



Wolf Grabendorff
Editor

MILITARES Y GOBERNABILIDAD

¿Cómo están cambiando las relaciones
cívico-militares en América Latina?

FRIEDRICH
EBERT 
STIFTUNG

MILITARES Y GOBERNABILIDAD

¿Cómo están cambiando las relaciones
cívico-militares en América Latina?

Wolf Grabendorff
Editor

MILITARES
Y
GOBERNABILIDAD

¿Cómo están cambiando las relaciones
cívico-militares en América Latina?

FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG EN COLOMBIA (FESCOL)

Calle 71 n° 11-90

Bogotá

Teléfono (57 1) 347 30 77

<http://www.fes-colombia.org>

PRIMERA EDICIÓN

Bogotá, septiembre de 2021

ISBN 978-958-8677-51-4

COORDINACIÓN EDITORIAL

Catalina Niño Guarnizo

Juan Andrés Valderrama

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Ángela Lucía Vargas

CARÁTULA

Daniela Rojas

IMPRESIÓN

Cima Gráfica

Las opiniones expresadas en este libro son de responsabilidad de los autores
y no traducen necesariamente el pensamiento de la Friedrich-Ebert-Stiftung
en Colombia (Fescol).

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	XV
---------------------------	-----------

KRISTINA BIRKE DANIELS / CATALINA NIÑO

¿UN NUEVO PAPEL PARA LOS MILITARES?

UNA INTRODUCCIÓN A LAS RELACIONES CÍVICO-MILITARES EN AMÉRICA LATINA.....	XIX
--	------------

WOLF GRABENDORFF

La ampliación de tareas de las fuerzas armadas como tensión
adicional en la relación entre civiles y militaresxxi

¿Las tensiones cívico-militares como parte de la cultura política?xxiv

La vana búsqueda de un modelo regional
para la reforma del sector de la seguridad..... xxviii

Perfiles nacionales y regionales en la regiónxxx

PERFILES NACIONALES

1

MILITARIZACIÓN CON RESPALDO POPULAR.

LA TRANSICIÓN MILITAR EN MÉXICO, 2000-2020	3
---	----------

RAÚL BENÍTEZ MANAUT.....3

Introducción..... 3

Las Fuerzas Armadas en la transición a la democracia:
de Carlos Salinas de Gortari a Enrique Peña Nieto4

La guerra al narcotráfico: 2007-2020	8
La contradictoria relación AMLO-Fuerzas Armadas: del conflicto a la necesidad mutua	12
Las misiones y la nueva relación cívico-militar: la construcción de la Guardia Nacional	16
Las difíciles relaciones militares-sociedad civil	26
Conclusiones: militarizando con respaldo popular	28
LA TRANSFORMACIÓN DE LAS RELACIONES CÍVICO-MILITARES EN CENTROAMÉRICA	35
ORLANDO J. PÉREZ	
Democratización y relaciones cívico-militares en el periodo posconflicto.....	37
Militarización de las funciones policiales.....	45
Conclusión	49
RELACIONES CÍVICO-MILITARES EN REPÚBLICA DOMINICANA.....	53
LILIAN BOBEA	
Fuerzas Armadas y sociedad: militarización y recomposición cívico-militar en República Dominicana.....	54
República Dominicana: el ratón que ruge	57
La expansión de los parámetros misionales y doctrinales de las FF.AA. dominicanas.....	58
Reformas del sector de la seguridad en República Dominicana: ¿readecuación inadecuada?	61
Un concepto reticular de la intervención militar.....	64
LAS FUERZAS ARMADAS REVOLUCIONARIAS Y LA GOBERNABILIDAD EN CUBA.....	71
JORGE I. DOMÍNGUEZ	
Desde los sesenta hasta los ochenta	71

Achicando a las FAR	72
La crisis cívico-militar: en la cúpula y en la base	73
Otras fuerzas de seguridad.....	75
La reconstrucción de la relación cívico-militar: el soldado-cívico	76
El reordenamiento económico: el soldado-cívico produce	79
La defensa del país	81
Conclusión.....	84
 FUERZAS MILITARES, APARATOS DE SEGURIDAD Y GOBERNABILIDAD EN VENEZUELA. ESCENARIOS DE UNA TRANSICIÓN.....	87
ARIEL ÁVILA / ISAAC MORALES	
Introducción	87
La Primavera Árabe y la comparación con Venezuela	88
Un modelo de transición.....	103
Conclusiones	108
 RELACIONES CÍVICO-MILITARES EN COLOMBIA: ¿UN PASO ADELANTE Y DOS ATRÁS?.....	111
ALEJO VARGAS VELÁSQUEZ	
Algunos elementos históricos	112
Las reformas de la Constitución de 1991	116
La reforma militar en el marco del Plan Colombia y la política de seguridad democrática.....	119
Las reformas para prepararse para el posacuerdo	122
Los ‘retrocesos’ de los últimos años.....	128

LAS FUERZAS ARMADAS DE ECUADOR EN EL SISTEMA POLÍTICO: DEMANDAS ESTRUCTURALES, DECISORES POLÍTICOS Y CIUDADANÍA, 2007-2020	133
DIEGO PÉREZ ENRÍQUEZ	
Introducción	133
Estructura histórica y constitucional.....	134
Demandas estructurales	146
Reflexiones finales	156
¿MILITARIZACIÓN? EL ROL DE LAS FUERZAS ARMADAS EN SEGURIDAD EN EL PERÚ	159
LUCÍA DAMMERT / FERNANDO CAFFERATA / NURIA ESPARCH	
Introducción	159
El sector de la defensa	163
Las Fuerzas Armadas: misiones y funciones	166
La política de seguridad y defensa	170
El presupuesto militar.....	175
Escenario covid-19: ¿militarización?	180
EL FIN DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA CAMBIOS Y CONTINUIDADES EN LAS RELACIONES CÍVICO-MILITARES EN BOLIVIA	183
AGOSTINA DASSO MARTORELL	
Introducción	183
De la transición a Evo.....	186
Cambios y continuidades durante el gobierno del MAS	189
Es una trampa: el fin de la Revolución Democrática en retrospectiva	202

RELACIONES CÍVICO-MILITARES EN CHILE: EL GRADUAL Y COMPLEJO PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA SUPREMACÍA CIVIL EN UN CONTEXTO DE DESCONSOLIDACIÓN Y CRISIS DE RÉGIMEN POLÍTICO	209
MARCOS ROBLEDO	
Introducción	209
Crisis de régimen político, violencia política y relaciones cívico-militares	211
Las relaciones cívico-militares en el proceso político chileno, 1990-2010	213
Crisis de régimen político, crisis de la covid-19 y relación cívico-militar	229
Balance y desafíos	232
UN NUEVO ESCENARIO PARA LA DEFENSA EN ARGENTINA.....	237
JORGE BATTAGLINO	
Introducción	237
Los gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner	240
El gobierno de Mauricio Macri	244
El gobierno de Alberto Fernández	249
Comentarios finales.....	255
URUGUAY Y LAS REFORMAS EN EL SECTOR DEFENSA. AVANCES Y ESTANCAMIENTO	257
CLAUDIO ALONSO	
Introducción	257
Punto de partida	258
Procesos de cambio	259
Los asuntos internacionales de la defensa	262
Segunda etapa de transformaciones	265

Compromisos asumidos	267
Una cuestión de mando	270
El cambio de clima interno	272
Una visión crítica	275
Cuadros civiles	276
Reflexiones finales	279

BAJO EL MANTO DE LA AMBIGÜEDAD: LOS MILITARES

Y LA GOVERNABILIDAD EN LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA BRASILEÑA.....283

ANTONIO JORGE RAMALHO

Introducción	283
El desafío de la gobernabilidad en Brasil	284
Aspectos históricos del rol de los militares en la gobernabilidad	290
La relación entre gobiernos civiles y las Fuerzas Armadas en el proceso de transición democrática	297
Los dilemas en torno al papel de los militares en el gobierno Bolsonaro.....	307
Consideraciones finales	310

ENFOQUES REGIONALES

313

LAS POLÍTICAS DE GÉNERO EN LAS FUERZAS ARMADAS

LATINOAMERICANAS EN LA ÚLTIMA DÉCADA Y LOS DESAFÍOS

EN TIEMPOS DE COVID-19315

MARIEL R. LUCERO

La presencia femenina en la formación de las Fuerzas Armadas latinoamericanas.....	316
---	-----

Acercamiento a estudios y política de género en el ámbito militar latinoamericano	319
Avances asimétricos en políticas de género en las Fuerzas Armadas latinoamericanas.....	321
La jurisprudencia militar y las situaciones de hostigamiento, acoso y abuso sexual	324
La visibilización de la perspectiva de género en las operaciones de paz: el caso Haití	326
Covid-19	329
Conclusiones	330
REMILITARIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA.....	333
RUT DIAMINT	
Introducción	333
Un mundo globalizado y fragmentado	335
Paradojas de la región.....	337
Una progresiva militarización	340
Institucionalidad y defensa.....	349
El lejano control civil democrático	351
ESTADO DEMOCRÁTICO, GOBIERNOS Y FUERZAS ARMADAS EN AMÉRICA LATINA	353
AUGUSTO VARAS	
La relación cívico-militar, el control civil y el régimen político	354
Estado, función castrense, políticas de gobierno	355
Democracia y fuerzas armadas	361
Conclusión.....	378

LA RETIRADA RELATIVA: LA CADA VEZ MÁS ERRÁTICA POLÍTICA EXTERIOR DE LOS ESTADOS UNIDOS Y LAS RELACIONES CÍVICO-MILITARES EN AMÉRICA LATINA.....	381
ADAM ISACSON	
Una resaca de los años 2000	382
La década de 2010: deterioro gradual y luego agitación en las relaciones cívico-militares.....	385
La asistencia militar de Estados Unidos durante la década de 2010	387
Un mal ajuste con las principales prioridades de seguridad de Estados Unidos	394
La administración Obama y la expansión de los roles internos militares	396
Los años de Trump: inacción y distracción	401
La década de 2020: de la resaca a la enfermedad.....	404
BIBLIOGRAFÍA	407
SIGLAS.....	463
ÍNDICE ONOMÁSTICO.....	471
AUTORES	477

Presentación

La participación de los cuerpos militares en la vida política de los países latinoamericanos tiene una historia larga y controvertida. En los últimos años, la pérdida de legitimidad de las instituciones democráticas, debida en parte a la crisis de gobernabilidad que viven muchos regímenes políticos y a las altas tasas de violencia e inseguridad que afectan a los y las ciudadanas de la región, ha hecho que los gobiernos recurran cada vez más a las fuerzas militares para atender tareas de seguridad pública y asegurar su capacidad de gobernar. Esta dinámica tiene consecuencias negativas para la democracia, que desde el punto de vista analítico queremos hacer conocer en la región.

El editor de este libro, Wolf Grabendorff, es asesor y miembro muy activo de la Red Latinoamericana de Seguridad Incluyente y Sostenible de la Friedrich-Ebert-Stiftung en América Latina, que inició labores en 2019 con un grupo núcleo de veinticinco personas, de diez países latinoamericanos, Alemania, España y Estados Unidos, quienes nutren la discusión de asuntos de seguridad y paz desde una perspectiva progresista. A través de los tres Congresos internacionales que ha organizado, la Red se ha ampliado y consolidado. Hoy ha contado con la participación de más de ochenta personas de diversos sectores: figuras políticas, representantes de organizaciones de la sociedad civil y organizaciones de base y expertos y expertas de la academia.

El tema de este libro siempre ha estado muy presente en las discusiones de la red, dado que es un asunto central en materia de seguridad en la región. Por ello, cuando Wolf Grabendorff nos propuso llevar más allá el trabajo hecho durante los congresos y actualizar y sistematizar la información existente sobre el complejo fenómeno de las relaciones cívico-militares en América Latina, no lo dudamos.

Sabemos que Wolf Grabendorff conoce con mucha profundidad la dinámica política de la seguridad y la defensa latinoamericana, tanto por su conocimiento intelectual como por haber residido en la región durante varias décadas. Por su experiencia editorial y conocimiento de la materia, y de quienes la estudian, personas muy reconocidas, rápidamente nos pusimos de acuerdo sobre autores que fueran parte de la Red y sobre la estructura del libro. Sin embargo, en ese momento surgió un acontecimiento imprevisible, por fuera de toda planificación.

La crisis generada por la pandemia de la covid-19 agudizó los problemas sociales, económicos y políticos que viven los países latinoamericanos y generó cambios en el rol y las tareas asignadas a los militares. Decidimos entonces evaluar también los efectos de la pandemia y esos cambios en la gobernabilidad democrática de los gobiernos civiles de la región, para hacer una contribución muy actual al debate.

En síntesis, este libro es un esfuerzo por analizar la dimensión y los cambios producidos en las relaciones cívico-militares durante la última década en América Latina y por evaluar el nuevo papel de los militares en tiempos de pandemia. A lo largo de trece artículos con enfoque nacional, el volumen explica cómo las condiciones políticas de la región generan nuevas formas de poder militar, dado que las fallas de la democracia permiten que las Fuerzas Armadas adquieran o recuperen protagonismo. Muestra también cómo la región está viviendo, desde hace ya un tiempo, un proceso de militarización progresiva, que incluye la militarización de la política, de la seguridad pública, y, como un hecho más reciente, de la salud pública. Por su parte, los cuatro textos con enfoque regional plantean varias cuestiones centrales en términos de las relaciones cívico-militares, entre ellos las po-

líticas de género en las Fuerzas Armadas y las dinámicas entre Estados Unidos y América Latina.

Las relaciones entre civiles y militares y el papel de estos últimos en la vida política y social de los países latinoamericanos son asuntos clave para la consolidación o el debilitamiento de la democracia. Desde una concepción democrática de la seguridad, como la suscribe la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), las Fuerzas Armadas tienen unas funciones muy concretas vinculadas con la defensa de la Constitución y el Estado de derecho. Con este libro comprensivo Wolf Grabendorff y los autores y autoras presentan los elementos necesarios para un análisis muy actual de estas dinámicas y dan luces para entender la importancia de insistir en el mejoramiento del control político que deben ejercer las autoridades civiles sobre las Fuerzas Armadas. A él le agradecemos su incansable trabajo en la materia.

KRISTINA BIRKE DANIELS

Directora del proyecto regional
Red de Seguridad Incluyente y Sostenible
de la Friedrich-Ebert-Stiftung en América Latina

CATALINA NIÑO

Coordinadora del Proyecto Regional de Seguridad
de la Friedrich-Ebert-Stiftung en América Latina

**¿Un nuevo papel para los militares?
Una introducción a las relaciones cívico-militares
en América Latina**

WOLF GRABENDORFF

¿Qué papel deben cumplir los militares en una sociedad? En muchos países, más allá de que tengan un gobierno autoritario o democrático, esta pregunta despierta polémica. Los militares son mirados de manera especialmente crítica en los países democráticos que han soportado un largo periodo de dictaduras militares. La gran mayoría de los países latinoamericanos pertenece a este grupo. Por otro lado, en la región suelen ser considerados como los héroes de las guerras de independencia contra el dominio colonial español. Es por ello que en algunas Constituciones son denominados garantes de la ley y el orden. No cabe duda de que por tal motivo tienen un sitio destacado en la cultura política de América Latina, que se refleja también en los elevados índices de popularidad de los que gozan en la mayoría de sus países.

Dado que las guerras entre países de la región prácticamente han desaparecido, el peso de las Fuerzas Armadas es sobre todo doméstico, lo cual es evidente por la frecuencia con la que se recurre a ellas en casos de conflictos políticos internos. Por cierto, no sería correcto adjudicar por ello a los militares una tendencia general a hacerse con el poder. En muchos casos, los gobiernos electos utilizan a las Fuerzas Armadas como símbolo importante para conservar el poder, como lo demuestra la presencia frecuente de generales en los discursos presidenciales televisados en tiempos de crisis. En muchos países

de la región, la historia también muestra que las élites políticas y económicas no han titubeado en acudir a los militares para evitar perder el poder.

Por supuesto, siempre ha habido militares que se han resistido a obedecer a tal llamado y, por lo tanto, han permitido el traspaso pacífico de poder en su país o, en algunos otros casos, asumieron inicialmente el poder ellos mismos. Esta tan criticada “función de árbitro político” hace que las relaciones cívico-militares en los países latinoamericanos sean un reflejo de las relaciones de poder político. Esto no encaja con el concepto democrático, el cual exige una clara subordinación de los militares a las autoridades civiles. Sin embargo, una multitud de factores contribuye a una inestabilidad institucional casi permanente de los estados latinoamericanos, lo cual hace que se suela poner en duda la autoridad de los gobiernos civiles, pero que esto rara vez ocurra con la de los militares como institución.

Eso también está relacionado con el concepto común de “enemigo” en América Latina. Para las élites gobernantes, el enemigo ha sido casi siempre un enemigo interno. Por eso, en la región el término “seguridad” se usa principalmente para todos los asuntos relacionados con la seguridad interna. Durante la Guerra Fría el enemigo estuvo encarnado por el Partido Comunista y/o la guerrilla, luego por las redes internacionales mafiosas del tráfico de drogas y los (pocos) terroristas y, en la actualidad, principalmente por el crimen organizado. Dado que la violencia en la región rara vez se manifiesta en guerras entre estados sino, casi sin excepción, en una violencia brutal dentro de la sociedad, no se puede pasar por alto la función principal de las Fuerzas Armadas como poder regulador interno, aunque a muchos estados les siga siendo difícil crear el marco legal necesario para justificar esas funciones.

