seguridad humana, seguridad multidimensional y seguridad cooperativa. Con este enfoque, el plan estableció cinco ejes de acción de la seguridad, misiones complementarias de las fuerzas armadas en apoyo a la policía, como elementos de una política emergente contra la criminalidad.

1. Fuerzas Armadas:

- a) Fuerzas armadas—participación directa, continua y complementaria en apoyo a la policía en 1) seguridad ciudadana, lucha contra el crimen organizado y mantenimiento del orden público. 2) Control de armas, municiones y explosivos. 3) participación en control de invasiones en apoyo a la policía y control de actividades de minería ilegal.
- b) Modernización y equipamiento de la policía.
- c) Estrategias contra delitos comunes.

Gráfico 12.1

Estructura del sistema de Seguridad Pública y del Estado



Fuente: MINISTERIO COORDINADOR DE SEGURIDAD. *Plan Nacional de Seguridad Integral*. Quito, Manthra Editores, 2011.

2. Coordinación con gobiernos locales.
3. Reformas legales.
4. Reformas al sistema de justicia.
5. Sistema de rehabilitación social⁴⁶.

El plan establece algunas políticas intersectoriales, desde las que se abordan las problemáticas de seguridad y se identifica a las instituciones que deben articularse para dar respuesta.

⁴⁶ MINISTERIO COORDINADOR DE SEGURIDAD, *Plan Nacional de Seguridad Integral 2011-2013*, Quito, Min. Coord. Seguridad, 2011.

Finalmente, los lineamientos se condensaron en nueve planes intersectoriales —para operativizar el enfoque integral—, ellos son:

1. Plan de acción de UNASUR 2013-2017 en materia de seguridad ciudadana, justicia y coordinación de acciones contra la delincuencia organizada transnacional.
2. Plan de lucha contra el contrabando en la frontera binacional Ecuador-Perú.
3. El plan de control de armas.
4. Plan para la minería ilegal.
5. Plan para salvaguardar los recursos naturales no renovables.
6. La erradicación de una nueva forma de esclavitud: la trata de personas.
7. Combate a la compra y venta de objetos robados.
8. Plan para erradicación de la violencia contra la niñez, adolescencia y mujeres.
9. Plan Nacional de seguridad vial (2013-2020).

B) DEFENSA

El primer instrumento de este tipo en el nuevo contexto constitucional fue la agenda política de la defensa 2014-2017, que propone un concepto político de defensa que la considera un componente de la seguridad pública y del Estado y de la seguridad integral. En este sentido, la defensa se vincula a tres pilares: la defensa como un bien público, la defensa del ejercicio de las soberanías y la cultura de paz. Sobre esta base se establecen las misiones que se especifican en el Gráfico 12.2.

Gráfico 12.2

Misiones de las Fuerzas Armadas



Fuente: MINISTERIO DE DEFENSA, *Informe de Rendición de Cuentas 2014*. Quito, Ministerios de Defensa, 2015.

5. Conclusiones

El Ecuador se encuentra en una fase de transición en cuanto a la adecuación entre las normas constitucionales de la seguridad y defensa a un esquema de Estado de derecho. En este capítulo nos hemos referido a las reformas legales pero no necesariamente a las conductas institucionales que les dan forma en el largo plazo de modo que se puedan apreciar los cambios esperados. Muchas de las reformas posteriores a la ley de seguridad pública y del Estado —no todas mencionadas aquí— han obedecido a premuras frente a las condiciones de seguridad regional que se agravan por la presencia del crimen organizado instalado en el país y no dimensionadas necesariamente como para ser la base

de una política de seguridad y defensa real y efectiva. También es cierto que durante el gobierno de Rafael Correa —2007-2017— se ejerció una política de intromisión del ejecutivo hacia las fuerzas armadas en su intento de instrumentalizarlas hacia su particular proyecto político.

El nuevo esquema de seguridad integral ha sido poco comprendido hasta hoy por los actores institucionales, que fácilmente tratan de volver a sus antiguas concepciones tutelares. Así, se explica que en los dos últimos años se hayan presentado ante la legislatura proyectos de ley que tratan de borrar los mandatos constitucionales y volver a la forma y contenido de la antigua ley de seguridad nacional. Se trata de los proyectos de código orgánico de seguridad del estado (en donde se vuelve a la concepción piramidal de la antigua seguridad nacional, con la policía y demás agencias de seguridad en condiciones de subalternidad). Los otros proyectos son la ley de navegación, ley orgánica de personal y disciplina de fuerzas armadas. Detrás de ellas existen propuestas orientadas a recuperar la primacía de las fuerzas armadas en las misiones de Seguridad interna. Si bien, en algunos aspectos, se presentan en el contexto de varios eventos violentos en la frontera norte: la incursión de grupos irregulares de Colombia, la presencia de la flota pesquera, en su mayoría con bandera china, cerca de la zona económica exclusiva de las Galápagos, y actos irregulares relacionados con el narcotráfico y otros delitos de elementos militares⁴⁷.

Bibliografía

AGUILAR ANDRADE, J. P., «El Comando Conjunto en la organización militar y en la política ecuatoriana», en PUCE-KAS, *La Administración de la Defensa en Ecuador. KAS_PUCE*, 2008

BBC NEWS, diciembre 9, 2004. *Ecuador: destituyen Corte Suprema*. http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_4081000/4081385.stm.

⁴⁷ EL UNIVERSO, 22 de febrero de 2021

- CÁRDENAS, N., 2014, *Determinantes Económicos de la delincuencia en el Ecuador: período 2000-2012*. Tesis PUCE.
- CARRIÓN MENA, F., *La paz por dentro. Ecuador-Perú: Testimonio de una negociación*, Ecuador, Dinediciones, 2008.
- CORCUFF, P., «El Político y el Científico», *Andamios*, vol. 13, n.º 31, Ciudad de México, mayo/agosto, 2016.
- CHUQUIMARCA MOSQUERA, C., *Informe Misiones Militares en el Ecuador. Pontificia Universidad Católica del Ecuador*, Programa de Investigaciones Democracia, Seguridad y Defensa, 2019. Documento de trabajo.
- EL UNIVERSO, febrero 22, 2021, *Comisión ofrece aprobar leyes militares antes de que termine el período legislativo* <https://www.eluniverso.com/noticias/politica/comision-asamblea-ofrece-aprobar-leyes-militares-antes-fin-período-legislativo-nota/>.
- GARCÍA GALLEGOS, B., «El 20 de abril: presente y pasado de un proyecto militar corporativo», *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, 23, Quito, septiembre 2005, pp. 93-100
- «El Ministerio de Defensa», en *La Administración de la Defensa en el Ecuador*, Quito, KAS-PUCE, 2005.
- «La situación de Seguridad en el Ecuador; Políticas y estrategias en un nuevo marco de interpretación», en NOVAK, F., 2014, *Cooperación en Seguridad entre el Perú y sus vecinos*, Lima, PUCP-KAS, 2015.
- IBARRA, H., *La guerra de 1941 entre Ecuador y Perú: una reinterpretación*, Quito, CAAP, 1999.
- ILDIS, FES, «Análisis Nueva Constitución». Quito, Ildis, 2008
- KRUIJT D. y KOONINGS, K., «Fuerzas Armadas y política en América Latina: perspectivas futuras», *Iberoamericana*, II, 8, 2002.
- MINISTERIO COORDINADOR DE LA SEGURIDAD, *Plan Nacional de Seguridad Integral 2011-2013*, Quito, Ministerio Coordinación de Seguridad, 2011.
- MINISTERIO DE DEFENSA, *Informe rendición de cuentas, 2014*, Quito, Ministerio de defensa, 2015.
- REVISTA PSICOLÓGICA POLÍTICA, 2015. «Evaluación del Impacto de la Comisión de la Verdad en Ecuador: aportes psicosociales en la actual discusión sobre la reparación a las víctimas». El Informe de la CVE (2010).
- PAZ y MIÑO, J., «La Revolución Juliana y la primera Junta de Gobierno Provisional: julio 1925-enero 1926», *Boletín de la Academia Nacional de Historia*, vol. LXXXI, n.º 171-172, Quito, 2002.

- PNUD, «El Enfoque de la Seguridad Humana en tres estudios de caso», 2021.
- PUCE-KAS, *La Administración de la Defensa en Ecuador*, Quito, KAS-PUCE, 2006.
- NORRIS, R., *El Gran Ausente. Biografía de Velasco Ibarra*, Quito, Librimundi, tomo II, 2004.
- STEIN, T., *Rol de las fuerzas armadas en el orden constitucional de Alemania. Ius et Praxis* vol. 8, n.º1, Talca, 2002.
- «Papel de las Fuerzas Armadas en Procesos de Transformación», *Documento Caracas*, 2014.

Legislación de Referencia

- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, 1945.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, 1967. Constitución Política, Registro Oficial 133, 25 de mayo de 1967, art. 252.
- CONSTITUCIÓN DEL ECUADOR, de 1978. https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/06/constitucion_1978.pdf.
- CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, 1998
- CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL Ecuador, 2008.
- LEY ORGÁNICA DE LAS FUERZAS ARMADAS, Registro Oficial 101 y 102, 30 y 31 de marzo de 1939, art. 32
- LEY ORGÁNICA DE LAS FUERZAS ARMADAS, Registro Oficial 64, 13 de junio de 1942.
- LEY ORGÁNICA DE LAS FUERZAS ARMADAS, Registro Oficial 72, 26 de agosto de 1944
- LEY ORGÁNICA DE LAS FUERZAS ARMADAS, 28 de septiembre de 1990, art. 17: i. Originalmente, esta Ley se promulgó como reservada, pero se ha autorizado su publicación y, al momento, existen ediciones de la Corporación Editora Nacional y se encuentra disponible en el sistema Lexis.
- LEY ORGÁNICA DE LA DEFENSA NACIONAL Ley 74 Registro Oficial 4 de 19-ene-2007 Última modificación: 28-sep-2009
- LEY DE HIDROCARBUROS, Registro Oficial 711, 15 de noviembre de 1978, artículo agregado a continuación del 31 por la Ley 44, Registro Oficial 326, 29 de noviembre de 1993.
- LEY ESPECIAL DE PETROECUADOR Y SUS EMPRESAS FILIALES, Registro Oficial 283, 26 de septiembre de 1989, art. 4:5 y art. 12:b

- LEY DE RÉGIMEN DEL SECTOR ELÉCTRICO, suplemento del Registro Oficial 43, 10 de octubre de 1996, art. 6 y art. 14:b
- LEY DE AGUAS, Registro Oficial 339, 20 de mayo de 2004, art. 30
- LEY DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE TERRESTRE, Registro Oficial 1002, 2 de agosto de 1996, art.21:f
- LEY DE SEGURIDAD SOCIAL DE LAS FUERZAS ARMADAS, suplemento del Registro Oficial 995, 7 de agosto de 1992
- LEY GENERAL DE CORREOS, Registro Oficial 888, 3 de agosto de 1979.
- LEY DE RADIODIFUSIÓN Y TELEVISIÓN, Registro Oficial 785, 18 de abril de 1975, artículo agregado a continuación del 5 por la Ley publicada en el Registro Oficial 691, 9 de mayo de 1995
- LEY ESPECIAL DE TELECOMUNICACIONES, Registro Oficial 996, 10 de agosto de 1992, artículo agregado a continuación del 33 por la Ley 94, Registro Oficial 770, 30 de agosto de 1995
- LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO EXTERIOR, Registro Oficial 353, 15 de octubre de 1964, art. 42:c
- REGLAMENTO DE LA LEY DE SEGURIDAD NACIONAL, 1976. <http://www.de-sastres.hn/docum/crid/Enero2005/CD1/pdf/spa/doc4128/doc4128-1.pdf>.

Capítulo 13

■ La perpetuidad de la excepción: el uso de la Fuerza Armada en tareas de seguridad pública (1993-2020)

RAFA MOLINA

Uno de los grandes cambios que los Acuerdos de Paz (en adelante AAP) incorporaron en el texto de la Constitución de la República de El Salvador (en adelante CS), fue asignarle a las fuerzas armadas (en adelante FAS) el rol exclusivo de la defensa de la soberanía del Estado y de la integridad del territorio ante cualquier amenaza o enfrentamiento con un país extranjero. Las reformas a la CS permitieron diferenciar quién estaría a cargo de la seguridad pública y quién de la defensa nacional. La primera competencia exclusiva de la policía nacional civil (en adelante PNC) y la segunda, a cargo del cuerpo militar. A pesar de ello, la CS le dejó la potestad al Presidente, como comandante general de la misma, la posibilidad de utilizar a las FAS en tareas de seguridad pública, de manera excepcional y temporal, siempre y cuando se hayan agotado los medios ordinarios para el mantenimiento de la paz interna, la tranquilidad y la seguridad pública. Además, le asigna la misión de colaborar en obras de beneficio público y en casos de desastre nacional, sin ninguna restricción. Es decir, de manera excepcional, auxiliar y temporal.

A pesar de que las FAS no han sido utilizadas para la guerra, la amplitud del texto constitucional ha permitido que su rol sea ajeno a la seguridad exterior, como en el combate al narcotráfico, en áreas de medio ambiente, en desastres naturales, en la promoción del desarrollo económico y social de la nación, en misiones

de paz en el ámbito internacional y, sobre todo, en tareas de seguridad pública. Esta diversidad de roles ha justificado su existencia y ha maximizado su presencia en áreas ajenas a la defensa, normalizando la excepcionalidad de la norma y permitiendo un crecimiento del potencial militar. De esta manera, se ha ido instalando en el imaginario colectivo que la disciplina, la organización administrativa, y la capacidad logística de la institución militar, le permiten afrontar de manera efectiva otras competencias ajenas a la defensa del Estado. Esto refuerza la confianza ciudadana en las FAS y consolida el rol de la institución en tareas de seguridad pública y otras actividades, lo que va en contra del espíritu de los AAP, que buscaban desmilitarizar la sociedad. Ante esta coyuntura, el capítulo pretende reflexionar sobre el sistema normativo que habilita el uso de las FAS en tareas de seguridad pública, ya que a través de éste podemos observar cómo la sociedad ve un tema, lo define como problema y trata de resolverlo, lo que permitirá tener un panorama de cómo los diferentes gobiernos de El Salvador han interpretado el límite que establece la Constitución para las FAS en tareas de seguridad pública¹. Esto se hará en dos períodos, de 1993 al 2002, y del 2003 hasta el 2020, así como también, se señalarán los hechos más relevantes que han servido como explicación para mantener el rol de las FAS en tareas de seguridad pública, lo cual ha normalizado el uso de la institución en áreas que no son de su competencia, haciendo el trabajo de otras instituciones del Estado, dando una apariencia de seguridad².

¹ PION-BERLIN, D. y MARTÍNEZ, R., *Soldiers, politicians, and civilians: reforming civil-military relations in democratic Latin America*, Cambridge University Press, Londres, 2017.

² La división permite diferenciar el período donde el uso de las FAS era para patrullajes de apoyo (1993-2002), a través de acuerdos ministeriales, de aquel donde su uso se materializa a través de decretos ejecutivos, otorgándole más protagonismo en tareas de seguridad pública (2003-2020).

1. Período 1993-2002: la desmilitarización como una puerta giratoria

El predominio de la FAS sobre el sistema político y en otras áreas del Estado salvadoreño las convirtió en un poder fáctico³. En este marco, los doce años guerra le dieron mayor expansión a los roles y las prerrogativas de las FAS; así como también permitieron un crecimiento del potencial militar, lo que intensificó la violencia estatal a través del cuerpo militar y los cuerpos de seguridad⁴. Por ello, los AAP significaron una transformación importante para desmilitarizar el Estado y la seguridad interna. El replanteamiento del rol de las FAS, limitando su competencia a la defensa, y otras reformas relacionadas a los principios de la institución castrense, tenían como objetivo la subordinación del poder militar al poder civil.

Con este espíritu desmilitarizador y con el afán de fortalecer el control civil sobre el militar, la seguridad pública y la defensa nacional se adscriben a Ministerios diferentes; además, la primera estaría a cargo de la PNC y la segunda, de las FAS. Junto a ello, se estableció la subordinación de la FAS a la autoridad del presidente, en su calidad de comandante general; sin embargo, el artículo 168 ordinal 12.º de la CS, deja abierta la posibilidad que éste disponga de las FAS para el mantenimiento de la seguridad pública, siempre y cuando se hayan agotados los medios ordinarios. El uso deberá ser limitado al tiempo y a la medida de lo estrictamente necesario para el restablecimiento del orden, y cesará tan pronto se haya alcanzado ese cometido. Por último, señala el artículo, el Presidente tiene la obligación de mantener informada a la Asamblea legislativa de las actuaciones. Ésta podrá, en cualquier momento, disponer el cese de tales medidas excepcionales. Los AAP también reformaron el artículo 212, el cual, en su inciso tercero, permite la colaboración del ejército en obras de beneficio

³ WILLIAMS, P. y WALTER, K., *Militarization and demilitarization in El Salvador's transition to democracy*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1997.

⁴ HUEZO, M., *El tercer ejército. Desafíos del ejército salvadoreño en la post guerra*, 1.ª ed., Ediciones Tendencia, San Salvador, 1997.

público que le encomiende el órgano ejecutivo y auxiliar a la población en casos de desastre nacional. Así, las reformas dieron paso a la creación y el despliegue de la PNC, la disolución paulatina de los cuerpos de seguridad, y el Estado adquirió el compromiso de no usar a la FAS en tareas de seguridad pública y atenerse a la excepcionalidad de la norma, sin embargo, esto último no ha sido cumplido⁵. Por ello, los AAP pueden entenderse como una puerta giratoria por donde las FAS salen, pero al mismo tiempo, se les permite entrar de manera inmediata.

Esta amplitud del texto normativo, más el «... lento proceso de conformación de la Policía Nacional Civil, su limitado alcance y presencia nacional y su insuficiente preparación técnica y escaso equipamiento...»⁶ para abordar el fenómeno de la violencia social, y sobre todo, la crisis de inseguridad pública post Acuerdos de Paz, donde la preocupación del ciudadano ya no era la guerra sino la delincuencia, justificaron la presencia de las FAS en este campo desde 1992⁷. Como sostiene Aguilar, la magnitud de la violencia fue un factor determinante para que las FAS manipularan «... las percepciones de amenaza al orden y hacerse imprescindibles para el poder político» en tareas de seguridad pública⁸. Esto significó guardar ese resquicio que la había convertido en una institución imprescindible para el Estado desde el ascenso del militarismo en El Salvador⁹.

⁵ Para conocer con mayor amplitud la reforma policial en El Salvador, véase COSTA, G., *La Policía Nacional Civil de El Salvador (1990-1997)*, UCA Editores, 1999.

⁶ AMAYA, E., «Militarización de la seguridad pública en El Salvador, 1992-2012», en URVIO: Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, (12), 71-82, 2012

⁷ CRUZ, J. M. y GONZÁLEZ, L. A., «Magnitud de la violencia en El Salvador», *Estudios Centroamericanos (ECA)*, 588, octubre, 953-966, 1997.

⁸ AGUILAR, J., «El rol del ejército en la seguridad interna en El Salvador: lo excepcional convertido en permanente», en *Re-conceptualización de la violencia en el Triángulo Norte. Abordaje de la seguridad en los países del norte de Centroamérica desde una visión democrática*, Fundación Heinrich Böll-México Centroamérica y El Caribe, 61-84, p. 71, 2016.

⁹ Para una mejor explicación sobre el ascenso del militarismo en El Salvador, véase GUIDOS, R., *Ascenso del militarismo en El Salvador*, 2.^a ed., Editorial Universitaria Centroamericana (EDUCA), San José, 1982.

A finales de 1992, el discurso gubernamental era «... que si la ola del crimen seguía subiendo, sería necesario desplegar patrullas del ejército para combatir la delincuencia»¹⁰; y así fue. El primer despliegue en tareas de seguridad pública se hizo a través del «Plan Grano de Oro». El objetivo era combatir la delincuencia y vigilar la cosecha de café. Pese a que este plan recibió críticas por el uso de los militares, en 1993 se lanza el Plan Vigilante, bajo la misma lógica de protección al ciudadano y apoyo a la recién creada PNC, el cual le asignaba el rol a las FAS de patrulleros en carreteras y zonas rurales¹¹. En un principio los patrullajes no contaron con la presencia de la policía, sin embargo, un año después, el esfuerzo para coordinar las operaciones se hizo a través de los «Comando Conjunto»¹². Este fue el inicio de las operaciones conjuntas entre la PNC y las FAS. En 1994, con el Plan Guardianes I, que se extiende hasta el 2002 (Cuadro 13.1), el cuerpo militar se utiliza para tareas de patrullaje, institucionalizando los Grupos de Tarea Conjunta (en adelante GTC).

Cuadro 13. 1

Planes de la FAS en apoyo a las tareas de seguridad pública: 1992-2002

<i>Plan</i>	<i>Duración</i>
Plan Grano de Oro	Diciembre 1992/ Diciembre 1993
Plan Vigilante	Julio 1993/Agosto 1994
Plan Guardianes I	Agosto 1994/Junio 2002

Fuente: Elaboración propia desde POLICÍA NACIONAL CIVIL DE EL SALVADOR, *Protocolo de actuación conjunta entre la Policía Nacional Civil y la Fuerza Armada*, 2008.

¹⁰ CRUZ, J. M., «Violencia, inseguridad ciudadana y las maniobras de las élites: la dinámica de la reforma policial en El Salvador», en DAMMERT, L. y BAILEY, J. (coords.), *Seguridad y reforma policial en las Américas*. México: Siglo XXI Editores, 2005, p. 252.

¹¹ AGUILAR, J., *op. cit.*, nota 8.

¹² MUNGUÍA, P., «Apoyo de la Fuerza Armada a la Seguridad Pública en El Salvador», en *Security and Defense Studies Review*, Edición Primavera-Verano 2010, Center for Hemispheric Defense Studies, pp 139-144

Aunque las investigaciones académicas ubican la creación de los GTC con el Plan Guardianes I, a través del uso de acceso a la información pública, el ministerio de Defensa registra esta fuerza combinada desde 1992 (Tabla 13.1). Amaya señala que el gobierno justificó la creación de estos GTC por el insuficiente personal con el que contaba la PNC, lo que no le permitía desempeñarse de manera efectiva¹³. Sin embargo, a esto se le sumó la debilidad institucional del área de justicia y el incremento del crimen, lo que se tradujo en la permanencia de estos grupos. Esto va en sintonía de lo que Pérez y Córdova señalan al afirmar que «... dentro del contexto de democracias débiles, donde las instituciones civiles carecen de presupuesto y recursos humanos, el Ejecutivo bajo presión popular, utiliza las fuerzas armadas para suplir las necesidades que el Estado de otra forma no pudiera atender»¹⁴.

Tabla 13.1

Número de grupos de tarea conjunta (1992-2002).

<i>Año</i>	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Grupos de tarea conjunta	150	150	150	150	160	2.500*	175	175	180	2.600*	180

* No se dispone del dato del número de grupos; pero sí del personal empuñado en la misión.

Fuente: MINISTERIO DE LA DEFENSA NACIONAL, Resolución de la Unidad de Acceso a la Información Pública del Ministerio de Defensa, n.º B3.1-015-0108/04SEP015.

¹³ AMAYA, E., *op. cit.*, nota 6.

¹⁴ PÉREZ, O. y CÓRDOVA, R., «El rol de las Fuerzas Armadas y su impacto sobre la democracia. Análisis de la situación en América Central», Ponencia preparada para el VI Seminario sobre Investigación y Educación en Estudios de Seguridad y Defensa (REDES 2003), CHDS, Santiago de Chile, 27 al 30 de octubre, 2003, disponible en <https://www.resdal.org/Archivo/d0000222.htm#n14>, consultado el 5 de mayo de 2021.

Es importante resaltar que el problema de la delincuencia era real. Las diferentes encuestas, en los primeros años después de los AAP, mostraban que la mayoría de los salvadoreños identificaba a la delincuencia como el principal problema del país, dejando en un segundo plano los problemas como la guerra, el desempleo o el alto costo de la vida. De manera más específica, a finales de 1993, un 40% de salvadoreños identificaba la delincuencia/inseguridad como principal problema, y para finales de 1999 había crecido a un 61.1%¹⁵. Así, los gobiernos de turno ocuparon a los militares para solucionar el problema, sin embargo, desde los AAP el problema endémico de la violencia se ha mantenido (Tabla 13.2).

Tabla 13.2

Tasa de homicidios por 100.000 habitantes (1995-2002)

<i>Año</i>	<i>Tasa de homicidios por 100.000 habitantes</i>
1995	45.5
1996	44.7
1997	38.0
1998	44.2
1999	38.3
2000	45.5
2001	39.5
2002	36.2

Fuente: BONILLA, M. E., «Las políticas de seguridad y la policía nacional civil en El Salvador», en *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, 4(1), 63-84 (2015); y VALENCIA, R., «La Tregua redefinió el mapa de asesinatos de El Salvador», *Diario electrónico El Faro*, 9 de marzo de 2015.

¹⁵ CRUZ, J. M., «Violencia y democratización en Centroamérica: el impacto del crimen en la legitimidad de los regímenes de posguerra», en *América Latina Hoy*, 35, pp. 19-59, 2003.

Lo que hay que resaltar es que, a pesar de que la magnitud de la violencia no se redujo, en cambio, el nivel de confianza en las FAS tuvo un incremento de diez puntos, pasando de un 49% en 1993 a un 59% en 1999¹⁶. Por otra parte, también hay que destacar que entre 1999 y 2002, la Asamblea no reporta ningún informe de rendición de cuentas y no se encontró norma alguna que habilitara el uso de las FAS. Lo que justificó la participación de las FAS en este período fue el discurso de la debilidad de las instituciones de justicia, de las de seguridad pública, y el aumento de la delincuencia, sin contar con un instrumento normativo que tuviera presente lo señalado por la CS, propiciando el inicio de la superposición de la PNC y las FAS.

En conclusión, a finales del 2002 se mantuvieron dos cosas: la delincuencia como el principal problema para los salvadoreños, y la prerrogativa militar de perpetuarse a través de su rol en la seguridad pública. Esto último, consecuencia de la ambigüedad del texto de la CS, que no da ningún parámetro claro del uso de las FAS en tareas de seguridad pública, lo que, a su vez, se ve reflejando en la ausencia de una doctrina militar definida, permitiéndole a la FAS «... realizar cualquier misión que les [diera] visibilidad y prestigio ante el público para justificar los recursos que reciben»¹⁷.

2. Período 2003-2021: la perpetuidad de la excepción

A) 2003-2008. LA MILITARIZACIÓN POR DECRETOS EJECUTIVOS

Como puede observarse en el Gráfico 13.1, el año 2003 representa una inflexión en la cantidad de homicidios en El Salvador. La tasa por cada cien mil habitantes comienza su tendencia al alza, especialmente entre los años 2005 y 2008, superando los años de la posguerra. Para ese entonces, las encuestas del Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP), mostraban que la de-

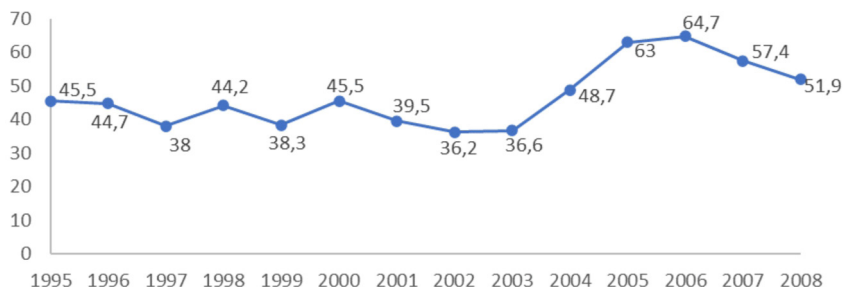
¹⁶ PÉREZ, O. y CÓRDOVA, R., *op. cit.*, nota 14.

¹⁷ PÉREZ, O. y CÓRDOVA, R., *op. cit.*, nota 14.

lincuencia era el principal problema del país y las pandillas comenzaban a ser parte de la preocupación salvadoreña; sin embargo, con el transcurrir de los años, las pandillas comenzaron a posicionarse como el principal problema del salvadoreño.

Gráfico 13.1

Tasa de homicidios por 100.000 habitantes (1995-2008)



Fuente: BONILLA, M. E., «Las políticas de seguridad y la policía nacional civil en El Salvador», en *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, 4(1), 63-84 (2015); y VALENCIA, R., «La Tregua redefinió el mapa de asesinatos de El Salvador», *Diario electrónico El Faro*, 9 de marzo de 2015.

Lo anterior llevó a que los diferentes gobiernos identificaran a las maras como enemigos de la nación o enemigos internos, y como la raíz de la inseguridad. Este discurso, además de generar simpatía entre la población, se tradujo en medidas punitivas de carácter autoritario apoyadas por la sociedad salvadoreña. En este contexto, los gobiernos, a través del Plan Mano Dura y Súper Mano Dura, refuerzan el rol de las FAS en tareas de seguridad pública, con el objetivo de reducir los índices de violencia y erradicar las maras. Es decir, los militares como salvadores, pero sin la experiencia en el área de seguridad pública. Así, estos planes fueron acompañados de decretos ejecutivos, que autorizaban el apoyo de las FAS a la PNC en actividades de competencia exclusiva de esta última. Entre el 2003 y 2008 se registran cinco decretos ejecutivos (Cuadro 13.2).

Cuadro 13.2

Decretos Ejecutivos autorizando a la FAS para apoyar a la PNC (2003-2008)

<i>Año</i>	<i>Información de la publicación del decreto en el Diario Oficial</i>	<i>Puntos en común a resaltar de los cinco Decretos</i>
2003	Diario Oficial n.º 136, Tomo n.º 360, del 23/07/2003.	<i>Justificación:</i> <ul style="list-style-type: none"> • Por la delincuencia provocada por las maras o pandillas. • Aportar recursos adicionales a la PNC para ampliar la cobertura de acción. <i>Objetivo:</i> <ul style="list-style-type: none"> • Realizar tareas conjuntas antidelincuenciales. <i>Tiempo:</i> <ul style="list-style-type: none"> • Cada decreto determina el uso de la FAS por un tiempo determinado. <i>Rendición de cuentas:</i> <ul style="list-style-type: none"> • Directa al Presidente por los Ministros involucrados y; • Ante la Asamblea Legislativa.
2004	Diario Oficial n.º 32, Tomo n.º 362, del 17/02/2004.	
2005	Diario Oficial n.º 218, Tomo n.º 369, del 23/11/2005.	
2007	Diario Oficial n.º 228, Tomo n.º 377, del 06/12/2007.	
2008	Diario Oficial n.º 241, Tomo n.º 381, del 22/12/2008.	

Fuente: Elaboración propia con base al Diario Oficial de El Salvador.