El papel actual de los militares en la gobernabilidad de los países de la región es un problema central que sigue, en la mayoría de los casos, sin encontrar una solución institucional. En este sentido, “el uso” político de los militares como amenaza o como garantes de la seguridad pública sigue siendo uno de los factores más importantes que determinan la gobernabilidad en la mayoría de los países latinoamericanos. Obviamente, no está nada claro en qué medida las Fuerzas Armadas de cada país son adecuadas o incluso

están capacitadas para las diversas acciones necesarias para salvaguardar la gobernabilidad, o si realmente quieren participar en todas estas tareas, especialmente en el área de seguridad pública. En todos los países, a menudo tras un cambio de gobierno, debe sopesarse el papel de las Fuerzas Armadas, tanto en el plano político como en el constitucional. Varios capítulos del presente volumen abordan esta cuestión central.

LA AMPLIACIÓN DE TAREAS DE LAS FUERZAS ARMADAS COMO TENSIÓN ADICIONAL EN LA RELACIÓN ENTRE CIVILES Y MILITARES

Ningún sistema político en América Latina ha encontrado hasta ahora una solución perfecta para las relaciones entre civiles y militares, si se dejan de lado a Costa Rica y Panamá, que han disuelto las Fuerzas Armadas pero deben recurrir a fuerzas policiales militarizadas en caso de incidentes fronterizos. Para los países que han sufrido dictaduras militares durante décadas, el control de las Fuerzas Armadas en el Estado democrático ha sido algo primordial desde la década de 1990, tal como se resalta en varios capítulos del presente volumen.

Ya desde principios de este siglo ha habido un cambio profundo en las tareas de las Fuerzas Armadas en la mayoría de los países, cambio que rara vez se encuentra estipulado en los textos constitucionales ni ha suscitado amplios debates políticos o reformas administrativas. La capacidad de disuasión externa y el control territorial interno han sido tradicionalmente las tareas centrales de las Fuerzas Armadas. En la región, la mayor parte de los conflictos fronterizos y la lucha contra las guerrillas ha dejado de existir. Los militares de la región siempre se han autopercebido como quienes deben defender la soberanía en el plano interno y frente a otros países. Obviamente, en el curso de la globalización América Latina ha sufrido una pérdida considerable de soberanía.

Desde hace ya mucho tiempo, y como mínimo desde la masiva extensión del crimen organizado, algunos estados son incapaces de controlar su propio territorio. Además, el monopolio estatal de la fuerza –así como el monopolio fiscal– nunca se pudo hacer cumplir en muchas de las frágiles democracias

de la región. Por lo tanto, la ampliación del perfil de tareas o “misiones” –según la definición de los propios militares– de las Fuerzas Armadas es el resultado tanto de cambios en las condiciones marco de carácter externo y transnacional, como de las defectuosas instituciones civiles del Estado.

De este modo, las Fuerzas Armadas han pasado a cumplir el papel de actores multifuncionales que, ante la insistencia de los respectivos gobiernos, deben realizar muchas tareas que las instituciones civiles, incluso a menudo la Policía, son incapaces de adelantar debido a su falta de equipamiento y a los objetivos que les han sido encomendados. La multitud de estas tareas asignadas a las Fuerzas Armadas, que difieren mucho entre sí según cada país, es muy difícil de cuantificar en términos de alcance e impacto. Estas incluyen control de fronteras y de migraciones, protección de cursos de agua, control de daños ambientales, del tráfico aéreo, de instalaciones, de prisiones y de salud, protección personal, servicio secreto, producción de armas, capacitación y apoyo a la Policía, cartografía, aduanas, medidas de infraestructura, operación de líneas aéreas, administración de hoteles y hospitales y distribución de alimentos.

En el debate político esta ampliación de tareas, que las respectivas instituciones militares muchas veces no desean, es a menudo criticada tildándola de “militarización”. En realidad, se debería hablar más bien de escasez de instituciones estatales civiles y sería mejor abordar la cuestión de quién es responsable de este tipo de “militarización” o a qué intereses sirve realmente. Las consecuencias estructurales de tal política fortalecen, desde ya, la influencia de los militares en el Estado y la sociedad, sumando tensión a las relaciones cívico-militares y erosionando los procedimientos democráticos.

En muchos países los militares han asumido siempre tareas que no estaban directamente relacionadas con sus deberes principales. Especialmente en el caso de las medidas de política de desarrollo de regímenes militares (Brasil, Ecuador, Perú), así como en países democráticos (México, Venezuela), estas tareas no tradicionales a menudo se denominaban “acción cívica” con el fin de mejorar la imagen de las respectivas Fuerzas Armadas. La intervención en casos de desastres naturales, pero también en problemas difíciles

de infraestructura, es casi una cuestión de rutina debido a las capacidades logísticas de los militares. Ciertas tareas sociales y humanitarias, como las actuales medidas para combatir la pandemia provocada por la covid-19 y sus consecuencias económicas, no han tensionado las relaciones cívico-militares, sino que han contribuido a la popularidad de las Fuerzas Armadas.

Es esencialmente el papel de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública lo que ha suscitado serias controversias en muchos países y ha llevado también a disputas dentro de las mismas sobre la percepción que ellas tienen de su papel. Las exigencias de seguridad del Estado, de su infraestructura y, sobre todo, de sus ciudadanos, han cambiado considerablemente en la región. Con solo el 8% de la población mundial, América Latina representa el 34% de todos los homicidios del mundo, aproximadamente el 90% de los cuales nunca se resuelve. Además, existe una criminalidad organizada en redes internacionales, que, debido al tráfico de drogas, armas y personas y al lavado de dinero asociado, hace una contribución significativa al producto interno bruto, al menos en algunos países, y a menudo mantiene estrechas relaciones con instituciones estatales.

La Policía, probablemente más susceptible a la corrupción en muchos países, suele ser inferior en términos de equipamiento y entrenamiento a las organizaciones del crimen organizado, por lo que en algunos países recibe el apoyo parcial de los militares, mientras que en otros son las propias Fuerzas Armadas las que intervienen directamente contra ellas desde hace ya mucho tiempo (Colombia, Ecuador, México, Perú). Los militares, por cierto, tampoco están suficientemente entrenados ni preparados para estas tareas. En la mayoría de los países, las numerosas violaciones a los derechos humanos y casos cada vez mayores y frecuentes de corrupción han demostrado que estas intervenciones de las Fuerzas Armadas son más que cuestionables.

Esta “militarización” de la seguridad pública trae aparejado un problema no solo para los respectivos gobiernos, sino también para las Fuerzas Armadas como institución, ya que se ven expuestas a críticas severas y permanentes a las que no estaban acostumbradas cuando desempeñaban sus misiones tradicionales. Con frecuencia han arreciado también las críticas por su com-

portamiento al intervenir para mantener el orden público, pues también carecen de la capacitación y el equipamiento necesarios. La contención y disolución de las protestas sociales (Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela) provocaron enfrentamientos particularmente violentos de una parte de la población con las respectivas Fuerzas Armadas, al tiempo que los gobiernos las colmaban de elogios por haber permitido garantizar, mediante esta demostración de fuerza, la implementación de sus políticas.

Las experiencias con este tipo de intervenciones en situaciones de crisis política son claras: las instituciones civiles no son capaces de poner fin a situaciones de crisis prolongadas, aunque recurran al accionar de unidades policiales especialmente capacitadas, mientras que las Fuerzas Armadas temen, con razón, terminar siendo una institución politizada o, dependiendo del “éxito” de la intervención política, que sus cúpulas sean reemplazadas a conveniencia. En las planas mayores de varias Fuerzas Armadas, por lo tanto, parece estar imponiéndose la convicción de que tomar abiertamente partido en medio de la agitación social trae, sobre todo, desventajas para la institución, porque los problemas políticos y sociales en las sociedades democráticas frágiles no pueden resolverse por la fuerza. Sin embargo, a pesar de los resultados a menudo negativos de esta ampliación y centralización de tareas para los militares, dada la creciente “desintegración del Estado” en algunas partes de la región, es probable que la necesidad de recurrir a nuevas “soluciones militares” aumente en lugar de disminuir. Después de que los militares de varios países se despidieran hace mucho tiempo de su muy criticado papel de “Estado dentro del Estado”, las Fuerzas Armadas están asumiendo actualmente más tareas dentro de estructuras estatales civiles generalmente bastante débiles, al tiempo que intentan acentuar su tradicional autonomía institucional. De este modo, en América Latina las Fuerzas Armadas se están convirtiendo cada vez más en el poder de veto dentro de las democracias frágiles y en el poder *de facto* dentro de los regímenes autoritarios.

¿LAS TENSIONES CÍVICO-MILITARES COMO PARTE DE LA CULTURA POLÍTICA?

La inusual popularidad de los militares en las sociedades latinoamericanas, a pesar de las muchas experiencias negativas en el pasado e incluso en la

actualidad, y no existiendo conflictos armados entre países de la región, permite ver una influencia significativa de la cultura política en las relaciones cívico-militares. A pesar de su tarea central tradicional como garantes de la soberanía, las Fuerzas Armadas en América Latina siempre han sido –si bien con matices según cada país– principalmente un factor de poder político interno. Esto explica, al menos en parte, su aceptación, relacionada también con el hecho de que en muchos países los militares suelen ser los únicos representantes del Estado en regiones remotas y relegadas.

Esto ha creado desde hace mucho tiempo un contexto propicio para el proceso político del cual son testimonio elocuente los numerosos generales que han triunfado en elecciones presidenciales. Hoy en día, por cierto, suele ser suficiente para el cargo de vicepresidente (Brasil) o un cargo ministerial, principalmente el de ministro de Defensa. La tendencia de diferentes orientaciones políticas a asegurar la lealtad de los militares haciéndolos participar directamente en el gobierno se ha hecho muy evidente en Cuba y Venezuela, pero ahora también lo es cada vez más en Brasil y México, si bien en diferente medida. Esto deja entrever no solo la debilidad de los respectivos liderazgos políticos, sino también la falta de confianza en la propia población, pues hace evidente que la estabilidad del sistema solo puede ser garantizada internamente mediante la posibilidad de recurrir al potencial de violencia de los militares.

Sin embargo, la participación directa en el poder estatal o en el aparato de gobierno modifica no solo el papel de los militares, sino también el proceso político en general, porque no se prioriza la búsqueda de diálogo y consenso, sino un gobierno estrictamente jerárquico que a menudo da órdenes. En situaciones de crisis, con altas tasas de criminalidad, levantamientos sociales y lucha contra la pandemia, grandes sectores de la población no solo parecen aceptar esta forma autoritaria de gobierno, sino que incluso la exigen, especialmente porque no se confía en que las instituciones puramente civiles, incluida la Policía, manejen exitosamente las crisis, y porque a menudo a estas instituciones se les atribuye un marcado partidismo.

Parece muy posible que la ampliación del rango de tareas de los militares contribuya a una mayor integración de esta institución en la respectiva

sociedad nacional. Sin embargo, hasta ahora, las relaciones cívico-militares han sido esencialmente solo relaciones entre los militares y el Estado nacional o entre los militares y los políticos. Eso significa relaciones con el poder ejecutivo, la Policía, el poder judicial y, en el mejor de los casos, con el Parlamento. Las relaciones decisivas y frecuentemente propensas a conflictos se dan principalmente con el poder ejecutivo o directamente con el comandante en jefe, el presidente de cada país. Los cambios presidenciales frecuentes, así como las presidencias prolongadas, como las de Hugo Chávez (2002-2013) en Venezuela o Rafael Correa (2007-2017) en Ecuador, suelen conllevar cambios frecuentes en los altos mandos de las Fuerzas Armadas y, por lo tanto, ciertamente no expresan una gobernabilidad estable.

Las relaciones entre las Fuerzas Armadas y la Policía no están exentas de tensión en casi ningún país, pero a menudo han dado lugar a serios conflictos debido a la ampliación constante del papel de los militares en el mantenimiento de la seguridad pública, ampliación considerada necesaria por el gobierno. Estos conflictos solo podrían evitarse en los pocos países en los que aún no se ha recurrido a los militares para mantener la seguridad pública o donde la Policía está directamente subordinada al Ministerio de Defensa, como en Colombia. Los diversos intentos por reducir esta rivalidad institucional, ya sea mediante la creación de unidades conjuntas, como en la protección de las fronteras, o en conflictos armados directos con el crimen organizado, o bien transfiriendo estas tareas a instituciones militarmente organizadas que no dependen del Ministerio de Defensa, como en el caso de la Gendarmería Argentina o la Guardia Nacional en México, han tenido hasta ahora escaso éxito.

La relación de los militares con la Justicia es otra área de conflicto en las relaciones intraestatales. Según sea la Constitución de cada país, el ejército sigue teniendo su propio sistema judicial, por lo menos en lo que respecta a todas las faltas de conducta dentro del ámbito de responsabilidades militares. Esto puede parecer totalmente aceptable en casos de corrupción, especialmente en relación con la lucha contra las drogas, pero ante las violaciones a los derechos humanos perpetradas en las intervenciones para mantener el orden público, solo es tolerado por regímenes autoritarios y en unas pocas democracias.

La visión que los militares tienen de sus relaciones con el Parlamento está influida principalmente por consideraciones presupuestarias y operativas. En los últimos años en algunos países se ha evidenciado un cierto cabildeo militar, en su mayoría indirecto. Como la declaración del estado de excepción, al que está vinculada la intervención de las Fuerzas Armadas en situaciones de crisis, depende mayormente de la aprobación del Parlamento, para los militares el resultado del proceso de toma de decisiones políticas es particularmente sensible en este aspecto.

Por otro lado, la relación entre los militares y los partidos políticos es muy pobre, sobre todo porque en algunos países los miembros de las Fuerzas Armadas no tienen derecho a voto ni a ser elegidos mediante el voto. También en estos casos son apenas perceptibles los esfuerzos por cambiar esta situación, en parte debido a la preocupación de que las campañas electorales puedan alentar divisiones políticas dentro de la institución.

Las restantes relaciones con los actores civiles de la sociedad respectiva son en su mayoría apenas dignas de mención, tal como se refleja en los distintos capítulos nacionales del presente volumen. Ni las empresas ni los sindicatos ni los medios de comunicación ni las instituciones culturales y académicas participan en las relaciones cívico-militares. La real sociedad civil, que surgió originalmente como oposición a la sociedad controlada militarmente durante las dictaduras en América del Sur en los años setenta y ochenta, participa cada vez más en los esfuerzos por redefinir las relaciones cívico-militares. Pero la sociedad civil, al igual que los partidos políticos de muchos países, suele carecer del *know-how* necesario para participar en el respectivo debate nacional sobre una política de seguridad. Por otra parte, existe en las Fuerzas Armadas una desconfianza frente a los representantes de la sociedad civil que también debe ser considerada a la luz de la actitud marcadamente nacionalista de la mayoría de los militares con respecto a grupos de la sociedad civil que se encuentran más interconectados con el ámbito internacional.

Una de las principales razones de la poca adaptación de las instituciones militares a los rápidos cambios en la sociedad de sus respectivos países radica,

sin duda, en las muy diferentes percepciones de la situación de seguridad interna. Ya sea en Honduras en 2009 o en Bolivia en 2019, la disposición de los militares a participar de manera decisiva en un cambio de poder político sigue siendo parte de la cultura política en América Latina. Un hecho que los políticos civiles deben considerar posible también en el futuro. El control civil sigue siendo más bien limitado debido a las estructuras estatales frágiles y enfrenta muchos desafíos en situaciones de crisis política.

Debido a las experiencias históricas en muchos países de la región, las élites civiles, por un lado, temen el regreso de la influencia militar directa en el proceso político pero, por otro, se ven cada vez más necesitadas de recurrir al apoyo de los militares en situaciones de crisis con el fin de asegurar la gobernabilidad o bien para restablecerla. De ninguna manera se trata exclusivamente de minimizar la influencia de los militares en el proceso político sino, sobre todo, de evitar cualquier tipo de rebelión directa contra las normas civiles, aunque siempre es de esperar un conflicto si consideran demasiado elevados para la propia institución los costos de hacer cumplir las normas civiles, como en el caso de un estado de excepción.

En vista de las tensiones específicas de las relaciones cívico-militares en el contexto de la cultura política de América Latina, es probable que en la región se necesite toda una serie de reformas en la relación entre el Estado y los militares, debido a los cambios en los patrones de la relación entre el Estado y la sociedad y la escasa gobernabilidad actual.

LA VANA BÚSQUEDA DE UN MODELO REGIONAL PARA LA REFORMA DEL SECTOR DE LA SEGURIDAD

El concepto de reforma del sector de la seguridad fue pensado para aquellos estados que desean reestructurar su sector de la seguridad después de haber finalizado un conflicto prolongado, porque una sociedad democrática ya no necesita mecanismos ni instrumentos violentos de resolución de conflictos. En América Latina ha habido diferentes enfoques nacionales para la reforma del sector de la seguridad en distintos momentos, como después de las guerras civiles en América Central, tal como se describe en algunos de los

siguientes capítulos. Pero no ha habido ninguna gran reforma, porque la mayoría de los países no son (todavía) sociedades posconflicto y, por lo tanto, no cumplen con los requisitos estructurales para la aplicación del tan elogiado concepto de reforma del sector de la seguridad. Ninguno de los intentos, incluido el de Colombia, de llevar a cabo la reforma del sector de la seguridad mientras el conflicto interno aún estaba desarrollándose, pudo contribuir a la urgente mejora de las relaciones cívico-militares.