En los decretos, los gobiernos justifican el uso de las FAS en tareas de seguridad pública en los altos niveles de inseguridad, provocada por grupos delincuenciales, maras o pandillas, en las zonas urbanas y suburbanas del territorio nacional; y por el limitado recurso humano de la PNC, el cual no alcanzaba el número de efectivos necesarios para desarrollar con éxito las acciones con que contrarrestar la delincuencia. Por ello, era necesario sumar personal adicional y ampliar así la cobertura de la policía para la realización de operaciones antidelincuenciales. Esto quiere decir, que los gobiernos eran conscientes del fenómeno de la violencia en el país y de su incapacidad para abordarlo, por lo que, hacien-

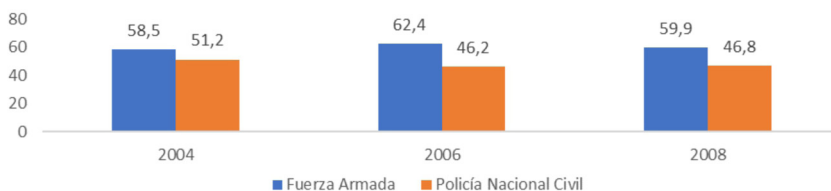
do uso de las FAS, tratan de resolver un problema multicausal con el uso de la fuerza e intimidación de los cuerpos militares.

De esta manera, las FAS, manteniendo los GTC y creando los Grupos de Tarea Antipandillas, amplió y reforzó su rol en la seguridad pública. Le permitieron colaborar en la planificación y ejecución de operaciones conjuntas antidelincuenciales, así como también, realizar operaciones y patrullajes de prevención, disuasión y captura de la delincuencia común y organizada, en todas las zonas del país. A pesar de que cada decreto establecía un plazo para hacer uso de las FAS, y al finalizar, establecían la obligación de rendir cuentas a la Asamblea Legislativa y al Presidente, éstos se fueron prorrogando con el aval legislativo sin mayor análisis o cuestionamientos, bajo la excusa que la situación se mantenía igual.

Es importante señalar que, a finales del 2008, a pesar de que las diferentes políticas públicas de seguridad, la estructura y organización de las pandillas se fortalecieron y, por tanto, las acciones de los cuerpos de seguridad que se basaban en la represión mostraron ser ineficaces. No obstante, la confianza del salvadoreño en las FAS se mantuvo alta, incluso superando a la PNC (Gráfico 13.2). Es decir, el desgaste político —perder la confianza del ciudadano— ante el fracaso de las políticas de seguridad, lo sufría la PNC.

Gráfico 13.2

Confianza ciudadana en la FAS y Policía Nacional Civil (2004-2008)



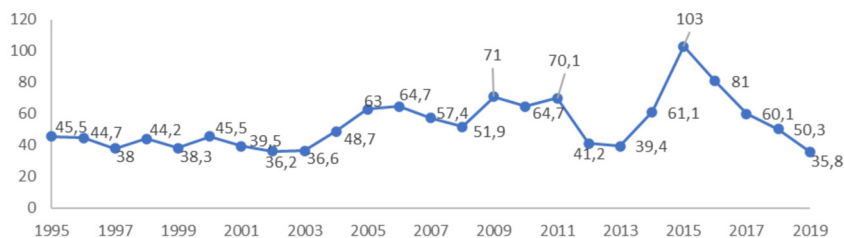
Fuente: CÓRDOVA, R., CRUZ, J. M, y ZECHMEISTER, E., *Cultura política de la democracia en El Salvador y en las Américas, 2014: Gobernabilidad democrática a través de 10 años del Barómetro de las Américas*, Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO), 2015.

B) 2009-2018. DE LA MARGINALIDAD AL PROTAGONISMO

Después de 20 años de gobiernos de derecha, el año 2009 representa la alternancia de poder, cuando el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) gana las elecciones presidenciales y se mantiene en el Ejecutivo hasta el año 2019. El FMLN comienza a gobernar con el desafío de disminuir los altos índices de homicidios en El Salvador. Sin embargo, en los diez años de gobierno, no hubo ninguna disminución, incluso, se observan las tasas de homicidios más altas después de los AAP (Gráfico 13.3).

Gráfico 13.3

Tasa de homicidios por 100.000 habitantes (1995-2019).



Fuente: BONILLA, M. E., «Las políticas de seguridad y la policía nacional civil en El Salvador», en *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, 4(1), 63-84 (2015); VALENCIA, R., «La Tregua redefinió el mapa de asesinatos de El Salvador», *Diario electrónico El Faro*, 9 de marzo de 2015; y PNUD, *Seguridad Ciudadana en 2018*, El Salvador, PNUD Infosegura, 2020.

El FMLN generó muchas expectativas en la manera en cómo iba a abordar la epidemia de violencia. En el pasado, siempre fue un partido crítico «... de las políticas de los gobiernos predecesores, además porque dicho instituto político había mantenido, desde el proceso de negociación de los Acuerdos de Paz hasta el año 2003, una reserva sobre la calidad de la FAS como institución “permanente” del Estado salvadoreño y sugería su eventual diso-

lución»¹⁸. No obstante, la excepción que contempla la CS para hacer uso de las FAS en tareas de seguridad pública se convirtió en la regla general a través de decretos ejecutivos (Cuadro 13.3).

A pesar de que la prescripción de usar a las FAS para combatir la violencia y proveer seguridad no mostraba señales de disminuir la inseguridad, entre 2009 y 2018, hubo trece decretos ejecutivos que justificaron el uso de las FAS en tareas de seguridad pública. Los argumentos se mantuvieron: combatir a las maras y la insuficiencia de recursos e inoperancia de la PNC para reducir la delincuencia. De esta manera, el diagnóstico y la prescripción no tuvieron ningún cambio, incluso, se incrementaron las áreas de intervención de las FAS. Específicamente el texto del segundo decreto de 2009 manda a desarrollar un plan que le permita a la institución castrense¹⁹:

- (i) Habilitar la incorporación de mayor número de elementos de la FAS a tareas de seguridad pública.
- (ii) Operar con fuerzas de tarea de la FAS o con grupos conjuntos de apoyo a la comunidad en coordinación con la PNC, mediante la identificación de territorios o áreas geográficas específicas, de mayor incidencia delincuen-cial.
- (iii) Realizar registros o requisas a personas y vehículos; y apoyar en los dispositivos de control territorial.
- (iv) Auxiliar a la población en casos de accidente o situaciones de emergencia, y a requerimiento de las autoridades legalmente constituidas.
- (v) Proceder a la detención en caso de flagrancia y entregar a los detenidos de inmediato a la PNC, mediante informe circunstanciado de los hechos.

¹⁸ AMAYA, E., *op. cit.*, nota 6. p. 76.

¹⁹ A la enumeración que hace se le han incorporado las otras atribuciones que los demás decretos iban agregando para presentar un mejor panorama del rol de las FAS en este período.

Cuadro 13.3

*Decretos Ejecutivos autorizando a la FAS para apoyar a la PNC
(2009-2018)*

<i>Año</i>	<i>Información de la publicación del decreto en el Diario Oficial</i>	<i>Puntos en común a resaltar de los trece decretos</i>
2009	Diario Oficial n.º 188, Tomo n.º 385, del 09/10/2009.	<p><i>Justificación:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Persistencia del accionar de grupos antidelincuenciales en zonas rurales y urbanas. • Insuficiencia de recursos y esfuerzo de la PNC para reducir la delincuencia. • Incremento en el accionar delin cuencial en ciertos municipios. • or el accionar de grupos delin cuenciales en centros educativos. <p><i>Objetivo:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Apoyo para el mantenimiento de la paz interna, por medio de la planificación y ejecución de operaciones preventivas conjuntas antidelin cuenciales por medio de patrullajes conjuntos de prevención, disuasión y aprehensión de la delincuencia. <p><i>Tiempo:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Cada decreto tenía un tiempo de terminado que no sobrepasaba el año. <p><i>Rendición de cuentas:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Directa al Presidente por los Ministros involucrados y; • Ante la Asamblea Legislativa.
2009	Diario Oficial n.º 205, Tomo n.º 385, del 04/11/2009.	
2010	Diario Oficial n.º 82, Tomo n.º 387, del 05/05/2010.	
2011	Diario Oficial n.º 82, Tomo n.º 391, del 03/05/2011.	
2012	Diario Oficial n.º 80, Tomo n.º 395, del 03/05/2012.	
2013	Diario Oficial n.º 80, Tomo n.º 399, del 03/05/2013.	
2014	Diario Oficial n.º 41, Tomo n.º 402, del 03/03/2014.	
2014	Diario Oficial n.º 104, Tomo n.º 403, del 06/06/2014.	
2015	Diario Oficial n.º 93, Tomo n.º 407, del 26/05/2015.	
2016	Diario Oficial n.º 73, Tomo n.º 411, del 21/04/2016.	
2016	Diario Oficial n.º 240, Tomo n.º 413, del 23/12/2016.	
2017	Diario Oficial n.º 238, Tomo n.º 427, del 20/12/2017.	
2018	Diario Oficial n.º 230, Tomo n.º 421, del 07/12/2018.	

Fuente: Elaboración propia con base al Diario Oficial de El Salvador.

- (vi) Resguardar la frontera nacional en lugares identificados como no habilitados, con la finalidad de prevenir el tráfico o trasiego ilegal de bienes y personas.
- (vii) Reforzar la seguridad perimetral externa en las instalaciones de los centros penitenciarios, intermedios e internamiento de menores; así como en cualquier otro tipo de centro de detención, a requerimiento de la autoridad competente.
- (viii) Brindar apoyo terrestre, marítimo y aéreo, poniendo a disposición equipo y personal calificado.
- (ix) Atender otros requerimientos de apoyo por parte de la PNC, en el marco de actuación del presente decreto y su base constitucional.
- (x) Colaborar con las labores de custodia y seguridad en centros penitenciarios, y con el control de ingreso y egreso a tales instalaciones.
- (xi) Protección perimetral en centros educativos.

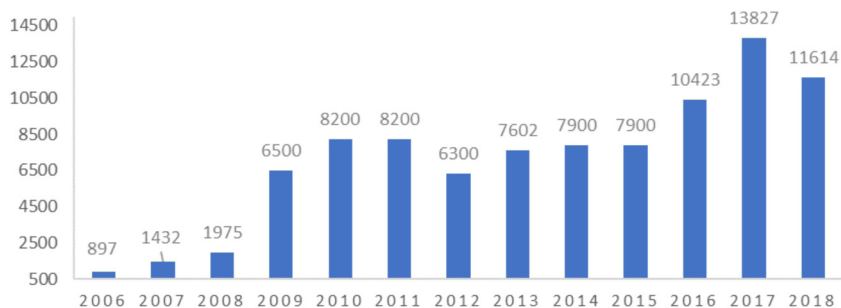
Analizando los diferentes informes de labores de las FAS después de los AAP, algunas de las atribuciones descritas las había estado realizando desde años atrás, a través de acuerdos ministeriales; sin embargo, añade el rol de resguardar fronteras, centros penitenciarios y educativos y el mandato expreso de incorporar más militares en seguridad pública. A pesar de que la institución militar ya estaba familiarizada con algunos de estos roles, la manera explícita, con la que estos decretos los enumera, profundiza la militarización del Estado y de la seguridad pública. El mejor indicador es el aumento de efectivos militares en tareas de seguridad pública, que tal y como lo señala Arauz, creció en un 57% en el primer año de gobierno del FMLN²⁰. A partir de datos del ministerio de Defensa, advierte que desde mediados de 2009, hasta finales del 2011, se registran más de seis mil trescientas

²⁰ ARAUZ, S., «Cantidad de militares ha crecido un 57% en primer gobierno de izquierda, 2011», disponible en: <https://elfaro.net/es/201112/noticias/6827/Cantidad-de-militares-ha-crecido-un-57-en-primer-gobierno-de-izquierda.htm>, consultada el 7 de mayo de 2021.

nuevas plazas en la FAS destinadas a tareas de seguridad pública. El Gráfico 13.4 muestra un panorama del personal militar asignado en tareas de seguridad pública desde el año 2006.

Gráfico 13.4

Personal militar asignado a tareas de seguridad pública (2006-2018)



Fuente: ANDRADE, L., *El papel de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública en El Salvador. Evaluando la limitación de las Fuerzas Armadas en Funciones Policiales*, Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP) y Washington Office on Latin America (WOLA), 2020; y MINISTERIO DE DEFENSA, *Resoluciones de la Unidad de Acceso a la Información Pública del Ministerio de Defensa*, n.º B3.1-015-083/06SEP017; y n.º 014/04FEB21

Una de las consecuencias que trajo consigo el mayor involucramiento de las FAS en roles ajenos a la defensa, es el aumento del gasto del Ministerio de Defensa para tareas de seguridad pública. Una investigación periodística señala que:

«... el apoyo que la Fuerza Armada de El Salvador ha dado a la Policía Nacional Civil en tareas de seguridad pública, entre los años 2009 y 2018, le ha costado al Estado una erogación diaria de 71,671 dólares, lo que equivale a más de 26 millones por año y 261.6 millones de dólares en el último decenio. Entre 1999 y 2008, el promedio anual de dinero erogado por la Fuerza Armada para apoyar a la Policía en labores de seguridad pública fue de 7.5 millones de dólares, haciendo un total de poco más de 75

millones en ese período; es decir, que cada día de ese decenio se gastó 20,574 dólares, cerca 51 mil dólares menos con relación al siguiente decenio»²¹.

Este período profundizó la militarización de la seguridad pública y el grado de autonomía que las FAS iban retomando. Por la laxitud del texto constitucional, el rol de patrullero mutó por completo, lo que permitió que se le atribuyeran más roles a la institución militar bajo el pretexto de la inseguridad y la incapacidad de la institución policial. El peligro que se advierte es la autonomía funcional que iban adquiriendo las FAS por la falta de un control efectivo. A pesar de que la CS y los decretos establecen la obligación de una rendición de cuentas cada cierto tiempo, éstos no han tenido ningún cuestionamiento por parte de los legisladores y han contado con el aval del parlamento.

C) 2019-2020

El presidente de El Salvador, Nayib Bukele, recibe la institución militar con un alto grado de confianza por los salvadoreños (Gráfico 13.5). Bukele continuó prolongando la excepción del uso de la FAS a través de Decretos²². El cambio sustancial respecto de los anteriores es que en las justificaciones se omite la debilidad institucional de la PNC. En los dos años de gobierno de Bukele es importante referir dos hechos. El primero es hacer uso de las FAS para presionar a los legisladores para aprobar un préstamo. Los militares ingresaron a la Asamblea Legislativa, siguiendo órdenes del presidente. A pesar de lo tenso de la situación y la

²¹ BELTRÁN, L. J., «Ejército triplicó gasto en seguridad pública entre 2009 y 2018», *El Diario de Hoy*, 2019, disponible en [²² Decretos Ejecutivos autorizando a la FAS para apoyar a la PNC \(2019-2020\): Diario Oficial n.º 224, Tomo n.º 425, del 27/11/2019 y Diario Oficial n.º 255, Tomo n.º 429, del 23/12/2020.](https://historico.elsalvador.com/historico/651308/ejercito-triplico-gasto-en-seguridad-publica-entre-2009-y-2018.html#:~:text=En%20el%20decenio%201999%2D2008,en%20tareass%20de%20seguridad%20p%C3%BAblica,consultado el 2 de abril de 2021.</p></div><div data-bbox=)

Gráfico 13.5

Confianza ciudadana en la FAS y Policía Nacional Civil (2010-2018)



Fuente: CÓRDOVA, R., CRUZ, J. M, y ZECHMEISTER, E., *op. cit.*, 2015.

condena internacional al uso que Bukele le había dado a las FAS, el presidente justificó el hecho afirmando que los militares lo estaban escoltando. Semanas después, y en medio de la pandemia del COVID-19, con la excusa de la cuarentena domiciliar, los militares hicieron detenciones arbitrarias y sobrepasaron sus funciones en muchas ocasiones, así como también, impidieron el trabajo de la prensa en la cobertura de varios eventos gubernamentales. Junto a esto, el mandatario, en medio de la pandemia, le asignó en varias ocasiones a las FAS el cierre de municipios, lo que corresponde legalmente al Ministerio de Salud. La importancia que le ha dado Bukele a las FAS es tal que, en el 2019, registran el mayor aumento del presupuesto de defensa después de los AAP y la confianza ciudadana en las FAS se mantiene a pesar de estos hechos.

3. Reflexión final

A través de acuerdos ministeriales y haciendo uso de decretos ejecutivos, los diferentes gobiernos de El Salvador han hecho uso de las FAS en tareas de seguridad pública, alegando excepcionalidad, emergencia y, sobre todo, falta de recurso humano e ineffectividad de la institución policial. Esto ha impedido que la

desmilitarización que pretendían los AAP se haya llevado a cabo. La violencia persiste en El Salvador y la inseguridad se ha vuelto una constante en el tiempo, al igual que el uso de los militares para enfrentarla. Es decir, la prescripción de los diferentes gobiernos de turno al fenómeno de la violencia ha sido la misma, a pesar de no lograr resultados positivos. El peligro de esto es hacer uso de la institución para cualquier cosa, especialmente para suplir aquellas funciones que son responsabilidad de otra institución del Estado, así como también, el aumento de las prerrogativas militares que podrían dar paso a una autonomía funcional sin ningún tipo de control civil por parte de la ciudadanía, ni de la Asamblea Legislativa.

Por tanto, en El Salvador, ante el aumento de efectivos militares, del presupuesto militar, y el mayor involucramiento de las FAS en la vida política del país, es necesario analizar lo que ha significado tener por veintisiete años a las FAS sin ningún tipo de control, y especialmente, el impacto que ha tenido para las relaciones civiles-militares. Esta discusión podría generar replantearse el rol de las FAS y el mismo texto constitucional, ya que el rol esencial, la defensa, ha quedado en un segundo plano cuando se han ampliado sus roles en áreas que no son de su competencia. Esto genera un espejismo al transmitir la idea que el Estado resuelve los problemas de la nación a través del uso de las FAS. Por ello, la discusión debe de orientarse a repensar la función de las FAS en tareas de seguridad pública u otra área en la que está siendo utilizada y replantear la excepcionalidad de su intervención. Esto debe ser responsabilidad, tanto de civiles como de militares; sin embargo, hay poca discusión y poca información para generar discusiones que cuestionen el grado de autonomía con el que cuentan los militares en estos momentos.

Bibliografía

AGUILAR, J., «El rol del ejército en la seguridad interna en El Salvador: lo excepcional convertido en permanente», en *Re-conceptualización de la violencia en el Triángulo Norte. Abordaje de la seguridad en los*

- países del norte de Centroamérica desde una visión democrática*, Fundación Heinrich Böll-México Centroamérica y El Caribe, 61-84, 2016.
- AMAYA, E., «Militarización de la seguridad pública en El Salvador, 1992-2012», en *URVIO: Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, (12), 71-82, 2012.
- ANDRADE, L., *El papel de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública en El Salvador. Evaluando la limitación de las Fuerzas Armadas en Funciones Policiales*, Instituto de Universitario de Opinión Pública (IUDOP) y Washington Office on Latin America (WOLA), 2020, disponible en: <http://www.wola.org/wp-content/uploads/2020/11/FFAA-SV-ESP-11.10.pdf>, consultado el 7 de mayo de 2021.
- ARAUZ, S., «Cantidad de militares ha crecido un 57% en primer gobierno de izquierda», *El Faro*, 2011, disponible en: <https://elfaro.net/es/201112/noticias/6827/Cantidad-de-militares-ha-crecido-un-57-en-primer-gobierno-de-izquierda.htm>, consultada el 7 de mayo de 2021.
- BELTRÁN, L., «Ejército triplicó gasto en seguridad pública entre 2009 y 2018», *El Diario de Hoy*, 2019, disponible en [410](https://historico.elsalvador.com/historico/651308/ejercito-triplico-gasto-en-seguridad-publica-entre-2009-y-2018.html#:~:text=En%20el%20decenio%201999%2D2008,en%20areas%20de%20seguridad%20p%C3%BAblica,consultado el 2 de abril de 2021.</p><p>BONILLA, M., «Las políticas de seguridad y la policía nacional civil en El Salvador», en <i>Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública</i>, 4(1), 63-84 (2015).</p><p>CÓRDOVA, R., CRUZ, M. y ZECHMEISTER, E., <i>Cultura política de la democracia en El Salvador y en las Américas, 2014: Gobernabilidad democrática a través de 10 años del Barómetro de las Américas</i>, Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO), 2015.</p><p>COSTA, G., <i>La Policía Nacional Civil de El Salvador (1990-1997)</i>, UCA Editores, 1999.</p><p>CRUZ, J. M., «Violencia y democratización en Centroamérica: el impacto del crimen en la legitimidad de los regímenes de posguerra», en <i>América Latina Hoy</i>, 35, pp 19-59, 2003.</p><p>— «Violencia, inseguridad ciudadana y las maniobras de las élites: la dinámica de la reforma policial en El Salvador», en DAMMERT L. y BAILEY, J. (coords.), <i>Seguridad y reforma policial en las Américas</i>. México: Siglo XXI Editores, 2005, p. 252.</p><p>CRUZ, J. M. y GONZÁLEZ, L. A., «Magnitud de la violencia en El Salvador», <i>Estudios Centroamericanos</i> (ECA), 588, octubre, 953-966, 1997.</p></div><div data-bbox=)

- GUIDOS, R., *Ascenso del militarismo en El Salvador*, 2.^a ed., Editorial Universitaria Centroamericana (EDUCA), San José, 1982.
- HUEZO, M., *El tercer ejército. Desafíos del ejército salvadoreño en la post guerra*, 1.^a ed., Ediciones Tendencia, San Salvador, 1997.
- MUNGUÍA, P., «Apoyo de la Fuerza Armada a la Seguridad Pública en El Salvador», en *Security and Defense Studies Review*, Edición Primavera-Verano 2010, Center for Hemispheric Defense Studies, pp. 139-144.
- PÉREZ, O. y CÓRDOVA R., «El rol de las Fuerzas Armadas y su impacto sobre la democracia. Análisis de la situación en América Central», Ponencia preparada para el VI Seminario sobre Investigación y Educación en Estudios de Seguridad y Defensa (REDES 2003), CHDS, Santiago de Chile, 27 al 30 de octubre, 2003, disponible en <https://www.resdal.org/Archivo/d0000222.htm#n14>, consultado el 5 de mayo de 2021.
- PION-BERLIN, D. y MARTÍNEZ, R., *Soldiers, politicians, and civilians: reforming civil-military relations in democratic Latin America*, Cambridge University Press, Londres, 2017.
- PNUD, Seguridad Ciudadana en 2018, El Salvador, PNUD Infosegura, 2020, disponible en: https://infosegura.org/wp-content/uploads/2020/08/Flyer_El-Salvador_1S_2020_ESP.pdf, consultado el 3 de mayo de 2021.
- POLICÍA NACIONAL CIVIL DE EL SALVADOR, *Protocolo de actuación conjunta entre la Policía Nacional Civil y la Fuerza Armada*, 2008, disponible en <https://www.transparencia.gob.sv/institutions/mdn/documents/297306/download>, consultado el 10 de mayo de 2021.
- UNIDAD DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL MINISTERIO DE DEFENSA, n.º B3.1-015-0108/04SEP015 disponible en: <http://www.transparencia.gob.sv/institutions/mdn/documents/104240/download>, consultado el 15 de mayo de 2021.
- N.º B3.1-015-083/06SEP017, disponible en: https://www.transparencia.gob.sv/institutions/mdn/documents/resoluciones-de-solicitudes?_page=17, consultado el 9 de mayo.
 - N.º 014/04FEB21 disponibles en: <https://www.transparencia.gob.sv/institutions/mdn/documents/429855/download>, consultada el 9 de mayo.
- VALENCIA, R., «La Tregua redefinió el mapa de asesinatos de El Salvador», *El Faro*, 2015, disponible en <https://salanegra.elfaro.net/es/201503/cronicas/16490/La-Tregua-redefini%C3%B3-el-mapa-de-asesinatos-de-El-Salvador.htm>, consultado el 13 de mayo de 2021.

EL PAPEL DE LAS FUERZAS ARMADAS EN LA AMÉRICA LATINA DEL SIGLO XXI

WILLIAMS, P. y WALTER, K., *Militarization and demilitarization in El Salvador's transition to democracy*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1997.

Capítulo 14

■ La ruptura que no fue: militarización e inseguridad en Guatemala

ALBERTO BUENO
SERGIO MAYDEU-OLIVARES

1. Introducción

La reflexión acerca del rol que desempeñan las fuerzas armadas en América Latina en el siglo **xxi** encuentra en Guatemala un caso de estudio particularmente interesante. Su significación se halla en dos razones: desde una perspectiva comparativa regional, se han subrayado las dinámicas de remilitarización acaecidas en los últimos lustros debido a la reversión y/o debilitamiento de los procesos de desmilitarización y mecanismos de control civil del poder militar impulsados en los años noventa —a propósito del fin de la Guerra Fría— y diversos conflictos intraestatales¹. La expansión de las funciones, el refuerzo de su autonomía institucional o el rearme de los ejércitos se han producido al calor de la lucha contra el narcotráfico y otros tráficó ilícitos, el clima general de grave inseguridad ciudadana o la incapacidad de las estructuras estatales para hacer frentes a calamidades públicas o emergencias sociales. Sin embargo, Guatemala ofrece un ejemplo donde no se identifica como tal una remilitarización de sus estructuras o políticas públicas porque nunca se produjo una efectiva desmilitarización a raíz de su transición democrática; si acaso, se

¹ DIAMINT, R., «A new militarism in Latin America», en *Journal of Democracy*, 26, 4, 2015.

viene produciendo el ensanchamiento del radio de acción de sus fuerzas armadas sobre la base previa de una amplia independencia y presencia en las instituciones. En el espacio público, la presencia militar ha estado presente de forma casi ininterrumpida hasta hoy.

La segunda razón se incardina en la propia configuración político-institucional de las fuerzas armadas guatemaltecas (FAS, en adelante) en una doble dimensión: i) misiones y funciones; y ii) relaciones civiles-militares, tanto en sentido *huntingtoniano* como *janowitziano*. Por un lado, el marco constitucional, político y estratégico de Guatemala garantiza un margen destacable de independencia al poder militar, con un inexistente liderazgo civil en defensa, y por consiguiente preserva una transición militar inacabada². Por otro lado, se advierte el amplio desempeño de las FAS más allá de una definición restrictiva de la defensa nacional y su servicio como herramienta de política exterior. Se caracterizan por su protagónica participación en políticas de seguridad interior, sociales, medioambientales, fronteras, etc., en un acentuado despliegue de «roles impropios»³. Razones que determinan, en última instancia, un precario vínculo fuerzas armadas-sociedad.

Dicha fotografía motiva ahondar en las causas que han originado esta situación. Una cuestión que responde a la evolución histórico-institucional de las FAS, así como a la realidad guatemalteca, marcada por los altos niveles de violencia y corrupción, al igual que por las depauperadas condiciones socioeconómicas del país. En definitiva, Guatemala participa de la «crisis multidimensional» que sufre buena parte de América Latina, caracterizada por la corrupción, la fortaleza del crimen

² MARTÍNEZ, R., «Civil-Military Relations: Is the Guatemalan Military a democratic administration?», en SÁNCHEZ-SIBONY, O. (ed.), *Guatemala in the XXI Century: Stateness, Institutions and Non-State Actors*, en prensa. Texto facilitado por el autor.

³ MARTÍNEZ, R., «Roles perversos de las fuerzas armadas en su afán por hacer de todo», en Ponencia en el Workshop *El papel de las Fuerzas Armadas en la América Latina del siglo XXI*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2021.

organizado y la centralidad de la institución castrense como actor político⁴.

Este capítulo aborda el rol desempeñado por las FAS en el sistema político guatemalteco. Para ello, en primer lugar, se explica el recorrido de las FAS desde la vuelta de la democracia y su encaje político-estratégico. A continuación, se examinan dos de los motivos fundamentales de la brecha ejército-sociedad: la situación de los derechos humanos y la corrupción. En tercer lugar, se analiza el fenómeno de la violencia como justificación de la implicación multisectorial del ejército, apoyándose en varias decisiones de políticas adoptadas en los últimos años para ilustrar la visión de los distintos gobiernos respecto al empleo de las FAS. Se dedica un apartado particular al trabajo del ejército contra la pandemia originada por el COVID-19. Por último, en las conclusiones se arguye la necesidad de reforma de varios aspectos clave.

2. La inercia histórico-institucional

El 29 de diciembre de 1996 fue testigo del fin del conflicto armado interno que había desangrado Guatemala durante 36 años: la violencia entre las guerrillas de izquierda, los escuadrones de la muerte de derecha y las fuerzas gubernamentales se cobró miles de vidas; las tácticas de tierra quemada devastaron el campo; al mismo tiempo que las infraestructuras y la productividad económica se vieron severamente dañadas⁵. En efecto, la firma de los Acuerdos de Paz supuso un punto de inflexión en la historia del Estado centroamericano y la recuperación definitiva de la democracia. Las cuatro décadas anteriores habían estado marcadas por la lucha entre las FAS y las distintas guerrillas de orientación izquierdista, donde los sucesivos golpes y gobiernos militares —pues

⁴ SERBIN, A., «América Latina y el Caribe: ¿una tormenta perfecta?», *Pensamiento Propio*, 51, 2020.

⁵ BRANDS, H., «Crime, irregular warfare, and institutional failure in Latin America: Guatemala as a case study», *Studies in Conflict & Terrorism*, 34, n.º 3, 2011.

los militares no permanecieron ajenos al faccionalismo— acabaron por convertir a Guatemala en un *garrison state*, cuya fuerza militar controlaba los resortes del poder político y económico (con la complacencia de la élite empresarial)⁶. En el período de la Guerra Fría, la inestimable colaboración de Estados Unidos convirtió la doctrina de seguridad nacional en el enfoque predominante de la política militar y de defensa, y a las FAS en una formidable máquina de contrainsurgencia que, con la participación de formaciones paramilitares en el medio rural, cometió abusos y violaciones de derechos humanos⁷.

Sin embargo, en 1985 comenzó un proceso de transición democrática que condujo a la celebración de las primeras elecciones democráticas, que puso fin a décadas de gobiernos militares y a la promulgación de la primera constitución democrática de la historia reciente del país, efectiva ya bajo el gobierno de Marco Vinicio Cerezo Arévalo, el primer presidente civil en décadas. Es importante contextualizar que esta constitución fue elaborada y aprobada en pleno conflicto armado y todavía bajo un gobierno militar, el del general Mejía Victores. Fue él quien entendió que Guatemala debía dejar atrás los gobiernos militares y dar paso a la democracia. Dos años antes, en 1983, fue el general Mejía Victores quien había dado un golpe militar contra el entonces presidente, general Ríos Montt, quien, a su vez, también había impulsado otro golpe militar contra el presidente Fernando Romeo Lucas García, también militar. Seis años, y tres gobiernos militares diferentes, que acabaron con un presidente civil y la primera constitución democrática. El golpismo y el pretorianismo apuntalaron la supremacía militar vis a vis el poder civil, cuya centralidad en el sistema se reflejó con el Capítulo V del Título V constitucional dedicado por entero al ejército. Las competencias otorgadas constituyeron unas reglas de juego que influyeron decisivamente en

⁶ ISAACS, A. y SCHWARTZ, R., «Guatemala: The Military in Politics», en THOMPSON, W. R. y NASSIF, H. B. (eds.), *Oxford Encyclopedia of the Military in Politics*, 2021.

⁷ LEAL BUITRAGO, F., «La Doctrina de Seguridad Nacional: materialización de la Guerra Fría en América del Sur», en *Revista de Estudios Sociales*, 15, 2003.

los arreglos institucionales posteriores, como la primacía militar sobre la civil en la dirección de la política de defensa o las eventuales funciones en la seguridad interior.

Con todo, los avances hasta los acuerdos de paz de 1996 fueron constantes, entre los que se incluyó el «acuerdo sobre el fortalecimiento del poder civil y la función del ejército en una sociedad democrática». Además, en 1995 Guatemala había suscrito el tratado marco de seguridad democrática de centro América, con el que se quería dar por superada la Doctrina de seguridad nacional para buscar conciliar la seguridad con el desarrollo, en la lógica de la década de los noventa⁸.

Estos avances fueron posibles, por parte castrense, gracias a una voluntad tamizada por diversos factores: (i) el contexto de posguerra fría aumentó el aislamiento internacional que ya venía padeciendo Guatemala desde los años ochenta a causa de su particular «cruzada» anticomunista; (ii) la convicción de los propios militares de que la debilidad de la guerrilla revolucionaria no implicaría su derrota militar, condenando entonces al país a una guerra sin fin previsible; y (iii) la propia inercia que conllevaron la liberalización política y las negociaciones de paz, como eran los contactos que oficiales y guerrilleros venían manteniendo en su seno⁹. Sin lugar a dudas, también la necesidad de encontrar un equilibrio entre los intereses de los dos principales grupos de elite del país, empresarios y militares, bajo presión de la comunidad internacional, forzó la búsqueda de consensos y puntos intermedios para que no se rompiera la cuerda¹⁰.

No obstante, el proceso se vio erosionado por la falta de legitimidad ciudadana: en 1999, la consulta nacional para la ratificación de los acuerdos de paz tuvo más de un 80% de abstención y, de entre quienes participaron, la mayoría los rechazó. El «no» a todas las reformas de la consulta condicionó su implementación, obsta-

⁸ Suscrito por los gobiernos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

⁹ ISAAC y SCHWARTZ, *op. cit.*, p. 17.

¹⁰ ARÉVALO DE LEÓN, B., *Sobre arenas movedizas: sociedad, estado y ejército en Guatemala*, Flacso, Ciudad de Guatemala, 1998.

culizando los futuros intentos posteriores de reforma constitucional por miedo a romper el frágil estado democrático logrado.

En lo referente al encaje institucional de las FAS, el artículo 244 de la constitución, proyectado posteriormente en los acuerdos, fijó entre los fines del ejército el mantener «la seguridad interior y exterior», otorgando carta de naturaleza a su implicación dentro del territorio guatemalteco. Además, el artículo 249 alude expresamente su cooperación en emergencias o desastres. Desde el punto de vista organizativo, es en la misma Constitución donde se determina que, si bien el comandante del ejército es el presidente de la república, la cartera de defensa ha de recaer sobre un general o coronel del ejército de tierra o —su equivalente— en la marina de guerra. Por consiguiente, es el ministerio de Defensa, bajo mando militar, el que dirige la política de defensa del país o, dicho de otro modo, son las FAS quienes han mantenido el control de esa área de políticas, garantizándose así una dilatada autonomía¹¹.

Si bien el número de tropas o de gasto en defensa se han ido reduciendo paulatinamente —en la actualidad y respectivamente, sobre los 18.000 integrantes, 80.000 si se consideran a sus miembros en la reserva; y en torno al 0,4% del PIB—, el mismo proceso político ha reforzado esta dirección en la presencia militar en el Estado. Con la llegada al gobierno del empresario Alfonso Portillo en el año 2000 —candidato del partido fundado por el General Ríos Montt, quien sería luego acusado de crímenes de lesa humanidad—, la administración pública y, en particular la más próxima a los aparatos de seguridad, fue trufada de militares y exmilitares, truncando la civilización promovida por los Acuerdos de 1996. Además, en ese mismo mandato se aprobó la ley de apoyo a las fuerzas de seguridad, cuyo objetivo era normalizar el trabajo conjunto de las FAS con la policía contra el crimen organizado y el narcotráfico. Así, lo que en principio iba a constituir una excepción en el sistema, se convirtió en regla de operaciones.

¹¹ RIAL, J., «Los Ministerios de Defensa y el poder político», en *Atlas comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe*, Buenos Aires, RESDAL, 2010.

Lo cierto es que esa dinámica se acentuó en los gobiernos siguientes; en especial durante la presidencia del general retirado Pérez Molina¹². De tal forma, el número de militares, en activo o no, en la administración ha sido creciente, ocupando diferentes funciones públicas: desde secretarías, hasta el ministerio de gobernación y todos los organismos de seguridad e inteligencia, el sistema penitenciario, o se han desempeñado como asesores técnicos y/o políticos¹³.

Por tanto, es posible afirmar que la transición militar en Guatemala se encuentra inacabada, con problemas en el control civil del poder militar, en el liderazgo civil de la política de defensa y en la definición restringida de sus cometidos¹⁴. Una situación de improbable alteración en el futuro próximo, pues existe una falta evidente de consenso entre las principales fuerzas políticas, sociales y económicas para acometer reformas profundas en el Estado, entre las que se incluiría la revisión del papel del Ejército.

3. Desconfianza social hacia el Ejército de Guatemala

Para comprender en mayor profundidad la posición de las FAS y la percepción social consecuente es imprescindible analizar dos fenómenos apuntados por sendos organismos internacionales que trabajaron en Guatemala, la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA) y la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG): la corrupción y la impunidad. A estos fenómenos se ha de sumar un tercero: una memoria histórica de la guerra civil guatemalteca no reparada, tal y como quedó expuesto por la Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH).

¹² MARTÍNEZ, R., «Civil-military relations...», *op. cit.*

¹³ CANIJA, R., «Remilitarización en Centroamérica: el “retorno” de los que nunca se fueron», Instituto Español de Estudios Estratégicos, *Documento de Opinión*, 90/2014, 2014

¹⁴ MARTÍNEZ, R., «Civil-military relations...», *op. cit.*

En el marco del proceso de paz, se instauró en 1997 la MINUGUA. En su informe final de 2004, que suponía el fin de su actividad, certificaba la persistente debilidad institucional de tres pilares fundamentales de la entonces joven democracia guatemalteca: la policía nacional civil, el poder judicial y el ministerio público, constatando que el mayor peligro para el país era la continua impunidad sistemática y transversal, y los altos niveles de corrupción que afectaban a la práctica totalidad de instituciones del país¹⁵. Precisamente la corrupción y desprestigio de la policía sería una de las causas que impulsarían el recurso constante a las FAS¹⁶. Empero, la reforma integral de la policía continúa siendo una asignatura pendiente, igualmente con serios puntos de disenso entre los actores políticos¹⁷.

La CICIG, constituida también bajo el paraguas de Naciones Unidas y activada durante el mandato del presidente Berger, nació como respuesta a la continua falta de respuesta desde los poderes del Estado a los numerosos casos de corrupción que salpicaban al Estado —denunciados por la MINUGUA—, causando un gran desprestigio de las instituciones, también de las FAS¹⁸. Era recomendable dismantelar estructuras criminales y

¹⁵ MINUGUA, «Informe final de verificación», Ciudad de Guatemala, 2004. En línea (consulta: 30 de abril de 2021): <http://www.derechoshumanos.net/lesahumanidad/informes/guatemala/Informe-Final-Minugua.pdf>.

¹⁶ MAYDEU-OLIVARES, S., «La violencia, el talón de Aquiles de Centroamérica», en *Notes Internacoinals CIDOB*, 142, 2016.

¹⁷ HERNÁNDEZ, I., «Análisis de la seguridad interna y externa en Guatemala», en *Friedrich-Ebert-Stiftung América Central*, 2013. En línea (consulta: 3 de abril de 2021): https://www.fesamericacentral.org/files/fes-america-central/actividades/costa_rica/Actividades_cr/130911%20La%20seguridad%20regional/presentaciones/131010%20Guatemala%20Análisis%20de%20la%20seguridad%20interna%20y%20externa%20-%20Anuario%202013.pdf; DAMMET, L., «Reforma policial. Agenda (aún) pendiente en América Latina», en Documento de Trabajo, *Diálogo Interamericano*, 2020. En línea (consulta: 25 de abril de 2021): <https://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2020/07/Reforma-Policial-Luci%20C%81a-Dammert-Informe-Julio-2020-1.pdf>.

¹⁸ CICIG, «Informe final de labores: El legado de Justicia en Guatemala», Ciudad de Guatemala, 2019. En línea (consulta: 25 de abril de 2021): https://www.cicig.org/wp-content/uploads/2019/08/InformeLegadoJusticia_SI.pdf; CICIG, «Guatemala: un estado capturado», Ciudad de Guatemala, 2019. En línea (con-

fortalecer el Estado de derecho. Su trabajo durante 12 años permitió destapar decenas de casos de corrupción en el país que involucraron a todo tipo de autoridades e instituciones, llevando incluso a la renuncia del presidente Otto Pérez Molina en 2015. Su disolución en 2019, forzada por el presidente Morales, tuvo una razón de ser evidente: la negativa del Estado a seguir depurando responsabilidades. Guatemala tiene, en general, un sistema fuerte de investigación criminal, pero las instituciones para combatir la corrupción son cada vez más débiles.

Por su parte, la CEH, creada para investigar lo acontecido durante el conflicto armado interno en Guatemala, cifró en más de en más de 200.000 las muertes y cerca de 45.000 personas desaparecidos los treinta y seis años de guerra. Dictaminó que un 93% de esas violaciones fueron responsabilidad de agentes del Estado, entre ellos, el Ejército¹⁹. De hecho, el entonces cuerpo de policía nacional fue extinguido para refundarlo posteriormente en la policía nacional civil, debido a su participación directa en violaciones de derechos humanos²⁰.

El pasado de violencia ejercida y los márgenes de ausencia de responsabilidades se encuentran entre las causas de la profunda desconfianza existente de la población guatemalteca hacia las FAS. Como ilustra el Gráfico 14.1, la mayoría de los guatemaltecos desconfían del Ejército. La tendencia fue descendente desde el fin del gobierno de Alfonso Portillo, hasta alcanzar en 2013, el único año en que los niveles de confianza superaron a los de desconfianza, coincidiendo con el gobierno de Pérez Molina. Sin embargo, desde el fin del gobierno del exmilitar —acusado de corrupción por la CICG—, la desconfianza hacia las FAS vuelve a acusarse.

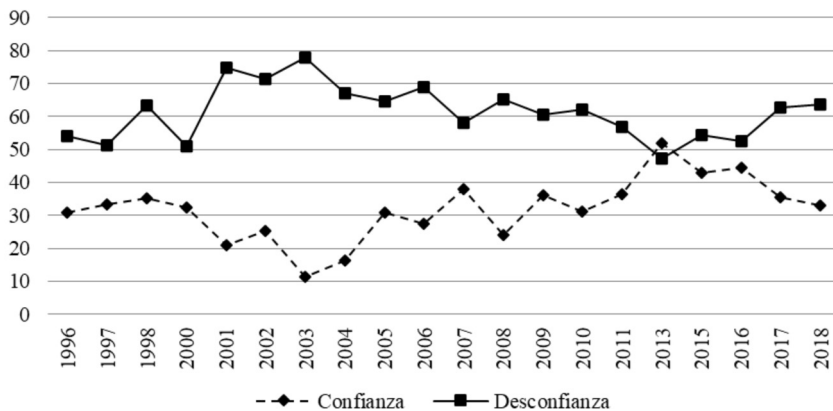
sulta: 25 de abril de 2021): https://www.cicig.org/wp-content/uploads/2019/08/Informe_Captura_Estado_2019.pdf.

¹⁹ COMISIÓN PARA EL ESTABLECIMIENTO HISTÓRICO, «Guatemala, memoria del silencio», Ciudad de Guatemala, 1999. En línea (consulta: 5 de abril de 2021): <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/guatemala-memoria-silencio/guatemala-memoria-del-silencio.pdf>.

²⁰ CREMADES, A., *Inteligencia y secreto en Guatemala: la trascendencia del Archivo Histórico de la Policía Nacional*, Guatemala, USAC, 2017.

Gráfico 14.1

Confianza de los guatemaltecos en las FAS (1996-2018)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Latinobarómetro. LATINOBARÓMETRO, s.f. en línea (consulta: 30 de abril de 2021): <https://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>.

Este elevado grado de desconfianza muestra su paralelismo con la baja confianza en otras instituciones; por ejemplo, actualmente, el 70% de los guatemaltecos tiene poca o ninguna confianza en el poder judicial y el 73%, poca o ninguna confianza en la policía nacional. Es decir, son instituciones con datos aún más negativos que los recibidos por las FAS. Estas opiniones se sitúan en un clima de bajo respaldo popular a la democracia: al 34% de la población guatemalteca le resulta indiferente un régimen democrático que uno no democrático²¹. En este sentido, Guatemala constituye uno de los peores casos en la región latinoamericana.

²¹ LATINOBARÓMETRO, «Informe Latinobarómetro», 2018. En línea (consulta: 30 de abril de 2021): <https://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>.

4. Violencia epidémica y misiones impropias de las FAS

El paso de regímenes militares autoritarios a gobiernos democráticos no trajo consigo la paz y la disminución de los niveles de violencia, sino justamente lo contrario. Por aportar una comparativa que evidencia esta tendencia, las tasas de homicidio trece años después de los acuerdos de paz habían aumentado más de un 120%; ese 2009 se alcanzó el pico con casi 47 homicidios por 100.000 habitantes, una de las tasas de homicidio más altas del todo el mundo. Desde entonces el volumen de crímenes ha ido a la baja, alcanzando las cifras actuales de 21,5 homicidios por 100.000 habitantes. Pese a la reducción, el país sigue presentando una de las tasas de homicidios más altas de Latinoamérica. Junto a sus vecinos Honduras y El Salvador, ha sido históricamente una de las regiones más violentas, dando lugar a categorizar la violencia en Centroamérica como «epidémica» según los criterios de la Organización Mundial de la Salud.

El origen de esta violencia es común en el denominado Triángulo Norte (Guatemala, El Salvador y Honduras), marcado por la aparición a finales de los años ochenta y principios de los noventa de las maras, tras la deportación masiva de migrantes centroamericanos desde Estados Unidos, y la irrupción en estos territorios de carteles mexicanos y otros grupos criminales²². La variedad de actividades ilegales que llevan a cabo es alargada: tráfico de drogas y migrantes, secuestro, extorsión, lavado de dinero, contrabando de armas, transporte de droga, cultivo de marihuana y coca, o crímenes ambientales... y con las consecuencias regionales e internacionales de sobra conocidas. Si bien en los últimos años estas organizaciones se han atomizado por las capturas de algunos de los principales líderes; su implantación territorial, en vastas zonas del país, sigue siendo importante (variando las relaciones entre los mismos, facilitando su cooperación, así como el control territorial que tenían en amplias zonas del país).

²² De los que participan antiguos miembros del ejército, organismos de inteligencia y miembros de la policía, así como narcotraficantes y otros funcionarios públicos. BRANDS, *op. cit.*

Los departamentos fronterizos de Guatemala se han convertido en zonas donde se producen luchas entre grupos criminales por el control de los territorios y de las rutas terrestres y marítimas de transporte de drogas, o de tráfico de personas. En estas luchas participan también miembros de las fuerzas de seguridad, y políticos.

Igualmente, el tráfico ilegal de armas, dada la facilidad de su adquisición también procedente de las fuerzas de seguridad —otra variante de corrupción—, ha contribuido a un escenario de inseguridad donde las maras llegan a disponer de control territorial, especialmente en zonas urbanas marginales de las principales ciudades²³. Una consecuencia directa de esta violencia es el aumento de las migraciones, tanto hacia el extranjero como los desplazamientos internos dentro del país, incluso dentro de las propias ciudades por ese avance de las maras en los barrios²⁴. El otro efecto es el importante incremento del negocio de la seguridad en el país²⁵.

Esta violencia «sobrevvenida» de maras y grupos criminales encontró un excelente caldo de cultivo en el legado institucionalizado de décadas de cruento conflicto bélico interno, con una violencia arraigada, así como en la pobreza y, muy especialmente, en la desigualdad que azotan el país²⁶. En consecuencia, y entre otras razones, el auge del crimen organizado, la incapacidad del Estado para garantizar la seguridad dentro de su territorio con la policía y la «guerra contra las drogas» de EE.UU. abrieron la ventana de oportunidad para que los militares pudieran resolver

²³ DE LEÓN ESCRIBANO, C. R., «Tráfico ilícito de armas y municiones: Guatemala y la región centroamericana», en *URVIO: Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 10, 2011.

²⁴ MAYDEU, S., *op. cit.*

²⁵ ROMANO, S. M., «Entre la militarización y la democracia: la historia en el presente de Guatemala», *Latinoamérica. Revista de Estudios Latinoamericanos*, 55, 2012.

²⁶ CABALLERO MARISCAL, D. (2018), «Ecos del enfrentamiento armado guatemalteco veinte años después del conflicto. El arraigo de la violencia», en *Revista LiminaR. Estudios Sociales y Humanísticos*, XVI, 1, 2018; CARDENAL IZQUIERDO, A. S. (2008), «¿Son las guerras civiles responsables del crimen en Centroamérica?», en *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 81, 2008.

la triple crisis inducida por la transición del autoritarismo a la democracia: de identidad, de legitimidad y de misión²⁷.

La decisión de gobiernos de todo signo político en el Triángulo Norte fue la misma: la *securitización* de la respuesta mediante la utilización del ejército en funciones de seguridad interior, especialmente en las grandes ciudades y aquellos departamentos que cíclicamente han tenido altos índices de inseguridad y de homicidios, especialmente en frontera. El impulso de estrategias nacionales donde el Ejército habría de desempeñar un papel clave fue continuo, sobre todo a principios de siglo. En Guatemala, la más conocida de estas estrategias que incidieron en la militarización de la política pública fue el llamado «Plan Escoba». Uno de los efectos más palpable de estas políticas de «mano dura» fue la movilización de las FAS en las calles, hecho especialmente notorio los últimos años en las principales ciudades, donde en muchos casos han venido a sustituir las funciones de las fuerzas de seguridad públicas o han sido desplegadas de forma conjunta con la policía. Ejercen labores de patrullaje y vigilancia, dan seguridad a los perímetros de los centros penitenciarios, o participan en operativos contra maras y crimen organizado, algunas veces de forma extrajudicial, para los que se han creado cuerpos especiales específicos para luchar contra las maras y los grupos de narcotráfico, incluyendo la participación de comandos o unidades de élite²⁸. Tampoco es infrecuente verlos asumiendo tareas de protección del transporte público, protegiendo edificios públicos o infraestructuras vitales como hospitales.

Así, desde la reinstauración de la democracia, la participación de las FAS en tareas de seguridad interior ha sido recurrente en todos y cada uno de los gobiernos guatemaltecos: Portillo (2000-2004), Berger (2004-2008), Colom (2008-2012), Pérez Molina (2012-2015), Morales (2016-2020) y Giammattei (2020-). Sin excepción. Las justificaciones se han basado esencialmente en enfrentar la inseguridad en grandes ciudades y departamentos fronterizos, y gestionar y controlar las fronteras en asuntos migra-

²⁷ CANIJA, R., *op. cit.*

²⁸ MAYDEU-OLIVARES, S., *op. cit.*; ROMANO, S. M., *op. cit.*, p. 240.

torios. En definitiva, esta visión y perspectiva han sido compartidas por todos los decisores, en detrimento de otro tipo de políticas de carácter preventivo, con programas orientados a la cultura de paz y resolución de conflictos, o la reinserción de presos, entendiendo que los problemas de inseguridad y violencia son, también, un problema de salud pública. Y aunque en los últimos años se han empezado a impulsar programas y estrategias de reducción de la violencia con ese enfoque, la utilización de las FAS en tareas de seguridad interior se ha mantenido, cuando no priorizado. No parece que la dinámica vaya a alterarse si se atiende a las declaraciones del actual presidente, Alejandro Giammattei, quien aseguró que combatiría la inseguridad, el narcotráfico, el crimen organizado y las pandillas con «testosterona», incluyendo recuperar la pena capital y reforzar todavía más la participación de los militares²⁹.

Dos ejemplos de estos usos extendidos, e impropios, de las FAS se encuentran en las presidencias del socialdemócrata Álvaro Colom y del conservador —y militar retirado— Otto Pérez Molina. Con el primero se desplegó al ejército para combatir las incursiones de cárteles mexicanos en los departamentos en la frontera occidental. Con el segundo, se hizo igual con el fin de recuperar el control de los barrios más conflictivos de Ciudad de Guatemala, donde la presencia de las maras era omnipresente, o para otras acciones muy ajenas a su teórico mandato, como el desalojo de fincas ocupadas por campesinos y la represión de protestas ciudadanas. El mandato de Pérez Molina ofreció otra muestra de esas labores «extendidas» en el control de las fronteras, cuestión que además ha cobrado singular relevancia en el último lustro. Una disfuncionalidad que llama la atención es la negativa de los gobiernos de Guatemala a reconocer y, por tanto, proteger, a los desplazados internos que se han visto forzados a

²⁹ VELÁSQUES NIMATUJ, I. A., «¿Ganó Alejandro Giammattei la presidencia por “los niveles de testosterona” que ofreció?», en *El Periódico*, 13 de mayo de 2021. En línea (consulta: 13 de mayo de 2021): <https://elperiodico.com.gt/opinion/opiniones-de-hoy/2019/08/24/gano-alejandro-giammattei-la-presidencia-por-los-niveles-de-testosterona-que-ofrecio/>.

dejar sus hogares todos estos años, especialmente por motivos de seguridad y que, en muchos casos, han tenido que abordar la emigración exterior.

Otro elemento de análisis es la participación de las FAS en tareas de control fronterizo. Su implicación ha sido significativa a raíz de la crisis migratoria de la última década. 2014 marcó un punto de inflexión tras la declaración de emergencia humanitaria en la frontera sur de Estados Unidos por parte del presidente Obama. La exigencia de la administración norteamericana de intervención inmediata por parte de los gobiernos del Triángulo Norte para frenar e impedir la salida de sus nacionales llevó al presidente Pérez Molina a ordenar el despliegue de los militares en la frontera guatemalteca, con la doble función de impedir físicamente la salida de más migrantes, así como luchar contra las mafias que se aprovechaban de las circunstancias. Para ello, el gobierno creó fuerzas interinstitucionales, que incluían tropas militares, miembros de la policía nacional, fiscales y funcionarios de aduana, dispuestos en amplias áreas fronterizas en operativos terrestres, marítimos y aéreos, en colaboración y coordinación con el gobierno de México y el gobierno de Honduras. Una de las consecuencias directas de la militarización de las fronteras fue la competencia creciente entre algunos grupos criminales por el control de las principales rutas, elevando la tensión y la inseguridad en algunos departamentos del país.

Un último ejemplo de los precarios equilibrios del Estado de derecho pudo observarse en julio de 2020, mediante la declaración del estado de prevención en los departamentos de Izabal y Alta Verapaz por parte del presidente, de derechas, Giammattei, en virtud de la cual se desplegaron las FAS para combatir la presencia de grupos de crimen organizado que presuntamente atacaban a las fuerzas de seguridad y se dedicaban al tráfico de drogas y migrantes. Con dicha declaración, el poder ejecutivo quedaba facultado para militarizar los servicios públicos, restringiendo algunos derechos fundamentales, como el de reunión, manifestación o huelga. Un instrumento que, por otro lado, ha sido de uso recurrente por anteriores presidentes.

Amén de estas políticas de larga duración en el tiempo, estrechamente vinculadas con la seguridad pública y el control territorial, la participación de los militares en misiones de desarrollo social, en emergencias medioambientales, campañas humanitarias, sólo por citar las principales, se han convertido en habituales. Con ellas se ha tratado, además, de ofrecer una imagen más amable y de proximidad al ciudadano. Sin embargo, esta prolífica faceta asistencial realmente indica la carencia de mecanismos de protección civil y servicios sociales en Guatemala, que son suplidos por las FAS como única institución con los medios y la presencia territorial suficiente como para proveer de estas demandas o responder a dichas emergencias³⁰.

Por tanto, la lucha contra el crimen organizado y el narcotráfico, y el control de fronteras, en medio de elevadísimas tasas de violencia, han servido para defender la implicación directa y amplia de las FAS en misiones que van más allá de la función fundamental de los ejércitos en un sistema democrático. En el caso guatemalteco, la clave de bóveda se halla en que dichas funciones están previstas por la propia constitución y luego desarrolladas por otros documentos legislativos, afianzando una grave disfuncionalidad en las relaciones civiles-militares. Así, la paradoja estriba en que este proceso de militarización, ciertamente, nunca experimentó una desmilitarización firme tras los acuerdos de paz —por más que en años sucesivos que haya reducido el volumen de tropas o ligeramente el gasto en defensa—. Para Canija, la expansión de los militares en muchas políticas encaja con una cultura militarista que no es exclusiva de los uniformados, sino que es extensible a sus élites y a parte de la población³¹. A mayor abundamiento, se ha carecido de «un debate serio, profundo y necesario sobre la transformación de los ejércitos y su consecuente adaptación al nuevo siglo»³².

³⁰ GÓMEZ ROSA, F., «La desmilitarización en Centroamérica», en REQUENA, M. (coord.), Requena, *Luces y sombras de la seguridad internacional en los albores del siglo XXI*, Madrid, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2010, p. 149.

³¹ CANIJA, R., *op. cit.*, p. 3.

³² TRUJILLO ÁLVAREZ, P., «Proceso de militarización de la seguridad pública en América Latina. El Triángulo Norte centroamericano», en MOLOEZHNIK, M. P.

Las consecuencias de esta situación tienen lógicas e importantes derivadas, tanto para la consolidación democrática, como para la propia efectividad del instrumento militar. De tal modo, no se puede obviar que este amplio papel de las FAS en seguridad interior o emergencias civiles, apoyado por todos los gobiernos guatemaltecos, «debilita aún más las capacidades del Estado, erosiona su legitimidad y desprofesionaliza la débil institucionalidad construida en los últimos años en defensa»³³. No obstante, también se ha de reparar en los costes —de oportunidad— doctrinales u operativos para las FAS, con base en la discusión sobre su eventual transformación, reconversión o modernización, dirigida hacia los requerimientos de una organización más flexible, ágil y funcional en un ejército de reducidas dimensiones como es el guatemalteco —como las operaciones en el marco de la pandemia del COVID-19 demuestran— o el ineficiente gasto que a la postre supone para la organización militar todas esas misiones impropias³⁴.

A) PARTICIPACIÓN DEL EJÉRCITO GUATEMALTECO CONTRA LA PANDEMIA DEL COVID-19

El empleo de las FAS en hacer frente a las catastróficas consecuencias de la pandemia del COVID-19 ha sido intenso y extenso en Guatemala, desarrollando labores en un amplísimo número de sectores. La propagación mundial de la epidemia provocó el anuncio de estado de alerta nacional en el país para, finalmente, declarar el estado de calamidad el 9 de marzo. A partir de ese momento, se decretaron distintas medidas dirigidas a

y MEDINA NÚÑEZ, I. (coords.), *Proceso de militarización de la seguridad pública en América Latina*, México, Universidad de Guadalajara, 2019, p. 363.

³³ ROJAS ARAVENA, F., «El riesgo de la superposición de funciones entre las políticas de defensa y seguridad», en *Nueva Sociedad*, n.º 213, enero-febrero, 2008, p. 46.

³⁴ TRUJILLO ÁLVAREZ, P., *op. cit.*, p. 341; ELLIS, R E., «Challenges for the Armed Forces of Latin America in Responding to the COVID-19 Pandemic», en *Journal of the America*, 2, 3, 2020, p. 231; GÓMEZ ROSA, F., *op. cit.*, p. 149.

evitar las concentraciones públicas, la entrada al país de personas procedentes de otros países latinoamericanos o de Europa, o reforzar las medidas de distancia social con adopción también de diversos confinamientos sectoriales o la imposición de toques de queda. La declaración del estado de calamidad amparó la intervención de los militares, cuya misión se desarrolló bajo la doctrina y la formación desarrollada frente a otras catástrofes naturales y crisis sanitarias, basadas en respuestas anteriores con este tipo de problemas, que «no garantizó que la respuesta adoptada (...) fuera el uso más eficaz de la fuerza en la lucha contra la pandemia»³⁵.

Así, en todas esas misiones contribuyeron las FAS, que además reforzaron sus funciones de seguridad ciudadana y control de fronteras, pero también llevaron a cabo tareas sanitarias, de concienciación ciudadana, apoyo hospitalario y apoyo industrial. Este trabajo se produjo en el marco del «Plan para la prevención, contención y respuesta ante casos del coronavirus en Guatemala», publicado por el ministerio de Salud Pública y Asistencia Social³⁶. La actuación de las FAS se realizó en colaboración con el ministerio de Desarrollo y bajo la coordinación del ministerio de Salud Pública, aunando, de manera prioritaria, a personal sanitario, militares, y policías³⁷. El importante despliegue coincidió con el acaecimiento de diversos fenómenos meteorológicos de gran intensidad —las depresiones tropicales Eta e Iota—, que supusieron nuevos trabajos de protección civil y de ayuda humanitaria a la población. A este desafío de desempeñarse en dos «frentes», se le

³⁵ ELLIS, R. E., *loc. cit.*, p. 227.

³⁶ MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA Y ASISTENCIA SOCIAL, «Plan de prevención, contención y respuesta ante casos del Coronavirus en Guatemala», 2020. (en línea) (consulta: 15 de febrero de 2021). Disponible en: <https://www.mspas.gob.gt/index.php/component/jdownloads/send/486-plan/3074-coronavirus-covid-19>.

³⁷ CIFUENTES, I., «Las Fuerzas Armadas y de Seguridad en Guatemala ante el COVID-19: Roles y desafíos», ponencia de congreso, 2020, p. 2. En línea (consulta: 20 de febrero de 2021): https://www.researchgate.net/publication/341615354-Las_Fuerzas_Armadas_y_de_Seguridad_de_Guatemala_ante_el_COVID-19_Roles_y_desafios.

sumaba al mismo tiempo la propia densidad urbana en ciertas áreas y los insuficientes equipos de las FAS³⁸.