Mientras que el concepto democrático de la reforma del sector seguridad supone que en una sociedad en posconflicto, es decir, en un “tiempo de paz” interna, se podría emprender una “desmilitarización” y se podrían utilizar las capacidades de las Fuerzas Armadas en parte para el bien común, en la mayoría de los países de la región, sin embargo, no se han generado dividendos de paz debido a que las situaciones de conflicto no han desaparecido. Por el contrario, en la mayor parte de los casos aumentaron considerablemente las demandas de intervención y equipamiento de las Fuerzas Armadas, así como de la Policía. A esto se suma la enorme expansión de las empresas de seguridad privada que, con más de dos millones de hombres armados en América Latina, superan con creces el número de miembros de todas las Fuerzas Armadas.

Sin embargo, la necesidad de mantener o incluso restaurar un mínimo de gobernabilidad en sociedades extremadamente desiguales y afectadas por la decadencia económica y las oleadas migratorias requerirá reformas profundas en el sector de la seguridad y un nuevo concepto de cooperación interinstitucional entre instituciones civiles y militares. Esto presumiblemente supondrá no tanto una mayor inversión en el aparato estatal y/o militar, sino mucho más la necesidad de una adaptación de los mecanismos de poder y conceptos de administración existentes a las necesidades de gobernabilidad en unas sociedades aún en conflicto, con el objetivo declarado de reducir la violencia. Para ello sería indudablemente necesario exigir la mayor transparencia posible de las relaciones cívico-militares y, sobre todo, explicitar todos los objetivos y esfuerzos de la política de seguridad interna. Los intentos de diversos Ministerios de Defensa de publicar “libros blancos” de forma regular fueron un buen ejemplo para mejorar la confianza mutua en la región. Aplicar y ampliar este concepto probablemente también podría contribuir de

manera significativa al fomento de la confianza interna y, por lo tanto, convertir a todo el sector de la seguridad en una parte importante de las políticas públicas. Hasta ahora, sin embargo, no se ha notado voluntad política para hacerlo en la élite civil y tampoco en las Fuerzas Armadas.

A diferencia de otras regiones del mundo, América Latina ha logrado reducir significativamente la violencia en las relaciones entre estados. Lograr lo mismo para las relaciones dentro de esos estados podría demandar ciertamente más tiempo y, como resultado, también asignaría un nuevo papel a los militares. Este papel se diferenciaría presumiblemente por completo de la excesiva extensión actual de las misiones de las Fuerzas Armadas, con sus graves repercusiones en las relaciones cívico-militares. En este contexto, un intercambio transfronterizo de experiencias entre las instituciones militares nacionales, tal como existía en el marco de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) en la forma del Consejo de Defensa Suramericano (CDS), sería seguramente una oportunidad para desarrollar un modelo regional para la reforma del sector de la seguridad que refleje las condiciones políticas e institucionales actuales en la mayoría de los países de la región. Obviamente, esto requeriría de una iniciativa paralela de actores civiles estatales y no estatales para exigir tal proceso y apoyar su implementación. Dados los indicios actuales de disolución de muchas iniciativas regionales, las posibilidades de diseñar un modelo regional de reforma del sector de la seguridad parecen bastante reducidas y el riesgo de una “vía nacional” con una creciente “militarización” en algunos países es bastante real.

PERFILES NACIONALES Y REGIONALES EN LA REGIÓN

Los siguientes capítulos del volumen, en los que se hace evidente toda la diversidad de la discusión sobre el (nuevo) papel de las Fuerzas Armadas, han sido elaborados por destacados científicos y expertos en seguridad. Los análisis nacionales de las relaciones cívico-militares se centran principalmente en los cambios de la última década, mientras que las exposiciones por región y comparativas ponen de relieve un aspecto específico del papel de los militares en la política y en la percepción pública. Los capítulos nacionales están ordenados geográficamente para dar espacio a la dimensión vecinal del tema.

RAÚL BENÍTEZ MANAUT describe el papel casi inalterado de las Fuerzas Armadas mexicanas en las últimas décadas y su constante popularidad entre la población, a pesar de las numerosas violaciones a los derechos humanos, los escasos éxitos en la lucha contra el crimen organizado y las duras críticas por parte de la sociedad civil organizada. El presidente Andrés Manuel López Obrador (AMLO) (2018-), a pesar de sus críticas iniciales al papel de las Fuerzas Armadas, no titubeó en asignar a los militares una gran variedad de nuevas tareas para imponer su programa político, y anunció una etapa completamente nueva en el funcionamiento de dichas fuerzas públicas en el país.

ORLANDO J. PÉREZ considera que la capacidad de los militares en América Central para funcionar como actores políticos está intacta y, por ende, condiciona la gobernabilidad de las instituciones democráticas civiles. La militarización de la Policía en América Central bajo el lema de la “*mano dura*” se ha convertido casi en una bandera política de los gobiernos. Sin embargo, dado que estos no están a la altura de los desafíos actuales que plantean la delincuencia, la corrupción y la migración, difícilmente se podrá evitar un mayor aumento de tareas para los militares, por lo que la influencia de las Fuerzas Armadas en las instituciones civiles podría ampliarse todavía más.

En la República Dominicana, escribe LILIAN BOBEA, los anteriores esfuerzos de reforma en el sector de la seguridad no fueron suficientes y, en su lugar, se produjo una fusión formal y operativa de las responsabilidades de seguridad y defensa, de modo que la participación sistemática de los militares en todas las tareas de seguridad pública produjo una deslegitimación de la capacidad operativa de la burocracia y la administración civil. Esto dio a los militares oportunidades adicionales, incluidas las económicas, dentro de la cultura política del país.

Debido a la forma especial de las relaciones cívico-militares en una sociedad posrevolucionaria, el caso de Cuba obviamente no se puede comparar con otros países de la región, argumenta JORGE I. DOMÍNGUEZ en su capítulo. Más bien, el “*soldado cívico*” en Cuba es visto no solo como un garante de la defensa del país y la Revolución, sino también como un actor político y económico con plena integración en el sistema político y con destacada

importancia en la sociedad debido a la continua situación de excepción en la política de seguridad del país.

ARIEL ÁVILA e ISAAC MORALES informan que las relaciones cívico-militares en Venezuela también se encuentran en una clara situación de excepción, sobre todo porque las Fuerzas Armadas y los restantes aparatos de seguridad están sujetos a cambios constantes, lo que refleja la muy limitada gobernabilidad de ese país. Sin embargo, y por eso mismo, los militares también deben ser vistos como actores centrales para cualquier transición política, cuyas posibles modalidades los autores tratan en profundidad. Las Fuerzas Armadas realizan *de facto* la mitad de todas las tareas del Estado, tanto en la administración política como en la gestión de las empresas estatales, y son, por tanto, garantes de la estabilidad del actual régimen.

ALEJO VARGAS VELÁSQUEZ, en su capítulo sobre el papel de los militares en Colombia, estudia la evolución histórica de sus funciones legales durante las décadas de conflicto armado con la guerrilla y las posibles reformas tras el fin del conflicto interno, y lamenta el retroceso en la voluntad de hacer reformas bajo el actual gobierno. Además, dice que en Colombia sigue faltando la necesaria reorientación de los conceptos de seguridad en tiempos de pandemia y oleadas migratorias.

El capítulo de DIEGO PÉREZ ENRÍQUEZ sobre Ecuador se centra en el papel de los militares dentro del Estado y la necesidad de realizar cambios estructurales en las relaciones cívico-militares dentro del sistema estatal. El autor enfatiza la necesidad de un mayor diálogo entre los funcionarios políticos y los militares para poder dar respuesta a la multitud de nuevos desafíos para la política de seguridad en el país.

En su capítulo sobre Perú, LUCÍA DAMMERT, FERNANDO CAFFERATA y NURIA ESPARCH examinan el grado de militarización del país analizando las misiones de las Fuerzas Armadas, el presupuesto y su papel en el orden público, al tiempo que remarcan la preferencia de la población por la intervención de los militares en lugar de la Policía, a la que se considera menos eficiente y frecuentemente corrupta. Debido a la difícil situación en el país ante las consecuencias sociales y económicas de la pandemia, los autores consideran

que los militares seguirán desempeñando un papel cada vez más importante.

En su capítulo sobre Bolivia, AGOSTINA DASSO MARTORELL examina los estrechos vínculos entre los militares y el proyecto de Estado del expresidente Evo Morales (2006-2019) y el papel de las Fuerzas Armadas como garantes de la gobernabilidad del Movimiento al Socialismo (MAS) y los motivos por los que las mismas contribuyeron de manera decisiva al cambio de gobierno en noviembre de 2019. Junto con Venezuela, Bolivia es el ejemplo más claro en la región de la participación de las Fuerzas Armadas como institución, especialmente a falta de otros recursos estatales, en procesos de cambio político radical.

MARCOS ROBLEDO describe la evolución de la política de seguridad en Chile desde la perspectiva de la institucionalización del control civil sobre las Fuerzas Armadas, tomando en cuenta la crisis política interna desatada en 2019 y los efectos de la pandemia. La persistente autonomía y los continuos privilegios de los militares pueden considerarse como parte de la crisis de legitimidad del gobierno chileno.

En la Argentina, según el análisis de JORGE BATTAGLINO, ha habido en la última década una serie de episodios en las relaciones cívico-militares que están estrechamente relacionados con la forma en que se ha ejercido el gobierno en cada una de las tres últimas presidencias. Sin embargo, argumenta que esto no ha afectado el concepto de subordinación de las Fuerzas Armadas y su control político, por lo que el importante papel de los militares en las medidas de política sanitaria contra la pandemia no puede ser considerado una expresión de “militarización”.

CLAUDIO ALONSO centra su capítulo sobre Uruguay en las reformas en el sector de defensa desde 2005, tomando en cuenta las actividades internacionales de las Fuerzas Armadas. Señala los diversos intentos de desarrollar un nuevo concepto de defensa y la falta de competencia civil en cuestiones de defensa, así como al peligro de una militarización de la política en Uruguay por la influencia creciente de exmiembros de las Fuerzas Armadas ya retirados.

En su capítulo sobre Brasil, ANTONIO JORGE RAMALHO describe la relación entre los militares, la democracia y la gobernabilidad, que debe ser constantemente recalibrada. Pero esta –opina el autor– en un país con las dimensiones casi de un continente y con el peso histórico de una larga dictadura militar, es difícil de alcanzar. El papel actual de las Fuerzas Armadas durante la presidencia de Jair Bolsonaro (2018-) se caracteriza sobre todo por la ampliación de sus tareas y la participación de numerosos exmilitares y militares activos en el tablero de mando de la política y la administración. Sin embargo, debido a la política polarizadora del presidente Bolsonaro, esta situación en verdad creada para mejorar la gobernabilidad podría llevar a una escisión dentro de las Fuerzas Armadas o por lo menos a la pérdida de una popularidad que los militares habían logrado no sin esfuerzo desde la recuperación de la democracia.

Los cuatro capítulos sobre las relaciones cívico-militares desde una perspectiva regional comienzan con el artículo de MARIEL R. LUCERO sobre las políticas de género de las Fuerzas Armadas y los nuevos desafíos en materia de política sanitaria en el marco del papel de las Fuerzas Armadas en la política interna. Destaca las grandes diferencias en el proceso de integración y aceptación de las mujeres (también en lugares de liderazgo) dentro de las distintas Fuerzas Armadas, así como los efectos en el sistema de justicia militar de cada país.

En su capítulo sobre la militarización en América Latina, RUT DIAMINT sostiene que los militares ya no necesitan amenazar con usar la violencia para asegurar su influencia en la política, sino que se alían con quienes han ganado las elecciones en cada país para garantizar su gobernabilidad. Es por eso que, tres décadas después de la ola democratizadora en la región, las Fuerzas Armadas vuelven a gozar de un estatus de privilegio en las democracias híbridas.

AUGUSTO VARAS pone el foco en el triángulo conformado por las relaciones cívico-militares, el control civil de las Fuerzas Armadas y el carácter del régimen político. Utilizando cinco ejemplos (Argentina, Chile, Brasil, Perú, Colombia) ilustra los cambios en el equilibrio de este triángulo durante las

últimas décadas. La débil legitimidad de las instituciones estatales –aduce– impide la resolución de conflictos internos sin tener que recurrir al apoyo de los militares.

Debido a los estrechos vínculos de Estados Unidos con los países de la región y al papel tradicional de ese país en el equipamiento y entrenamiento de las Fuerzas Armadas, el volumen finaliza con un artículo de ADAM ISACSON sobre los efectos de la política exterior estadounidense y su ayuda militar en la región durante la última década, que por lo general ha ido decreciendo. El autor teme una mayor militarización en la región debido a las consecuencias de la pandemia y la inestabilidad política al tiempo que se reduce la influencia de los Estados Unidos.

* * *

Mi más sincero agradecimiento a todos los autores de este volumen que aceptaron mi invitación a participar en una visión general de los diferentes y, a veces, dramáticos procesos que acontecen en las relaciones cívico-militares en América Latina. Fue un honor y un placer trabajar con ustedes de manera tan constructiva.

Sin el decidido empuje de Kristina Birke Daniels, directora de Fescol, representante de la Friedrich-Ebert-Stiftung en Bogotá, este proyecto nunca se hubiese hecho realidad. Estoy especialmente en deuda con ella y su colaboradora Catalina Niño, y con Juan Andrés Valderrama.

PERFILES NACIONALES

Militarización con respaldo popular. La transición militar en México, 2000-2020

RAÚL BENÍTEZ MANAUT

INTRODUCCIÓN

En México, la llegada de la democracia y la globalización no modificaron la relación cívico-militar. Por ello, no se dio ninguna reforma similar a las observadas en la gran mayoría de los países de América Latina en favor de cambiar los parámetros legales y políticos para sustituir la autonomía militar construida durante todo el siglo XX. La democratización que se vivió a fines de ese siglo, y que llevó a la sustitución del largo gobierno autoritario vigente entre 1929 y el año 2000, no logró reducir la autonomía de las Fuerzas Armadas. La transición no afectó sus fueros y privilegios. A diferencia de la mayoría de las transiciones a la democracia en el continente, en México se abrieron las puertas del sistema político a la oposición, pero los militares continuaron con sus instituciones prácticamente intocables. Ello se debió a que ninguna fuerza política incluyó en su agenda legislativa la defensa y su organización institucional. En este ensayo se analiza la relación entre civiles y militares en el siglo XXI, en particular la relación con los liderazgos políticos que han gobernado el país desde el año 2000.

El Partido Revolucionario Institucional (PRI), que gobernó México entre 1929 y 2000, estableció una relación vertical cívico-militar, de autonomía de las Fuerzas Armadas, que incluyen numerosos fueros legales y *de facto* (García

Diego, 2014; SEMAR, 2016). El Partido Acción Nacional (PAN), en el poder de 2000 a 2012, sostuvo una relación armónica cívico-militar de continuidad de la anterior, pero emprendió una importante transformación del sistema militar al impulsarlo a combatir el narcotráfico desde 2007, estrechando las relaciones con Estados Unidos (SEDENA, 2012). Entre 2012 y 2018 el PRI regresó al gobierno, sin modificar la autonomía militar. El Partido de la Revolución Democrática (PRD) y desde 2014 el Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), en la relación con los militares tuvo dos fases: la primera determinada por un gran conflicto discursivo en los mensajes de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) hacia los militares en las campañas presidenciales de 2006, 2012 y 2018, y la segunda etapa, de reconciliación, al triunfar en las elecciones el 1 de julio de 2018 y luego al tomar el poder el 1 de diciembre del mismo año.

En el periodo de gobierno de Andrés Manuel López Obrador a partir del 1 de diciembre de 2018, las dos partes, el presidente y las Fuerzas Armadas emprenden una comunicación intensa de construcción de confianza mutua. Por el lado castrense se aplica el pragmatismo doctrinario sostenido en el discurso de la lealtad, en el que se definen como apolíticas, y por parte del nuevo presidente, el pragmatismo político se sostuvo en la percepción de que las necesita para gobernar e implementar su proyecto de transformación conocido como Cuarta Transformación (4-T). Este proyecto incluye edificar la Guardia Nacional (GN), sobre las estructuras de la anterior Policía Federal (que vivió de 1999 a 2019) y las transferencias hacia ella de recursos y personal de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) y de la Secretaría de Marina (SEMAR). Esta reconciliación se decidió por ambas partes porque ostentan el más elevado respaldo popular en encuestas de opinión pública, lo que los obliga a “negociar” en vez de enfrentarse. O sea, el gobierno de AMLO necesita el respaldo de las Fuerzas Armadas, y viceversa.

LAS FUERZAS ARMADAS EN LA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA: DE CARLOS SALINAS DE GORTARI A ENRIQUE PEÑA NIETO

En la elección presidencial de 1988 ganó Carlos Salinas de Gortari con 50,3% de los votos. Fue una elección muy cuestionada y no competitiva, con amplias

acusaciones documentadas de fraude electoral (*El Universal*, 2018); su sucesor, Ernesto Zedillo, obtuvo 48,69% en 1994 (IFE, 1994); Vicente Fox ganó con el 42,52% (IFE, 2000); Felipe Calderón con 36,69% (IFE, 2006); y Enrique Peña Nieto con 38,21% (INE, 2018). AMLO, al obtener 53,17% de los votos, en condiciones muy desfavorables económicas, políticas y mediáticas hacia él y su partido político, se vuelve “competitivo”, y esto lo reconocen las Fuerzas Armadas, pues ellas están junto con el presidente en la cima de la pirámide de la opinión favorable de la población. Por ello procedieron a negociar rápidamente –y a necesitarse mutuamente–.