Para financiar las operaciones de las FAS en la pandemia del COVID-19 se hubo de reprogramar otros fondos presupuestarios³⁹. El listado exhaustivo de las misiones desarrolladas permite distinguir tres grandes áreas de trabajo: refuerzo de la seguridad, ayuda humanitaria y apoyo al sector sanitario⁴⁰:

- i. Apoyo a la policía en el cumplimiento de los toques de queda y las restricciones de movilidad, con puntos de control y cierres perimetrales. También intervinieron en manifestaciones contra las medidas de confinamiento o provocadas por determinadas medidas sanitarias.
- ii. Cierre y patrullaje de fronteras.
- iii. Servicios de transporte, incluyendo el de guatemaltecos infectados por COVID-19.
- iv. Distribución de productos sanitarios.
- v. Desinfección de espacios públicos.
- vi. Información de salud pública en relación con el COVID-19 a la población.
- vii. Mejora de infraestructuras para garantizar las cadenas de suministro logístico.
- viii. Preparación, entrega de ayuda humanitaria, principalmente víveres, a familias.
- ix. Producción de material sanitario, como mascarillas⁴¹.
- x. Acondicionamiento de cuatro hospitales temporales a cargo del cuerpo de ingenieros, uno de ellos en una base militar de la fuerza aérea en el norte del país.

³⁸ ELLIS, R. E., *op. cit.*, p. 226.

³⁹ ELLIS, R. E., *op. cit.*, p. 230.

⁴⁰ ELLIS, R. E., *op. cit.* y CIFUENTES, *op. cit.*

⁴¹ OZAETA, P. M., «Coronavirus: cómo funcionará el convenio donde el Ejército hará mascarillas para el Ministerio de Salud», en *Prensa Libre*, 25 de julio de 2020. En línea (consulta: 15 de febrero de 2021): <https://www.prensalibre.com/ciudades/guatemala-ciudades/coronavirus-como-funcionara-el-convenio-donde-el-ejercito-hara-mascarillas-para-el-ministerio-de-salud/>.

- xi. Adquisición de material hospitalario, como camas, ventiladores mecánicos o ambulancias⁴².
- xii. Seguridad perimetral a hospitales donde eran tratados pacientes de COVID-19.

Por tanto, la alerta acerca de que las fuerzas armadas mantengan posibles «roles perversos» una vez finalice la pandemia tiene en Guatemala un carácter estructural y permanente, porque el desempeño en roles perversos es la normalidad de las FAS guatemaltecas⁴³.

5. Conclusiones

El caso de estudio de Guatemala evidencia la dificultad de consolidación de la transición democrática militar en Centroamérica, toda vez que no se han culminado de forma efectiva mecanismos de control y dirección civil del poder y la política militar, y mismo tiempo que las FAS llevan a cabo misiones más allá del ámbito propio de la defensa nacional. Por ende, la autonomía castrense es, a día de hoy, un factor relevante del sistema político de Guatemala. Los altos niveles de violencia, que encuentran en la historia reciente guatemalteca profundo arraigo, cuestionan el ejercicio y la legitimidad *weberiana* del Estado. La salida de la CICIG, tanto en la forma como en el fondo, ha supuesto un retroceso evidente en el proceso de democratización del país. La corrupción y la impunidad es un obstáculo para la normalización del Estado y el apuntalamiento de un proceso de paz que todavía hoy sigue inconcluso. De ahí, también la exigencia de repensar efectivamente las tres «r» sobre el ejército: redefinir —sus misiones—,

⁴² MINISTERIO DE LA DEFENSA NACIONAL (2020), «Eventos de compra por excepción para coadyuvar a la pandemia Covid-19». En línea (consulta: 16 de febrero de 2021): <https://www.mindef.mil.gt/externos/eventos.pdf>.

⁴³ MARTÍNEZ, R., «Las Fuerzas Armadas y los roles a evitar después de la pandemia», en *Revista de Occidente*, 474, 2020.

redimensionarlo, reconvertirlo, y con ello sus lógicas doctrinales, organizativas, de materiales, etc.⁴⁴.

El marco constitucional donde se regula el papel del Ejército no es adecuado en el actual contexto histórico, político y social, por lo que la constitución debería ser reformada para adaptar las funciones de las FAS a un Estado democrático de derecho pleno. Es una anomalía absoluta que por mandato constitucional el cargo de ministro de la Defensa sea ejercido por un oficial en activo del Ejército o la Marina; Guatemala es el único país en América Latina en el que un civil no puede ocupar ese cargo. Asimismo, es necesario limitar constitucionalmente las funciones asignadas al ejército a aquellas que son propias de las FAS, esto es, la defensa de la integridad del territorio y la seguridad externa. No se corresponden a la naturaleza de un ejército en una sociedad moderna, donde solamente en situaciones de emergencia justificada el poder ejecutivo puede pedir la colaboración del ejército en tareas concretas de seguridad y emergencia interior, previa autorización del Congreso.

La necesidad de obtener resultados cortoplacistas ha hecho primar las respuestas securitizadoras y de «mano dura» sobre la mirada larga de estrategias y programas nacionales con enfoque de cultura de paz y de salud pública que implicarían, además, apostar por políticas de Estado, no sólo de gobierno, en el que no solo intervengan fuerzas de seguridad y militares, sino también, por ejemplo, trabajadores sociales o sanitarios o educadores. Este ha de ser un vector para la mejora de la institucionalidad y recuperar la confianza en las instituciones por parte de la población.

Las FAS no son ya una fuerza política predominante, por más que relevantes y con amplios márgenes de autonomía institucional. Serían reacias a sumarse a una iniciativa contra las eventuales reformas, pues les enfrentaría a los ciudadanos y al rechazo internacional, aunque ello no laminaría completamente las posibilidades de su constitución como *veto player*. Por tanto, es imprescindible mejorar la articulación de las relaciones civiles-militares para empoderar a los primeros, discutir el espectro de

⁴⁴ MARTÍNEZ, R., «Las Fuerzas Armadas, *op. cit.*

misiones que desempeñan las FAS —que no son sino un reflejo de la debilidad estatal—, reformar integralmente a la policía nacional civil para que ejerza en exclusiva labores de seguridad interior y reclamar la reforma de la constitución de 1985, no como deslegitimación, sino como base de la democracia guatemalteca.

Bibliografía

- ARÉVALO DE LEÓN, B., *Sobre arenas movedizas: sociedad, estado y ejército en Guatemala*, FLACSO, Ciudad de Guatemala, 1998.
- BRANDS, H., «Crime, irregular warfare, and institutional failure in Latin America: Guatemala as a case study», *Studies in Conflict & Terrorism*, 34, n.º 3, 2011.
- CABALLERO MARISCAL, D. (2018), «Ecos del enfrentamiento armado guatemalteco veinte años después del conflicto. El arraigo de la violencia», en *Revista Liminar. Estudios Sociales y Humanísticos*, XVI, 1, 2018.
- CANJA, R., «Remilitarización en Centroamérica: el “retorno” de los que nunca se fueron», Instituto Español de Estudios Estratégicos, *Documento de Opinión*, 90/2014, 2014.
- CARDENAL IZQUIERDO, A. S. (2008), «¿Son las guerras civiles responsables del crimen en Centroamérica?», en *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 81, 2008.
- CICIG, «Informe final de labores: El legado de Justicia en Guatemala», Ciudad de Guatemala, 2019. En línea (consulta: 25 de abril de 2021): https://www.cicig.org/wp-content/uploads/2019/08/InformeLegado-Justicia_SI.pdf.
- «Guatemala: un estado capturado», Ciudad de Guatemala, 2019. En línea (consulta: 25 de abril de 2021): https://www.cicig.org/wp-content/uploads/2019/08/Informe_Captura_Estado_2019.pdf.
- CIFUENTES, I., «Las Fuerzas Armadas y de Seguridad en Guatemala ante el COVID-19: Roles y desafíos», ponencia de congreso, 2020. En línea (consulta: 20 de febrero de 2021): https://www.researchgate.net/publication/341615354_Las_Fuerzas_Armadas_y_de_Seguridad_de_Guatemala_ante_el_COVID-19_Roles_y_desafios.
- COMISIÓN PARA EL ESTABLECIMIENTO HISTÓRICO, «Guatemala, memoria del silencio», Ciudad de Guatemala, 1999. En línea (consulta: 5 de abril de 2021): <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descar>

- gas/guatemala-memoria-silencio/guatemala-memoria-del-silencio.pdf.
- CREMADES, A., *Inteligencia y secreto en Guatemala: la trascendencia del Archivo Histórico de la Policía Nacional*, Guatemala, USAC, 2017.
- DAMMET, L., «Reforma policial. Agenda (aún) pendiente en América Latina», en Documento de Trabajo, *Diálogo Interamericano*, 2020. En línea (consulta: 25 de abril de 2021): <https://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2020/07/Reforma-Policial-Luci%20C%81a-Dammert-Informe-Julio-2020-1.pdf>.
- DE LEÓN ESCRIBANO, C. R., «Tráfico ilícito de armas y municiones: Guatemala y la región centroamericana», en *URVIO: Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 10, 2011.
- DIAMINT, R., «A new militarism in Latin America», en *Journal of Democracy*, 26, 4, 2015.
- ELLIS, R. E., «Challenges for the Armed Forces of Latin America in Responding to the COVID-19 Pandemic», en *Journal of the Americas*, 2, 3, 2020.
- GÓMEZ ROSA, F., «La desmilitarización en Centroamérica», en REQUENA, M. (coord.), *Luces y sombras de la seguridad internacional en los albores del siglo XXI*, Madrid, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2010, p. 149.
- HERNÁNDEZ, I., «Análisis de la seguridad interna y externa en Guatemala», en Friedrich-Ebert-Stiftung América Central, 2013. En línea (consulta: 3 de abril de 2021): https://www.fesamericacentral.org/files/fes-america-central/actividades/costa_rica/Actividades_cr/130911%20La%20seguridad%20regional/presentaciones/131010%20Guatemala%20Analisis%20de%20la%20seguridad%20interna%20y%20externa%20-%20Anuario%202013.pdf.
- ISAACS, A. y SCHWARTZ, R., «Guatemala: The Military in Politics», en THOMPSON, W. R. y NASSIF, H. B. (eds.), *Oxford Encyclopedia of the Military in Politics*, 2021.
- LATINOBARÓMETRO, «Informe Latinobarómetro», 2018. En línea (consulta: 30 de abril de 2021): <https://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>.
- «Informe Latinobarómetro», s.f. en línea (consulta: 30 de abril de 2021): <https://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>.
- LEAL BUITRAGO, F., «La Doctrina de Seguridad Nacional: materialización de la Guerra Fría en América del Sur», en *Revista de Estudios Sociales*, 15, 2003
- MARTÍNEZ, R., «Las Fuerzas Armadas y los roles a evitar después de la pandemia», en *Revista de Occidente*, 474, 2020.

- «Roles perversos de las fuerzas armadas en su afán por hacer de todo», en Ponencia en el *Workshop El papel de las Fuerzas Armadas en la América Latina del siglo XXI*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2021.
 - «Civil-Military Relations: Is the Guatemalan Military a democratic administration?», en Sánchez-Sibony, O. (ed.), *Guatemala in the XXI Century: Stateness, Institutions and Non-State Actors*, en prensa. Texto facilitado por el autor.
- MAYDEU-OLIVARES, S., «La violencia, el talón de Aquiles de Centroamérica», en *Notes Internacoinals CIDOB*, 142, 2016.
- MINISTERIO DE LA DEFENSA NACIONAL (2020), «Eventos de compra por excepción para coadyuvar a la pandemia Covid-19». En línea (consulta: 16 de febrero de 2021): <https://www.mindef.mil.gt/externos/eventos.pdf>.
- MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA Y ASISTENCIA SOCIAL, «Plan de prevención, contención y respuesta ante casos del Coronavirus en Guatemala», 2020. En línea (consulta: 15 de febrero de 2021): <https://www.mspas.gob.gt/index.php/component/jdownloads/send/486-plan/3074-coronavirus-covid-19>.
- MINUGUA, «Informe final de verificación», Ciudad de Guatemala, 2004. En línea (consulta: 30 de abril de 2021): <http://www.derechoshumanos.net/lesahumanidad/informes/guatemala/Informe-Final-Minugua.pdf>.
- OZAETA, P. M., «Coronavirus: cómo funcionará el convenio donde el Ejército hará mascarillas para el Ministerio de Salud», en *Prensa Libre*, 25 de julio de 2021. En línea (consulta: 15 de febrero de 2020): <https://www.prensalibre.com/ciudades/guatemala-ciudades/coronavirus-como-funcionara-el-convenio-donde-el-ejercito-hara-mascarillas-para-el-ministerio-de-salud/>.
- RIAL, J., «Los Ministerios de Defensa y el poder político», en *Atlas comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe*, Buenos Aires, Resdal, 2010.
- ROJAS ARAVENA, F., «El riesgo de la superposición de funciones entre las políticas de defensa y seguridad», en *Nueva Sociedad*, n.º 213, enero-febrero, 2008, p. 46.
- ROMANO, S. M., «Entre la militarización y la democracia: la historia en el presente de Guatemala», *Latinoamérica. Revista de Estudios Latinoamericanos*, 55, 2012.
- SERBIN, A., «América Latina y el Caribe: ¿una tormenta perfecta?», *Pensamiento Propio*, 51, 2020.

TRUJILLO ÁLVAREZ, P., «Proceso de militarización de la seguridad pública en América Latina. El Triángulo Norte centroamericano», en MOLOEZNİK, M. P. y MEDINA NÚÑEZ, I. (coords.), *Proceso de militarización de la seguridad pública en América Latina*, México, Universidad de Guadalajara, 2019, p. 363.

VELÁSQUES NIMATUJ, I. A., «¿Ganó Alejandro Giammatei la presidencia por “los niveles de testosterona” que ofreció?», en *El Periódico*, 13 de mayo de 2021. En línea (consulta: 13 de mayo de 2021): <https://elperiodico.com.gt/opinion/opiniones-de-hoy/2019/08/24/gano-alejandro-giammattei-la-presidencia-por-los-niveles-de-testosterona-que-ofrecio/>.



Capítulo 15

■ Los retos de las fuerzas armadas mexicanas 2021: *securitización* y militarización

RAÚL BENÍTEZ MANAUT

1. Introducción

En el presente capítulo se van a abordar los principales dilemas de las fuerzas armadas mexicanas desde el inicio del siglo XXI: (i) la modernización, (ii) enfrentar una guerra contra el narcotráfico desde 2007, (iii) encabezar el nuevo proceso de militarización vivido en el actual gobierno de Andrés Manuel López Obrador y (iv) los efectos de lo anterior en la frágil democracia mexicana. México, como tantos otros países de la región —según nos muestran los capítulos precedentes—, vive dos fenómenos asociados que afectan la calidad del desarrollo institucional y democrático del país: la securitización y militarización. Todos los reportes analíticos y estadísticos apuntan en esa dirección, sin embargo, el presidente López Obrador lo niega. Se da un fenómeno de sustituir a porciones importantes de la administración pública civil y entregar a los militares su gestión. Esto inició en los años noventa con la ocupación de gran cantidad de cargos en el sector de la seguridad pública en los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal. Posteriormente, para enfrentar a la llamada «guerra al narcotráfico» desde 2007, se intensificó el rol de las instituciones militares para hacerle frente, con respaldo de Estados Unidos. Se produce un fenómeno que se ha denominado «lo militarizado».

Los cuatro gobiernos que ha tenido el país en el siglo XXI han desplegado la misma estrategia: el empleo intensivo de las fuerzas armadas. En el país hay un debate sobre la legalidad o no de dicha participación militar, sobre tres aspectos fundamentales: a) las detenciones e investigación criminal autónoma por las fuerzas armadas; b) la falta de protocolo de uso de la fuerza militar en operativos civiles; y c) fuero militar¹. La base del argumento que duda de la legalidad es el artículo 29 de la Constitución, que dice: «En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar»². Este artículo entra a debate con la ley orgánica del ejército y fuerza aérea, que en su artículo primero señala:

«El Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, son instituciones armadas permanentes que tienen las misiones generales siguientes: I. Defender la integridad, la independencia y la soberanía de la nación; II. Garantizar la seguridad interior; III. Auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas; IV. Realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país; y V. En caso de desastre prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas»³.

Por ello, la esencia operativa de las fuerzas armadas, incluyendo también a la armada y la guardia nacional, se debe analizar en el desempeño de sus misiones⁴. En el caso de la armada de México, la Suprema Corte de justicia aceptó debatir la constitucionalidad de los decretos que le transfieren el control de puertos, en una ley del 14 de octubre de 2021. Para ésta misión, se amplió

¹ FONDEVILA, G. y MEJÍA, A., «Política, Fuerzas Armadas y narcotráfico en México. ¿Un Ejército fuera de la ley?», *Estudios*, vol. 2, 81-106 junio 2014, p. 81.

² *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf> (consulta 29 de noviembre de 2021)

³ *Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos*.

⁴ SERRANO, M., «La Guardia Nacional y la estrategia de seguridad de AMLO», en AGUAYO S. et. al., *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2020*, CASE-DE, UDLAP, México 2021, p. 59.

el texto de la ley orgánica de la armada de México⁵. Para implementar éstas reformas militares el presidente se sostiene en dos respaldos: (i) la elevada popularidad que él goza después de sus primeros tres años de gobierno, que se ubica con una aprobación de 65% de la población, lo que también se refleja en la mayoría que ostenta su partido político en las Cámaras de Diputados y Senadores; y (ii) el respaldo de la población hacia las fuerzas armadas entre la población, siendo las instituciones con mejor imagen en las encuestas de opinión, superior a la que tienen las universidades y las instituciones eclesiásticas⁶. El último sondeo de opinión menciona que el ejército obtiene el 73% del respaldo popular y la guardia nacional el 71%. La misma encuesta menciona que sólo el 42% de la población cree que el país está militarizado⁷.

2. Militares, historia y política

Como en muchos países latinoamericanos, en México los militares se resisten al control civil porque tienen sus propios intereses, aunque en una democracia los militares tampoco son monolíticos, se dividen de forma similar a la sociedad, solo que no lo expresan abiertamente. El mecanismo que define la «estabilidad» en las relaciones entre civiles y militares está en la doctrina militar de «lealtad», que ha cumplido 101 años en el año 2021, y se sostiene en el artículo 89 de la Constitución⁸. El argumento

⁵ LEY ORGÁNICA DE LA ARMADA DE MÉXICO (última versión 14 de octubre de 2021). <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOAM.pdf>.

⁶ MITOFSKI, «Aprobación presidencial promedio noviembre de 2021», <http://www.consulta.mx/index.php/encuestas-e-investigaciones/evaluacion-de-gobierno/item/1428-aprobamlo21>.

⁷ MORENO, A., «Ciudadanía apoya labor del Ejército en seguridad y construcción. La confianza en la institución ha ido mejorando a lo largo de los últimos 3 años», *El Financiero*, 8 de diciembre de 2021. <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2021/12/08/apoyan-las-labores-del-ejercito-pero-rechazan-la-militarizacion/>.

⁸ SERRANO, M., «The Armed Branch of the State: Civil-Military Relations in Mexico», *Journal of Latin American Studies*, vol. 27, n.º 2 (May, 1995), p. 435.

que emplean las elites castrenses, validado por el conjunto de las elites (políticas, empresariales, intelectuales) y los partidos políticos, para no necesitar una secretaria civil de defensa que unifique los comandos militares, es la lealtad al presidente. Por ello, no importa la orientación política de los presidentes en turno, la lealtad permanece inalterada. Por ello, desde el año 2000, han gobernado las tres fuerzas políticas principales del país, ubicados en el espectro del abanico: PAN —derecha— de 2000 a 2012, PRI —centro— y Partido de la Revolución Democrática (PRD), transformado en MORENA —izquierda—⁹.

Históricamente, los militares en México controlaron el poder político de forma casi ininterrumpida entre 1821 y 1946. En otras palabras, había militarismo endémico, y gran cantidad de procesos políticos estaban «naturalmente militarizados». Sin embargo, en lo político y lo legal, las elites civiles acataron una especie de «pacto no escrito» para no modificar las leyes emanadas de la Constitución de 1917, donde los militares en el período entre 1920 y 1946 redactaron la legislación, otorgándose a sí mismos la llamada «autonomía»¹⁰.

Cuando en el año 2000 se dio el cambio de partido en el gobierno, del PRI al Partido Acción Nacional (PAN), la autonomía permaneció inalterada¹¹. Los cuatro presidentes del siglo XXI, Vicente Fox, Felipe Calderón, Enrique Peña Nieto y Andrés Manuel López Obrador, han preferido pactar rápidamente con las élites de las dos secretarías de Estado —la Secretaría de Defensa Nacional (SEDENA) y la Secretaría de Marina (SEMAR)—, la continuidad de la autonomía, con lo cual los poderes legislativo y

⁹ MORENA nació en 2011. Sus siglas significan Movimiento de Regeneración Nacional, se clasifica por los politólogos como un partido nacionalista de izquierda. Fue fundado por Andrés Manuel López Obrador.

¹⁰ WAGER, S., *The Mexican Army, 1940-1982: The Country Comes First*, PhD Dissertation, Stanford University, 1992; PIÑEYRO, J., *Ejército y sociedad en México: pasado y presente*, Universidad Autónoma de Puebla, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1985. CAMP, R. *Generals in the Palacio. The Military in Modern Mexico*, Oxford University Press, New York-Oxford, 1992.

¹¹ CAMP, R. Ai, *Mexico's Military on the Democratic Stage*, Center for Strategic and International Studies, Westport, 2005.

judicial, así como la sociedad civil, quedan con márgenes muy estrechos de acción para gestionar o supervisar el sector defensa. Esto se ratificó desde la declaratoria de guerra al narcotráfico en 2007, impulsada por el presidente Felipe Calderón¹².

3. Siglo XXI: la expansión de lo militarizado

Al llegar al siglo XXI, las fuerzas armadas mexicanas eran responsables principales de 15 misiones militares, de forma directa o «en respaldo» de instituciones civiles:

1. Defensa de la soberanía (territorio).
2. Integración y comunicación del territorio. Esta misión se dio durante los siglos XIX y el XX, por las deficiencias de las estructuras de comunicación.
3. Contrainsurgencia¹³. La última misión de esta naturaleza fue el despliegue militar en Chiapas y Guerrero entre 1994 y el año 2000.
7. Protección de la población civil ante desastres naturales. Se despliega mediante los planes DN3-E, Plan Marina, y, desde 2019, Plan Guardia Nacional.
8. Lucha contra el separatismo territorial potencial. Fue muy importante en el siglo XIX.
9. Lucha contra el terrorismo: Esta misión acercó a los ejércitos de México y Estados Unidos después de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001.

¹² BENÍTEZ MANAUT, R., «Militarización con respaldo popular. La transición militar en México 2000-2020», en BENÍTEZ MANAUT, R. y GÓMEZ, E. (eds.), *Fuerzas Armadas, Guardia Nacional y violencia en México*, Friedrich Ebert Stiftung, CASEDE, México, 2021. (www.casede.org).

¹³ PIÑEYRO, J., «Las Fuerzas Armadas y la guerrilla rural en México. Pasado y presente», en Verónica OIKIÓN, V. y GARCÍA, M. (eds.), *Movimientos armados en México, Siglo XX*, 3 volúmenes, vol. 1, El Colegio de Michoacán, CIESAS, México, 2008.

10. Lucha contra el narcotráfico¹⁴. Inició en la década de los años ochenta del siglo xx. En el siglo xxi se implementa en estrecha colaboración con Estados Unidos, quien ha dedicado aproximadamente 3,300 millones de dólares a los programas de cooperación con México a través de la Iniciativa Mérida desde 2008¹⁵.
11. Responsabilidad de colaborar o realizar de forma directa la seguridad pública¹⁶.
12. Actividad empresarial: institucional y a nivel individual —actividad empresarial de militares retirados para formar empresas de seguridad privada—.
13. Defensa de los recursos naturales. Cada vez se vuelve más relevante esta misión.
14. Impartición de campañas de salud, educación, reforestación, etc. —considerada en la teoría de la contrainsurgencia como «acción cívica» o «labor social»—.
15. Actividades de inteligencia. Las fuerzas armadas tienen sus propios sistemas de inteligencia —sección segunda—, pero en muchos países participan de forma importante en los sistemas de inteligencia civiles, como en México¹⁷. Esta labor se ha profesionalizado notablemente en el siglo xxi para contener de forma más eficaz al crimen organizado¹⁸.

La polémica sobre la acción de las fuerzas armadas para responsabilizarse de algunas de estas misiones se desprende de la

¹⁴ VALDÉS, G., *Historia del Narcotráfico en México*, Aguilar, Ciudad de México, 2013.

¹⁵ SEELKE, C., «Mexico: Evolution of the Mérida Initiative, 2007-2021», Congressional Research Service, CRS Report, Washington, January, 2021.

¹⁶ MOLOEZNİK, M. y SUÁREZ DE GARAY, M., «El proceso de militarización de la seguridad pública en México», *Frontera Norte*, vol. 24, n.º 48, julio-diciembre de 2012, p. 122.

¹⁷ AGUAYO, S., *La Charola: una historia de los servicios de inteligencia en Mexico*, Grijalbo, Mexico, D.F., 2001.

¹⁸ MENDOZA, P., «Inteligencia y contrainteligencia militar frente a fallos y desafíos. El caso de Culiacán, México (2019)», *URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, n.º 26, pp. 37-56, 2020.

debilidad del Estado. Por ello, las misiones se deben de analizar con el siguiente desglose de importancia: en primer lugar, cuáles son constitucionales; en segundo lugar, cuáles, sin ser explícitamente constitucionales, son «positivas» —para la nación, el estado o la población—, y por tanto tienen un amplio respaldo en la opinión pública; en tercer lugar, qué misiones han sido cuestionadas por la población o por la sociedad civil organizada, pues, por ejemplo, desde el inicio de la guerra al narcotráfico, el tema de los derechos humanos es muy polémico por «la táctica» de enfrentamiento implementada; en cuarto lugar, qué actividades y misiones son desarrolladas por presión internacional.

Andrés Manuel López Obrador afirmó el 1 de diciembre de 2021:

«Las acusaciones de que estamos militarizando al país carecen de toda lógica y de la más elemental buena fe. No se ha ordenado a las fuerzas armadas que hagan la guerra a nadie; no se les ha pedido que vigilen u opriman a la sociedad, que violen las leyes, que coarten las libertades y, mucho menos, que se involucren en acciones represivas. El vasto esfuerzo para construir la paz se ha llevado a cabo sin violaciones a los derechos humanos, sin el involucramiento de las fuerzas federales en masacres, sin cometer torturas, sin desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales como ocurría antes. Ya no aplica el “mátalos en caliente”»¹⁹.

Esta interpretación del presidente contrasta con la evidencia estadística, por lo que hay dos narrativas enfrentadas en el país: la presidencial, dónde se niega rotundamente esta militarización, y la que se sustenta en diversos análisis académicos, de organizaciones civiles y organismos internacionales²⁰. La Oficina del Alto

¹⁹ «Discurso del presidente Andrés Manuel López Obrador a 3 años de gobierno 2018-2021», <https://lopezobrador.org.mx/2021/12/01/discurso-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-a-3-anos-de-gobierno-2018-2021/>.

²⁰ VELÁZQUEZ, S., ÁLVAREZ, E., PÉREZ CORREA, C., MADRAZO, A., *Inventario Nacional de lo Militarizado. Una radiografía de los procesos de militarización en*

Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU-DH) constantemente critica la militarización²¹. *Lo militarizado* responde también a la evolución de las organizaciones criminales y su expansión territorial por el país, y la ausencia de éxito en las estrategias implementadas por los cuatro gobiernos: Vicente Fox (2000-2006), Felipe Calderón (2006-2012), Enrique Peña Nieto (2012-2018) y Andrés Manuel López Obrador (2018-2024)²².

La estrategia de *guerra* respondió a una dinámica internacional donde Estados Unidos otorgó grandes cantidades de asistencia para hacer frente a dichas organizaciones. Este esfuerzo, hacia 2021 no ha sido exitoso, pues los grupos criminales se han fortalecido²³. Una de las razones que explica el fracaso es que la legislación mexicana vigente, escrita en 1917 para un México rural, que divide al país entre un gobierno federal, 32 Estados y 2,472 municipios, no tiene capacidades para que las estructuras judiciales puedan actuar legalmente con éxito contra los macrogrupos criminales²⁴. En otras palabras, el sistema legal existente, su dispersión y sus contradicciones, favorece a los grupos criminales.

Bajo el gobierno del presidente López Obrador, la militarización dio un salto cualitativo. De la militarización y el control de la seguridad pública, se pasa al control de amplias funciones no militares del gobierno federal, los estatales y municipales. De esta manera, el inventario de lo militarizado entre 2007 y 2021 abarca

México, Centro de Investigación y Docencia Económica, México Unido Contra la Delincuencia, México, 2021.

²¹ XANTOMILA, J., «Saldo negativo en México por militarizar la seguridad: ONU», *La Jornada* 9 de diciembre de 2021, p. 6: en <https://www.jornada.com.mx/2021/12/09/politica/006n1pol>.

²² GUERRERO, E., «Mapa criminal de México 2019», en Sergio Aguayo et. al., *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2020*, CASEDE, UDLAP, México, 2021.

²³ SEELKE, C., «Mexico: Evolution of the Mérida Initiative, 2007-2020», Congressional Research Service (CRS), Washington D.C. Updated July 20, 2020. <https://fas.org/sgp/crs/row/IF10578.pdf>.

²⁴ COSSIO, J., SALES, R., CRUZ, T., «¿Sirve el andamiaje legal para enfrentar al crimen organizado», en Sergio Aguayo et. al., *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2020*, p. 41.

al menos ciento veintisiete funciones no militares y cesión de atribuciones de parte importante de responsabilidades constitucionales de secretarías de estado civiles, como la Secretaría de comunicaciones y transportes, la Secretaría de hacienda y crédito público y desde 2020, la Secretaría de salud para enfrentar la pandemia COVID-19. Entre las más relevantes misiones cabe enumerar las siguientes:

- i. Construcción de infraestructura pública y no militar, por ejemplo, bancos del bienestar y viviendas habitacionales en zonas militares.
- ii. Distribución de gasolina en zonas rurales y persecución del robo de gasolina —desde enero de 2019—, considerado un delito civil.
- iii. Distribución de libros de texto gratuitos en todo el país al inicio del ciclo escolar.
- iv. Vigilancia de los centros de votación, y resguardo de boletas electorales.
- v. Distribución de los fertilizantes antes del inicio de los ciclos agrícolas, para que no sean robados por grupos criminales.
- vi. Vigilancia de las fronteras norte y sur. Inspección de viajeros por personal militar.
- vii. Detección de migrantes no documentados, acompañando a autoridades del Instituto Nacional de Migración (INM). Esta labor la realiza la guardia nacional desde 2019.
- viii. Control de puertos y aduanas, por la SEMAR (desde 2021).
- ix. Participación de representantes militares ante el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) (desde 2019).
- x. Sustitución de facto del ministerio público en la investigación de los delitos, incautación de bienes, preservar el lugar de los hechos delictivos.