Se puede considerar una diferencia importante en estos respaldos de la población. Para las Fuerzas Armadas es hacia las instituciones castrenses como tal; para AMLO es hacia su persona, por haber construido un liderazgo alternativo a lo largo de veinticinco años de historia de acción política. Los militares no podían desconocer al nuevo presidente y se veían obligados a brindarle su apoyo y, en correspondencia, el nuevo líder buscó el acercamiento con las instituciones estatales más reconocidas por la población. Lo anterior a pesar de las animadversiones, desconfianzas mutuas, acusaciones y descalificaciones de una parte hacia la otra durante largos años. Este fenómeno solo se había visto en la historia de México en el gobierno de Lázaro Cárdenas entre 1934 y 1940, cuando la institución militar y el presidente se centraban en la misma persona y apenas nacían las instituciones políticas civiles en el país.

Desde 1988, cuando Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) accede a la presidencia e inicia la apertura económica del país en vista a la firma de un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos y Canadá, las Fuerzas Armadas poco a poco se ven obligadas a modificar sus misiones. El fin de los conflictos en América Central por la vía de la negociación política y con la mediación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización de los Estados Americanos (OEA), fue modificando paulatinamente el nacionalismo militar de la Revolución mexicana. El último conflicto típico de la guerra fría, el alzamiento zapatista de enero de 1994, a la par del inicio de la entrada en vigor del Tratado de libre comercio de América del Norte (TLCAN), cambió radicalmente la estrategia militar de contención de grupos armados

internos. Salinas optó por la negociación con los alzados y así fue la guerra de contrainsurgencia más corta que ha tenido un país latinoamericano. Los elementos que determinaron este cambio de estrategia fueron la gran presión de la sociedad civil mexicana en favor de no reprimir al Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y reconocer sus demandas, el proceso electoral presidencial de 1994 en el que un conflicto armado podría perjudicar al partido en el gobierno PRI, y el temor a que el empleo de las Fuerzas Armadas pudiera afectar las nuevas relaciones con Estados Unidos y la entrada en vigor del TLCAN (Arnson et al., 2006).

El gobierno del presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) siguió la misma dirección: entabló una “negociación prolongada” con el EZLN –que se sostiene durante veintiséis años–, en la que el EZLN en el discurso sigue “en pie de guerra”, pero sin ninguna acción armada, como una especie de movimiento de resistencia social indígena (Benítez Manaut, 2002, pp. 55-60). El cambio de gobierno en México en el año 2000 significó el desplazamiento (temporal) del partido oficial PRI, de ideología nacionalista, por el PAN (de orientación de derecha), pero no modificó la relación cívico-militar.

El nuevo presidente Vicente Fox (2006-2012) sostuvo que la crisis de Chiapas la podía resolver en quince minutos, manteniendo la estrategia gubernamental sin acción militar directa hacia los rebeldes de Chiapas, pero sin solución política real, y las relaciones cívico-militares se adaptaron rápidamente a las nuevas condiciones de emergencia democrática y globalización (Fox, 2000). Las Fuerzas Armadas cambiaron su doctrina rápidamente, donde la lealtad se consolidaba como “institucional”, sustituyendo la lealtad a los liderazgos de la Revolución mexicana que les habían dado forma legal y política. El “nacionalismo” poco a poco deja de ser el eje real de la relación cívico-militar e inicia un reconocimiento de que la democracia y las relaciones con Estados Unidos son los condicionantes del siglo XXI. La cooperación en materia de seguridad con Estados Unidos se aceleró debido a los atentados terroristas de septiembre de 2001. En la parte militar, los atentados provocaron la total reforma de los comandos de defensa de Estados Unidos, conformándose el Comando Norte, en cuyo concepto estratégico se incluye la participación de México (Deare, 2017, p. 210).

Para lo anterior, se reforzó el control de las fronteras, se modernizó la Armada de México y se aceleraron los intercambios con todas las estructuras militares de Estados Unidos y muchos países del mundo para adaptar las dos instituciones militares a la globalización. Sin embargo, no se edificó una secretaría de Estado del sector defensa con mando civil, no se integraron las Fuerzas Armadas en un Estado Mayor Conjunto, y siguieron divididas en dos como sucedió desde 1940: Secretaría de Defensa Nacional (SEDENA), que incluye a la fuerza aérea, y la Secretaría de Marina (SEMAR).

La autonomía militar permitió a las Fuerzas Armadas negarse a participar en misiones externas como son las operaciones de paz de la ONU, como sostenían sectores del sistema político como el servicio exterior y la opinión pública especializada. Esto a pesar de que el presidente Peña Nieto (2012-2018) anunció en 2014 la participación de México en operaciones de la ONU, reduciéndose a un pequeño grupo de observadores militares (SRE, 2016).

Las Fuerzas Armadas poco a poco construyeron una “nueva funcionalidad” política con los liderazgos civiles: siguieron desarrollando gran cantidad de misiones no-militares: se incrementó su participación en respaldo de la seguridad pública en detrimento de las policías del país; inicia una extendida labor contra el crimen organizado, principalmente el narcotráfico, labor respaldada por Estados Unidos, principalmente con la llegada al poder del presidente Felipe Calderón (2006-2012), quien firma la Iniciativa Mérida en 2007 y comienza su implementación en 2008. En esta estrategia, denominada “guerra al narcotráfico” por el presidente Calderón, las Fuerzas Armadas se volvieron a empoderar en el seno de las instituciones del gobierno federal (Rodríguez Bucio, 2016, p. 102). El balance de los seis años de guerra bajo el gobierno de Calderón muestra que fracasó en el intento de destruir y contener a los grupos criminales, por el contrario, estos se fortalecieron (Kenny y Serrano, 2012, p. 46).

En 2012, con el cambio de gobierno mediante el triunfo de Enrique Peña Nieto, candidato del PRI, a pesar del anuncio de un cambio de estrategia hacia la “prevención” del delito y no su “contención”, las Fuerzas Armadas se volvieron a empoderar y en la realidad se continuó con su fortalecimiento. En esta ocasión triunfó temporalmente el proyecto militar de que el Congreso

aprobara una ley de seguridad interior el 21 de diciembre de 2017. Esta ley fue promovida por la SEDENA para dar fuero a los miembros de las Fuerzas Armadas (DOF, 2017). En el lenguaje de la propia ley, la Cámara de Diputados redactó esta ley para dar “certidumbre legal” a los militares para enfrentar al crimen organizado y participar en la seguridad pública del país. Sin embargo, en noviembre de 2018 la Suprema Corte de Justicia señaló que la ley era anticonstitucional.

LA GUERRA AL NARCOTRÁFICO: 2007-2020

Con la Iniciativa Mérida, diseñada en 2007 e implementada desde 2008, la doctrina nacionalista de resolver los conflictos con recursos propios sufrió una gran modificación, para recibir la asistencia de Estados Unidos desde 2008. Por lo anterior, se consolidó la transición de un modelo de *seguridad nacionalista* en México, a uno nuevo de *seguridad interdependiente* entre México y Estados Unidos, que inició con acercamientos militares desde 1996 (Deare, 2017, p. xvi). Con un monto total de asistencia de 3.035 millones de dólares entre 2008 y 2020, se transfirió gran cantidad de equipo militar; se edificó un nuevo sistema de inteligencia en la Secretaría de Marina, la Unidad de Inteligencia Naval (fundada el 1 de febrero de 2008), para dar seguimiento a los líderes criminales como Joaquín *el Chapo* Guzmán (SEMAR, 2018); se fortalecieron las fuerzas especiales en las dos estructuras militares, enviando a sus integrantes a escuelas militares del extranjero para entrenamiento, tanto a Estados Unidos como a países como Colombia, Guatemala, Perú y otros. En el Ejército se consolidó el Cuerpo de Fuerzas Especiales, compuesto de un Cuartel General, once batallones, cinco grupos anfibios y una Fuerza de Intervención Rápida, encuadrados en tres brigadas, además de un Grupo dependiente directamente del Alto Mando de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA, 2018). En la SEMAR, se fortaleció la Infantería de Marina y sus grupos de intervención basados en el concepto de rápido despliegue (SEMAR, 2012). De igual manera, se intensificaron los programas de cooperación entre los sistemas de justicia para que el combate a los grupos criminales tuviera sustento legal, y se estrecharon lazos entre las instituciones de inteligencia de ambos países (Seelke, 2020).

El combate directo a los grupos criminales y los conflictos entre estas agrupaciones elevaron la tasa de homicidios en el país. Al enfrentarlos de forma directa se dio una tendencia “de ascenso” de los combates entre parte y parte, llevando a las organizaciones criminales a darle prioridad a construir sus brazos armados de sicarios. Entre las condiciones “no deseadas” de esta estrategia militar está el incremento acelerado de los homicidios en el país desde 2008, triplicando su tasa de incidencia de 8 por 100.000 habitantes en 2007 a 23 por 100.000 habitantes en 2020. En el inicio de la guerra (2007-2010), la población civil (no combatiente) fue afectada de forma notoria en los estados del norte del país como Baja California, Chihuahua, Tamaulipas, Coahuila y Nuevo León.

Ciudades como Tijuana y Juárez fueron “teatros de guerra” donde se dieron tres modalidades de combate o tres guerras: la primera la que se desató entre grupos criminales rivales; la segunda entre las fuerzas del Estado, principalmente militares, y los grupos criminales; y la tercera entre agrupaciones criminales contra la población civil. En los combates hubo violaciones a derechos humanos de población civil que el Estado ha intentado minimizar (WOLA, 2017, p. 21). Desde 2010, “la guerra” se trasladó a estados del Pacífico sur como Sinaloa, Michoacán y Guerrero, y en toda la rivera del golfo de México, principalmente en Veracruz y Tabasco. Desde este periodo, los grupos criminales expandieron su “cartera de negocios”, a actividades diferentes al narcotráfico, como trata y tráfico de migrantes, secuestro, extorsión y robo de combustible, afectando notablemente a la población civil, mexicana y extranjera.

Durante el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018) se dio la expansión a otros estados del país, como Morelos, Estado de México, Nayarit, Baja California Sur, Puebla y Guanajuato, estados que tenían muy bajos índices de actividad criminal y tienen importantes actividades económicas industriales, dándose una epidemia de violencia y homicidios. En todos estos estados afectados de forma intensa por la guerra al narcotráfico las relaciones de poder entre las Fuerzas Armadas y las autoridades civiles se deterioraron y provocaron un aumento de la influencia militar. Gobernadores y autoridades municipales tienen a las Fuerzas Armadas como el interlocutor más importante en materia política. *De facto*, poco a poco se traslada el poder

a las autoridades militares en materia de seguridad pública. Este proceso es el que se denomina “militarización” y se da de forma ascendente desde 2006. Solamente algunos estados del país quedan al margen de este proceso, sobre todo en la Ciudad de México y el sur.

Las organizaciones criminales del narcotráfico construyen poderes paralelos que logran penetrar estructuras de gobiernos locales y estatales. En ocasiones han llegado a penetrar estructuras del gobierno federal. Autoridades judiciales de la Corte del Distrito Este de Nueva York encabezan el juicio contra el exsecretario de Seguridad Pública de Felipe Calderón, Genaro García Luna, desde mediados de 2019. Es la autoridad federal más importante encarcelada por vínculos con organizaciones criminales. García Luna fue uno de los principales secretarios de Estado de Felipe Calderón (*El Universal*, 2020). En el ámbito estatal, por ejemplo, tres gobernadores del estado de Tamaulipas, frontera con Texas, están acusados de vínculos con el cartel del Golfo y los Zetas (Flores, 2013).

Desde el enunciado de la “guerra al narcotráfico” en 2007, los homicidios se triplicaron en el gobierno de Felipe Calderón (2006-2012); aumentaron 25% en el gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018), y solo en 2019, primer año del gobierno de López Obrador, aumentaron en 10% respecto del año anterior (cuadro 1). Esto significa que el “cambio de estrategia”, basado en el desmantelamiento de la Policía Federal y la creación de la Guardia Nacional desde 2019, no se refleja en la disminución de la violencia criminal. Otro dato que describe la gravedad del problema es que en 2007 solo el 57% de los homicidios se realizaron con arma de fuego, mientras que en 2019 el porcentaje subió a 70%, lo que indica que la gran mayoría se da por agrupaciones criminales. La cantidad de homicidios en los primeros meses de 2020 se incrementó a pesar del encierro de la población desde el mes de abril. En julio se registraron 2.980, con promedios mensuales muy similares a los de 2019 (Forbes, 2020). Así, entre el 1 de diciembre de 2018 y el 6 de julio de 2020 el gobierno del presidente AMLO acumula 54.727 homicidios dolosos, con un promedio mensual de 3.219 (TRResearch, 2020). Esto contrasta con los setecientos treinta y ocho homicidios mensuales en 2007, al iniciar la “guerra al narcotráfico” (Casade, 2009: 321).

CUADRO 1. HOMICIDIOS EN MÉXICO, 2007-2019

Año	Homicidios	Tasa por 100.000 habitantes
2007	8.867	8,08
2012	25.757	22,18
2014	20,010	16,7
2018	33.341	28,3
2019	35.588	32,2

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). “Defunciones por homicidio”. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. En <https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/continuas/mortalidad/defuncioneshom.asp?s=est>

Los análisis de la guerra al narcotráfico sostienen que es una guerra prolongada, sin posibilidades de éxito para el Estado mexicano por diversos factores, entre ellos el concepto de *fronteras porosas* que existe entre Colombia, América Central, el Caribe, México y Estados Unidos, que facilita el tránsito de drogas, personas, armas y dinero, entre otros factores. La violencia y victimización que produce esta guerra en México se debe al libre tránsito de armas de Estados Unidos hacia México, producto de su venta libre en Estados Unidos. Esta legislación liberal acerca de la posesión y venta de armas en Estados Unidos explica el incremento de los homicidios en México con armas de fuego (Payan et al., 2013, p. 21).

La evolución de las organizaciones criminales del narcotráfico se da mediante una ampliación de su “cartera de negocios”, y en muchas ocasiones se organizan como corporativos empresariales y se vinculan a empresas “legales” para consolidar su poder financiero y político. Esto se da, por ejemplo, con el caso de los Zetas y sus vínculos en el sector del tráfico de energéticos, tráfico de personas y secuestro, entre otras actividades (Correa-Cabrera, 2017, p. 56), los Caballeros Templarios en la exportación de mineral de hierro e importación de químicos, y gran cantidad de empresas comerciales y restaurantes y empresas agrícolas por parte del cartel de Sinaloa. Para enfrentar estas actividades, el empleo de las Fuerzas Armadas no es útil. Deben coordinarse con otras agencias civiles mediante estrategias integrales.

En México, por el poder alcanzado por los grandes grupos criminales, la guerra al narcotráfico ha generado una *reconfiguración cooptada del Estado*, donde partes de él transforman su acción para responder a las redes

ilícitas de poder construidas para hacer viable el negocio paralelo (Garay et al., 2010, p. 62).

LA CONTRADICTORIA RELACIÓN AMLO-FUERZAS ARMADAS: DEL CONFLICTO A LA NECESIDAD MUTUA

En México muy pocos políticos han entrado en conflictos con las Fuerzas Armadas. Esto se explica porque estas no tienen historial golpista y la autonomía que ostentan es simétrica a la que gozan líderes políticos civiles que tienen cargos de administración pública. AMLO ha sido una excepción. Durante su carrera política cuestionó duramente a las Fuerzas Armadas en las campañas electorales para la presidencia en 2006, 2012 y 2018. Sin embargo, a los momentos de conflicto le han seguido momentos de acercamiento buscado por ambas partes. Esto sucede desde que ganó la elección el primero de julio de 2018. Al día siguiente de su triunfo inició una gradual construcción de confianza y acercamiento. De hecho, se está edificando una nueva relación cívico-militar, se amplían las misiones castrenses y se construye una nueva fuerza armada: la Guardia Nacional.

El origen de la vida política del dirigente de Tabasco está en la toma de instalaciones petroleras en su estado durante los años noventa, donde el Ejército tuvo que desalojar a los seguidores del político. Durante su gestión como jefe de Gobierno del Distrito Federal, entre 2000 y 2005, su relación con los militares fue de frialdad y ausencia de comunicación. El 2 de julio de 2006, AMLO encabezó una coalición de izquierda bajo la bandera del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y perdió la elección con un margen muy estrecho de 233.831 votos, frente al triunfador Felipe Calderón del Partido Acción Nacional (PAN). Calderón obtuvo el 36,69% de los votos con 14'916.927, y AMLO el 36,11% con 14'683.096 votos (IFE, 2006). López Obrador no aceptó el resultado y encabezó un bloqueo del Paseo de la Reforma, la principal avenida de la Ciudad de México, del 30 de julio hasta el 15 de septiembre. La relación con las Fuerzas Armadas se tensó. La capital del país experimentó un gran caos por casi tres meses y las Fuerzas Armadas se preocuparon ante la posible cancelación del desfile militar de celebración de la fiesta de independencia del 16 de septiembre de 2006 o el posible desalojo por medios

violentos. Este desfile es el más importante de la historia de México y nunca se ha interrumpido. Ambas partes tuvieron que proceder a una negociación. Por parte de AMLO el negociador fue Alejandro Encinas, jefe de Gobierno de la Ciudad, y por el Gobierno Federal el general Gerardo Clemente Vega, secretario de la Defensa. Se levantó el plantón y se pudo celebrar la parada militar. Fue una negociación muy dura. A los militares les quedó un sabor de boca muy negativo de AMLO (Pedraza, 2007, pp. 282-292). A la par, AMLO se proclamó “presidente legítimo”, frente al “presidente usurpador” Felipe Calderón.

Posterior a 2006, AMLO se centró en construir su partido Morena sobre los cimientos del PRD. Poco se refirió a las Fuerzas Armadas hasta la campaña presidencial de 2012. Enmarcó a los militares como parte de “la mafia en el poder”, como fuerzas represivas del “Estado neoliberal” que han violado derechos humanos. En esta segunda campaña por la presidencia fue un duro crítico de la “guerra al narcotráfico” impulsada por el presidente Felipe Calderón, y para evitar que los militares violen derechos humanos, insistió en que la solución era regresarlos a sus cuarteles y construir una policía profesional (AMLO, 2012). Esto ha llevado a una larga percepción negativa hacia las Fuerzas Armadas dentro de la izquierda. Lo cual contrasta con el liderazgo de Cuauhtémoc Cárdenas como máximo líder de izquierda, quien tenía una muy buena relación con los militares por su ascendente familiar. Por lo anterior, en la izquierda mexicana se distingue la fracción cardenista, de mucha convivencia y respeto hacia las Fuerzas Armadas, y la encabezada por AMLO, más cercana a la izquierda radical que había sufrido la represión en 1968 y la contrainsurgencia de los años setenta en el estado de Guerrero. Esta izquierda es muy crítica de las Fuerzas Armadas y constantemente las descalifican.

Al fundarse el partido Morena el 9 de julio de 2014, la izquierda quedó escindida en dos, y el PRD constantemente vio disminuir su militancia, que se traslada al nuevo partido político. En la figura de AMLO se construye un liderazgo extremadamente carismático, con un discurso para ganar simpatizantes, similar al de los líderes políticos de América Latina considerados “populistas”, y aprovechando a su favor el desgaste del PRI y del PAN en los tres gobiernos entre 2000 y 2018. El eje de su discurso fue la “anticorrupción”, con

lo cual obtuvo el 53,17% de los votos: 30'047.381 (INE, 2018). Esta cantidad no la ha obtenido ningún candidato a la presidencia en el periodo de democratización del país desde 1988, lo que le otorga gran legitimidad y fuerza política.

La mala imagen de AMLO ante los militares se vio reflejada durante la campaña electoral que lo llevó al poder. Desde fines de 2017 y durante 2018 hubo diversas fricciones verbales entre el secretario de la Defensa, Salvador Cienfuegos y López Obrador. El político tabasqueño y el partido Morena en el Congreso se opusieron rotundamente a la ley de seguridad interior, que impulsó el secretario de Defensa. El general Cienfuegos señaló:

Los militares no se entrenaron para perseguir delincuentes, y si se los pedía el mando civil, se le debían dar garantías judiciales (...) muchas veces hemos actuado como semipolicías. Una cosa rara que no tiene ningún respaldo y que tenemos que estar cumpliendo. Es más, hoy el nuevo Código de Procedimientos Penales, que es un gran avance, nos impide hacer lo que hacíamos antes (Cienfuegos, 2017).

AMLO y Morena sostuvieron que dicha ley militarizaba al país, era violatoria de los derechos humanos y otorgaba mucho poder al Ejército. Desde entonces hubo una campaña muy agresiva de descalificación por redes sociales de un grupo importante de generales retirados contra López Obrador, identificándolo como el “Hugo Chávez mexicano”, “bolivariano”, diciendo que sería “el gran fracaso para México” y que el país se iría a la deriva. Todo mundo que conoce el tema sabía que el general Salvador Cienfuegos y la gran mayoría de los generales (y almirantes) de alto rango se ubicaban detrás de esta campaña de desprestigio. Los almirantes y oficiales de alto rango de la Secretaría de Marina, si bien tienen percepciones similares de AMLO, fueron menos activos en participar en estas campañas de desprestigio durante la campaña electoral. Una de las declaraciones de AMLO que más indignaron a las Fuerzas Armadas fue en una visita a la OEA en Washington, el 15 de marzo de 2017 (AMLO, 2017), donde acusó al Ejército de participar en la desaparición de los cuarenta y tres estudiantes en 2014, masacre conocida como Ayotzinapa. La Dirección de Comunicación Social del Ejército, refiriéndose a las declaraciones de AMLO en un comunicado señaló:

La Secretaría de la Defensa Nacional pide pruebas a los actores sociales que han denunciado a elementos del Ejército. Recientemente han afirmado y publicado señalamientos de que integrantes de las Fuerzas Armadas violentan indistintamente los derechos humanos, lo cual genera una percepción equívoca de la realidad, si alguien considera que tiene pruebas que sustenten sus acusaciones contra las fuerzas castrenses, las presente ante la autoridad competente para que esta proceda conforme a derecho (SEDENA, 2017).

Este caso fue el más relevante en cuanto a violación de derechos humanos. Múltiples investigaciones señalan que los militares participan directa o indirectamente –por omisión–, muchas veces en acuerdo con otras instituciones del gobierno federal (CNDH, 2018). La construcción de la nueva relación cívico-militar inicia desde el triunfo electoral del 1 de julio de 2018. El planteamiento original de AMLO se sostuvo en reconsiderar sus opiniones acerca de que el Ejército violaba derechos humanos y pertenecía a la “mafia en el poder neoliberal”. El nuevo discurso señala que las Fuerzas Armadas son una institución del Estado, honestas, leales y eficaces. Sin embargo, dos elementos tensaron el arranque del nuevo gobierno y los institutos castrenses: la reiterada afirmación en campaña de que se elaboraría una nueva estrategia “de la guerra a la paz”, que se daría una amnistía –sin precisar a quien–, y se construiría la Guardia Nacional. Pasar de “la guerra a la paz” con base en esos dos preceptos generó gran cantidad de críticas. Desde la sociedad civil y defensores de víctimas se criticó duramente la propuesta de la amnistía, pues esta podría sustituir a la realización de investigaciones sobre masacres y desapariciones, y dejar de lado la justicia. Edificar la Guardia Nacional implicaba dos grandes reformas institucionales: dismantelar la Policía Federal y reducir el número de efectivos de los institutos militares para transferirlos a la Guardia Nacional.

El pensamiento del presidente López Obrador hacia las fuerzas militares es negativo. Ya como presidente, en una entrevista realizada a mediados de 2019, sostuvo que México no necesita fuerzas militares y que los problemas de seguridad del país los podía resolver la Guardia Nacional:

Si por mí fuera, yo desaparecía al Ejército y lo convertía en Guardia Nacional. Es decir, declarararía que México es un país pacifista que no necesita Ejército

y que la defensa de la nación en el caso de que fuese necesario la haríamos todos los mexicanos. (...) el Ejército y la Marina se convertirían en Guardia Nacional para garantizar a los mexicanos su seguridad. No lo puedo hacer porque hay resistencias, una cosa es lo deseable y otra cosa es lo posible, pero ya el paso que dimos fue importante. La creación de la Guardia Nacional, lleva a cabo una reconversión, como hacer posible que se respeten derechos humanos, que haya un comportamiento distinto en la Guardia Nacional formada por militares y por marinos (AMLO, 2019a).

LAS MISIONES Y LA NUEVA RELACIÓN CÍVICO-MILITAR: LA CONSTRUCCIÓN DE LA GUARDIA NACIONAL

La ampliación de misiones no militares es una constante desde 2007, pero se incrementó de manera notable en 2019 y 2020. A inicios de 2018, la SEDENA reporta 52.000 efectivos:

Realizamos acciones permanentes contra la delincuencia organizada y el narcotráfico, así como seguridad a instalaciones estratégicas. Para esto, se mantienen diariamente desplegados más de 52 mil elementos y un número importante de aeronaves para su apoyo, distribuidos en todo el territorio nacional (Cienfuegos, 2018).

Como se observa en el cuadro 2, una vez conformada la Guardia Nacional, la suma de integrantes de las Fuerzas Armadas a mediados de 2020 es de 319.883. De estos son fuerza operativa 191.712. La SEDENA y la Guardia Nacional suman como fuerza operativa 148.353 efectivos. En la información proporcionada por el presidente el 19 de junio de 2020, la principal misión son las “Operaciones de construcción de paz”, a las que se destinan 81.694 hombres (ver cuadro 3). O sea, más del 60% de la fuerza operativa militar se dedica a la guerra al narcotráfico y el respaldo a la seguridad pública. De las trece misiones enumeradas, además del apoyo a la población en casos de desastres naturales (Plan DN3, Plan Marina y Plan Guardia Nacional), que se consideran humanitarias y de las cuales obtienen los militares su elevada imagen ante la población, solo cuatro de ellas son de “defensa” y las desarrolla la Armada de México: “Estado de Derecho en La Mar”, “Protección Marítima y Portuaria”, “Operaciones en el Golfo y Pacífico” y “Operaciones

de Búsqueda y Rescate” (AMLO, 2020a). Estas acciones realizadas por la Armada son en realidad, por su alcance geográfico inmediato, propias de una “Guardia Costera”. En el caso de la Fuerza Aérea, está dedicada a la guerra al narcotráfico (su principal equipo corresponde a helicópteros de “combate” para apoyar al Ejército) y tampoco tiene proyección como fuerza de defensa.

CUADRO 2. FUERZAS ARMADAS MEXICANAS: EFECTIVOS TOTALES Y FUERZA OPERATIVA. DESPLIEGUE AL 19 DE JUNIO DE 2020.

Efectivos totales de las Fuerzas Armadas mexicanas	
SEDENA	165.454
SEMAR	51.333
Guardia Nacional	103.096
Total	319.883
Fuerza operativa	
SEDENA	83.445
SEMAR	18.176
Guardia Nacional	90.091
Total	191.712
Efectivos desplegados	
SEDENA	71.822 (86%)
SEMAR	15.450 (85%)
Guardia Nacional	76.531 (85%)
Total	163.803 (85%)
Actividades diversas en apoyo a las operaciones	
SEDENA	11.623 (14%)
SEMAR	2.726 (15%)
Guardia Nacional	13.560 (15%)
Total	27.909 (15%)
Equipo	
F. A. M.	78 aeronaves
Marina	215 buques y embarcaciones
Guardia Nacional	35 aeronaves

Fuente: elaboración propia con información de: presidente López Obrador “Conferencia mañanera”, CANAL 14, 19 de junio de 2020: <https://www.youtube.com/watch?v=0dSLoZBKVh4>

Desde inicios de 2019, el presidente López Obrador agregó a las misiones militares la protección de red de ductos y combate al robo de gasolina, dedicando a casi 20.000 efectivos los cuatro primeros meses de 2019 (en 2020 se redujeron a 5.800); la contención de migrantes (*La Jornada*, 2020), derivando 8.146 elementos (conocido como Plan migrante Frontera Norte y Sur) (cuadro 3); y la construcción de infraestructura estratégica (el aeropuerto Felipe Ángeles por la SEDENA) (SEDENA, 2020a). En esta obra se ocupan 1.000 efectivos militares y la SEDENA contrata directamente a cerca de 20.000 trabajadores civiles (*Reforma*, 2020b). En 2020 se agregaron 36.655 efectivos a respaldar el esfuerzo de control de la pandemia Covid-19 y por parte de la SEMAR al control de puertos y aduanas (cuadro 3).

CUADRO 3. MISIONES Y EFECTIVOS DESPLEGADOS EN CADA UNA DE ELLAS

1. Operaciones de construcción de Paz: 81.694
• Estrategia de protección ciudadana en Nuevo León, Tamaulipas, Jalisco, Guanajuato, Michoacán, Oaxaca, Coahuila, Durango y Guerrero.
• Operaciones de intercepción terrestre (Puestos Militares de Seguridad Estratégica).
• Operaciones de intercepción aérea y marina.
• Aplicación de la ley federal de armas de fuego y control de explosivos.
• Participación en las coordinaciones nacionales, estatales y regionales.
• Acciones para disminuir los incidentes de violencia y garantizar el desarrollo económico y social del país.
• Mantener la paz, tranquilidad y seguridad de la población.

2. Atención a emergencia sanitaria Covid-19: 36.655 (Plan DN 3, Plan Marina y Plan GN)
• Despliegue de instalaciones hospitalarias militares y navales.
• Acondicionamiento de hospitales del Insabi.
• Reconversión de unidades operativas.
• Seguridad a instalaciones hospitalarias.
• Seguridad a almacenes e instalaciones estratégicas del IMSS.
• Seguridad y aplicación de medidas sanitarias en aeropuertos.
• Adquisiciones de equipo y material médico.
• Reacondicionamiento de hospitales militares y navales a hospitales Covid-19.
• Capacitación de profesionales de la salud para la atención de la contingencia.
• Transporte aéreo, terrestre y marítimo de insumos médicos, y apoyo al Insabi e IMSS en toda la República.
• Fabricación de insumos para atención de la emergencia en Fave SEDENA y Fave SEMAR.
• Transporte aéreo humanitario.
• Establecimiento de 1 centro nacional y 32 Centros Estatales para la coordinación de la contingencia.
• Contratación de profesionales de la salud.
• Implementación de Centros de Aislamiento voluntario.
• Designación como estaciones médicas los corredores logísticos en ambos litorales

3. Atención a fenómenos naturales: 4.496 (Plan DN 3, Plan Marina y Plan GN)
• Apoyo a la distribución de despensas.
• Seguridad y vigilancia en áreas afectadas.
• Vigilancia en áreas afectadas resguardando bienes de la población.
• Administración de albergues.
• Desazolve de calles, alcantarillado y remoción de escombros.
• Establecimiento de células de intendencia y cocinas comunitarias.
• Auxilio durante accidentes aéreos y terrestres.
• Combate, sofocación y extinción de incendios forestales y urbanos.

4. Plan migrante Frontera Norte y Sur: 8.146
• Operaciones de rescate humanitario.
• Puntos de control migratorio.
• Puestos militares de seguridad con equipos de inspección no intrusivo.
• Establecimiento de cocinas comunitarias y móviles.
• Atención médica de urgencia.
• Control fronterizo fluvial y marítimo.
5. Seguridad y erradicación: 6.923
• Operaciones de erradicación de enervantes.
• Reconocimientos aéreos.
• Reconocimientos terrestres.
• Localización y judicialización de laboratorios de droga sintética.
• Fumigación aérea de plantíos de enervantes.
• Puestos de vigilancia en aeropuertos.
• Destrucción de pistas de aterrizaje clandestinas.
• Puestos de control y seguridad.
6. Seguridad Instalaciones Estratégicas: 7.846
• Vigilancia de accesos y salidas.
• Actuar como fuerza de reacción para responder a una contingencia.
• Resguardar áreas sensibles de la instalación.
• Establecimiento de puestos militares de seguridad a inmediaciones de la instalación.
• Mantenimiento del Estado de Derecho de la Mar.
• Patrullajes diurnos y nocturnos.
• Resguardar las terminales de abastecimiento y despacho.
• Capacitación constante para reaccionar a una eventualidad.

7. Protección a la red de ductos: 5.800 (Operaciones para el combate al mercado ilícito de combustibles)
<ul style="list-style-type: none"> • Reforzamientos de instalaciones para la vigilancia de accesos, cuartos de control, y tanques verticales.
<ul style="list-style-type: none"> • Seguridad a ductos prioritarios de PEMEX.
<ul style="list-style-type: none"> • Vigilancia con aeronaves no tripuladas.
<ul style="list-style-type: none"> • Establecimiento de bases de operaciones cada 20 kilómetros.
<ul style="list-style-type: none"> • Establecimiento de seguridad periférica en tomas clandestinas con fugas de gas o hidrocarburo.
<ul style="list-style-type: none"> • Establecimiento de bases de operaciones en la red de ductos estratégicos para evitar la extracción ilegal de hidrocarburo.
<ul style="list-style-type: none"> • Reconocimientos terrestres a pie y motorizados para disuadir el robo de hidrocarburo, localización y atender tomas clandestinas y las alertas por baja presión.
<ul style="list-style-type: none"> • Coordinación con el sector ductos de PEMEX para la inhabilitación de tomas clandestinas.
8. Estado de derecho en la mar: 4.711 (Operaciones navales para la aplicación de la ley)
Operación Sonda
<ul style="list-style-type: none"> • Garantizar seguridad y operación en las instalaciones estratégicas de PEMEX.
<ul style="list-style-type: none"> • Llevar a cabo operaciones contra el mercado ilícito de combustibles.
<ul style="list-style-type: none"> • Prevenir y controlar contaminación del mar por vertimiento de desechos.
<ul style="list-style-type: none"> • Vigilancia permanente, aérea y de superficie, a fin de evitar robos a buques y artefactos navales nacionales y extranjeros.
Operación Camarón
<ul style="list-style-type: none"> • Patrullaje aéreo y marítimo con el fin de evitar robos a embarcaciones pesqueras.
<ul style="list-style-type: none"> • Presencia física aleatoria de personal de Marina en buques camaroneros.
<ul style="list-style-type: none"> • Salvaguardar la vida humana en la Mar.
Interdicción Marítima
<ul style="list-style-type: none"> • Ejecutar operaciones de Guardia costera para la vigilancia de las zonas marinas mexicanas.
<ul style="list-style-type: none"> • Intercepción de embarcaciones traficantes de estupefacientes.
Vaquita Marina
<ul style="list-style-type: none"> • Programa de atención integral al Alto Golfo de California.
<ul style="list-style-type: none"> • Presencia de buques y aeronaves, controles carreteros, coadyuvancia con autoridades civiles.