- xi. Dirigir la Agencia federal de aviación civil, bajo la responsabilidad de la Secretaria de comunicaciones y transportes.
- xii. Desde 2020, responsabilizarse de la distribución, custodia y aplicación —en coordinación con personal médico civil— de la vacuna COVID-19.
- xiii. Abrir convocatorias laborales y seleccionar al personal aspirante del estudiantado del sector salud para trabajar en el esfuerzo antiCOVID.
- xiv. Construcción del aeropuerto Santa Lucia, y administración posterior del mismo.
- xv. Construcción de vías férreas.
- xvi. Control por el ejército de la guardia nacional, nacida en mayo de 2019, la cual, teóricamente está bajo el mando de la Secretaría de seguridad y protección ciudadana.
- xvii. Dirección desde diciembre de 2018 del principal servicio de inteligencia civil, el Centro Nacional de Inteligencia (CNI) que, desde su fundación en 1989, bajo la denominación Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) fue dirigida por civiles.
- xviii. Administrar la disolución de la policía federal, que vivió entre 1999 y 2019, regular las funciones de «los civiles» en su seno, y trasladar a la guardia nacional sus integrantes.

Las anteriores misiones son adicionales a las adquiridas en la primera etapa de la militarización en democracia (1990-2006), que es la dirección y control de gran cantidad de cuerpos de seguridad pública en el país. En México, desde el inicio de «la guerra», se vive un fenómeno mutuamente determinante: a medida que la inseguridad en el país crece, aumenta la participación militar como respuesta estatal²⁵. La guerra y militarización se dio inicialmente

²⁵ SHERIDAN, M., «As Mexico's security deteriorates, the power of the military grows», *Washington Post*, December 16, 2020, <https://www.washingtonpost.com>.

en zonas rurales con elevada presencia de grupos criminales. Los llamados «carteles», militarizaron los municipios rurales de estados como Tamaulipas, Sinaloa, las zonas fronterizas con Estados Unidos (Tijuana, Ciudad Juárez —denominada la ciudad más peligrosa del mundo en 2009—, Matamoros, Nuevo Laredo y Reinos), y luego se trasladaron hacia el centro del país, principalmente en los estados de Jalisco, Michoacán y Veracruz. Los débiles gobiernos municipales, equipados legalmente con un frágil artículo de la constitución, el 115, que señala que «Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito»²⁶, no pudieron hacer frente a organizaciones macrocriminales. Al llegar bien armados los criminales, rápidamente sometieron a los alcaldes y sus pequeñas policías. De esa manera, el gobierno federal, para evitar la captura criminal de dichos gobiernos, empieza a desplazar cada vez más unidades equipadas para «la guerra». Las armas de los policías municipales eran propias para el resguardo de las calles y los pequeños desordenes, pero no para la ocupación criminal bien organizada y financiada.

En México se reprodujo lo que en muchos países se observa cuando aparece súbitamente una «guerra»: se confía en quien ofrece seguridad. En muchas localidades de Sinaloa los criminales construyeron bases de respaldo social —e incluso cultural—. Esto se replicó en otros estados del país, por ejemplo, en Tamaulipas y Guerrero. A medida que las fuerzas militares estatales no lograron erradicar las células criminales, estas se arraigaron.

com/graphics/2020/world/mexico-losingcontrol/mexico-military-security-drug-war/?tid=ss_tw.

²⁶ «Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos», Cámara de Diputados, *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917 TEXTO VI-GENTE. Última reforma DOF 11-03-2021.

4. La globalización y la defensa: nuevas misiones y retroceso. 2000-2021

El factor que influyó en la estructura de las fuerzas armadas mexicanas, a la par de la democratización, fue el de la globalización. Los militares mexicanos, desde los años noventa y la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994, se vieron obligados a abrirse poco a poco a las tendencias globales, y principalmente a la interacción con sus nuevos socios subregionales. Así, la doctrina, el pensamiento y el accionar de las fuerzas armadas comenzó a ser influido por Estados Unidos. El férreo nacionalismo que determinó la ideología de las fuerzas armadas mexicanas durante el siglo xx, principalmente en el ejército, fue entrando en crisis por la apertura del país derivada del TLCAN. Este proceso fue gradual, inició con los acercamientos durante los gobiernos de William Clinton y Ernesto Zedillo, continuó durante el gobierno de Vicente Fox, donde las dos instituciones militares reconocieron la nueva geoconomía y geopolítica el país, y se consolidó por Felipe Calderón en 2007 con el inicio de la Iniciativa Mérida y la declaratoria de guerra al narcotráfico²⁷. Muchos autores sugieren que el control civil de los militares es frágil en México, y que al ampliarse las misiones, como expandir su actividad contra el narcotráfico y respaldando las frágiles estructuras de seguridad pública, hace casi imposible la conducción y supervisión civil real.

²⁷ DEARE, C., *A Tale of Two Eagles: The US-Mexico Bilateral Defense Relationship Post Cold War* Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2017, p. 192; BENÍTEZ MANAUT, R., «Seguridad y defensa en México. ¿De la Revolución a la globalización?», en *Foreign Affairs en Español*, vol. 3, núm. 4, ITAM, México, 2003, pp. 162; SECRETARÍA DE MARINA (SEMAR), *Armada de México: compromiso y seguridad*, Fondo de Cultura Económica, México, 2005; SECRETARÍA DE DEFENSA NACIONAL (SEDENA), *La Secretaría de Defensa Nacional en el inicio de un nuevo siglo, México*, Fondo de cultura Económica, 2005; RODRÍGUEZ BUCIO, L. *Participación de las fuerzas armadas en la estrategia de combate al narcotráfico del presidente Calderón*. Tesis de Doctorado, Centro de Estudios Superiores Navales, México, 2016.

La guerra al narcotráfico es asimétrica, de baja intensidad e irregular. Estas tres características se observan en el territorio nacional, pero con desigual intensidad. Esto significa, además, que el «enemigo» ha logrado avanzar e incluso penetrar al Estado, por lo que, en algunas áreas de la gestión gubernamental y cobertura geográfica, ha fallado el Estado en su aparato civil administrativo, y los gobernantes, el presidente y los treinta y dos gobernadores, recurren a la salida fácil y de corto plazo: los militares. La mayoría de los análisis sostienen que para ambas misiones han fracasado²⁸. En la legislación que regula las dos Secretarías de Estado militares, la SEDENA y la SEMAR, se incluyen en sus leyes orgánicas la colaboración con el poder civil para garantizar la seguridad interna y resguardar el orden y la paz social. Estas misiones internas no militares son las que definen su estructura, división territorial, entrenamiento y equipamiento, y no la defensa nacional. En el caso del coloso del norte, Estados Unidos es muy superior militarmente como para llevar a cabo una carrera armamentista si fuese el caso. En el polo opuesto, la frontera sur, la última vez que se vislumbró una amenaza externa fue en el período de las guerras civiles centroamericanas en la década de los ochenta del siglo xx. Los países vecinos de Centroamérica, Guatemala y Belice son demasiado débiles y pequeños para ser una amenaza real. Por ello, las fuerzas armadas mexicanas tienen un *rol político*, que es el ser *garantes de la seguridad de la nación*. Y las amenazas son de orden interno y multidimensionales, desde la pobreza hasta el crimen organizado.

5. Autonomía militar

El primer indicador de autonomía militar es la autoadministración del presupuesto sin supervisión o vigilancia externa; el segundo es la independencia del sistema educativo militar del

²⁸ CENTRO PRODH, *Poder militar. La Guardia Nacional y los riesgos del renovado protagonismo castrense*, Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez A.C., México, 2021.

civil que regula la Secretaría de educación pública; el tercero es la gestión de un sistema de justicia militar separado de la justicia civil; y, en cuarto lugar, la autogestión del sistema de ascensos. Estos dos últimos mecanismos se dan a pesar de que «formalmente» se subordina la justicia militar a la civil, y en el caso de los ascensos de coronel y capitán de navío en adelante, el presidente es el que los otorga. Sin embargo, no se ha instalado en la oficina de la presidencia de la república un equipo de análisis de los expedientes para las propuestas de ascensos, ni existen archivos donde la presidencia pueda conocer la historia de algún militar. En otras palabras, el presidente confía en la documentación entregada por las instituciones castrenses.

Al ascender a la presidencia, una fuerza política diferente al partido oficial en el año 2000, el Partido Acción Nacional (PAN) no tuvo «agenda militar», por lo que se respetaron los fueros existentes. Así, los nuevos gobiernos electos democráticamente no se propusieron cambiar las leyes ni las «formas» de las relaciones preexistentes, ni construir una secretaria civil de defensa. Se mantuvieron las dos Secretarías de Estado (SEDENA y SEMAR), no se edificó un «Estado Mayor Conjunto», manteniendo una especie de «anomalía funcional» si tomamos como parámetro la teoría democrática de las fuerzas armadas²⁹.

Desde el inicio del despliegue de la guerra al narcotráfico, aparecieron evaluaciones negativas que sostenían que la guerra era imposible de ser ganada, ello porque se incrementó el nivel de los combates y la violencia³⁰. Felipe Calderón, al desplegar rápidamente la guerra, *improvisó la estrategia*, con lo cual aparecieron efectos «colaterales» —según sus palabras, se afectó a la población civil inevitablemente como en toda guerra— que determinaron el ascenso inevitable de los combates y sus consecuencias económicas, sociales y políticas en las regiones del país donde

²⁹ BENÍTEZ MANAUT, R., «Security and Governance: The Urgent Need for State Reform», en TULCHIN, J., SELEE, A. (eds.), *Mexico's Politics and Society in Transition*, Lynne Rienner, Woodrow Wilson Center, Boulder, 2003. p. 66.

³⁰ GUERRERO, E., «Un decenio de violencia», *Nexos*, 1 de enero de 2017. En: <https://www.nexos.com.mx/?p=30923>.

se desplegó³¹. Los análisis sostienen que no había estrategia de «victoria»³². Una de las razones es que el Estado estaba penetrado por el enemigo, principalmente en los niveles estatales y municipales, lo que hacía imposible un combate efectivo con posibilidad de triunfo³³. Las grandes organizaciones criminales ascendieron a siete, distribuidas regionalmente, encabezadas por el Cartel de Sinaloa, el cartel Jalisco Nueva Generación y el Cartel del Golfo³⁴.

La *tendencia a los extremos* militares se observa con la información sobre homicidios entre 2015 y 2020. Los analistas sostienen que, del total de los homicidios, aproximadamente 60% corresponde a la guerra al narcotráfico y la violencia contra la población civil desatada por los grupos criminales. La información muestra que, en 2019, primer año de gobierno del presidente López Obrador, ascendió en casi mil el número de homicidios respecto del año anterior. Y en 2020, con la aparición de la pandemia COVID-19, los homicidios no mostraron descenso, en parte porque las fuerzas armadas desviaron sus actividades a respaldar el esfuerzo anti-COVID, lo que favoreció a los grupos criminales³⁵.

³¹ Ver CORREA-CABRERA, G., PAYÁN, T., *La guerra improvisada. Los años de Calderón y sus consecuencias*, Oceáno, México, 2021, p. 129.

³² KENNY, P., SERRANO, M. (eds.), *Mexico's Security Failure: Collapse into Criminal Violence*, Routledge, New York, 2011.

³³ ASTORGA, L., *Seguridad, traficantes y militares. El poder y la sombra*. México, Tusquets, 2007; y CHABAT, J., «La respuesta del gobierno de Felipe Calderón ante el desafío del narcotráfico: entre lo malo y lo peor», en ALVARADO, A. y SERRANO, M. (coords.), *Los grandes problemas de México XV: Seguridad nacional y seguridad interior*, México, El Colegio de México, 2010. FLORES, C., *El Estado en crisis: Crimen organizado y política. Desafíos para la consolidación democrática*, La Casa Chta, CIESAS, México, 2009.

³⁴ INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES, «Mexico», *Armed Conflict Survey 2020*, International Institute for Strategic Studies, Routledge, London, 2020.

³⁵ CAUSA EN COMÚN, *Análisis de los datos disponibles de incidencia delictiva (20 de enero de 2021)*. Disponible en: http://causaencomun.org.mx/beta/wp-content/uploads/2021/01/250121_Incidencia-delictiva_Enero_compressed.pdf. Con información del Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

6. *Securitización* y militarización. 2018...

El presidente López Obrador, en su larga carrera política por alcanzar la presidencia desde el año 2006, ha sostenido dos discursos hacia las fuerzas armadas: Uno público, antimilitarista, prometiendo regresar a los militares a los cuarteles, reforzado en su última campaña electoral en 2018 para terminar con la «guerra al narcotráfico». El segundo, casi desconocido, expresado en su primera campaña presidencial en el año 2006, reconociendo que las instituciones civiles no tienen capacidad para resolver los graves problemas de seguridad del país, en especial el narcotráfico³⁶. En entrevista privada con el embajador de Estados Unidos Tony Garza, como candidato del PRD, López Obrador le afirmó que de llegar a la presidencia usaría al ejército de forma intensiva. Esto fue público por las desclasificaciones de las comunicaciones del Departamento de Estado conocidas como Wikileaks. El embajador le comunicó a sus superiores que no había ningún riesgo si López Obrador ganara la presidencia: «AMLO expuso su plan para combatir el narcotráfico. Dijo que quiere dar al ejército más poder y autoridad en las operaciones antinarcóticos porque es el menos corrupto de todos los organismos que hay en México, y es el más eficaz»³⁷. Esta afirmación fue la que predominó cuando ascendió a la presidencia el 1 de diciembre de 2018, continuando e incrementando el empoderamiento de los militares. Fue más allá del respaldo a la seguridad pública y el combate al narcotráfico. Lo anterior se debió al sentido de urgencia del presidente, empleando la frase «Salvando a México» para justificar la ampliación de los despliegues de las fuerzas armadas³⁸. Su propuesta de edificar la guardia nacional, disolviendo la policía federal y dividiendo

³⁶ BENÍTEZ MANAUT, R., «México: los militares en tiempos de cambio», en *Nueva Sociedad*, n.º 278, noviembre-diciembre de 2018, pp. 100-110. http://nuso.org/media/articulos/downloads/8.TC_Benitez_278.pdf.

³⁷ GARZA, T. (2006), «Tony Garza to the Department of State: Apocalypse Not: AMLO assures Ambassador he will have a strong sound administration, 2006 January 31, 14:22 (Tuesday)», 06MEXICO505, Confidential. Wikileaks.

³⁸ CENTENO, R., «López Obrador o la izquierda que no es», *Foro Internacional*, n.º 244, vol. LXI, 1 (243), enero-marzo, 2021, p. 198.

do al ejército es la clave de su proyecto de ampliación de misiones militares. Después de su primer año de gobierno, se consolidaron las siete grandes organizaciones criminales dedicadas al tráfico de drogas³⁹. Esto se dio por ordenar lo no confrontación directa, con una polémica frase denominada «abrazos, no balazos».

Un observador muy bien informado sobre la evolución de la guerra al narcotráfico, el ex-embajador de Estados Unidos Christopher Ladau, a inicios de 2021 afirmó que las organizaciones criminales controlaban el 40% del territorio del país, y que el presidente López Obrador evita una confrontación directa con ellas, para que no ascienda la violencia. Dos acontecimientos, según el embajador, son muestra de lo anterior: la liberación de Ovidio Guzmán en Culiacán, Sinaloa, el 17 de octubre de 2019, y el ataque al secretario de seguridad pública de la ciudad de México, Omar García Harfuch, el 26 de junio de 2020, mostrando el avance de una de las principales organizaciones criminales de México, el Cartel de Jalisco Nueva Generación (CJNJ). Sobre la liberación de Ovidio Guzmán, afirmó contundente que «el ejército mexicano fue superado en armas»⁴⁰.

7. Guardia Nacional

La guardia nacional, con mando militar articulada a la SEDENA de forma real, está cambiando la ecuación de los balances militares de fuerzas⁴¹. Su Ley fue aprobada en la Cámara de diputados en mayo de 2019⁴². La disolución de la policía federal, que vivió

³⁹ «Mexico», *Armed Conflict Survey 2020*, International Institute for Strategic Studies, Routledge, p. 80.

⁴⁰ «Landau: AMLO ve a cárteles como una “distracción”», *El Universal*, México, 28 de abril de 2021, en <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica/landau-amlo-ve-carteles-como-una-distraccion>.

⁴¹ MEDELLÍN, J., «La Guardia Nacional ya es coordinada por la Sedena», en *Campo Marte*, 9 de octubre de 2020. <https://bit.ly/3cfjvfb>.

⁴² Ley de la Guardia Nacional, texto vigente, *Diario Oficial de la Federación*, 27 de mayo de 2019. En http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGN_270519.pdf.

entre 1999 y 2019, se debe a un diagnóstico acerca de que tenía un mando civil ineficaz para contener el crimen común y el organizado. Esta policía, vivió de 1999 a 2019 como brazo operativo de la Secretaría de seguridad pública —fundada por Vicente Fox en diciembre de 2000—, y en el gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018) se trasladó su comando a la Secretaría de gobernación, mediante la Comisión Nacional de Seguridad⁴³. Así, al desmantelarla las fuerzas armadas expanden su control desplazando a los civiles de la conducción de las operaciones anticrimen, ahora bajo el mando de la guardia nacional⁴⁴. Estos cambios los justificó López Obrador debido a que el secretario de seguridad pública entre 2006 y 2012, Genaro García Luna, fue apresado en Estados Unidos, por lo que afirma que en el país existía un «narcoestado»⁴⁵.

La otra revolución institucional fue involucrar a la SEDENA y a la SEMAR en ámbito de construcciones estratégicas civiles como la construcción de puertos y aeropuertos, así como refinerías y líneas de ferrocarril, lo que se refleja en el presupuesto. A la SEDENA y SEMAR, para poder financiar esta ampliación de responsabilidades, en 2020 se les amplió el presupuesto en 10%, respecto del de 2019, pasando de 6,051 a 6,607 millones de dólares. Con esto, los presupuestos militares anuales los dos primeros años del gobierno de López Obrador subieron 25% entre 2018 y 2020. En el incremento anterior se debe considerar la reorientación de la fuerza operativa para atender la pandemia COVID-19 en 2020. Así, con la creación de la guardia nacional y su crecimiento, agregando la labor de apoyo al combate al COVID, se reformó por completo el despliegue y las misiones de las fuerzas armadas.

La guardia nacional, como una nueva fuerza militar, reduce notablemente el tamaño de la SEDENA. Este proceso de recon-

⁴³ «Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación», *Diario Oficial de la Federación*, 2 de abril de 2013: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5294185&fecha=02/04/2013.

⁴⁴ CENTRO PRODH, *Poder militar. La Guardia Nacional y los riesgos del renovado protagonismo castrense*, op. cit., p. 135.

⁴⁵ «México era un “narco-Estado” durante el sexenio de Calderón, señala AMLO», *Forbes*, 10 de agosto de 2020: En: <https://www.forbes.com.mx/politica-amlo-mexico-narco-estado-sexenio-calderon/>.

versión militar se dio en 2019. Ahora, la última reforma legal pendiente es regresar la guardia nacional a la SEDENA, y construir un comando conjunto en su seno, para coordinarla con la fuerza aérea y el ejército⁴⁶. Hacia noviembre de 2021 (Tabla 15.1) la

⁴⁶ Esta reconversión militar es la más rápida de la historia de México hacia una misión nueva. En el mes de abril de 2021, el presidente sostuvo que para el esfuerzo antiCOVID se dedicaban 55.991 efectivos de las fuerzas armadas y guardia nacional, LÓPEZ OBRADOR, A., *Conferencia Mañanera*, 21 de abril de 2021, www.youtube.com/watch?v=x2PskdPFGBM; Cámara de Diputados, «Presenta Morena iniciativa de reforma constitucional, para crear el modelo de Guardia Nacional considerado en el plan de seguridad de López Obrador», México, 9 de diciembre de 2021. <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicación/Agencia-de-Noticias/2018/Noviembre/20/813-Presenta-Morena-iniciativa-de-reforma-constitucional-para-crear-el-modelo-de-Guardia-Nacional-considerado-en-el-plan-de-seguridad-de-Lopez-Obrador>.

El listado de actividades AntiCOVID es el siguiente:

- i. Apertura de hospitales militares y navales de forma abierta a la población civil.
- ii. Acondicionamiento de hospitales del Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI).
- iii. Reconversión de unidades operativas militares como parte de los planes de apoyo a la población civil en caso de desastres (DN3, Plan Marina y Plan Guardia Nacional).
- iv. Seguridad a instalaciones hospitalarias públicas en todo el país.
- v. Seguridad a almacenes e instalaciones estratégicas del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).
- vi. Seguridad y aplicación de medidas sanitarias en 71 aeropuertos civiles.
- vii. Adquisiciones de equipo y material médico.
- viii. Reacondicionamiento de hospitales militares y navales a hospitales COVID-19, principalmente para cuartos con cama con ventiladores mecánicos.
- ix. Capacitación de profesionales de la salud civiles para la atención de la contingencia.
- x. Transporte aéreo, terrestre y marítimo de insumos médicos, y apoyo al INSABI e IMSS en toda la República.
- xi. Fabricación de vestimenta médica para la atención de la emergencia en las fábricas de vestuarios militares (FAVE SEDENA y FAVE SEMAR). Esta reconversión se conoció de «uniformes verdes» a «uniformes azules».
- xii. Establecimiento de un centro nacional y 32 centros estatales para la coordinación de la contingencia.
- xiii. Contratación de profesionales de la salud.

guardia nacional, a pesar de que en su totalidad tiene menos efectivos que la SEDENA, en los despliegues operativos prácticamente tienen el mismo personal. Esto se debe a que la administración de la guardia nacional la realiza la SEDENA.

Tabla 15.1

Fuerzas armadas mexicanas: efectivos totales y fuerza operativa (21/11/2021)

<i>Efectivos totales de las fuerzas armadas mexicanas</i>	
SEDENA	160.936
SEMAR	54.002
Guardia Nacional	101.773
<i>TOTAL</i>	<i>316.711</i>
<i>Fuerza Operativa</i>	
SEDENA	102.42
SEMAR	34.038
Guardia Nacional	99.946
<i>TOTAL</i>	<i>236.626</i>
<i>Efectivos desplegados</i>	
SEDENA	91.737
SEMAR	28.932
Guardia Nacional	89.951
<i>TOTAL</i>	<i>210.620</i>

Fuente: Elaboración propia basada en GOBIERNO DE MÉXICO, *Informe de Seguridad*, 22 de noviembre de 2021. Ver: www.CPM_Informe_de_Seguridad_22nov21.pdf.

En la Tabla 15.2, se muestran la gran cantidad de efectivos destinados a operaciones «de construcción de paz» —78.227—. Es

-
- xiv. Implementación de centros de aislamiento voluntario para civiles.
 - xv. Designación como estaciones médicas a los corredores logísticos navales en ambos litorales.
 - xvi. A partir de diciembre de 2020, resguardo, transporte aéreo y terrestre de las vacunas, y vigilancia de los centros de vacunación.

en este rubro de acciones no militares en el que se incluyen los efectivos dedicados a la seguridad pública y combate al narcotráfico. Otras actividades no militares desempeñadas por la SEDENA, la SEMAR y la guardia nacional son la distribución y entrega de los libros de texto de la Secretaría de educación pública a inicios del ciclo escolar en agosto de cada año; el reparto de fertilizantes a los trabajadores del campo; la recolección de sargazo en las playas; la construcción de dos mil setecientas sucursales del banco del bienestar; la construcción de cuarteles de la guardia nacional por parte de la Secretaría de la defensa nacional; terminar la construcción de hospitales abandonados; o participar en la supervisión de la entrega de los recursos para evitar robos de los programas sociales «Sembrando vida» (sembrar arboles maderables y frutales) y «Jóvenes construyendo el futuro»⁴⁷.

Tabla 15.2

Misiones y efectivos de las fuerzas Armadas desplegadas. (21-11-2021)

<i>Tipos de Misiones</i>	<i>Efectivos empleados</i>
Operaciones de construcción de paz	78.227
Seguridad instalaciones estratégicas	7.266
Combate al robo de combustible	3.525
Plan Migrante Frontera Norte y Sur (reforzado a partir de marzo de 2019)	28.463
Atención a desastres naturales	15.173
Entrega de enseres a la población	1.407
Estrategia de fortalecimiento de aduanas	1.141
Erradicación de plantíos	3.887
Vigilancia del espacio aéreo	2.176
Protección a la red de ductos	5.800

Fuente: Elaboración propia basada en GOBIERNO DE MÉXICO, *Informe de Seguridad*, 22 de noviembre de 2021. Ver: www.CPM_Informe_de_Seguridad_22nov21.pdf.

⁴⁷ SÁNCHEZ ORTEGA, L., «Militarización y Pandemia en el México del 2020», Fundación Friedrich Ebert, México, noviembre de 2020, <https://www.mucd.org.mx/wp-content/uploads/2020/11/SANCHEZ-PANDEMIA.pdf>.

8. Conclusión

En los primeros 20 años del siglo XXI se han producido dos transformaciones vitales en las fuerzas armadas: La primera fue en 2008, al involucrarlas en la guerra al narcotráfico con el respaldo de Estados Unidos⁴⁸. La segunda es la creación de la guardia nacional en 2019, vinculándola a la realización de gran cantidad de tareas no militares, de naturaleza social y de edificación de infraestructura (construcción de aeropuertos, refinerías y vías férreas)⁴⁹. En 2020 se amplió la participación militar en áreas de gestión civil para enfrentar la pandemia COVID-19. No se conoce un plan de reconversión post-COVID cuando la pandemia se haya controlado. Todo lo anterior deriva en un fortalecimiento de las fuerzas armadas, y de forma creciente, se debilitan a los civiles en el Estado responsables del área de salud y de infraestructura, del área de agricultura y de seguridad. El 19 de febrero de 2021, al conmemorarse el 108º aniversario de la creación del Ejército Mexicano, López Obrador afirmó que las fuerzas armadas son los garantes de la soberanía, y operan como «cuerpos de paz, de progreso, de justicia», afirmando que las fuerzas armadas son «el pilar del Estado mexicano»⁵⁰. Mientras estas misiones militares no concluyan de forma exitosa, vivimos una militarización y presencia militar prolongada, predominando la versión entre la población impulsada por el presidente López Obrador de los militares como «salvadores de la patria». El riesgo de esta prolongada militarización es el regreso al militarismo, como México ya vivió entre 1821

⁴⁸ BENÍTEZ MANAUT, R., «México: los militares en tiempos de cambio», *Nueva Sociedad*, n.º 278, noviembre-diciembre de 2008.

⁴⁹ UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA (2020), *Militarización en la 4T: 2018-2020*, Universidad Iberoamericana, México, en <https://www.casede.org/index.php/biblioteca-casede-2-0/defensa-y-fuerzas-armadas/relaciones-civico-militares/559-militarizacion-en-la-4t-2018-2020>.

⁵⁰ LÓPEZ OBRADOR, A., «Día del Ejército, 108 Aniversario. Mensaje del presidente Andrés Manuel López Obrador», <https://www.gob.mx/presidencia/prensa/dia-del-ejercito-109-aniversario-mensaje-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador?idiom=es>.

y 1946. Con lo anterior, la democracia mexicana, inaugurada hace tres décadas, puede estar en peligro.

Bibliografía

- AGUAYO, S., *La Charola: una historia de los servicios de inteligencia en México*, Editorial Grijalbo, México, 2001.
- AGUAYO, S., BENÍTEZ MANAUT, R., RODRÍGUEZ, G., *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2020*, Editorial CASEDE, UDLAP, México, 2021.
- ALVARADO, A. y SERRANO, M. (coords.) *Los grandes problemas de México XV: Seguridad nacional y seguridad interior*, México, Editorial El Colegio de México, 2010.
- ASTORGA, L., *Seguridad, traficantes y militares. El poder y la sombra*, Editorial Tusquets. México, 2007.
- BENÍTEZ MANAUT, R., «Security and Governance: The Urgent Need for State Reform», en TULCHIN, J. and SELEE, A. (ed.), *Mexico's Politics and Society in Transition*, Editorial Lynne Rienner, Woodrow Wilson Center, Boulder, 2003.
- «Seguridad y defensa en México. ¿De la Revolución a la globalización?», en *Foreign Affairs en Español*, vol. 3, Núm. 4, Editorial ITAM, México, 2003.
- «México: los militares en tiempos de cambio», *Nueva Sociedad*, n.º 278, noviembre-diciembre, 2018. http://nuso.org/media/articles/downloads/8.TC_Benitez_278.pdf.
- «Militarización con respaldo popular. La transición militar en México 2000-2020», en BENÍTEZ MANAUT, R. y GÓMEZ, E. (eds.), *Fuerzas Armadas, Guardia Nacional y violencia en México*, Editorial Friedrich Ebert Stiftung, CASEDE, México, 2021. (www.casede.org).
- BENÍTEZ MANAUT, R. y GÓMEZ, E. (eds.), *Fuerzas Armadas, Guardia Nacional y violencia en México*, Editorial Friedrich Ebert Stiftung, CASEDE, México, 2021. (www.casede.org).
- CAMP, R., *Generals in the Palacio. The Military in Modern Mexico*, Editorial Oxford University Press, New York-Oxford, 1992.
- *Mexico's Military on the Democratic Stage*, Editorial Center for Strategic and International Studies, Westport, 2005.
- CAUSA EN COMÚN, *Análisis de los datos disponibles de incidencia delictiva*, Editorial Causa en Común, México, 2021. Disponible en: <http://>

- causaencomun.org.mx/beta/wp-content/uploads/2021/01/250121_Incidencia-delictiva_Enero_compressed.pdf. Causa en Común.
- CENTENO, R., «López Obrador o la izquierda que no es», *Foro Internacional*, n.º 244, vol. LXI, 1 (243) México, enero-marzo 2021.
- CENTRO PRODH (2021), *Poder militar. La Guardia Nacional y los riesgos del renovado protagonismo castrense*, Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez A.C., México.
- CHABAT, J., «La respuesta del gobierno de Felipe Calderón ante el desafío del narcotráfico: entre lo malo y lo peor», en ALVARADO, A. y SERRANO, M. (coords.), *Los grandes problemas de México XV: Seguridad nacional y seguridad interior*, Editorial El Colegio de México, 2010.
- CORREA-CABRERA, G., PAYÁN, T., *La guerra improvisada. Los años de Calderón y sus consecuencias*, Editorial Oceáno, México, 2021.
- COSSIO, J., SALES, R., CRUZ, T., «¿Sirve el andamiaje legal para enfrentar al crimen organizado?», en Sergio AGUAYO et. al., *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2020*, Editorial CASEDE, UDLAP, México, 2021.
- DEARE, C., *A Tale of Two Eagles: The US-Mexico Bilateral Defense Relationship Post Cold War*, Editorial Rowman & Littlefield, Lanham, MD, 2017.
- FLORES, C., *El Estado en crisis: Crimen organizado y política. Desafíos para la consolidación democrática*, Editorial La Casa Chata CIESAS, México, 2009.
- FONDEVILA, G., MEJÍA, A., «Política, Fuerzas Armadas y narcotráfico en México. ¿Un Ejército fuera de la ley?», *Estudios*, vol. 2., 2014.
- GARZA, T. (2006), «Tony Garza to the Department of State: Apocalypse Not: AMLO assures Ambassador he will have a strong sound administration, 2006 January 31, 14:22 (Tuesday)», 06MEXICO505, Confidential. Wikileaks.
- GOBIERNO DE MÉXICO, *Informe de Seguridad, 22 de noviembre de 2021*. Ver: www.CPM_Informe_de_Seguridad_22nov21.pdf.
- GUERRERO, E., «Un decenio de violencia», *Nexos*, 2017. En: <https://www.nexos.com.mx/?p=30923>.
- GUERRERO, E., «Mapa criminal de México 2019», en S. AGUAYO et al., *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2020*, CASEDE, UDLAP, México, 2021.
- KENNY, P., SERRANO, M. (ed.), *Mexico's Security Failure: Collapse into Criminal Violence*, Editorial Routledge, New York, 2011.

- INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES, «Mexico», *Armed Conflict Survey 2020*, Editorial Routledge, London, 2020.
- LÓPEZ-GONZÁLEZ, J., *The Politics of Civil-Military Relations in Mexico. A Historical and Institutional Approach*, PhD Dissertation, The London School of Economics and Political Science, London, 2008.
- LÓPEZ OBRADOR, A., «Día del Ejército, 108 Aniversario. Mensaje del presidente Andrés Manuel López Obrador», 19 de febrero de 2021. <https://www.gob.mx/presidencia/prensa/dia-del-ejercito-109-aniversario-mensaje-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador?idiom=es>.
- Conferencia Mañanera, 21 de abril de 2021, www.youtube.com/watch?v=x2_PskdPFGBMç.
- <https://lopezobrador.org.mx/2021/12/01/discurso-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-a-3-anos-de-gobierno-2018-2021/1>, de diciembre de 2021.
- MEDELLÍN, J., «La Guardia Nacional ya es coordinada por la Sedena», en *Campo Marte*, 9 de octubre, 2020. <https://bit.ly/3cfjvfb>.
- MENDOZA, P., «Inteligencia y contrainteligencia militar frente a fallos y desafíos. El caso de Culiacán, México (2019)», *URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, Núm. 26, 2020.
- MITOFSKI, *Aprobación presidencial promedio noviembre de 2021*, Editorial Mitofsky, México 2021. <http://www.consulta.mx/index.php/encuestas-e-investigaciones/evaluacion-de-gobierno/item/1428-aprobamlo21>.
- MOLOEZNİK, M., SUÁREZ DE GARAY, M., «El proceso de militarización de la seguridad pública en México», *Frontera Norte*, vol. 24, n.º 48, 2012.
- MORENO, A., «Ciudadanía apoya labor del Ejército en seguridad y construcción. La confianza en la institución ha ido mejorando a lo largo de los últimos 3 años», *El Financiero*, 8 de diciembre de 2021. <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2021/12/08/apoyan-las-labores-del-ejercito-pero-rechazan-la-militarizacion/>.
- OIKIÓN, V., GARCÍA UGARTE, M. (eds.), *Movimientos armados en México, Siglo XX*, 3 volúmenes, vol. 1, Editorial El Colegio de Michoacán, CIESAS, México, 2008.
- PIÑEYRO, J., *Ejército y sociedad en México: pasado y presente*, Universidad Autónoma de Puebla, Editorial Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1985.
- «Las Fuerzas Armadas y la guerrilla rural en México. Pasado y presente», en OIKIÓN, V., GARCÍA UGARTE, M. (eds.), *Movimientos armados en México, Siglo XX*, 3 volúmenes, vol. 1, Editorial El Colegio de Michoacán, CIESAS, México, 2008.

- RODRÍGUEZ BUCIO, L., *Participación de las fuerzas armadas en la estrategia de combate al narcotráfico del presidente Calderón*. Tesis de Doctorado, Centro de Estudios Superiores Navales, México, 2016.
- SÁNCHEZ ORTEGA, L., *Militarización y Pandemia en el México del 2020*, Fundación Friedrich Ebert, México, 2020. <https://www.mucd.org.mx/wp-content/uploads/2020/11/SANCHEZ-PANDEMIA.pdf>.
- SECRETARÍA DE DEFENSA NACIONAL (SEDENA), *La Secretaría de Defensa Nacional en el inicio de un nuevo siglo*, México, Editorial Fondo de Cultura Económica, México 2005.
- SECRETARÍA DE MARINA (SEMAR), *Armada de México: compromiso y seguridad*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 2005.
- SEELKE, C., *Mexico: Evolution of the Mérida Initiative, 2007-2020*, Editorial Congressional Research Service (CRS), Washington D.C. Updated July 20, 2020. <https://fas.org/sgp/crs/row/IF10578.pdf>.
- *Mexico: Evolution of the Mérida Initiative, 2007-2021*, Congressional Research Service, CRS Report, Washington, 2021.
- SHERIDAN, M., «As Mexico's security deteriorates, the power of the military grows», *Washington Post*, December 16, 2020. https://www.washingtonpost.com/graphics/2020/world/mexico-losingcontrol/mexico-military-security-drug-war/?tid=ss_tw.
- SERRANO, M., «The Armed Branch of the State: Civil-Military Relations in Mexico», *Journal of Latin American Studies*, vol. 27, n.º 2, 1995.
- «La Guardia Nacional y la estrategia de seguridad de AMLO», en S. AGUAYO *et al.*, *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2020*, Editorial CASEDE, UDLAP, México, 2021.
- VALDÉS CASTELLANOS, G., *Historia del Narcotráfico en México*, Editorial Aguilar, México, 2013.
- VELÁZQUEZ, S., PÉREZ CORREA C., MADRAZO A., *Inventario Nacional de lo Militarizado. Una radiografía de los procesos de militarización en México*, Editorial Centro de Investigación y Docencia Económica, México Unido Contra la Delincuencia, México, 2021.
- UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA, *Militarización en la 4T: 2018-2020*, Editorial Universidad Iberoamericana, México, 2020. En <https://www.casede.org/index.php/biblioteca-casede-2-0/defensa-y-fuerzas-armadas/relaciones-civico-militares/559-militarizacion-en-la-4t-2018-2020>.
- WAGER, S., *The Mexican Army, 1940-1982: The Country Comes First*, PhD Dissertation, Stanford University, 1992.
- XANTOMILA, J., «Saldo negativo en México por militarizar la seguridad: ONU», *La Jornada* 9 de diciembre de 2021: en <https://www.jornada.com.mx/2021/12/09/politica/006n1pol>.

Leyes

- CÁMARA DE DIPUTADOS (2021), «Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos». <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf> (consulta 29 de noviembre de 2021).
- CÁMARA DE DIPUTADOS (2021), Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917 TEXTO VIGENTE. Última reforma publicada DOF 11-03-2021.
- CÁMARA DE DIPUTADOS (2021), «Presenta Morena iniciativa de reforma constitucional, para crear el modelo de Guardia Nacional considerado en el plan de seguridad de López Obrador», México, 9 de diciembre de 2021. <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicación/Agencia-de-Noticias/2018/Noviembre/20/813-Presenta-Morena-iniciativa-de-reforma-constitucional-para-crear-el-modelo-de-Guardia-Nacional-considerado-en-el-plan-de-seguridad-de-Lopez-Obrador>.
- LEY ORGÁNICA DE LA ARMADA DE MÉXICO (2021) (última versión 14 de octubre de 2021).
- LEY ORGÁNICA DEL EJÉRCITO Y FUERZA AÉREA MEXICANOS (2021), http://www.sedena.gob.mx/pdf/leyes/ley_organica.pdf (consulta 29 de noviembre de 2021).
- LEY DE LA GUARDIA NACIONAL, TEXTO VIGENTE, Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2019. En http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGN_270519.pdf.
- «Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Federación, 2 de abril de 2013: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5294185&fecha=02/04/2013.

Prensa

- «Landau: AMLO ve a cárteles como una “distracción”», *El Universal*, México, 28 de abril de 2021, en <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica/landau-amlo-ve-carteles-como-una-distraccion>.
- «México era un “narco-Estado” durante el sexenio de Calderón, señala AMLO», *Forbes*, 10 de agosto de 2020, en <https://www.forbes.com.mx/politica-amlo-mexico-narco-estado-sexenio-calderon/>.



Capítulo 16

■ Relaciones civil-militares en tiempos de Revolución Bolivariana: entre pretorianismo moderno y grupos civiles armados

DANIELLA LILLIU ATANCE

1. Introducción

Las relaciones civil-militares (en adelante CMR) han sido ampliamente analizadas en Latinoamérica, especialmente con referencia a las dictaduras del siglo xx y a las transiciones democráticas. La decadencia de esos regímenes autoritarios demostró, entre otras cosas, la imperiosa necesidad de establecer modelos efectivos para ejercer control civil sobre asuntos militares. Venezuela, como parte de la segunda ola de transición a la democracia, no fue ajena a esto. Desde el Pacto de Punto Fijo de 1958 (es decir, el establecimiento de la era democrática), el país ha estado en camino de fortalecer sus CMR.

Las CMR, como campo específico de investigación interdisciplinar, estudia y analiza la interacción entre las Fuerzas Armadas (en adelante FAS), como institución del Estado, y los otros sectores de la sociedad en los que se inserta; de esta forma, se establece el camino para el desarrollo de diferentes corrientes de pensamiento y enfoques¹. Estas deben ser consideradas como parte de un proceso de amplio espectro y no aislado, ya que «existen y están moldeadas dentro del sistema democrático más amplio del

¹ OWENS, M., «Civil-Military Relations», en Oxford Research Encyclopedia of International Studies, 2010.

que forman parte»². Ciertamente algunos países han tenido más éxito que otros en términos de lograr el control civil, reducir el riesgo de golpes y confinar a los militares principalmente a sus cuarteles.

En Venezuela, este proceso mostró su fragilidad con el fallido golpe de Estado de 1992 comandado por el entonces teniente coronel Chávez. Este evento, no solo denota la fragilidad de las CMR, sino que también evidenció —acompañado con los hechos del Caracazo de 1989— destellos de diferentes elementos políticos, económicos y sociales que potencialmente afectarían los esfuerzos de construcción democrática. Fue precisamente dentro de este complejo escenario que, en elecciones democráticas, el ex militar y recién liberado por una amnistía concedida, Hugo Chávez, ganó las elecciones presidenciales de 1998.

Sin embargo, el ascenso al poder de Chávez no fue una excepción a la regla. De hecho, estudiando detalladamente los partidos políticos más votados en la era democrática o *puntofijista* —Acción Democrática (AD) (centro-izquierda) y el Comité de Organización Política Electoral Independiente (COPEI) (centro-derecha)—³ se revela un país inclinado hacia las ideas de centro-izquierda, y no necesariamente opuesto a la idea de tener un líder militar en la política⁴. Esto

² PION-BERLIN, D., MARTÍNEZ, R., *Soldiers, Politicians and Civilians. Reforming Civil Military Relations in Democratic Latin America*. Cambridge University Press, 2017: 2.

³ El puntofijismo hace alusión al pacto de gobernabilidad de 1958 entre AD, COPEI y la URD tras el derrocamiento de Marcos Pérez Jiménez. «Pacto de Punto Fijo suscrito en octubre de 1958 por los partidos AD, COPEI y URD. En sus primeras décadas, este orden dio lugar a la estabilidad política, al consenso interélites, a la alternabilidad democrática y a la incorporación de la población a los beneficios socio-económicos del modelo de desarrollo. No obstante, a partir de los años 80 el país entró en una etapa de inestabilidad, tensiones y cambios, tanto en el ámbito socioeconómico como en el político e institucional que se ha prolongado hasta el presente». KORNBLITH, M., «Del puntofijismo a la quinta república: elecciones y democracia en Venezuela», *Colombia Internacional*, núm. 58, julio-diciembre, 2003: 161.

⁴ Así, tomando como ejemplo el hecho de que, durante lo que se considera el período de Cuarta República o puntofijismo (1958-1999), AD tuvo cinco mandatos presidenciales más dos presidentes interinos, mientras que la COPEI tuvo un total de dos mandatos presidenciales.

se puede comprender mejor considerando la historia caudillista del país⁵.

Desde que Chávez llega al poder, Venezuela se ha ido perfilando como un caso de estudio particular dentro de la región, entre otras cosas, debido a transformaciones que involucran aspectos de seguridad y defensa del Estado. Las estructuras del pretorianismo moderno se exacerban bajo las sucesivas presidencias de Chávez; sin embargo, aceleran rápidamente durante la primera presidencia de Maduro, impactando un camino, de por sí ya frágil, hacia la consolidación democrática⁶.

Además, surge un nuevo grupo civil armado: Milicias Bolivarianas, una división civil oficial dentro de la estructura de las Fuerzas Armadas Nacionales Bolivarianas (en adelante FANB)⁷. Esto también coincidió con el surgimiento de diferentes organizaciones criminales conocidas como Colectivos, quienes han manifestado su lealtad a la Revolución Bolivariana⁸. Actualmente, se

⁵ Linz lo describe como un sistema esencialmente inestable que surgió en el siglo XIX en América Latina como una forma de establecer nuevos tipos de reglas políticas, derivadas del deseo de dominación y de obtener riqueza por la fuerza de las armas a través del liderazgo personal. LINZ, J. J., *Totalitarian and authoritarian regimes* en Lynne Rienner Publishers, 1-342, 2000. También evoca la idea del «hombre fuerte» en la política con un liderazgo carismático especial y alude a un régimen personalista casi militar. De hecho, los caudillos tienden a provenir del sector militar y dependen en gran medida de este grupo para su mantenimiento en el poder. CASTRO, P., «El caudillismo en América Latina, ayer y hoy», en *Política y cultura*, (27), 9-29, 2007.

⁶ Considerando el caso de la guardia pretoriana en la Roma imperial, Perlmutter propone que un modelo de pretorianismo moderno es «aquel en el que los militares tienden a intervenir y potencialmente podrían dominar el sistema político. Los procesos políticos de este Estado favorecen el desarrollo de los militares como grupo central y el crecimiento de sus expectativas como clase dominante (...) los cambios constitucionales son efectuados y sostenidos por los militares, y el ejército frecuentemente interviene en el gobierno». PERLMUTTER, A., «The Praetorian State and the Praetorian Army: Toward a Taxonomy of Civil-Military Relations», en *Developing Polities. Comparative Politics*, 1(3), 382-404, 1969:383.

⁷ STRØNEN, I., «Servants of the nation, defenders of la patria: The Bolivarian Militia in Venezuela», en *CMI Working Paper*, WP 2015:13, 2015.

⁸ Los colectivos son principalmente —aunque no exclusivamente—, grupos armados civiles conformados por el ala más radical de los partidarios de Chávez,

especula un solapamiento de membresía dentro de ambos grupos, factor crucial que podría involucrar al Estado en actividades delictivas —con todo lo que esto puede conllevar—; ya que las Milicias Bolivarianas son parte oficial de la FANB.

Así las cosas, el objetivo es estudiar la evolución de la CMR venezolanas desde 1999-2018, analizando las transformaciones realizadas durante las presidencias de Chávez y del primer período presidencial de Maduro, considerando dos ejes centrales: el pretorianismo y los grupos armados civiles. Se reconstruye y analiza una visión de las CMR en tiempos de Revolución Bolivariana a través del marco analítico de CMR de Pion-Berlin y Martínez y del enfoque *coup-proofing* de Böhmelt y Pilster⁹.

A) CMR: PROBLEMAS CONOCIDOS, LIMITACIONES Y OPORTUNIDADES

Las discusiones sobre roles y deberes de las FAS son de gran relevancia y para algunos países, continúan siendo parte de su agenda nacional, aunque no prioritarios, como es el caso latinoamericano. La necesidad de incorporar con éxito esta estructura armada del Estado dentro de la administración pública civil, así como garantizar su neutralidad política, debe ser contemplada

ubicados principalmente en áreas de bajos ingresos y han sido ampliamente denunciados como «matones» por la oposición. WALLIS, D., «Venezuela violence puts focus on militant “colectivo” groups», en *Reuters*, 2014. Revisado el 22/08/2018, disponible en <https://www.reuters.com/article/venezuela-protests-colectivos/venezuela-violence-puts-focus-on-militant-colectivo-groups-idUSL2N0LI14W20140213>; ROSANÍA, N., «Las milicias bolivarianas: el pueblo en armas», publicado en *El Espectador*, 2017. Revisado el 16/06/2018, disponible en <https://www.elespectador.com/opinion/las-milicias-bolivarianas-el-pueblo-en-armas-columna-706780>; «Colectivos rechazaron las palabras de Padrino López por “no aguantar la presión de la derecha”», en Asociación Civil Control Ciudadano, 2018. Revisado el 25/08/2018, disponible en <https://www.controlciudadano.org/noticias/colectivos-rechazaron-las-palabras-de-padrino-lopez-por-no-aguantar-la-presion-de-la-derecha>.

⁹ PION-BERLIN, D., MARTÍNEZ, R., *op. cit.*; BÖHMELT, T y PILSTER, U., «Do Democracies Engage Less in Coup-Proofing? On the Relationship between Regime Type and CMR», en *Foreign Policy Analysis*, 8(4), 355-372, 2012.

como un área de política relevante, al menos en la agenda de los Estados democráticos. Lograr la consolidación democrática es la etapa deseable, sin embargo, es una etapa reversible.

El campo de las teorías de CMR es limitado en términos de producción académica, ya que, entre otras cosas, la mayoría de los análisis se basan en contextos de regímenes democráticos. No obstante, este no es una novedad. Diferentes autores han reconocido el hecho de que existe una variación sustancial entre los contextos democráticos y los autocráticos¹⁰. En la estructura también se ha afirmado que «el estudio de CMR ha adolecido de muy pocas teorizaciones», esto no significa que sea un campo poco explorado, sino, restringido en torno a algunos temas tradicionales¹¹. Es posible identificar debates que sugieren que esta teoría está concebida de manera demasiado estrecha y pasa por alto aspectos críticos del problema; así como debates que indican que algunos aspectos están demasiado limitados por la cultura y la política nacional de sus proponentes. Se han planteado diferentes modelos a lo largo del tiempo, algunos abogan por un enfoque más institucionalizado, otros por una intervención civil más fuerte en los asuntos militares, mientras que otros abogan por un modelo más cooperativo. Los trabajos de Huntington, Janowitz y Burk son considerados entre las teorías más sólidas y relevantes dentro del campo, sin embargo, sus trabajos se focalizan en regímenes democráticos, mientras que el estudio de caso de esta investigación no lo es¹².

Por otro lado, se ha sugerido que el trabajo existente es muy consecuente con el modelo de Estados Unidos¹³; mientras que «no

¹⁰ BURK, J., «Theories of Democratic Civil-Military Relations», en *Armed Forces & Society*, 29 (1), 2002; BÖHMELT, T, y PILSTER, U., *op. cit.*

¹¹ BLAND, D. L., «A unified theory of civil-military relations», en *Armed Forces & Society*, 26(1), 1999: 7.

¹² HUNTINGTON, S. P. *El soldado y el Estado. Teoría política de las relaciones cívico-militares*. Buenos Aires. Grupo Editores Latinoamericano, 1995; JANOWITZ, M. *El soldado profesional*, Madrid, Ministerio de Defensa, 1990; BURK, J., *op. cit.*

¹³ SCHIFF, R. L., «Civil-military relations reconsidered: A theory of concordance», en *Armed Forces & Society*, 22(1), 1995: 8.

existe un método único para transformar las FAS, ni las lecciones aprendidas en un contexto son fácilmente transferibles a otro»¹⁴. Para el propósito de este análisis, será necesario incluir una perspectiva más acotada al ámbito venezolano, resaltando que hay pocos estudios sobre el país al igual que hacia el estudio de las milicias bolivarianas y colectivos¹⁵. Por tanto, este análisis intenta incorporar estas particularidades en el debate, al igual que pretende incitar los estudios de CMR en modelos no democráticos.

B) «SOLDADOS, POLÍTICOS Y SOCIEDAD»: UN MARCO ANALÍTICO
PARA DESGLOSAR EL ESCENARIO DE VENEZUELA

El marco de Pion-Berlin y Martínez radica en contemplar las CMR desde un enfoque de relación triangular entre militares, políticos y sociedad, perspectiva sustentada también por académicos como Clausewitz o Serra¹⁶. En primer lugar, es necesario reconocer el aspecto soldado-sociedad. Sobre esto, Janowitz propuso que los ejércitos adoptaran rasgos de la sociedad, reflejando sus rasgos actitudinales, ocupacionales y profesionales; esto puede convertirse en un problema ya que puede llevar a los militares a creer que logran ciertos privilegios que los colocan por encima de la sociedad, lo que puede generar una brecha problemática entre los militares y la sociedad¹⁷. Esto puede afectar al segundo aspecto: la relación sociedad-político. Por lo tanto, dado que la sociedad no prioriza las cuestiones de la defensa, se genera una despriorización de la misma que está enterrando estas temáticas en el

¹⁴ PION-BERLIN, D., MARTÍNEZ, R., *op. cit.*, pp. 20.

¹⁵ Dado que existen «vacíos» en la información gubernamental oficial y debido al hecho de que este caso en particular permanece como «poco investigado» en algunos aspectos, también será necesario apoyarse en fuentes no académicas.

¹⁶ PION-BERLIN, D., MARTÍNEZ, R., *op. cit.*, p. 6; CLAUSEWITZ, C. von, *De la Guerra*. Madrid. Ministerio de Defensa de España, 1999; SERRA, N., *La transición militar. Reflexiones en torno a la reforma democrática de las fuerzas armadas*. Barcelona, España: Random House Mondadori, 2008.

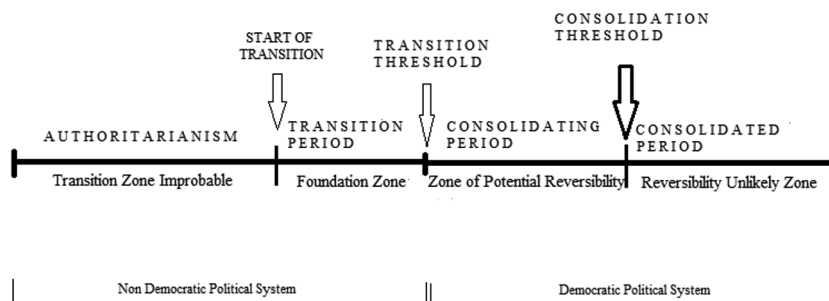
¹⁷ PION-BERLIN, D., MARTÍNEZ, R., *op. cit.*, pp. 7-8.

fondo de la agenda. La tercera relación, políticos-soldados, puede mostrar un cierto vacío de formulación de políticas que puede resultar tentador para que los oficiales lo llenen con sus propias prescripciones, lo que no siempre es compatible con términos democráticos. En última instancia, esto sugiere que, si se quiere lograr el objetivo, ninguno de estos elementos del triángulo puede quedar fuera de la ecuación.

Este enfoque parte de entender las reformas de las CMR como un proceso gradual de tareas englobadas dentro de las fases de transición a la democracia, a las que se supone que los Estados deben seguir progresivamente hasta lograr la consolidación democrática, sin embargo, reconociendo que estos no son pasos fijos. Las CMR pueden representar relaciones dinámicas, aunque no necesariamente se traducen en progreso, «no son pocos los que alguna vez pensaron que estaban en camino a la democracia y nunca llegaron allí, estancados en (...) una zona gris. Otros parecían estar a punto de moverse, solo para experimentar reveses asombrosos» (Gráfico 16.1)¹⁸.

Gráfico 16.1

Desde el autoritarismo a la democracia consolidada



Fuente: Pion-Berlin y Martínez, *op. cit.*, p. 16.

¹⁸ *Ibidem*, pp. 16.

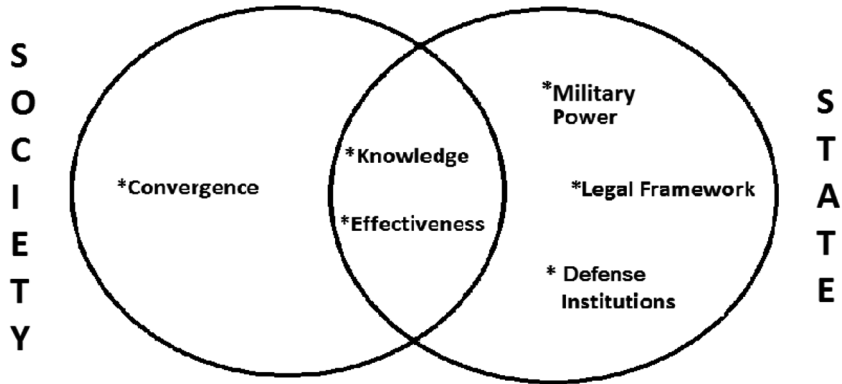
Muchos factores pueden influir en este vuelco en el proceso: los políticos pueden gobernar tan mal que la fe en el liderazgo actual y las instituciones democráticas se ve afectada, ya que la sociedad puede percibir que estas instituciones que les están fallando pues ya no son representativas, responsables ni transparentes. Este escenario inestable puede desencadenar una implosión del gobierno o servir como insumo para que otras facciones nacionales lo derroquen. También puede conducir a un aumento de estas influencias de facciones, lo que las impulsa a perseguir posiciones y privilegios que no son legítimamente de ellos¹⁹.

El objetivo es incluir con éxito las FAS como instrumento administrativo del Estado, concebido como funcionarios públicos que son objetivos, y por tanto, con actitud neutral frente al gobierno electo, así como sin afiliación política. Teniendo esto en cuenta, el marco propuesto para evaluar la CMR de un Estado está compuesto por seis dimensiones interrelacionadas: poder militar; marco legal; instituciones de defensa; conocimiento; convergencia; y efectividad (Gráfico 16.2). Este marco se basa en el supuesto compartido de que las CMR deben abordarse como un todo interconectado, en el que cada una de estas dimensiones muestra aspectos cruciales del sistema más amplio. Asimismo, este marco permite evaluar el avance de cada una de estas dimensiones por categorías ordinales, permitiendo analizar de manera integral el avance de cada característica, así como posicionar los resultados dentro de un espectro más amplio. El estado de cada dimensión puede variar; es decir, pasos más pequeños pueden lograr cambios importantes para una dimensión, mientras que otras requieren mayores esfuerzos. Igualmente, existen cadenas de interdependencias entre componentes (Pion-Berlin y Martínez, 2017: 35-37).

¹⁹ *Ibidem*, p. 18.

Gráfico 16. 2

Dimensiones en la frontera entre sociedad y Estado



Fuente: PION-BERLIN, D., MARTÍNEZ, R., *op. cit.*, pp. 25-37.

C) *COUP-PROOFING* EN ESCENARIOS NO DEMOCRÁTICOS: LA ÚLTIMA PIEZA DEL ROMPECABEZAS

Böhmelt y Pilster afirman que las estrategias de *coup-proofing* son empleadas para evitar que los militares tomen el poder. Plantean que los líderes no democráticos tienen mayores beneficios y menores costos que los líderes democráticos para implementar estas estrategias²⁰. Según ambos autores, algunos de los aspectos relevantes a los que recurren los líderes —que temen un golpe de Estado— son: En primer lugar, utilizar la lealtad política, familiar, étnica o religiosa para seleccionar y promover a sus soldados; desarrollando una especie de guardia pretoriana²¹. Por tanto, los aspectos de la lealtad son las principales cualidades para el ascenso sobre los méritos o habilidades. En segundo lugar, los líderes

²⁰ Los autores establecen una correlación entre el tipo de régimen sobre estrategias a prueba de golpes, BÖHMELT, T. y PILSTER, U., *op. cit.*, pp. 355.

²¹ QUINLIVAN, J. T., «Coup-proofing: Its Practice and Consequences in the Middle East», *International Security* (1999) 24 (2): 131-165. <https://doi.org/10.1162/016228899560202>.

podrían imponer una especie de comisión de control especial a las FAS. En tercer lugar, estas estrategias buscan interferir entre las divisiones de las FAS, creando una rivalidad entre ellas (técnica de contrapeso) y estableciendo:

«Organizaciones paramilitares con estructuras de mando fuera del ejército regular. Como resultado, cualquier unidad militar que pretenda derrocar un régimen actual en el poder debe tener en cuenta una probable confrontación con capacidades independientes de fuerzas militares y/o paramilitares leales al liderazgo político»²².

Este último aspecto es crucial, ya que permite al líder manipularlos mientras supervisa los demás procedimientos de la organización militar. Así, las capacidades coercitivas de cada división —tanto militares como paramilitares— se convierten en un elemento clave para los posibles golpistas. Considerando esto, otra técnica pertinente es rotar frecuentemente a los comandantes, para evitar que desarrollen sus propias bases de apoyo y lealtad entre sus tropas o que construyan facciones para conspirar contra el régimen²³.

2. CMR que comienza a romperse, transformaciones constitucionales y un intento de golpe

Las CMR venezolanas mostraban signos de fragilidad hacia fines de la década de 1980. Una combinación de elementos políticos, económicos y sociales resultó en un malestar de la sociedad hacia el gobierno, englobado dentro de una crisis del sistema de partidos políticos nacionales bipartidistas. Asimismo, el ala más radical que tramó el fallido golpe de 1992, comenzó a incursionar

²² BELKIN, A. y SCHOFER, E., «Toward a structural understanding of coup risk. *Journal of Conflict Resolution*», 47, 594-620, 2003.

²³ BAUSCH, A. W., «Coup-proofing and military inefficiencies: an experiment», en *International Interactions*, 44(1), 1-32, 2018.

en la política fundando el Movimiento Quinta República, un nuevo partido político de carácter civiles-militar interpretado como la «reapropiación del rol histórico de los militares en Política venezolana»²⁴. Bajo este escenario de decaída de la era puntofijista, llega al poder Chávez.

A) LA «QUINTA REPÚBLICA DE CHÁVEZ»: UNA NUEVA ERA PARA CMR

Chávez, a pesar de ser un líder militar, llega al poder como civil y en términos democráticos. Sin embargo, siempre definió su gobierno o la «Quinta República» bajo un carácter civil-militar, posicionando a las FAS como un actor central dentro de su proyecto²⁵. Una de sus principales promesas fue transformar el rol y la percepción de la Fuerza Armada Nacional (en adelante FAN), bajo la concepción de que esta facción había «sido erróneamente excluida de la participación en el desarrollo nacional»²⁶. Los militares habían ido construyendo una imagen positiva de sí mismos debido al proceso de profesionalización comprendido en el Plan Andrés Bello (1971), percepción que parecía ser también reconocida por la sociedad²⁷. Sin embargo, esta imagen parecía degradada después de diversos eventos en las últimas décadas, así como de transformaciones en el establecimiento militar; por ejemplo, cambios en la regulación de ascenso de los funcionarios, que aho-

²⁴ MARTÍNEZ, J. H., «El papel del movimiento Quinta República en la recomposición del régimen político venezolano (1998-2000)», en *Historia Actual Online* (HAO), (33), 2014: 25.

²⁵ RAMOS-PISMATARO, F. y OTÁLVARO, A., «La fuerza armada nacional en la revolución bolivariana», en *Desafíos*, vol. 18, 2008: 42.

²⁶ TRINKUNAS, H., «Civil-Military Relations in Venezuela after 11 April: Beyond Repair?», en *Strategic Insights*, Center for Contemporary Conflict (CCC), 2002: 1.

²⁷ MÁRQUEZ, M., «Los relatos de nación en Venezuela como escenario de construcción y de disputa de la hegemonía del gobierno de Hugo Chávez (1999-2012)», en Repositorio Pontificia Universidad Javeriana, Colombia., 2016: 142-143.

ra necesitaba ser aprobada por el Congreso. Por lo tanto, los militares lo percibieron como una intromisión «politizada»²⁸.

Chávez necesitaba renovar la constitución como parte de su primer conjunto de acciones presidenciales. Inicialmente, estos cambios se comprimieron en tres objetivos principales: «primero, reducir las restricciones constitucionales sobre la participación política de los militares; segundo, ampliar el papel de las FAS en el desarrollo social y económico; y tercero, aumentar la autonomía militar al eliminar la influencia legislativa sobre los ascensos de oficiales»²⁹. Siendo así, se estableció un nuevo enfoque de seguridad y una nueva doctrina militar dentro de la constitución de 1999. Esto permitió la expansión del rol de la FAN en asuntos de Estado, que como dice Norden, también se benefició de la «vaguedad de la redacción» en aspectos como su nuevo derecho al voto³⁰. Otorgó rango constitucional a la FAN para: realizar funciones de policía administrativa e investigadora; misión de mantenimiento del orden interno; participación en asuntos de desarrollo; eliminar la legislatura por aprobar promociones y estableció este deber bajo la FAN y el presidente; por último, unificó a la FAN en una única estructura de mando donde el comandante en jefe es el presidente. Estas expansiones militares también han significado un colapso en las instituciones diseñadas para controlar y administrar el sector militar, erosionando así el monopolio estatal en la materia. Estas transformaciones permitieron que la FAN fuera más autónoma de la supervisión política³¹.

El intento de golpe de 2002 representó un quiebre en los asuntos internos y democráticos, evidenció una profunda división dentro de la sociedad y los sectores militares, y mostró una división

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ TRINKUNAS, H., *op. cit.*, p. 1.

³⁰ TRINKUNAS, H., *Crafting Civilian Control of the Military in Venezuela: A Comparative Perspective*, Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 2005: 210; NORDEN, D., «Democracy in Uniform: Chávez and the Venezuelan Armed Forces», en ELLNER, S. y HELLINGER, D. (eds.), *Venezuelan Politics in the Chávez Era: Class, Polarization, and Conflict*, Nueva York, Lynne Rienner Publishers, 2003.

³¹ TRINKUNAS, H., *op. cit.*, 2005: 207-212.

crítica entre las facciones de las FAN³². Esto último es crucial, ya que los posicionó como un actor político relevante, al tiempo que evidenció cómo los últimos esfuerzos realizados para restaurar el control civil en los noventa estaban fracasando. Diferentes incidentes parecían indicar que las FAN ya no eran un aliado para el proyecto político del presidente. En este sentido: «Chávez retuvo el control de las FAN al ejercer su prerrogativa presidencial de promover a oficiales simpatizantes de su causa y expulsar a los sospechosos de oponerse a él»³³. Estos hechos y el creciente escepticismo hacia algunos sectores de su propia alma máter, fungieron como el insumo que conlleva a unas FAN progresivamente politizadas, permitiendo su utilización para fines políticos mientras deja en duda una democracia frágil y una desmoronada CMR.

A pesar de los intentos de Chávez de transformar unas FAN «deshonradas» y con el objetivo de despolitizarlas, el camino de la Revolución Bolivariana hizo todo lo contrario. En este sentido, Chávez asignó a oficiales militares —tanto en activo como en retiro— roles políticos civiles, así como intervino en los ascensos y asignaciones de oficiales y reorientó las misiones hacia la seguridad interna. Asimismo, la politización también ocurrió en aspectos más simbólicos, ya que con frecuencia vistió su uniforme militar en diferentes eventos, lo que generó críticas tanto de civiles como militares³⁴. Los cimientos de estas transformaciones se basaron en la idea central de una «Unión Cívico-Militar», un componente crucial dentro del proyecto político de Chávez. Esto estaría englobado dentro del artículo 326 constitucional que decreta el «principio de corresponsabilidad» en materia de seguridad nacional entre Estado y sociedad. Chávez crea así el Plan Bolívar 2000, un programa que ayudaría a incorporar las FAN en los asuntos internos (por ejemplo, infraestructura, sistemas de salud,

³² Para información detallada sobre los hechos del 11/04/2002, ver MÁRQUEZ, M., «Los relatos de nación en Venezuela como escenario de construcción y de disputa de la hegemonía del gobierno de Hugo Chávez (1999-2012)», en Repositorio Pontificia Universidad Javeriana, Colombia., pp 1-372, 2016.

³³ TRINKUNAS, H., *op. cit.*, 2005: 214.

³⁴ *Ibidem*, 210-212.

distribución de alimentos, etc.). Sin embargo, «el peligro radica no solo en la expansión del papel de los militares, sino en que dicha expansión se produjo al mismo tiempo que se desmantelaban los mecanismos institucionales de control civil»³⁵.

En 2005 la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas Nacionales (LOFAN) estableció la incorporación de dos «unidades especiales» autónomas a la FAN: Reserva Nacional (reserva militar) y Guardia Territorial, bajo la explicación gubernamental de que el objetivo era organizar a la población civil en la defensa del país (Ramos Pismataro y Otálvaro, 2007: 32). Esto, entendido como la base de las estrategias *coup-proofing* que paulatinamente evolucionarán hacia las Milicias³⁶. En 2007, Chávez planificó una reforma constitucional que se perdió en las urnas. Propuso la renovación de la FAN a la actual FANB³⁷, aunque este cambio no haya sido recogido en la constitución, ya que la transformación se hizo bajo la LOFANB en 2008³⁸. Este «rebranding ideológico» de la FANB adoptó el famoso lema «Patria, socialismo o muerte, venceremos» y es dentro de esta ley habilitante que nacen también las Milicias Bolivarianas.

Esta estructura civil se incorporó como la quinta división de la FANB, y contempla dos facciones: la Milicia Territorial (unidades de defensa territorial a nivel local) y los Cuerpos Combatientes (grupos de voluntarios que trabajan en instituciones públicas y privadas, capacitados para casos de emergencia). Según información oficial, tiene un carácter voluntario, no remunerado —aunque existen excepciones conocidas—, y los miembros cuentan con uniforme, entrenamiento y armas; sin embargo, este último supuestamente solo para actividades especiales. El comandante es el presidente a través del Comando Estratégico Operacional (CEO-

³⁵ *Ibidem*, 216.

³⁶ Ramos Pistamaro y Otálvaro, *op. cit.* pp. 32-37.

³⁷ Ver artículo 328 del Anteproyecto de Reforma Constitucional propuesto por Chávez en 2007.

³⁸ Decreto publicado en la Gaceta Oficial, n.º 6239, como parte de la ley habilitante especial otorgada al Presidente por la Asamblea Nacional.

FANB), y tiene una cadena de mando jerárquica presidida por un Comando General Central dirigido por oficiales militares³⁹.

Además del aumento paulatino del pretorianismo, estas milicias fueron criticadas en la medida en que representaron una militarización de la sociedad y la formación de una fuerza militar alineada políticamente, lo que alimentó más la idea de fortalecimiento de la guardia pretoriana, especialmente dado que la composición de las milicias refleja la principal base de apoyo de Chávez. Para éste representaron la idea del «pueblo en armas», quienes deben apoyar a la FANB «en caso de desastres naturales o amenazas externas (...) con deberes también en materia de seguridad pública»⁴⁰.

Se ha sugerido que este contexto también resultó en la creación y resurgimiento de diferentes grupos civiles de izquierda conocidos como Colectivos. Se consideran guardianes y defensores de los ideales de Revolución mientras algunos de ellos desarrollan e implementan estrategias para controlar —violentamente— áreas de Caracas y establecer su gobierno⁴¹. Han surgido diferentes reclamos que apuntan a que son grupos «parapoliciales» y «paramilitares», sin embargo, Chávez los reconoció como defensores de la revolución⁴². Aunque los orígenes de algunos de estos grupos como Tupamaros y La Piedrita se remontan a 1979 y 1985 respectivamente, otros Colectivos nacieron en 2001 cuando el gobierno creó los Círculos Bolivarianos —grupos comunales relacionados con la ideología gubernamental que tenían como objetivo construir y difundir las políticas de apoyo a Chávez—; más tarde conocidos

³⁹ STRØNEN, I., «Servants of the nation, defenders of la patria: The Bolivarian Militia in Venezuela», en *CMI Working Paper*, WP 2015:13, 2015.

⁴⁰ STRØNEN, I., «“A Civil-Military Alliance”: The Venezuelan Armed Forces before and during the Chávez era», en *CMI Working Paper*, WP 2016:4, 2016: 21.

⁴¹ WALLIS, D., «Venezuela violence puts focus on militant “colectivo” groups», en *Reuters*, 2014. Revisado el 22/08/2018; GARCÍA, D., «El papel clave que juega el Ejército en la crisis de Venezuela», en *BBC News*, 2017. Revisado el 17/06/2018; ROSANÍA, N., «Las milicias bolivarianas: el pueblo en armas», publicado en *El Espectador*, 2017. Revisado el 16/06/2018.

⁴² CASTRO, M., «Las milicias armadas siembran el terror en Venezuela», en *El País*, 2017.

como Colectivos. Hoy en día se cree que existe una membresía superpuesta entre Colectivos y Milicias.

3. La militarización de Venezuela en tiempos de chavismo sin Chávez

El paso de Chávez a Maduro en 2013 representó una nueva era dentro del ámbito del chavismo, especialmente dadas las condiciones en las que esto ocurrió. En términos de CMR, el control civil sobre asuntos y facciones militares se redujo severamente, desencadenando un aumento de la militarización dentro del Estado y la sociedad. Para algunos, el escenario actual del país, vuelve a situar a Venezuela de manera alarmante en el escenario de 1961 cuando recién comenzaba la era democrática⁴³. Este segmento analizará el impacto y las transformaciones de la creciente militarización que rápidamente se materializó bajo la primera presidencia de Maduro.

A) EL FORTALECIMIENTO DE LA FANB Y EL DETERIORO DE LA DEMOCRACIA

Las bases de las actuales CMR ciertamente se construyeron durante las presidencias de Chávez; sin embargo, la acentuación del militarismo ocurrió bajo Maduro. Esta militarización se produjo en tres ámbitos: a través de los diferentes cuerpos especiales de seguridad del Estado; en la sociedad; y dentro de la esfera política. Los dos primeros escenarios se abordarán en esta sección, mientras que el último se analizará en la siguiente.

La situación actual de Venezuela puede entenderse como una combinación de diferentes elementos, producto de la «desaparición física del caudillo (Chávez), además de una profunda crisis eco-

⁴³ RAMOS PISMATARO, F., «Los militares y el deterioro democrático en Venezuela Estudios», en *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 53, pp. 260-282., 2018:263

nómica y social»⁴⁴, reforzada por la escasez de artículos de primera necesidad —incluidos alimentos y medicinas—, persecución política, denuncias de violaciones de derechos humanos, entre otros. Así, considerando las condiciones heredadas de las presidencias de Chávez, resultaron en un rápido aumento de esquemas de pretorianismo moderno, y una facción de la sociedad civil armada —no muy controlada— provocando una reducción del monopolio de la fuerza del Estado.

Desde el inicio de la nueva era de Maduro se ha incrementado la presencia de militares activos y retirados. El malestar social y las protestas lideradas por sectores de oposición repercutieron en el régimen en la medida en que otorgó más poder a los servicios de inteligencia, extendiendo su rol a áreas más allá de la recolección y análisis de inteligencia. El servicio de inteligencia (SEBIN) ganó más poder y al mismo tiempo perdió los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas⁴⁵. El SEBIN es considerado una policía política, con participación directa en procedimientos polémicos como Operaciones de Liberación del Pueblo (OLP), que han levantado acusaciones de derechos humanos⁴⁶. Este fue también el caso de los servicios de inteligencia militar: Dirección General de Inteligencia Militar (DGIM) y Dirección General de Contrainteligencia Militar (DGCIM). Aunque desde el año 2000 los servicios de inteligencia no son exclusivos del sector militar, todavía visten uniformes de camuflaje que asemejan a una FAS. El SEBIN habría también propuesto la incor-

⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁵ JÁCOME, F., «Venezuela: ¿un nuevo tipo de régimen militar?», en *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 17: núm. 4, 2017: 45-48.

⁴⁶ Las OLP están destinadas a ser despliegues policiales que buscan reducir la criminalidad y la violencia en áreas de bajos ingresos. Las operaciones han contado con la participación de la GNB, la PNB, SEBIN, y extraoficialmente, con Colectivos. Los operativos han provocado numerosos casos reportados de violaciones de derechos humanos, aunque se desconoce la magnitud de los abusos cometidos. Véase HUMAN RIGHTS WATCH., «Poder Sin Límites. Redadas policiales y militares en comunidades populares y de inmigrantes en Venezuela», en informe de *Human Rights Watch*, 2016; INSIGHT CRIME FOUNDATION., «Report Highlights Abuses by Venezuela Intelligence Police», en informe de *InSight Crime*, 2017.

poración de miembros de Colectivos a su estructura, y según distintas fuentes; «estos individuos fueron entrevistados principalmente para recabar información sobre disidentes»⁴⁷. Maduro respaldó dicha propuesta de «Patriota Cooperante» en el plan de seguridad conocido como Plan Carabobo 2017-2021.

La militarización ya está inoculada en las entidades de seguridad del Estado, fortaleciendo el desarrollo de una guardia pretoriana. Esta expansión de roles tiene repercusiones en el deterioro de la democracia, además de reforzar el tema de la superposición de responsabilidades y roles entre los cuerpos de seguridad (FANB, policía y servicios de inteligencia). Maduro también transformó la policía a policía nacional bolivariana (PNB) para amalgamar el proceso de militarización, ajustando la cadena de mando para que fuera dirigida por militares activos —el ministro del Interior y el director general de la PNB—, e impuso un nuevo uniforme de camuflaje⁴⁸.

4. El pueblo en armas: la yuxtaposición de colectivos y milicias

El empoderamiento de las Milicias (respaldado por diferentes modificaciones realizadas a través de LOFANB) ha fortalecido las estrategias de la guardia pretoriana y ha profundizado la idea del «pueblo en armas». Las acusaciones que alegan violación constitucional han llevado a debatir la validez de sus prácticas —por ejemplo, el artículo 324 establece que solo las FAN puede usar armas—, al igual que han sido acusadas de tener afiliación política al PSUV. Su desarrollo se interpreta como una arista más de la politización de los cuerpos de seguridad del Estado⁴⁹.

⁴⁷ JÁCOME, F., *op. cit.*, 2017: 49.

⁴⁸ RAMOS PISMATARO, F., *op. cit.*, p. 267.

⁴⁹ JÁCOME, F., *Fuerza Armada, Estado y Sociedad Civil en Venezuela*, en Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, Fundación Friedrich Ebert, octubre de 2011:5.

Por otro lado, los Colectivos tienen trazas de paramilitarismo⁵⁰, configurando así un escenario armado multiactor configurado por FANB, SEBIN y grupos armados civiles⁵¹. Desde Maduro, el poder de estos grupos se ha incrementado, desarrollando un escenario de «un Estado dentro de un Estado». Para 2018 se señala que los colectivos controlaban más del 10% de las ciudades de Venezuela⁵². Informes de *InSight Crime* afirman que «el trabajo que realizan los Colectivos es servicios de seguridad para funcionarios gubernamentales, lo que les da acceso directo a recursos gubernamentales, pero también a armas»⁵³. Implicando que la fundación de estos grupos se debe en parte a la actividad delictiva, pero también a los recursos del Estado y a los negocios.

Al comienzo de la primera presidencia de Maduro, los datos del gobierno indicaron que había unas 400.000 personas en la Milicia, y la meta era llegar a 1.000.000 para 2019, aunque estas cifras ciertamente son cuestionadas por otras organizaciones que informan menos inscritos⁵⁴. Por otro lado, ninguna organización parece estimar de manera confiable el número aproximado de miembros de Colectivos. Durante mucho tiempo, la membresía superpuesta entre estos dos grupos armados civiles fue especulada y mantenida por testimonios locales, pero recientemente, en una carta conjunta dirigida al ministro de Defensa, los Colectivos parecen confirmarlo. En la misiva afirman: primero, su alianza política con el gobierno, Chávez, la revolución y el PSUV; segundo, su deber justificado como «pueblo en armas» ya que «todos somos parte de la gloriosa Milicia Nacional Bolivariana creada

⁵⁰ Residentes de las zonas controladas por estos grupos han manifestado que además de las actividades delictivas, están a cargo de la distribución y venta de alimentos y medicinas, la seguridad y la recaudación de impuestos para el tránsito de vehículos. Véase el informe de INSIGHT CRIME FOUNDATION., «Venezuela: ¿Un Estado mafioso?», en informe de *InSight Crime*, 2018.

⁵¹ *Ibidem*, 35

⁵² CASEY, N., TORRES, P., «Los colectivos venezolanos, las bandas de civiles armados que atacan a los manifestantes y defienden a Maduro», en *New York Times*, 2017.

⁵³ INSIGHT CRIME FOUNDATION, *op. cit.*, p. 27.

⁵⁴ STRØNEN, I., *op. cit.*, 2015: 4.

por nuestro comandante Chávez; así como también somos parte de la FANB»⁵⁵.

En definitiva, la creciente militarización en ámbitos políticos y civiles es clave para entender la regresión democrática del país. El plan de armamento civil iniciado por Chávez parece fortalecido con Maduro, sin embargo, parece estar fuera de control, reforzado por la crisis económico-social del país. La falta de acceso del Estado a algunas zonas del país, particularmente, dentro de Caracas, se hace cada vez más evidente con las OLP, afectando al monopolio estatal de la fuerza mientras las tasas criminales se disparan y la profesionalidad de las FANB parece corroerse y debilitarse. Estos sectores armados civiles pueden existir bajo la idea de contrapeso civil *coup-proofing*, sin embargo, esto está sucediendo en un escenario complejo, donde los grupos civiles no tienen la misma preponderancia que las FANB debido a la evidente asimetría de poder.

5. Evolución de la CMR de Venezuela en dos décadas

Tomando como referencia a Pion-Berlin y Martínez, la Tabla 16.1 muestra el rompecabezas de las CMR de Venezuela a través de seis dimensiones principales de análisis que nos ofrecen estos autores —poder militar, marco legal, instituciones de defensa, conocimiento, convergencia y efectividad; así como sus respectivos componentes y subcomponentes—⁵⁶. Un análisis pormenorizado de los diferentes indicadores de las seis áreas que integran las CMR nos permite hacer las siguientes concreciones.

⁵⁵ «Control Ciudadano: Maduro reduce drásticamente participación de militares en su gabinete», comunicado de prensa en *Asociación Civil Control Ciudadano*, 2018.

⁵⁶ PION-BERLIN y MARTÍNEZ, *op. cit.*, capítulo 1.

A) PODER MILITAR

Venezuela tiene un desempeño deficiente en términos de: (i) control civil y (ii) una estructura civil libre de penetración militar. De hecho, la administración de Maduro es el gobierno más militarizado desde la transición democrática, alcanzando el total de 43,75% de participación en los Ministerios; es decir: catorce puestos de treinta y dos, ocupados por doce militares en activo y dos militares retirados. Adicionalmente, otras fuentes sostienen que, si bien no existe información oficial, «decenas de militares ocupan posiciones estratégicas en instituciones gubernamentales»⁵⁷; lo que sin duda aumentará el poder militar dentro de las estructuras de políticas públicas, así como en términos de influencia en las decisiones. Los puestos gubernamentales de alto rango ocupados en gran parte por oficiales militares han fluctuado entre la presidencia de Maduro. Lo que en parte se puede explicar debido a los constantes y repentinos cambios y reconfiguraciones dentro de los miembros de su gabinete, que a su vez, pueden entenderse como estrategias *coup-proofing*. Además, los cargos desempeñados implican un control relevante en diferentes y sensibles áreas del gobierno, incluyendo el Ministerio de Defensa, el de Interior y Justicia y el de Comercio.

Las FANB también controlaban a la petrolera nacional (PDVSA), que dada la naturaleza del modelo económico, representa un área relevante para el ejercicio de control e influencia en las decisiones, contribuyendo así a construir un poder militar sin precedentes en Venezuela, deduciendo que los militares son los que toman las decisiones más importantes⁵⁸. Hasta el gobierno de Chávez, las FANB solo participaban en empresas relacionadas con suministros militares y empresas de defensa, una aseguradora para militares y dos empresas de servicios. Esto aumentó significativamente con Maduro, entre 2013 y 2017 se habrían creado catorce nuevas empresas militares, lo que constituye un total de veinte

⁵⁷ REYES, I., «El Gabinete de Nicolás Maduro es el más militarista en los últimos 17 años», publicado en *Efecto Cocuyo*, 2017.

⁵⁸ *Ibidem*.

Tabla 16

Evolución de los componentes que componen las relaciones Civiles Militares en Venezuela

Dimensiones	Componentes		Ninguno	Escaso	Modera do	Sustancial
Reducir Poder Militar	Políticas Públicas y Políticos	Selección de liderazgo		x		
		Selección de Políticas		x		
		Empresas de defensa pública	x			
	DDHH			x		
	Seguridad Interna	Rol Militar		x		
		Relación Militares-Policía			x	
	Defensa Externa				x	
Marco Legal	Derecho Constitucional			x		
	Leyes de seguridad y defensa			x		
	Ley de organización militar				x	
	Ley de Justicia Militar			x		
	Estados legales de excepción (emergencia, alarma y asedio)				x	
Instituciones de Defensa	Ministro de Defensa			x		
	Estado Mayor Conjunto			x		
	Consejo de Seguridad / Defensa Nacional				x	
	Comisiones de Defensa del Congreso			x		
Conocimiento	Educación Militar			x		
	Experiencia civil		x			
Convergencia	Visión de la sociedad de los militares			x		
	Avanzar hacia el modelo ocupacional			x		
	Reclutamientos no tradicionales				x	
	Comodidades discriminatorias			x		
Eficacia	Desarrollo de estrategias y evaluación				x	
	Transparencia y responsabilidad				x	
	Tamaño del gasto calibrado según las prioridades nacionales y de defensa					x
	Reducir y optimizar el tamaño militar para la defensa de la nación.		x			
	Misiones			x		
Pasar de militares reclutados a voluntarios.				x		

Fuente: Elaboración propia a partir del marco teórico de PION-BERLIN y MARTÍNEZ, *op. cit.*

empresas de las FANB para controlar áreas de producción como abastecimiento de agua, bancos, finanzas, uniformes, llantas, medios de comunicación, construcción, etc.⁵⁹.

En cuanto a derechos humanos, el escenario es aterrador. Frente a las numerosas protestas y disturbios, el gobierno involucró a la PNB, SEBIN y la FANB. Esto conllevó a organizaciones como *Human Rights Watch* a acusar reiteradamente al Estado de brutalidad y desproporcionalidad, siendo 2017 el año con mayores casos denunciados de represión estatal. Sin embargo, desde 2004, la Corte Suprema ha estado sujeta a control político y, por lo tanto, no actúa como un poder independiente, afectando los procesos de justicia⁶⁰.

La defensa externa de Venezuela está a cargo de su Comandante en Jefe, el presidente. De acuerdo con el artículo 323 de la constitución, el Consejo de defensa de la nación es el encargado de planificar los asuntos relacionados con la «defensa integral de la nación», el cual está integrado por el presidente, vicepresidente, ministro de Defensa y otros funcionarios de alto nivel; por lo tanto, está diseñado —en teoría— para ser controlado por civiles. El artículo 4.4 de la LOFANB establece que cualquier participación o coalición de las FANB con otros países bajo cualquier tratado o convenio debe ser aprobada explícitamente, por la Asamblea Nacional, extendiéndose así a las misiones de paz. Por lo tanto, esto también estaría diseñado por civiles.

B) MARCO LEGAL

El marco actual de Venezuela es el resultado de la reforma de 1999. A pesar de las estadísticas anteriores, la constitución sí contiene el principio de «subordinación» en el núcleo de las FAN, y

⁵⁹ ARMAS, M., «Con 20 empresas la FANB acapara el poder económico», en *Crónica Uno*, agosto de 2017.

⁶⁰ HUMAN RIGHTS WATCH, «Arremetida contra opositores. Brutalidad, tortura y persecución política en Venezuela», en informe de *Human Rights Watch*, 2017.

aunque no se explica, se puede inferir la presencia de control civil. Aunque la constitución no especifica la naturaleza del ministro de Defensa, es tradición, con una sola excepción en 2001-2002, que este cargo sea ocupado por un militar. La ley orgánica de la seguridad de la nación, define la cadena de mando, así como sus roles tanto en escenarios de defensa externa como de seguridad interna; sin embargo, esta ley no contempla los roles del ministro de Defensa. Por otro lado, la LOFANB, es la encargada de estipular los deberes, organización general, transporte militar, el sistema de ascenso, retiro, formación, doctrina y reglas de conducta de todos los integrantes de las FANB. Esta ley sí contempla las funciones del ministro de Defensa.

El código orgánico de justicia militar fue reformado en 1998 y presenta un marco legal preocupante, ya que entiende los delitos militares cometidos, no solo por un militar, sino también por civiles. Según la organización Foro Penal, entre abril y mayo de 2017, 2.815 personas habían sido detenidas durante protestas contra el gobierno de las cuales trescientos cuarenta y un civiles han sido presentados ante tribunales militares y ciento setenta y ocho están privados de libertad por orden de la justicia militar. Entre los delitos militares atribuidos a civiles, se encuentran: traición, rebelión, instigación a la rebelión, la extracción de materiales pertenecientes a las FANB y el ataque al centinela⁶¹.

La constitución contempla estados legales de excepción decretados por el presidente o el consejo de ministros, en circunstancias especiales que puedan afectar significativamente la seguridad de la nación. Esto debe ser aprobado por la Asamblea Nacional y la Corte Suprema de justicia, y las FANB pueden participar si así lo ordena. En 2016, mediante una ley habilitante que entró en vigor en 2016 y que para 2017 se extendería por séptima vez consecutiva, se ha activado por «emergencia económica», otorgando a los militares el control sobre la distribución de alimentos y ordenándole un despliegue cuando menos polémico.

⁶¹ CONTROL CIUDADANO, «ONG: Juicios militares a civiles violan Constitución y derechos humanos», comunicado de prensa en *Asociación Civil Control Ciudadano*, 2017.

C) INSTITUCIONES DE DEFENSA

Venezuela ha designado tradicionalmente militares como ministro de Defensa, la peculiaridad de Maduro es quizás la continuidad del actual ministro, Padrino López, quien se encuentra en el cargo desde 2014 mientras que los antecesores duraron uno o dos años en el cargo. Padrino, militar activo, era también comandante estratégico operativo de las FANB (CEOFANB) hasta 2017, por tanto, también fue el encargado de la planificación, dirección y control de las operaciones de las FANB. En última instancia, esto no solo refuerza el poder militar, sino que tampoco impide el funcionamiento de las FAS como una entidad separada.

Existe el Estado Mayor Conjunto que, según el artículo 22 de la ley de organización militar, se encarga de planificar y hacer avanzar al CEOFANB, así como de supervisar las operaciones. Lo supera en rango el comandante de la CEOFANB, que en este caso —por un tiempo considerable— es Padrino López. Se ha señalado que el Estado Mayor Conjunto se comporta como árbitro de los asuntos políticos nacionales⁶².

El Consejo de Defensa es el principal responsable de asesorar a los poderes públicos en materias relacionadas con la defensa y está integrado principalmente por civiles. En la primera administración de Maduro fue convocado en dos ocasiones por oportunidades especiales (2016 y 2017), pero no parece tener un rol muy relevante. La Asamblea Nacional también cuenta con una comisión especial de seguridad y defensa, la cual es controlada por diputados civiles electos, sin embargo, actualmente no puede cumplir con sus deberes de fiscalización y rendición de cuentas en materia militar ya que fue declarada, por Maduro, como inactiva políticamente al sustituido por la Asamblea Nacional constituyente impuesta.

⁶² CONTROL CIUDADANO, «Rocío San Miguel: Padrino López actúa como operador del PSUV en la FAN», en *Asociación Civil Control Ciudadano*, 2016.

D) CONOCIMIENTO

A partir de 2010, la academia militar se transformó en la Universidad Militar Bolivariana, entidad adscrita al Ministerio de Defensa y exclusiva para militares. Sin embargo, hay excepciones ya que los miembros civiles de las milicias pueden inscribirse. Si bien no existe información sobre la lista de profesores, se presume que no está dirigida exclusivamente por militares sino también por civiles. No obstante, el monopolio del conocimiento en defensa y seguridad está controlado exclusivamente por las diferentes academias y universidades militares. La universidad nacional experimental politécnica de las fuerzas armadas pertenece a la FANB y, por lo tanto, es supervisada por el ministerio de Defensa, es la única dirigida a población civil entre las universidades militares. Sin embargo, no incluye carreras ni cursos de seguridad y defensa, lo que impide que los civiles sigan una carrera en este campo.

E) CONVERGENCIA

Los niveles de confianza de la sociedad con respecto a la FANB, según informa Latinobarómetro, muestran una disminución dramática. En 2013 la mayoría de la sociedad (55%) confiaba en ellos —«alto nivel de confianza» un 32%—. En 2015 la mayoría (63%) no confiaba en ellos —«ninguna confianza» un 39% y en 2016 un 44%—. En 2020 tres cuartas partes de la población no confiaba en ellos, y más de la mitad no alberga ninguna confianza. Sin duda ha habido una transformación drástica en la visión de la sociedad⁶³.

Los venezolanos están presenciando el nivel más alto de militarización, lo que también se traduce en que la sociedad valore algunas misiones de los militares, como percibirlos como proveedores de necesidades básicas y desarrollo⁶⁴. El gobierno de Ma-

⁶³ LATINOBARÓMETRO, «Venezuela, confianza en las Fuerzas Armadas» en informe de *Latinobarómetro*, 2016. Para 2020, consulta *on line* en *Latinobarómetro.org*.

⁶⁴ GARCÍA, D., *op. cit.*

duro creó el Comando para el abastecimiento soberano, dirigido por el ministro de defensa, con el encargo de ejecutar las estrategias de abastecimiento de alimentos y distribución del CLAP; es decir, paquetes especiales de necesidades básicas entregados exclusivamente a personas inscritas bajo determinadas autoridades comunales. Padrino López ha manifestado que dicho comando «es un Estado Mayor que tiene más que rango ministerial»⁶⁵.