9. Protección Marítima y Portuaria: 878
<ul style="list-style-type: none"> • Ejercer vigilancia, inspección y control en el interior de los recintos portuarios.
<ul style="list-style-type: none"> • Coadyuvar con las autoridades fiscales y aduanales en la prevención del tránsito ilegal de mercancías por medio de revisiones conjuntas que se realizan cuando se determina que la carga representa un riesgo a la seguridad nacional.
<ul style="list-style-type: none"> • Neutralizar las acciones cuando la delincuencia organizada intente utilizar este medio para transportar mercancías ilegales.
10. Operaciones en el golfo y Pacífico: 6.179
11. Operaciones búsqueda y rescate (Salvaguardar la vida humana en la mar): 475
<ul style="list-style-type: none"> • Responder de manera inmediata y efectiva a toda llamada de auxilio generada en aguas nacionales, inclusive en condiciones meteorológicas adversas.
<ul style="list-style-type: none"> • Ejercer el mando y control de las operaciones de búsqueda y rescate a través de un Centro Coordinador Nacional y 33 Estaciones Navales en ambos litorales del país.
12. Construcción de infraestructura estratégica
<ul style="list-style-type: none"> • Aeropuerto Felipe Ángeles. 700 militares, entre ingenieros, oficiales y personal de tropa y 12.627. Contratación de 34.620 mil civiles para la obra. Dirección militar de la SEDENA.
13. Sustitución de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes por parte de la SEMAR, en el control de las Capitanías de Puerto

Fuente: elaboración propia con información de: Presidente López Obrador “Conferencia mañanera”, CANAL 14, 19 de junio de 2020: <https://www.youtube.com/watch?v=0dSLoZBKVh4>; y “CONFERENCIA MAÑANERA” 3 de agosto 2020: <https://www.youtube.com/watch?v=31VgrthB-oM>. Minuto 9 a 22.

Con lo anterior, se emplea al máximo la capacidad operativa militar con misiones que no son propias de la defensa. Cabe señalar que a pesar de los enunciados de que México contribuirá a la paz internacional para fortalecer a la ONU, hasta 2018 solo se habían enviado cuarenta militares como observadores, diecinueve de ellos a Colombia (Cienfuegos, 2018). En enero de 2020, para entrenar personal para misiones de paz, se creó el Centro de Entrenamiento Conjunto de Operaciones de Paz en México (CECOPAM) (SEDENA, 2020).

El día anterior al inicio de su gobierno, AMLO pronunció un gran discurso de alabanza de los militares (Espino, 2018). A la par se anunció la gran reforma del sistema de seguridad, inteligencia y defensa (AMLO, 2018). El 1 de diciembre de 2018 se creó una nueva Secretaría de Seguridad y Protección

Ciudadana (SPSC); se le cambió el nombre y funciones al Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), principal órgano de inteligencia civil que estaba bajo la estructura de la Secretaría de Gobernación, se le denomina Centro Nacional de Inteligencia (CNI) y se traslada este a la Secretaría de Prevención y Participación Ciudadana (SPPC) (CNI, 2020). Se nombra al general retirado Audomaro Martínez como su director (militarizando su conducción). Los recursos materiales y humanos de los dos institutos castrenses se van trasladando paulatinamente a la nueva Guardia Nacional, y se nombró como su jefe al general Luis Rodríguez Bucio. La Guardia Nacional durante 2019 se legaliza y se construye con base en tres fuentes: los elementos (y recursos presupuestales y materiales) de la Policía Federal, transferencias de la SEDENA y de la SEMAR (López Portillo y Storr, 2020). De igual manera, se disolvió el Estado Mayor Presidencial, una de las instituciones más relevantes para establecer la relación cívico-militar en México desde hace más de cien años, institución que resguardó la seguridad del presidente, su familia y altos funcionarios (Castillo Cabrera, 2012, p. 15). Este fue desmantelado y la mayor parte de sus efectivos fueron integrados a las secretarías de Defensa y Marina. Con estas reformas a las instituciones civiles y militares que integran el sistema de defensa, seguridad nacional y pública de México, se transforman en favor de los militares muchas actividades que habían sido conducidas por civiles entre 1980 y 2020, profundizando la nueva militarización (Mendoza-Cortés, 2020, p. 47).

En 2019, en los meses de enero a abril, más de 20.000 militares se involucraron en el combate al robo de gasolina. Inmediatamente después, en junio, por presiones de Estados Unidos, el Ejército, la Marina y la Guardia Nacional colaboran con cuerpos policiacos estatales y municipales del sur del país, para detener a los migrantes provenientes de América Central. El presidente otorgó al Ejército las concesiones para construir grandes obras de infraestructura, como la ya mencionada construcción del nuevo aeropuerto Felipe Ángeles, tramos del Tren Maya y los cuarteles de la Guardia Nacional; la edificación de las instalaciones de más de 2.700 sucursales del Banco del Bienestar; vigilar la entrega de recursos de programas sociales, principalmente en zonas rurales, ayudar a la distribución de granos y fertilizantes. En 2020,

como se observa en el cuadro 3, además de respaldar el esfuerzo médico de apoyo al combate a la Covid-19, que incluye reparación y terminación de la construcción de hospitales. También el 1 de julio de 2020 se le otorgó a la Secretaría de Marina el control de aduanas y puertos (DOF, 2020).

Muchas de estas funciones –construcción de aeropuertos y vigilancia de puertos y aduanas– eran obligaciones de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Con lo anterior, se continúa la línea en ascenso del proceso de militarización iniciado en 2007.

La justificación para emplear a las Fuerzas Armadas es que ellas, teóricamente según el presidente, no son proclives a la corrupción y son más eficientes (AMLO, 2020a).

Los primeros seis meses del gobierno (diciembre de 2018-marzo 2019) fueron de mucha tensión entre civiles y militares porque se venía la reforma militar para crear la Guardia Nacional. Los miembros del Ejército temían que el presidente estuviera dividiendo al Ejército en dos: una parte para el instituto armado y otra para cuidar la seguridad interna del país. Lo que de hecho fue así. Esta decisión de López Obrador fue parecida a la del general Lázaro Cárdenas en 1939, cuando separó a la Marina del Ejército, segmentando a la fuerza militar al crear dos secretarías de Estado. Ahora *de facto* se está creando una fuerza separada por lo que hay tres instituciones castrenses: Ejército, Marina y Guardia Nacional. A partir de diciembre de 2018, las misiones no militares predominan y el proyecto real de él es la Guardia Nacional, por considerar que México no enfrenta enemigos externos en el horizonte.

Los momentos más tensos en la relación cívico-militar fueron dos en 2019: la conferencia del periódico *La Jornada* (AMLO, 2019a) y la captura del hijo del *Chapo* Guzmán, Ovidio Guzmán, el día 17 de octubre de 2019 en Culiacán, Sinaloa, por requerimiento judicial de Estados Unidos para su extradición. Este operativo se considera fallido para la SEDENA, y el presidente reconoció que él ordenó la liberación de Ovidio. Esto a su vez causó gran molestia en Estados Unidos (AMLO, 2019c). Por otro lado, los oficiales retirados son muy disciplinados a las autoridades militares, están en armonía con los secretarios de Defensa y Marina. Los retirados son la voz de los militares en activo, que

por doctrina deben ser apolíticos y nunca expresar opiniones negativas de las autoridades, principalmente acerca del presidente. En un desayuno que encabezó el 22 de octubre de 2019 el secretario de la Defensa Nacional, Luis Cresencio Sandoval, el general retirado Carlos Gaytán Ochoa emitió opiniones negativas “del mando civil”. AMLO reaccionó señalando que ese discurso era imprudente y que no representaba el sentir de los militares hacia su gobierno (AMLO, 2019c). El general Gaytán, refiriéndose al presidente señaló que hay:

Decisiones estratégicas que no han convencido a todos, para decirlo con suavidad. (...) Nos sentimos agraviados como mexicanos y ofendidos como soldados. (...) Actualmente vivimos en una sociedad polarizada políticamente, porque la ideología dominante, que no mayoritaria, se sustenta en corrientes pretendidamente de izquierda, que acumularon durante años un gran resentimiento (Gaytán Ochoa, 2019).

En los últimos veinte años, las principales debilidades de la acción militar mexicana son dos: derechos humanos y corrupción. En el caso de los derechos humanos, no ha sido posible hacer compatibles las normas de respeto a los derechos humanos –incorporadas en la Constitución de México en su artículo primero desde 2011–, con las tácticas militares empleadas en los combates contra los grupos criminales, donde además han sido víctimas inocentes gran cantidad de población civil (Acosta, 2017, p. 67). Cabe señalar que esta no es solo una práctica militar, sino que corresponde a un comportamiento similar a los policiacos y de autoridades judiciales, lo que corresponde a un patrón generalizado de impunidad en las acciones del Estado mexicano:

Las cifras de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y muchos otros casos que han sido documentados por organizaciones de la sociedad civil sugieren que se trata de prácticas generalizadas, que incluyen el uso rutinario de torturas y malos tratos por parte de la policía, las Fuerzas Armadas y los fiscales a fin de obtener confesiones y testimonios bajo coerción que ellos mismos y muchos jueces mexicanos aceptan como evidencia (Open Society Justice Initiative, 2016, p. 13).

Por ello, las últimas cifras del *Índice global de impunidad* sobre México señalan que se ha deteriorado, pasando al lugar 60 de 69 países estudiados

(LeClerq y Rodríguez, 2020, p. 13). La impunidad traspasa a todas las instituciones de la seguridad en México, militares y civiles, y es un comportamiento histórico que hace muy difícil una verdadera reforma democrática del sector defensa, pues se carece de profesionalidad de las políticas públicas, un gobierno con capacidad de respuesta al fenómeno del crimen y herramientas efectivas civiles, policíacas y militares (Bailey, 2014, p. 193).

Respecto de la corrupción, de forma similar a la impunidad, las Fuerzas Armadas no se libran de este fenómeno, que se corresponde con un patrón histórico de las instituciones del Estado mexicano, basado en la falta de transparencia y politización de las estructuras de control del gasto público del conjunto del Estado, en sus niveles federal, estatal y municipal. El índice de riesgos de corrupción se incrementa por la modalidad de contrataciones de obra pública y servicios, donde la Secretaría de Hacienda y Crédito Público detecta empresas “fantasma”, para la simulación de contratos y servicios (IMCO, 2018). En este caso las Fuerzas Armadas han actuado de forma similar a las instituciones gubernamentales civiles. Por ejemplo, investigaciones señalan que en la construcción del nuevo aeropuerto de la Ciudad de México de Texcoco –obra abandonada–, se otorgó el contrato al Ejército para construir la barda perimetral y que hubo irregularidades en la edificación de la misma (Aristegui Noticias, 2018). Últimamente, se ha conocido información de corrupción en el Ejército por 156 millones de dólares entre 2013 y 2019:

La SEDENA también usó empresas fantasma en trabajos de mejoras en carreteras o caminos rurales que conectan a sus cuarteles y en obras de mantenimiento o adecuación de sus bases aéreas, prisiones, juzgados, centros de justicia, unidades habitacionales, cafeterías, centros deportivos, estacionamientos, gimnasios, museos, centros de desarrollo infantil y en 15 hospitales militares (*El País*, 2020).

LAS DIFÍCILES RELACIONES MILITARES-SOCIEDAD CIVIL

Violar derechos humanos y realizar prácticas de corrupción en los procesos de compras no es exclusivo de las Fuerzas Armadas. Estos comportamientos responden a un histórico acumulado de la actuación de los altos funcionarios

del gobierno a lo largo de los últimos cien años. Sin embargo, al incrementarse paulatinamente la actividad de los institutos militares en sustitución de instituciones civiles, sin un control real parlamentario, y sin contar con sistemas de vigilancia social externos, es difícil erradicar las prácticas de corrupción y los problemas de derechos humanos solamente por el enunciado del presidente y los máximos jefes militares.

La última encuesta de respaldo de la población hacia las Fuerzas Armadas realizada por *Reforma* sostiene que en mayo de 2020 el 78% de los mexicanos estaban a favor de que el Ejército y la Marina realizaran las labores de seguridad pública para los próximos cinco años (*Reforma*, 2020a). Esto no debe ser justificante para militarizar al país ni sus políticas de seguridad. A pesar de este respaldo masivo, en México existe una sociedad civil conformada por organizaciones sociales, académicas, universitarias, la prensa, víctimas, empresarios y otros sectores, que se han opuesto a la militarización, a la mano dura, y a la carencia de estado de derecho en amplias regiones del país, sobre todo rurales. La principal demanda es que el estado de derecho esté vigente. Ello incluye que no se cometan violaciones a los derechos humanos por parte de los funcionarios gubernamentales, policías, del sistema de justicia y militares, y que se reconozcan sus actos cuando afecten a la población sin soporte legal.

Una de las principales preocupaciones de esta sociedad civil organizada es que los grupos criminales no sean los que gestionen la vida pública, como si fueran Estados paralelos regionales en amplias zonas del país, dándose una especie de feudalismo criminal. Esto sucedió en los estados de Chiapas y Guerrero entre 1980 y el año 2000, donde las Fuerzas Armadas implementaron estrategias de contrainsurgencia (Cencos-Ciepac-Global Exchange, 2000, p. 137); en Michoacán por la ausencia del Estado y la presencia dominante de la Familia Michoacana y los Caballeros Templarios en la llamada región de Tierra Caliente (Zepeda, 2016); en Veracruz y Coahuila en los momentos del dominio de los Zetas; y ahora sucede en zonas de Jalisco y Guanajuato por la acción del cartel de Jalisco Nueva Generación.

El Estado federal mexicano en vez de intentar recuperar estos territorios mediante acciones integrales económicas, sociales y de impartición de justicia, desplegó a las Fuerzas Armadas. En términos de capacidades de investigación

criminal, las carencias del Estado han impedido juzgar a los culpables y restaurar a las víctimas. Por ello también emergió un conglomerado de organizaciones civiles e investigaciones en las universidades, cuya demanda es construir un nuevo estado de derecho, debido a las incapacidades del vigente para que la guerra al narcotráfico sea efectiva sin violación de derechos humanos (Cossio et al., 2019). Esta sociedad civil, más la presión de organismos internacionales como la ONU y la OEA, logró ser decisiva para que se realizaran las reformas legales en 2011, modificándose la Constitución y su Capítulo 1. Este nuevo Capítulo sustituye el viejo de “garantías individuales”, por uno nuevo de “derechos humanos”. Esta sociedad civil define el problema como de impunidad e incapacidad del Estado:

Víctimas, colectivos, organizaciones de derechos humanos, expertas, expertos e integrantes de la academia han insistido en el imperativo de que la búsqueda y consecución de la verdad, la justicia, la reparación y no repetición por los hechos ocurridos no pueden ser dejados de lado si es que se desea transitar a una paz basada en el apego a un auténtico Estado de Derecho (Justicia Transicional Mx, 2019).

Para la visión de los militares, desde 2011 aparece una difícil dicotomía entre sus “tácticas” y los objetivos estratégicos del Estado, donde predomina la vigencia la Constitución y se puedan gestionar los estados de emergencia sin violar garantías de la población (artículo 29 de la Constitución). Los militares, como en toda América Latina, justifican sus despliegues como vitales por las incapacidades del Estado civil y eso les da una especie de percepción como “salvadores” del Estado y de la población en general en casos de crisis como la de la Covid-19 durante 2020. Esa percepción la percibe de igual manera el presidente AMLO al recurrir a ellos y con frecuencia, al igual que hicieron sus predecesores, considerarlos como el principal instrumento del Estado.

CONCLUSIONES: MILITARIZANDO CON RESPALDO POPULAR

El presidente AMLO tiene dos discursos hacia las Fuerzas Armadas. Uno público, antagónico hacia ellas, durante su larga trayectoria para alcanzar la

presidencia en los últimos veinticinco años. Sin embargo, tiene un discurso privado en favor de los militares expresado durante su campaña electoral de 2006. En una reunión confidencial con el embajador de Estados Unidos Anthony Garza, sucedida el 31 de enero de ese año, hecha pública por la desclasificación de documentos del Departamento de Estado conocida como Wikileaks, AMLO le afirmó al embajador de Estados Unidos que pensaba realizar:

una importante reestructuración de la aplicación de la ley a fin de combatir más eficazmente los estupefacientes y la actividad terrorista. (...) Quiere dar a los militares más poder y autoridad en las operaciones antinarcóticos porque es la menos corrupta de todas las agencias de México y puede ser la más eficaz. Señaló, sin embargo, que esto requeriría una enmienda constitucional, pero estaba convencido de que podría lograrlo. También explicó que dar más autoridad a los militares limitaría a la Procuraduría General de la República (PGR) de México, que AMLO consideraba demasiado corrupta para tener el liderazgo en la lucha contra el narcotráfico (Garza, 2006).

Esta opinión desconocida para la opinión pública mexicana y los propios militares explica que, al triunfar en las elecciones, desde el 2 de julio de 2018 inicia una negociación por la reconciliación con las Fuerzas Armadas para cicatrizar las heridas. Por su lado, el ejército también buscaba transmitir al nuevo líder su doctrina de lealtad. Hubo un acercamiento con los secretarios de Defensa y Marina del gobierno saliente entre julio y noviembre de 2018, en el periodo de transición. Ambos jefes militares intentaron crear un grupo afín y proponerlo a AMLO para designar a los futuros secretarios. López Obrador los escuchó, pero no nombró a ninguno de ese grupo. Decidió seleccionar por sí mismo, mediante un proceso de consulta, para encontrar jefes militares afines a su proyecto político. Lo mismo sucedió con la construcción de la Guardia Nacional.

En términos de respaldo popular e imagen pública, las Fuerzas Armadas han sostenido un amplio apoyo ante la población entre el 60% y el 80% en todas las encuestas de opinión pública en los últimos treinta años. Esto a pesar de las acusaciones y críticas por su actuar en la guerra al narcotráfico y el tema de los derechos humanos. Este apoyo no lo ha tenido ningún líder

político civil desde que inició la transición a la democracia. El único presidente que se acerca a estas cifras es AMLO (Consulta Mitofsky, 2019).

La pandemia Covid-19 a partir de febrero de 2020 ha servido para reafirmar esta *militarización con respaldo popular*. Las Fuerzas Armadas, al aplicar los planes de defensa DN3, Plan Marina y Plan Guardia Nacional, como se ve con la expansión de las misiones en 2019-2020, transmiten a la población lo más respetado de sus acciones: atender emergencias ante catástrofes naturales. Al mostrar su faceta humanitaria, eficiente y transmitir el hecho de que la sanidad militar es de las de mejor calidad en el país –y ahora están las puertas de los hospitales y centros de salud militares abiertas para toda la población–, reafirman su vocación popular y humanitaria. Con ello el respaldo de la población hacia los tres institutos castrenses seguramente se ampliará. Esto no obsta para que la sociedad civil exprese sus preocupaciones por el impacto posible negativo en la democracia en el país.

De esta manera se construye una nueva relación cívico-militar: pragmática, consolidando la orientación de la defensa hacia la seguridad interior y misiones humanitarias, ahora con tres Fuerzas Armadas y siendo esta relación uno de los pilares de la nueva gobernabilidad de México. Si consideramos los últimos treinta años de relaciones cívico-militares, en México no se construyeron en el sistema político mecanismos horizontales de relaciones propias de una democracia: no se ha edificado un control parlamentario, hay una difícil relación entre las instituciones militares y la sociedad civil organizada, y no existe un control civil de la política de defensa. Sólo se da la relación vertical entre el presidente y las Fuerzas Armadas establecida en el periodo autoritario de gobierno en el siglo XX.

Entre 2018 y 2020, a pesar de los efectos de la pandemia Covid-19, aunque estuvieron muy enfrentadas ambas partes y se observaba gran desconfianza mutua, la relación entre las Fuerzas Armadas y el presidente López Obrador mutó debido al pragmatismo, porque son los dos actores más populares del país, en cuanto se refiere a respaldo medido en encuestas de opinión. Las dos partes obtienen un sólido apoyo de la población de más del 50% de los sondeos. Por ello es una *militarización con respaldo popular*. Sin embargo, este respaldo de la población no es suficiente, pues el gobierno y

las Fuerzas Armadas también necesitan de la sociedad civil organizada en organizaciones no gubernamentales, las universidades, los académicos y la prensa para lograr una legitimidad y darle *viabilidad democrática* a la dupla militares-gobierno, como sucede en cualquier democracia moderna. Por eso, México sigue viviendo el dilema de su historia: *militarizar o civilizar* (Tagle, 2020). De no civilizarse la vida del país, la relación de respaldo mutuo entre AMLO y las Fuerzas Armadas podría ser un esfuerzo de corto plazo, no democrático, que deteriore los equilibrios y balances de poder político en el país.

Este proceso de militarización se vio opacado desde el 15 de octubre de 2020, por la detención en la ciudad de Los Angeles, del exsecretario de la defensa nacional, general Salvador Cienfuegos, por una acusación de la Drug Enforcement Administration (DEA) por colaborar con una organización dedicada al narcotráfico en el estado de Nayarit. Esto ha provocado una discusión en México que se sintetiza en dos posiciones en el interior de la Sedena y el resto de los organismos de seguridad de México: en primer lugar, está la opinión nacionalista, que señala que es una intromisión inadmisibles y una violación de la soberanía y falta de respeto a las autoridades mexicanas, y; la segunda, más pragmática, con la duda de que sean ciertas las acusaciones, la captura del general podría generar un gran daño a las instituciones militares, su prestigio, y su imagen ante la población y el estamento político. También han aparecido voces en Estados Unidos contra de la participación del ejército en el combate al narcotráfico. Una opinión destacada es la que según el embajador de Estados Unidos en 1990 John D. Negroponte, le transmitió su amigo, el entonces secretario de la defensa de México, Antonio Riviello. Según el diplomático estadounidense, el secretario Riviello se oponía, afirmando que “si se metía al ejército a esas tareas vamos a corromper toda la institución militar y va existir la tentación de utilizar todos los recursos, pistas aéreas, etcétera, para apoyar a los narcotraficantes” (Negroponte, 2020).

La opinión del presidente AMLO sobre este incidente ha sido de sorpresa, pero ha defendido a la institución militar, señalando que “hará investigaciones”, pero que hay que esperar el resultado del juzgado de Nueva York. De forma inaudita para los procedimientos de la justicia de Estados Unidos, el general Cienfuegos fue enviado a México el 18 de noviembre de

2020 (Grant, 2020). Con esta liberación, se justificó por los dos gobiernos para no modificar el buen curso de la relación bilateral en materia de seguridad y defensa. En enero de 2019 se revivió el esquema de cooperación e intercambio militar de información conocido como Ganseg (Medellín, 2020), que sustituye en los hechos a la Iniciativa Mérida impulsada por los presidentes Calderón y Bush en 2007. En este acuerdo ratificado la SEDENA y SEMAR cooperan con las siguientes instancias de seguridad, inteligencia y transferencia de tecnología:

- DEA (Drug Enforcement Administration).
- ATF (Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives).
- DHS (Department of Homeland Security).
- CBP (Customs Border Patrol).
- ODC (Office of Defense Coordination).
- FBI (Federal Bureau of Investigation).
- DoC (Department of Commerce).
- EXBS (Export Control and Related Border Security).
- INL (International Narcotics and Enforcement Affairs).

El compromiso con la entrega a las autoridades de México de Cienfuegos resuelve dos dilemas: estaba en peligro toda la cooperación binacional en defensa, pues la Sedena podría haber paralizado la cooperación, molesta por la “traición” de Estados Unidos al capturarlo; y mejora la relación cívico-militar en México, pues los militares reconocen el esfuerzo del presidente en favor de uno de sus más importantes líderes. Así, el presidente al conmemorar dos años de su llegada a la presidencia el 1 de enero de 2018, señaló sobre las relaciones que él tiene establecidas con los militares:

Reconozco y agradezco el respaldo incondicional de los soldados y marinos de México que nos han apoyado en labores de seguridad pública, porque ahora lo permite la Constitución, nos han ayudado en la protección de instituciones estratégicas, en la noble aplicación de los planes Marina y DN-III en

auxilio a la población afectada por sismos, inundaciones, ahora con la pandemia y otras calamidades; en nuestro gobierno los institutos armados están entregados, además, a la ejecución de obras en beneficio de nuestro pueblo: dragan ríos, limpian playas, construyen canales, aeropuertos y sucursales del Banco de Bienestar; administran puertos, vigilan aduanas y cultivan en viveros millones de árboles para sembrar parcelas comunales, ejidales y pequeñas propiedades; en fin, *las Fuerzas Armadas están inaugurando una etapa nueva en su función de servicio a México* (AMLO, 2020b).

La transformación de las relaciones cívico-militares en Centroamérica

ORLANDO J. PÉREZ

Pocos actores estatales han sido más importantes para el desarrollo del Estado en Centroamérica que las Fuerzas Armadas. Los militares como una fuente de poder político y social datan desde la conquista española. El poder militar fue esencial para la subordinación de las movilizaciones populares en el contexto de instituciones débiles, subdesarrollo económico y desigualdades sociales. A partir del periodo colonial y hasta finales del siglo XX, con pocas excepciones, las Fuerzas Armadas se aliaron con élites locales y actores transnacionales para hacer cumplir estructuras económicas desiguales y regímenes autoritarios.

Las transiciones a la democracia a finales de ese siglo fueron posibles por el agotamiento de los militares con el poder y su lucha por mantener la autonomía institucional *vis-à-vis* otros actores estatales. En la mayoría de los casos, la profundidad de los procesos de democratización dependió del grado en el cual las Fuerzas Armadas eran capaces de asegurar su papel central como garantes de la soberanía nacional y su capacidad de conservar cuotas de poder institucional hasta después de las guerras civiles. La capacidad de los militares de mantener la autonomía corporativa sobre defensa y política de seguridad en la Centroamérica posconflicto limitó las reformas democráticas, en particular en las áreas de defensa y seguridad. Mientras las Fuerzas Armadas hoy ya no gobiernan directamente en ninguno de los países de Centroamérica, su

influencia política todavía condiciona la capacidad de las instituciones civiles para gobernar con eficacia. Este capítulo examina las relaciones cívico-militares en Centroamérica con especial enfoque en la transformación de esas relaciones a raíz de los procesos de paz y transición democrática.

Durante la mayor parte del siglo pasado, los países centroamericanos –a excepción de Costa Rica– tuvieron gobiernos militares y, aunque hubiera elecciones, en la mayoría de los casos eran fraudulentas. En El Salvador, los militares gobernaron directamente a partir de principios de la década de 1930 hasta principio de los años 1980, controlando el sistema político hasta el punto de crear su propio partido que “ganó” cada elección efectuada durante el periodo. En el caso de Guatemala, podemos ver tres periodos específicos: hasta 1944, de 1944 hasta 1954 y desde 1960 hasta 1985. El primer periodo se caracterizó por el monopolio del poder por parte de la jerarquía militar. La siguiente etapa incluye a gobiernos que provienen de la “Revolución de octubre de 1944”, dirigida por un civil, Juan José Arévalo, y un soldado, el coronel Jacobo Arbenz. El tercer periodo estuvo marcado por un predominio de poder político en manos de las Fuerzas Armadas dentro del marco de la doctrina de seguridad nacional y la guerra fría. En Nicaragua, el periodo antes de la victoria de la Revolución sandinista en julio de 1979 se divide en dos etapas: los años antes de 1936, caracterizados por múltiples intervenciones militares de los Estados Unidos y el conflicto político entre conservadores y liberales; y el periodo 1936-1979, dominado por la familia de Somoza, apoyada por la Guardia Nacional¹.

La década de los años 1980 estuvo marcada por conflictos civiles en Nicaragua, El Salvador y Guatemala, que produjeron un proceso acelerado de

1 Para profundizar en la historia del siglo xx de estos países, véase: Woodward (1999); Torres-Rivas (1993); Jonas (1991); Williams y Walter (1997); Walter (1993); Stanley (1996); Dunkerley (1988); González Casanova (1981); Córdova Macías y Benítez Manaut (1990); Baloyra (1987).

militarización². Durante las últimas etapas de la guerra fría, Centroamérica se hizo uno de los centros principales de la tensión global. Para el presidente Ronald Reagan (1981-1989), Centroamérica representó “la línea en la arena” en la cual los Estados Unidos estarían enfrente de la “extensión global” del comunismo internacional. La administración Reagan sostuvo que había una relación directa entre el conflicto armado interno y el expansionismo geopolítico del “imperio soviético”. Con esta lógica, en el caso de El Salvador y Guatemala los Estados Unidos apoyaron gobiernos conducidos por los militares, así como los procesos de liberalización incipientes iniciados por las Fuerzas Armadas. En Nicaragua, donde la dictadura somocista fue derrotada en 1979, los Estados Unidos procuraron derrocar al gobierno sandinista y apoyaron fuerzas paramilitares unidas al antiguo régimen³.

DEMOCRATIZACIÓN Y RELACIONES CÍVICO-MILITARES EN EL PERIODO POSCONFLICTO

Antes de finales de los años 1980, y como resultado de la intensificación de los conflictos armados en la región, se iniciaron varios procesos de negociación para promover una solución pacífica y regional a los conflictos. Junto con varias iniciativas nacionales, el esfuerzo internacional más ambicioso fue el conducido por el Grupo de Contadora, que incluía los gobiernos de México, Colombia, Venezuela y Panamá, una iniciativa diplomática que procuró promover la paz y la democracia en la región entre 1983 y 1986. La firma del Acuerdo de Esquipulas en 1987 por los presidentes centroamericanos inició un proceso de reconciliación interna sostenida por un movimiento gradual hacia la democracia. A partir de este momento, las negociaciones de paz se unieron a procesos de democratización, que comenzaron en 1982 en El Salvador, en 1984 en Nicaragua y en 1985 en Guatemala.

2 Para más información sobre el proceso de militarización, véase Williams y Walter (1997); Jonas (1991); Montgomery (1995).

3 Para entender el papel de los Estados Unidos en los dilemas en Centroamérica, véase LeoGrande (1998); Moreno (1990); Robinson (1992); Bermúdez (1987).

Guatemala

El Proceso de Paz en Guatemala tomó nueve años, nueve acuerdos y cuatro declaraciones antes que el gobierno y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) firmaran un acuerdo final de paz perdurable y firme en 1996 (Reyes Illescas, 1997). Considerando el pasado violento de los militares y su papel en la política y la sociedad, la desmilitarización del Estado guatemalteco era un objetivo central de los acuerdos. El Acuerdo para reforzar la autoridad civil y el papel de los militares (AFPC) se diseñó para eliminar el poder histórico de las Fuerzas Armadas en la política. El Acuerdo requirió reducir el presupuesto militar en un 33% como proporción del PIB entre 1995 y 2000. Además, pidió la eliminación del Estado Mayor Presidencial (EMP), que se sustituyó por dos agencias de inteligencia civiles, una bajo el Ministerio del Interior (Gobernación) y la otra como parte de la oficina del presidente.

El presidente Álvaro Arzú (1996-2000) tomó medidas importantes temprano en su administración para reducir el poder de los militares. Expulsó a muchos de los oficiales más reaccionarios y colocó en las posiciones militares superiores a los favorables a las negociaciones de paz. Una estipulación principal del acuerdo era la creación de la Policía Nacional Civil (PNC), profesional y autónoma, como la única institución para manejar el orden público y la seguridad interna, y una separación clara entre los papeles de la policía y los militares. La nueva policía se ubicó bajo el Ministerio de Gobernación y recibió fuertes críticas por no contar con al menos 20.000 agentes hacia el final de 1999. Esa cantidad se alcanzó a principios de 2003 y hacia 2005 el número de agentes era 22.000. Desde 2017, la Policía Nacional Civil se ha mantenido en 35.000 agentes (RESDAL, 2016).

Después de la elección del presidente Óscar Berger en diciembre de 2003 hubo cambios significativos y rápidos. El nuevo presidente (2004-2008) emprendió un programa ambicioso para cumplir los mandatos de los Acuerdos de paz. El 1 de abril de 2004 anunció el cierre de seis bases militares y eliminó 4.713 puestos en el ejército, llevando al retiro a 6.960 oficiales y soldados de tropa (Rodríguez, 2004). El 30 de junio de 2004 el ejército se redujo de 27.000 a 15.500 unidades (tropas y oficiales), y se colocó un techo del 0,33% del PIB (mitad de la cantidad permitida por los Acuerdos) en el presupuesto

de seguridad. Hacia 2014, los militares guatemaltecos habían aumentado a 18.200 tropas y el presupuesto a 0,39% del PIB.

El Salvador

Para el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN) el colapso de la URSS no solo representó el final de un aliado ideológico, sino también el final de continuar recibiendo cualquier ayuda material. Además del colapso de la Unión Soviética, el fracaso en las elecciones de 1990 del gobierno sandinista en Nicaragua debilitó aún más el apoyo internacional recibido por el FMLN. Para los Estados Unidos, la presión por reducir la ayuda militar a Centroamérica en general y a El Salvador en particular significó movilizar un esfuerzo hacia una salida negociada del conflicto armado. La prioridad para el presidente estadounidense, George H. W. Bush (1989-1993), era encontrar una conclusión aceptable en El Salvador, una que además de terminar el conflicto interno salvaguardara un gobierno aliado con los Estados Unidos. Este resultado requería de negociaciones con la guerrilla. Sin embargo, en noviembre de 1989 el FMLN lanzó otra ofensiva en la capital, demostrando que todavía tenía capacidad militar significativa. Entre 1990 y 1991 los enfrentamientos se intensificaron. A principios de los años 1990, aproximadamente setenta mil personas habían muerto en el conflicto armado, la mayoría de ellos civiles. A causa del contexto geopolítico y el estancamiento militar, en abril de 1990 los combatientes salvadoreños emprendieron un proceso de negociaciones de dos años que culminó con la firma de los Acuerdos de Paz de Chapultepec en enero de 1992 (Karl, 1992; Vickers, 1992; Montgomery, 1995).

Los acuerdos se concentraron en la separación de la defensa nacional y la seguridad pública, estableciendo una Policía Nacional Civil (PNC); la reducción de hasta el 50% en el personal de las Fuerzas Armadas en dos años; la transformación de las unidades de inteligencia y su colocación bajo la autoridad directa del presidente; la redefinición de la doctrina de las Fuerzas Armadas; y la reforma de la misión constitucional de las Fuerzas Armadas para restringir su participación en seguridad doméstica a circunstancias excepcionales y solo con autorización civil.

La nueva doctrina enfatizó la subordinación a la autoridad civil, en particular al presidente elegido; mayor responsabilidad con respecto a mecanismos institucionales internos; y separación de defensa externa y seguridad interna. Las reformas constitucionales de 1992 redefinieron a las Fuerzas Armadas como “una institución permanente en el servicio de la nación; obediente, profesional, apolítica y no deliberativo”.