Si bien no existen estudios públicos, ni información oficial, sobre el tipo de modelo dentro de las FANB, se presume que el modelo institucional es mayoritariamente aceptado por sus integrantes. Quizás, una explicación razonable para el crecimiento del personal militar puede asociarse con las personas que encuentran a las FANB como un «refugio seguro» que proporciona un trabajo estable, seguridad, sistema de salud, un ingreso legal regular y alimentos. Desde 2001, Venezuela permite oficialmente el ingreso de mujeres cuyo proceso de inclusión fue suspendido en 1989⁶⁶. Sin embargo, no existen fuentes de información fiables sobre las admisiones de miembros LGTBQ.

F) EFICACIA

En cuanto al elemento de gasto militar, según un análisis realizado con datos de SIPRI y Control Ciudadano, para 2016, Venezuela era el primer importador de armas en América Latina. Sin embargo, las compras de Venezuela han experimentado un descenso de casi el 90% en 2015-2016 con respecto a 2013-2014, siendo Rusia quien representó hasta el 65% del total de armas compradas por Venezuela en la última década. China también ha sido uno de los principales contribuyentes a esta estadística, ya

⁶⁵ PROVEA, «Especial: los CLAP: 7 indicios de discriminación política», en informe de PROVEA, 2016.

⁶⁶ GOBIERNO BOLIVARIANO DE VENEZUELA, «Hace 15 años las mujeres regresaron a la Fuerza Armada Nacional Bolivariana», Ministerio del Poder Popular para la Comunicación e Información, 2016.

que fue el principal y básicamente el único país que vendió armas a Venezuela en 2016⁶⁷.

Venezuela no ha reducido su tamaño militar, sino que lo ha incrementado gradualmente. Según RESDAL, las FANB tienen 365.315 miembros, además, se han reportado un total de dos mil generales en activo⁶⁸. Finalmente, el servicio militar es voluntario, aunque los artículos 86 y 87 de la ley de conscripción y alistamiento militar establecen diferentes beneficios e incentivos para la prestación de servicios militares.

6. Conclusiones

Las CMR de Venezuela se encuentran en una etapa preocupante, como se muestra en el desarrollo de los eventos contemplados entre 1999 y 2018. Evidencia una militarización generalizada dentro del gobierno y la sociedad, y con un intervencionismo militar creciente en los asuntos políticos. Pese al escenario para 2018, la situación anterior a Chávez seguía siendo preocupante, ya que las FAS siempre se han mantenido como una constante en los asuntos políticos de Venezuela, todavía muy cercana a su pasado caudillista.

Esta investigación demuestra el alcance y el poder que las FANB mantiene en muchas áreas de Venezuela, especialmente tomando en cuenta el resultado de los primeros tres componentes del marco analítico; en el que se establece que a pesar de que el gobierno no está administrado por una Junta Militar, todavía mantiene un rol importante que puede llegar a suprimir el poder civil. Por lo que, las FANB están posicionadas como un pilar esencial para la preservación de la Revolución Bolivariana — como proyecto político— en el poder.

⁶⁷ GARCÍA, D., «Dónde compra Venezuela sus armas y cuál será el impacto real del embargo impuesto por la Unión Europea», en *BBC News*, 2017b.

⁶⁸ LA PRENSA, «Conozca la Fuerza Armada de Venezuela, un poderoso actor político y económico», en *La Prensa*, 2017; EL NACIONAL, «Venezuela: Un Ejército con 2.000 generales, frente a los 900 de EE UU», en *El Nacional*, 2017.

La aplicación del marco analítico muestra que un 54% de las CMR están bajo «poco control civil», mientras que un 32% están en un «moderado control civil» y el panorama parece que no va a mejorar en el corto plazo, al contrario, parece aumentar rápida y significativamente. Evidenciando que los esfuerzos para la transición a la democracia siempre pueden ser revertidos.

Después del Golpe de Estado de 2002, el chavismo ha incrementado las medidas de seguridad para permanecer en el poder, las estrategias *coup-proofing* han funcionado para prevenir que facciones militares accedan al poder o atenten frente al gobierno. En este sentido, ha empleado un sistema político de lealtad para promover a sus soldados y recompensarlos con posiciones políticas, desarrollando así una robusta guardia pretoriana. Adicionalmente, la creación de las milicias y el apoyo a los Colectivos puede ser interpretado como un contrapeso a las FANB. Ambas partes —civil y militar— funcionando como diferentes capas de guardias pretorianas que están ideadas como una estrategia de *coup-proofing*.

A su vez, algunas facciones de los *Colectivos* han desarrollado una doble lealtad hacia la *Revolución Bolivariana* en el sentido que parecen aceptar a Maduro como su líder mientras todavía reconocen a Chávez como el «corazón» del proyecto político, lo cual afecta al control del gobierno en tiempos de profunda crisis económica y social. Esto puede explicar la situación en la cual se encuentran algunas facciones que consiguen mayor control de sus territorios, mientras se fortalecen los lazos con los cuerpos de seguridad estatales. El impacto de las estrategias de armar a los civiles, el alcance que pueda tener la brecha entre la sociedad y los militares, así como la militarización del aparato de seguridad del Estado, permanecen como asuntos todavía poco explorados, que se perfilan como áreas de estudio significativas que deben ser revisadas imperativamente.

Bibliografía

- ARMAS, M., «Con 20 empresas la FANB acapara el poder económico», en *Crónica Uno*, agosto de 2017. Revisado el 17/06/2018, disponible en <https://cronica.uno/20-empresas-la-fanb-acapara-poder-economico/>.
- BAUSCH, A. W., «Coup-proofing and military inefficiencies: an experiment», en *International Interactions*, 44(1), 1-32, 2018.
- BELKIN, A. y SCHOFER, E., «Toward a structural understanding of coup risk», *Journal of Conflict Resolution*, 47, 594-620, 2003.
- BLAND, D. L., «A unified theory of civil-military relations», en *Armed Forces & Society*, 26(1), 7-25, 1999.
- BÖHMELT, T y PILSTER, U., «Do Democracies Engage Less in Coup-Proofing? On the Relationship between Regime Type and CMR», en *Foreign Policy Analysis*, 8(4), 355-372, 2012.
- BURK, J., «Theories of Democratic Civil-Military Relations», en *Armed Forces & Society*, 29 (1), 2002.
- CASEY, N., TORRES, P., «Los colectivos venezolanos, las bandas de civiles armados que atacan a los manifestantes y defienden a Maduro», en *New York Times*, 2017. Revisado el 21/08/2018, disponible en <https://www.nytimes.com/es/2017/04/22/colectivos-venezuela-nicolas-maduro/>.
- CASTRO, P., «El caudillismo en América Latina, ayer y hoy», en *Política y cultura*, (27), 9-29, 2007.
- CASTRO, M., «Las milicias armadas siembran el terror en Venezuela», en *El País*, 2017. Revisado el 21/08/2018, disponible en https://elpais.com/internacional/2017/04/26/actualidad/1493159838_141130.html.
- CONTROL CIUDADANO., «Rocío San Miguel: Padrino López actúa como operador del PSUV en la FAN», en *Asociación Civil Control Ciudadano*, 2016. Revisado el 17/06/2018, disponible en <http://www.controlciudadano.org/noticias/rocio-san-miguel-padrino-lopez-actua-como-operador-del-psuv-en-la-fan>.
- «Universidad Militar de Venezuela conmemoró su sexto aniversario», comunicado de prensa en *Asociación Civil Control Ciudadano*, 2016b. Revisado el 17/06/2018, disponible en <http://www.controlciudadano.org/noticias/universidad-militar-de-venezuela-conmemoro-su-sexto-aniversario>.
- «ONG: Juicios militares a civiles violan Constitución y derechos humanos», comunicado de prensa en *Asociación Civil Control Ciudadano*, 2017. Revisado el 16/06/2018, disponible en <http://www>.

- controlciudadano.org/noticias/ong-juicios-militares-a-civiles-violan-constitucion-y-derechos-humanos.
- «Control Ciudadano: Maduro reduce drásticamente participación de militares en su gabinete», comunicado de prensa en *Asociación Civil Control Ciudadano*, 2018. Revisado el 16/06/2018, disponible en <http://www.controlciudadano.org/noticias/nota-de-prensa-control-ciudadano-maduro-reduce-drasticamente-participacion-de-militares-en-su-gabinete>.
 - «Colectivos rechazaron las palabras de Padrino López por “no aguantar la presión de la derecha”», en *Asociación Civil Control Ciudadano*, 2018b. Revisado el 25/08/2018, disponible en <https://www.controlciudadano.org/noticias/colectivos-rechazaron-las-palabras-de-padrino-lopez-por-no-aguantar-la-presion-de-la-derecha>.
- CLAUSEWITZ, C. von, *De la Guerra*, Madrid, Ministerio de Defensa de España, 1999.
- EL NACIONAL, «Venezuela: Un Ejército con 2.000 generales, frente a los 900 de EE UU», en *El Nacional*, 2017. Revisado el 18/06/2018, disponible en http://www.el-nacional.com/noticias/mundo/venezuela-ejercito-con-2000-generales-frente-los-900_197687.
- GARCÍA, D., «El papel clave que juega el Ejército en la crisis de Venezuela», en *BBC News*, 2017. Revisado el 17/06/2018, disponible en <http://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-39892338>.
- «Dónde compra Venezuela sus armas y cuál será el impacto real del embargo impuesto por la Unión Europea», en *BBC News*, 2017b. Revisado el 17/06/2018, disponible en <http://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-41978949>.
- GOBIERNO BOLIVARIANO DE VENEZUELA, «Hace 15 años las mujeres regresaron a la Fuerza Armada Nacional Bolivariana», Ministerio del Poder Popular para la Comunicación e Información, 2016. Revisado el 18/06/2018, disponible en <http://minci.gob.ve/2016/02/hace-15-anos-las-mujeres-regresaron-a-la-fuerza-armada-nacional-bolivariana/>.
- HUMAN RIGHTS WATCH, «Poder Sin Límites. Redadas policiales y militares en comunidades populares y de inmigrantes en Venezuela», en informe de *Human Rights Watch*, 2016. Revisado el 22/08/2018, disponible en <https://www.hrw.org/es/report/2016/04/04/poder-sin-limites/redadas-policiales-y-militares-en-comunidades-populares-y-de>.
- «Arremetida contra opositores. Brutalidad, tortura y persecución política en Venezuela», en informe de *Human Rights Watch*, 2017. Revisado el 16/06/2018, disponible en <https://www.hrw.org/es/re>

- port/2017/11/29/arremetida-contra-opositores/brutalidad-tortura-y-persecucion-politica-en.
- HUNTINGTON, S. P., *El soldado y el Estado. Teoría política de las relaciones cívico-militaresm*, Buenos Aires, Grupo Editores Latinoamericano, 1995.
- JANOWITZ, M., *El soldado profesional*, Madrid, Ministerio de Defensa, 1990.
- INSIGHT CRIME FOUNDATION, «Report Highlights Abuses by Venezuela Intelligence Police», en informe de *InSight Crime*, 2017. Revisado el 09/02/2018, disponible en <https://www.insightcrime.org/news/brief/report-highlights-abuses-venezuela-intelligence-police/>.
- «Venezuela: ¿Un Estado mafioso?», en informe de *InSight Crime*, 2018. Revisado el 21/08/2018, disponible en <https://www.insightcrime.org/wp-content/uploads/2018/05/Venezuela-Estado-mafioso-InSight-Crime-Observatorio-de-crimen-organizado.pdf>.
- JÁCOME, F., *Fuerza Armada, Estado y Sociedad Civil en Venezuela*, en Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, Fundación Friedrich Ebert, octubre de 2011.
- «Venezuela: ¿un nuevo tipo de régimen militar?», en *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 17, Núm. 4, pp. 44-52, 2017.
- KORNBLITH, M., «Del puntofijismo a la quinta república: elecciones y democracia en Venezuela», *Colombia Internacional*, núm. 58, julio-diciembre, 2003, pp. 160-194
- LATINOBARÓMETRO., «Venezuela, confianza en las Fuerzas Armadas», en informe de *Latinobarómetro*, 2016. Revisado el 18/06/2018, disponible en <http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>.
- LA PRENSA, «Conozca la Fuerza Armada de Venezuela, un poderoso actor político y económico», en *La Prensa*, 2017. Revisado el 18/06/2018, disponible en https://www.prensa.com/mundo/Conozca-Fuerza-Armada-Venezuela-economico_0_4819768001.html.
- LINZ, J. J., *Totalitarian and authoritarian regimes*, en Lynne Rienner Publishers, 1-342, 2000.
- MARTÍNEZ, J. H., «El papel del movimiento Quinta República en la recomposición del régimen político venezolano (1998-2000)», en *Historia Actual Online* (HAO), (33), 21-34, 2014.
- MÁRQUEZ, M., «Los relatos de nación en Venezuela como escenario de construcción y de disputa de la hegemonía del gobierno de Hugo Chávez (1999-2012)», en *Repositorio Pontificia Universidad Javeriana*, Colombia., pp 1-372, 2016.

- NORDEN, D., «Democracy in Uniform: Chávez and the Venezuelan Armed Forces», en ELLNER, S. y HELLINGER, D. (eds.), *Venezuelan Politics in the Chávez Era: Class, Polarization, and Conflict*, Nueva York, Lynne Rienner Publishers, 2003
- OWENS, M., «Civil-Military Relations», en *Oxford Research Encyclopedia of International Studies*, 2010.
- PERLMUTTER, A., «The Praetorian State and the Praetorian Army: Toward a Taxonomy of Civil-Military Relations», en *Developing Politics. Comparative Politics*, 1(3), 382-404, 1969.
- PION-BERLIN, D., MARTÍNEZ, R., *Soldiers, Politicians and Civilians. Reforming Civil Military Relations in Democratic Latin America*. Cambridge University Press, 2017.
- PROVEA, «Especial: los CLAP: 7 indicios de discriminación política», en informe de PROVEA, 2016. Revisado el 18/06/2018, disponible en <https://www.derechos.org.ve/investigacion/los-clap-7-indicios-de-discriminacion-politica>.
- QUINLIVAN, J. T., «Coup-proofing: Its Practice and Consequences in the Middle East», *International Security* (1999) 24 (2): 131-165. <https://doi.org/10.1162/016228899560202>.
- RAMOS PISMATARO, F., «Los militares y el deterioro democrático en Venezuela Estudios», en *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 53, pp. 260-282., 2018. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n53a12>.
- RAMOS PISMATARO, F. y OTÁLVARO, A., «La Fuerza Armada Nacional en la Revolución Bolivariana», en *Desafíos*, vol. 18, enero-junio, pp. 12-49, 2008.
- REYES, I., «El Gabinete de Nicolás Maduro es el más militarista en los últimos 17 años», publicado en *Efecto Cocuyo*, 2017. Revisado el 16/06/2018, disponible en <http://efectococuyo.com/politica/el-gabinete-de-nicolas-maduro-es-el-mas-militarista-de-los-ultimos-17-anos/>.
- ROSANÍA, N., «Las milicias bolivarianas: el pueblo en armas», publicado en *El Espectador*, 2017. Revisado el 16/06/2018, disponible en <https://www.elespectador.com/opinion/las-milicias-bolivarianas-el-pueblo-en-armas-columna-706780>.
- SCHIFF, R. L., «Civil-military relations reconsidered: A theory of concordance», en *Armed Forces & Society*, 22(1), 7-24, 1995.
- STRØNEN, I., «Servants of the nation, defenders of la patria: The Bolivarian Militia in Venezuela», en *CMI Working Paper*, WP 2015:13, 2015.
- «A Civil-Military Alliance”: The Venezuelan Armed Forces before and during the Chávez era», en *CMI Working Paper*, WP 2016:4, 2016.

- TORRES, J. H. M., «El papel del movimiento Quinta República en la recomposición del régimen político venezolano (1998-2000)», en *Historia Actual Online* (HAC), (33), 21-34, 2014.
- TRINKUNAS, H., «Civil-Military Relations in Venezuela after 11 April: Beyond Repair?», en *Strategic Insights*, Center for Contemporary Conflict (CCC), 2002.
- Crafting Civilian Control of the Military in Venezuela: A Comparative Perspective*, Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 2005.
- WALLIS, D., «Venezuela violence puts focus on militant “colectivo” groups», en *Reuters*, 2014. Revisado el 22/08/2018, disponible en <https://www.reuters.com/article/venezuela-protests-colectivos/venezuela-violence-puts-focus-on-militant-colectivo-groups-idUSL2N0LI14W20140213>.

■ Relación de autores

Atance, Daniella Lilliu

Graduada de Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana, especialista en Crimen Organizado Transnacional del Instituto General Gutiérrez Mellado y Máster en Seguridad Internacional del Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI), Becaria 2020 de la Sección Defensa, Seguridad pública y democracia de Latin America Studies Association (LASA). Durante su trayectoria profesional ha desarrollado una especial atención en asuntos de seguridad, inteligencia, fuerzas armadas, conflictos y transiciones democráticas. Sus publicaciones abordan temas como la exploración de Memoria Histórica militar durante el proceso de paz en Colombia, al igual que en relaciones internacionales de Venezuela desde diversas ópticas de seguridad. Actualmente se encuentra dedicada al análisis de big data dentro del ámbito de ciberseguridad.

E-mail: dlilliu1@gmail.com

Benítez Manaut, Raúl

El autor es Investigador del Centro de Investigaciones sobre América del Norte, de la Universidad Nacional Autónoma de

México desde el año 2000 y presidente de la organización civil Colectivo de Análisis de la seguridad con Democracia A.C. (www.casede.org). Sus investigaciones se centran en el estudio de la seguridad nacional y fuerzas armadas de México, la geopolítica de América del Norte y procesos de paz comparados. Entre sus publicaciones sobresalen *La teoría Militar y la Guerra civil en El Salvador* (UCA editores, San Salvador 1989); es coautor del *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México* (ediciones 2009, 2012, 2016 y 2020); su último libro como co-editor es *Fuerzas Armadas, Guardia Nacional y violencia en México* (Fundación Friedrich Ebert y CASEDE, México, 2021).

E-mail: raulmanaut@hotmail.com; manaut@unam.mx

Brandão, Priscila Carlos

Doctora en Ciencias Políticas y Profesora de la Universidad Federal de Minas Gerais. Investiga las Instituciones Políticas Coercitivas Contemporáneas, trabajando principalmente en temas sobre dictadura militar y comunidad de inteligencia en América Latina. Desarrolló investigaciones sobre la implementación del Sistema de Inteligencia de Seguridad Pública Brasileño/SISP y sobre la institucionalización de la Policía Federal. Coordinó el primer Curso de Especialización en Inteligencia de Seguridad Pública de la Secretaría Nacional de Seguridad Pública de Brasil. Fue consultora del Gobierno Federal en el proceso de elaboración de políticas para el área de Inteligencia de Seguridad. Actualmente es líder del Directorio de Investigaciones «Inteligencia Gubernamental» del CNPQ, coordinadora del Centro de Estudios de Inteligencia Gubernamental de la UFMG. Autora de los libros: *SNI e ABIN, uma leitura dos Serviços Secretos brasileiros ao Longo do Século XX*, *Serviços Secretos e Democracia no Cone Sul* e *Inteligência de Segurança Pública: teoria e prática no combate à criminalidade*, coordinado junto al politólogo Marco Cepik.

E-mail: priscilahis@gmail.com

Bueno, Alberto

Profesor de Ciencia Política de la Universidad de Jaén. Dr. Por la Universidad de Granada. Sus principales líneas de investigación se orientan al campo de los Estudios Estratégicos, las políticas de defensa y las relaciones civiles-militares, manteniendo otra área de investigación sobre prospectiva estratégica. Ha sido profesor contratado en la Universidad de Leipzig e investigador visitante en el Instituto Español de Estudios Estratégicos, el Institut für Politikwissenschaft de la Universidad de Leipzig y el Instituto Português de Relações Internacionais de la Universidad Nueva de Lisboa. Participa como investigador en el proyecto de I+D (2020-2023) del Ministerio de Ciencia español: «Repensando el papel de las FAS ante los nuevos desafíos a la seguridad» y participó en el programa de investigación prospectivo Panorama de Tendencias Geopolíticas Horizonte 2040, liderado por el Instituto Español de Estudios Estratégicos.

E-mail: cabueno@ujaen.es

Dammert, Lucía

Socióloga, Doctora en Ciencia Política en la Universidad de Leiden, Holanda. Ha trabajado en instituciones académicas en Estados Unidos, Argentina, y Chile. En la actualidad es Profesor Titular de la Facultad de Humanidades de la Universidad de Santiago de Chile. Ha publicado artículos y libros sobre participación comunitaria, seguridad ciudadana, conflictividad social y temas urbanos en revistas nacionales e internacionales.

En el plano de la gestión pública ha participado de programas de seguridad ciudadana en diversos países de la Región. Miembro de la Junta Directiva del Instituto de Investigación sobre Desarme de Naciones Unidas (UNIDIR), del Directorio del Centro de Pensamiento Espacio Público, de la División Américas de Human Rights Watch, y de la Organización no gubernamental Asuntos del Sur. Es parte del Consejo Asesor en Temas de Desarme del Secretario General de Naciones Unidas para el período 2017-2021.

E-mail: lucia.dammert@usach.cl

Diamint, Rut

Investigadora Principal de CONICET y profesora del Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales de la Universidad Torcuato Di Tella. Se especializa en temas de democracia, derechos humanos, seguridad internacional y cuestiones militares. Sus últimos libros son *Sin Rumbo. Estrategias de defensa en América Latina* (Universidad Sergio Arboleda 2021) y *Demócratas o usurpadores. Un análisis de líderes sudamericanos*, co-autora Laura Tedesco (EUDEBA, 2019).

E-mail: rutd@utdt.edu

Figueroa, Pamela

Dra. En Estudios Políticos y Sociales (IDEA-USACH), *Master of Arts* en Estudios Latinoamericanos (Georgetown University). Actualmente es profesora asociada del Instituto de Estudios Avanzados de la Universidad de Santiago y Coordinadora Académica del Observatorio Nueva Constitución. Especialista en gobernabilidad democrática, seguridad multidimensional y diseños institucionales, tiene amplia experiencia académica y en políticas públicas. Entre 2014 y 2018 fue Jefa de la División de Estudios del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, siendo una de las coordinadoras del Proceso Constituyente Abierto a la Ciudadanía impulsado por la Presidenta Michelle Bachelet. Además, coordinó el diseño y ejecución de las reformas políticas llevadas a cabo en Chile entre 2014 y 2018. En 2019 fue parte de la Mesa Técnica del actual Proceso Constituyente de Chile. Es parte de la Red de Politólogas e integrante del Consejo Asesor del Observatorio de Reformas Políticas (UNAM-OEA). Autora de diversos libros y publicaciones académicas, entre los que destaca su libro «Gobernabilidad Democrática y Seguridad» publicado en 2020 por la editorial Tirant lo Blanch (Valencia, España).

E-mail: pamela.figueroaru@usach.cl

García Gallegos, Bertha

Dra. En Ciencias Sociales con especialidad en Sociología (COLMEX). Profesora de la Escuela de Sociología, Facultad de Ciencias Humanas de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE). Directora del Programa Relaciones Civil-Militares de la PUCE y del Boletín Democracia, Seguridad y Defensa.

E-mail: bjgarcia@uio.satnet.net

Jenne, Nicole

Profesora asociada de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Ciencia Política. Es doctora en Ciencia Política por el European University Institute, Florencia. Su investigación se centra en diferentes aspectos de la seguridad internacional en Sud América y el Asia Pacífico, las operaciones de paz y el uso de las fuerzas armadas. Sus publicaciones recientes incluyen «The domestic origins of no-war communities», *Journal of International Relations and Development* 24 (1), 2021, y, con Fiorella Ulloa, «Female Peacekeepers: UNSC Resolution 1325 and the Persistence of Gender Stereotypes in the Chilean Armed Forces», *International Peacekeeping*, 28 (1), 2021.

E-mail: njenne@uc.cl

Kalil, Suzeley

Profesora de la Universidade Estadual Paulista (UNESP), investigadora del Conselho Nacional de Pesquisa (Pq2-CNPq) y del Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES). Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-0354-9675> e Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4199391566417502>.

E-mail: suzeley.kalil@unesp.br

Kussrow, Samanta

Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Desde 2008 se ha desempeñado como asistente principal de investigación en RESDAL y ha sido la Coordinadora de las últimas cuatro ediciones del Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe, desde 2010. También ha coordinado las ediciones del Índice de Seguridad Pública (2011, 2013 y 2015), participando como investigadora principal en los trabajos de campo en Centroamérica. Ha participado en diversos eventos en materia de seguridad y defensa en la región, como la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (X y XII CMDA) y en las Reuniones de Ministros en Materia de Seguridad Pública de las Américas (MISPA IV y MISPA VII) entre otras.

E-mail: samanta@resdal.org

Martínez, Rafa

Catedrático de Ciencia Política y Administración de la Universidad de Barcelona. Premio Nacional de Investigación de la Paz, Seguridad y Defensa del Ministerio de Defensa de 2003. Ha sido investigador visitante en Fondation Nationale des Sciences Politiques in Paris (Francia) y en la Universidad de California-Riverside. Vicerrector de la Universidad de Barcelona (2008-2009 y 2016-2018). Entre sus publicaciones más relevantes figuran los libros: *La seguridad desde las dos orillas* (2006) con Joseph S. Tulchin (Ed. CIDOB), *Los mandos de las Fuerzas armadas españolas del siglo XXI* (2007) (Ed. CIS), una obra que ha ganado el premio al mejor libro del año por la AECPA en 2007, *Debating Civil-Military Relations in Latin America* (2013) con David Mares (Ed. Sussex Academic Press) cuyo capítulo «Objectives for democratic consolidation in armed forces» obtuvo el premio de la AECPA 2015 al mejor capítulo publicado en 2014/2015 y *Soldiers, politicians and civilians. Reforming Civil-Military Relations in Democratic Latin America* (2017) con David Pion-Berlin (Ed. Cam-

bridge University Press) ganador del premio «Giuseppe Caforio» de ERGOMAS al mejor libro.

E-mail: rafa.martinez@ub.edu

Maydeu-Olivares, Sergio

Investigador asociado del CIDOB, así como docente de geopolítica y prospectiva en asuntos públicos. Entre sus áreas de investigación está el estudio y análisis de conflictos armados, la seguridad internacional y los estudios humanitarios. Ha trabajado en la gestión de proyectos y en la dirección en distintas organizaciones no gubernamentales en América Latina y España. Asimismo, ha desarrollado proyectos de evaluación y de consultoría técnica para centros de investigación y diferentes administraciones públicas españolas y europeas, en el ámbito de las migraciones, violencias urbanas y sector educativo. Como analista internacional, es colaborador de varios centros de investigación, medios de comunicación y portales de opinión. Licenciado en Historia por la Universitat Rovira i Virgili, con un Posgrado como Agente de Desarrollo Internacional y Diplomado en Estudios Avanzados en Estudios Europeos.

E-mail: smaydeu@gmail.com

Molina Gabriel, Rafael Antonio

Coordinador de programas del Instituto Nacional Demócrata (NDI) en El Salvador, doctorando en Derecho y Ciencia Política en la Universidad de Barcelona. Obtuvo su Diploma de Estudios Avanzados (DEA) en Ciencia Política en la Universidad de Salamanca con el apoyo de la «Beca Santander/Universidad de Salamanca». Tiene una Licenciatura en Ciencias Jurídicas por la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA) y especialización en políticas públicas con enfoque de derechos humanos. Con ayudas para la investigación del Consejo Latinoamericano en Ciencias Sociales (CLACSO) y del Consorcio Global para la

Transformación de la Seguridad (CGTS) ha publicado artículos sobre seguridad pública en El Salvador. Sus líneas de investigación son: fuerzas armadas, políticas públicas y memoria histórica, democracia.

E-mail: postrede@yahoo.com; twitter: [@postrede](https://twitter.com/postrede)

Perocco, Juan Ignacio

Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario. Becario doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) de Argentina, cursando dicha instancia de posgrado en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la misma Universidad Nacional de Rosario. Docente e investigador del Área de Estudios Internacionales de la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín. Docente en la licenciatura de Relaciones Internacionales de la Universidad Austral. Coordinador del Grupo de Jóvenes Investigadores del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata. Supervisor en el Observatorio Sudamericano de Defensa y Fuerzas Armadas de la Universidad Nacional de San Martín, en red con la *Universidade Federal de São Paulo*. Miembro del Centro de Estudios de Política Internacional (CEPI) de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

E-mail: juanignacio.percoco@gmail.com

Rivera, Samuel

Doctor en Ciencias Sociales y Humanas (*Cum Laude*) de la Pontificia Universidad Javeriana. Profesor Titular y Líder Grupo de Investigación Masa Crítica Escuela Superior de Guerra «General Rafael Reyes Prieto» (Colombia).

E-mail: samuel.rivera@esdegue.edu.co

Sampo, Carolina

Investigadora Adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) de Argentina. Profesora adjunta regular de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Coordinadora del Centro de Estudios sobre Crimen Organizado Transnacional (CeCOT) y profesora del doctorado del Instituto de Relaciones Internacionales (IRI) de la Universidad Nacional de La Plata. Doctora en Ciencias Sociales y politóloga por la UBA, magíster en Estudios Internacionales por la Universidad Torcuato Di Tella.

E-mail: carosampo@gmail.com

Tedesco, Laura

Profesora de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Vicedecana de Humanidades en Saint Louis University (Madrid Campus). Se especializa en liderazgo político en América Latina. Su último artículo ha sido publicado por la Revista Deusto de Derechos Humanos en junio de 2020, titulado *Violación de derechos humanos en Cuba ¿Alta o baja intensidad?*, co-autora Rut Diamint. *Deusto Journal of Human Rights* (2020) n.5: 215-241.

E-mail: laura.tedesco@slu.edu

Ugarte, José Manuel

Doctor en Derecho de la Universidad de Buenos Aires en la que es asimismo Profesor consulto de Derecho Administrativo y profesor de la Maestría en Derecho Administrativo. Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad Católica de Santiago del Estero. Profesor en la Universidad Nacional de la Defensa. Se ha desempeñado como asesor parlamentario (1984-2009) sucesivamente en la Cámara de Diputados de la Nación y en el Senado de la Nación habiendo sido corredactor de las Leyes de Defensa Nacional y de Seguridad Interior. Se desempeñó como *Verification Officer* de la Misión de las Naciones Unidas en Guatemala. Par-

ticipó en el programa *Justice in Transition* de Harvard University. Autor, entre otros libros, de *Seguridad Interior* (1990), *Legislación de Inteligencia* (2001), *Los conceptos jurídicos y políticos de la seguridad y la defensa* (2005), *El Control Público de la Actividad de Inteligencia en América Latina* (2012), coeditor junto con David Pion-Berlin, de *Organización de la Defensa y Control Civil de las Fuerzas Armadas en América Latina*, 2013, coeditor junto con la Dra. Bertha García Gallegos de *Los macro y micro desafíos de la seguridad en democracia* (2018).

E-mail: jmugarte@derecho.uba.ar