El presupuesto asignado al sector de defensa nacional se redujo del 20,8% del presupuesto general nacional en 1989 durante el conflicto armado, al 13,7% en 1992 en el momento de los acuerdos de paz, seguidos de una reducción al 7,4% del presupuesto nacional en 1995, al 5,8% en 1997, al 5,4% en 2000 y, finalmente, al 4,4% en 2002 (Córdova Macías, 1999). Sin embargo, el porcentaje del presupuesto nacional para gastos de defensa y los gastos de defensa como porcentaje del PIB se ha mantenido estable desde 2008, aproximadamente 2,5% y 0,60%, respectivamente. En 2016, las Fuerzas Armadas de El Salvador tenían 25.000 hombres bajo uniforme, la fuerza más grande en Centroamérica, y el país gastaba el 0,60% del PIB en los militares (RESDAL, 2016, capítulo 18).

En febrero de 2020, el reciente electo presidente Nayib Bukele utilizó a las Fuerzas Armadas para presionar a la Asamblea Nacional para que aprobara el financiamiento de un plan de seguridad nacional para combatir la violencia. El enfrentamiento entre el presidente y el poder legislativo marcó el conflicto más profundo entre los poderes del Estado desde la firma de los Acuerdos de paz. El uso de las Fuerzas Armadas representa una seria amenaza a la democratización de las relaciones cívico-militares en El Salvador.

Honduras

A diferencia de otros países centroamericanos, donde las reformas militares y de policía fueron producto de acuerdos de paz, en Honduras las reformas resultaron de iniciativas presidenciales, circunstancias institucionales y cambios en el contexto nacional e internacional. Con la elección de Carlos Roberto Reina (1994-1998) se inició un proceso de transformación en las relaciones cívico-militares y una reducción del poder de las Fuerzas Armadas.

En diciembre de 1996, el Congreso ratificó unánimemente reformas constitucionales que separaron la seguridad interna de la defensa nacional. Para la seguridad interna se creó una nueva Policía Nacional Civil.

El presidente Carlos Flores Facussé (1998-2002) siguió con las reformas del presidente Reina en cuanto a la desmilitarización de la seguridad pública y la subordinación de los militares al control civil. El 18 de septiembre de 1998, el Congreso aprobó reformas constitucionales que hicieron al presidente el comandante en jefe de las Fuerzas Armadas con poder para designar a un civil como ministro de Defensa. Los cambios constitucionales introducidos durante enero de 1999 hicieron reformas sustanciales que eliminaron la oficina del jefe de las Fuerzas Armadas. De acuerdo con las nuevas reformas, el presidente de la república ejercería control directo de las Fuerzas Armadas.

Es difícil saber con exactitud el número de tropas en las Fuerzas Armadas hondureñas antes del periodo de reformas, porque el número se manejó como secreto de estado. Las estimaciones se extienden de 22.000 a 25.000 en los años 1980 (Bowman, 2002). En 2012, la institución se redujo a 10.550 tropas y creció a 15.500 para el 2014. A pesar de la reducción del personal, el presupuesto de los militares aumentó del 0,66% al 0,76% del PIB entre 2000 y 2003. Sin embargo, entre 2003 y 2005 el porcentaje del PIB destinado a defensa nacional se redujo al 0,65%, para aumentar desde \$66 a \$116 millones entre 2006 y 2008. Entre 2008 y 2012 el presupuesto aumentó del 3,8% del PIB al 4,6% (RESDAL, 2014).

A pesar de significativas reformas en las relaciones cívico-militares en Honduras, los militares permanecen como una fuerza política potente. Instituciones débiles y corruptas, una economía subdesarrollada dominada por élites con lazos cercanos a actividades ilícitas y normas constitucionales contradictorias, contribuyeron a una crisis política en 2009, que vio el primer golpe exitoso de un presidente elegido en Centroamérica durante décadas. Después del golpe de estado en Honduras ha habido aumentos sustanciales de violencia y corrupción, y una institución militar que mantiene cuotas de poder político significativo. Desde la controvertida reelección del presidente Juan Orlando Hernández en 2017, Honduras sufre una ola de protestas

sociales que han sido reprimidas por las Fuerzas Armadas, con un saldo de más de veinte muertos. El presidente Hernández, asediado continuamente por casos de corrupción, se ha apoyado en forma creciente en las Fuerzas Armadas y la policía militar (ente híbrido del cual hablaremos más adelante).

Nicaragua

Después de la victoria del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) en 1979 y el derrocamiento de la dictadura somocista, el gobierno conducido por los sandinistas transformó la Guardia Nacional de Nicaragua de una institución al servicio de la familia Somoza a una atada al partido FSLN. La Guardia Nacional se transformó en el Ejército Popular Sandinista (EPS), incorporando primordialmente a los combatientes de la guerrilla. A lo largo de los años 1980, las Fuerzas Armadas respondieron a y se condujeron por intereses políticos del partido y la ideología revolucionaria. El fracaso de los sandinistas en las elecciones presidenciales de 1990 comenzó el proceso de transición en las relaciones cívico-militares en Nicaragua. Los principios básicos de la transición se enmarcaron en el “Protocolo de procedimiento de la transferencia de poder ejecutivo en Nicaragua”, conocido como los “Acuerdos de Transición” del 27 de marzo de 1990. El acuerdo constituyó un pacto político entre el gobierno saliente controlado por los sandinistas y la nueva administración de Violeta Chamorro (1990-1997).

El acuerdo buscó acentuar las reducciones del presupuesto militar, la subordinación de los militares a las autoridades civiles, la profesionalización de las Fuerzas Armadas como elemento esencial para despolitizar a los militares y la policía y garantizar el respeto a la integridad y el profesionalismo de las estructuras internas de las dos instituciones. En términos políticos, la transformación de la defensa y seguridad pública se puede caracterizar como un proceso para separar a la institución castrense del partido sandinista. Algunos logros clave de este periodo incluyeron la eliminación del servicio militar obligatorio, la reducción del presupuesto y personal y la separación eficaz de la policía y los militares. Durante la fase inicial de la transición, sin embargo, el general Humberto Ortega (comandante general) y el Ejército Popular Sandinista siguieron resistiendo la subordinación eficaz a las auto-

ridades civiles. Los militares sandinistas debían su lealtad principalmente a su comandante general, que ejerció el control personal de la institución. Para septiembre de 1993, la presidente Chamorro procuró implementar mayores cambios en las relaciones cívico-militares sustituyendo al general Ortega y removiendo varias agencias del Estado bajo el control militar. Al principio, el general Ortega resistió, sosteniendo que su retiro era ilegal y que solo se iría después de la adopción de un nuevo código militar. Bajo presión internacional, finalmente consintió en su retiro, que ocurrió en febrero de 1995. El general Joaquín Cuadra, jefe del estado mayor, le sustituyó, y los militares cambiaron su nombre de Ejército Popular Sandinista a Ejército de Nicaragua, formalizando su ruptura con el FSLN (Ruhl, 2003).

Bajo el general Cuadra, los militares actuaron cada vez más como una institución semiautónoma, preocupada por los intereses institucionales en vez de intereses partidistas. Las relaciones entre los militares y la sociedad civil mejoraron notablemente bajo el general Cuadra. Los miedos del partidismo militar habían sido desenfrenados durante las elecciones de 1990, pero estos habían desaparecido en gran parte para las elecciones de 1996, otra vez ganadas por los opositores del FSLN.

El Ejército nicaragüense ha sufrido cambios sustanciales en el número de efectivos y en el presupuesto, al pasar de 86.810 miembros en 1990 a 14.084 en 1996 (Cajina, 1996), luego a 12.187 en 2002 (Cajina, 2002) y, finalmente, a 10.504 en 2005 (Cajina, 2005). El presupuesto de defensa nacional se redujo de \$94 millones (1990) a \$35 millones en 1999 y se acercó a \$42 millones en 2009. En 2011, el gasto militar de Nicaragua era de \$53,2 millones, aproximadamente el 0,7% del PIB. Hacia 2016, los militares de Nicaragua contaron con 12.790 soldados, haciéndolo el Ejército más pequeño en la región, y gastaron el 0,56% del PIB en las Fuerzas Armadas (RESDAL, 2016).

Los avances en la despolitización de las Fuerzas Armadas en Nicaragua se han debilitado paulatinamente desde que Daniel Ortega, el líder sandinista que gobernó el país entre 1979 y 1990, volvió a la presidencia en 2007. Ortega permanece en el poder, después de ganar la reelección por segunda vez en 2016. Su administración cambió la Constitución para concentrar poder en

manos del ejecutivo. El presidente Ortega ha procurado politizar de nuevo a los militares promoviendo a oficiales leales al partido sandinista e interviniendo continuamente en asuntos institucionales internos. Aunque al principio las Fuerzas Armadas se opusieron a los cambios, el presidente ha tenido éxito cambiando el Código Militar de manera que aumenta la autoridad presidencial sobre las Fuerzas Armadas. Los cambios aprobados en 2014 incluyen la adición de una referencia vaga a “la seguridad nacional” al papel esencial del Ejército. Si se considera la carencia de definición explícita del término, incluir la seguridad nacional como parte de la misión principal del Ejército permite al presidente desplegar las Fuerzas Armadas en asuntos domésticos mientras “la seguridad nacional” se vea amenazada.

Además, las reformas aislaron el Ministerio de Defensa de la cadena de mando, dando al presidente la dirección de las Fuerzas Armadas. Los oficiales activos pueden sostener ahora puestos en el poder ejecutivo y el Ejército puede llamar a sus filas otra vez a oficiales retirados, para crear unidades de reserva, sin especificar lo que harán (Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas, 2014). Las relaciones cívico-militares en Nicaragua se han deteriorado desde 2006 de modo que han minado la naturaleza apolítica de los militares. Mientras la subordinación al presidente permanece, la independencia de los militares se ha debilitado y muchos nicaragüenses temen que la institución haya vuelto a su condición previa a 1990, como el brazo armado del FSLN.

La politización de las Fuerzas Armadas y la policía nacional se han incrementado significativamente desde abril de 2018, cuando surgieron protestas masivas en contra de reformas a la seguridad social promovidas por el presidente Ortega. El régimen ha utilizado a la Policía Nacional, en particular, para reprimir las manifestaciones, y ha incentivado a grupos de civiles armados—muchos de ellos miembros del partido sandinista— para intimidar a la oposición política y grupos de la sociedad civil, incluyendo a varios religiosos. Aun cuando las Fuerzas Armadas se han mantenido al margen de la represión, han apoyado al gobierno institucionalmente. Por el momento, la consolidación de poder del presidente Ortega continúa.

MILITARIZACIÓN DE LAS FUNCIONES POLICIALES

Las Fuerzas Armadas en Centroamérica cooperan rutinariamente con la policía en funciones de seguridad pública, proveyendo el personal y el equipo para tareas específicas como patrullas urbanas y comandos para luchar contra el crimen organizado.

En El Salvador, la cooperación comenzó poco después del final de la guerra civil, cuando los militares fueron utilizados para apoyar la Policía Nacional Civil en la represión de protestas contra dueños de autobuses en San Salvador y como patrullas en comunidades rurales debido a la preocupación creciente por el crimen. Entre octubre de 2009 y marzo de 2014 se promulgaron decretos que autorizaron la participación de las Fuerzas Armadas en diferentes tareas y funciones relacionadas con la seguridad pública. La militarización de la seguridad pública se justificó por el incremento de la violencia y el crimen, con el argumento de que la policía estaba sobrepasada en sus capacidades. Según el Ministerio de Defensa, el 39% de las Fuerzas Armadas de El Salvador desempeña algún papel en misiones de seguridad domésticas: 2.940 en la seguridad ciudadana, 2.575 proporcionan la seguridad en el sistema carcelario y quinientos ochenta trabajan dentro del sistema de inmigración. El número de soldados en misiones de seguridad pública llegó a sumar más de seis mil efectivos, cumpliendo tareas que incluyen patrullajes, aprehensiones, decomiso de droga, controles vehiculares, registro de personas, vehiculares, decomiso de armas y recepción de denuncias.

En su artículo 168 la Constitución de El Salvador autoriza al presidente a usar las Fuerzas Armadas para colaborar en el mantenimiento de la seguridad pública en situaciones *excepcionales* (*énfasis* añadido). Allí, como en los otros países, lo “excepcional” se ha hecho rutinario. La cooperación de las Fuerzas Armadas se realiza por medio de varios “proyectos”, dirigido cada uno a problemas de seguridad particulares. Por ejemplo, la operación del Plan Zeus, con cerca de 1.990 militares, usa media docena de grupos de trabajo que colaboran con la Policía Nacional para realizar operaciones conjuntas en siete departamentos, veinte municipalidades y treinta y tres zonas designadas como áreas de delito altas. Además, hay grupos de apoyo de la Comunidad

Conjuntos, formados por trescientos grupos del personal militar y de policía distribuidos a través del territorio nacional que realizan patrullas, operaciones conjuntas y detenciones, además de desmantelar bienes ilícitos. La operación del Plan Sumpul proporciona apoyo a la oficina de la inmigración y la agencia de control fronterizo con patrullas, para aumentar la seguridad y el control en sesenta y dos puntos fronterizos de siete departamentos⁴.

El artículo 244 de la Constitución de Guatemala entrega a las Fuerzas Armadas la responsabilidad de mantener la independencia, soberanía e integridad territorial de la nación, así como el mantenimiento de la “paz y seguridad interna y externa”. El fracaso de las reformas constitucionales de 1999 dejó esta sección intacta, por lo cual la seguridad doméstica sigue siendo uno de los mandatos clave para los militares. En 2000, el presidente publicó el decreto 40-2000, renovado periódicamente desde entonces, que estableció los parámetros de cooperación entre las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional. Casi el 50% del personal militar asignado a tareas de seguridad pública está basado en Ciudad de Guatemala. Se crearon dos brigadas militares para colaborar con la policía en el combate a la actividad de pandillas y otras redes del crimen organizado: Brigada Especial para Operaciones Forestales en la municipalidad de La Libertad (Petén) y segunda Brigada de la Policía Militar en la municipalidad de San Juan, Sacatepéquez (departamento de Guatemala).

El proceso por el cual se estructura la cooperación se formalizó por medio del acuerdo 285-2012 del gobierno, que creó el Protocolo para la acción interinstitucional: apoyo del Ejército a fuerzas de seguridad civiles. Este protocolo establece los mecanismos y canales por los cuales las autoridades locales solicitan la ayuda por medio de su policía local o unidades militares al Ministerio de Gobernación y luego al Ministerio de Defensa. La coordinación a menudo es obstaculizada por sospecha mutua y resentimiento entre unidades de policía y militares. Estos a menudo están poco dispuestos a trabajar

4 Ministerio de Defensa Nacional, Dirección de Política de Defensa, Informe de presupuesto del Ministerio de Defensa (junio de 2011-mayo de 2012). *Informe anual de Fuerzas Armadas* (junio de 2010-mayo de 2011; junio de 2011-mayo de 2012).

con la policía, a la que ven como corrupta y débil. A comienzos de 2014, el presidente Otto Pérez Molina (2012-2015) inicio el proceso de reducir el número de militares involucrados en tareas de seguridad pública. Para junio de 2018, aproximadamente tres mil soldados habían abandonado las tareas de seguridad pública⁵.

En Honduras, la cooperación entre los militares y la policía es amplia y ha sido común desde principios de los años 2000. Por lo general, el trabajo se realiza por vía de solicitudes específicas hechas por medio del secretario de Seguridad (el equivalente en Honduras al Ministerio de Interior en Guatemala y al Ministerio de Seguridad en El Salvador). El artículo 272 de la Constitución de Honduras establece que las Fuerzas Armadas deben cooperar con la Policía nacional en la preservación del orden público, mientras el artículo 274 decide que la cooperación se establece mediante solicitudes del ministro de Seguridad a fin de combatir el terrorismo, el tráfico de armas y el crimen organizado, así como para proteger los poderes de Estado y el Tribunal Electoral. La ley orgánica de las Fuerzas Armadas también asegura la colaboración con la Policía. El artículo 3° del decreto 39-2001, que identifica funciones militares, dice que una de ellas es:

cooperar con las instituciones de seguridad pública, a petición del ministro de Asuntos Exteriores en la Oficina de Seguridad, para combatir el terrorismo, el tráfico de armas y el crimen organizado, así como en la protección de los poderes del estado y el Tribunal Electoral Nacional.

Esta responsabilidad también se define en el artículo 34 de la ley orgánica de la Policía Nacional (decreto 67-2008), que dice:

Cuando la Policía Nacional no pueda enfrentar por sí sola situaciones especiales como casos fortuitos o de fuerza mayor o la comisión de un delito contra la seguridad interior del Estado, el (la) secretario(a) de Estado en el

5 Manuel Hernández Mayén. 2018. "Ejército despide a tres mil soldados que fueron parte del plan de seguridad ciudadana". 21 de junio. <https://www.prensalibre.com/guatemala/politica/ejercito-desmovilizara-a-tres-mil-soldados-de-seguridad-ciudadana/>

Despacho de Seguridad podrá solicitar apoyo a la Policía Municipal o a la autoridad militar, quienes deberán proveerla con la diligencia y urgencia del caso, debiéndose además determinar el caso o situación para la cual se presta la colaboración, el tiempo que durará la misma y los recursos materiales, humanos, técnicos, financieros y logísticos que participarán del despliegue de esfuerzos conjuntos. Las actuaciones realizadas se llevarán a cabo bajo el mando técnico de la autoridad policial⁶.

Normalmente, las patrullas conjuntas en ciudades se componen de un policía y dos soldados, con la policía técnicamente al mando. Sin embargo, la realidad es que los oficiales militares a menudo toman la delantera porque son más disciplinados y tienen mejores equipos. Las detenciones son por lo general hechas por la Policía. Para los militares estas misiones se han hecho rutinarias y un medio de ganar visibilidad y recursos en tiempos en los que la seguridad interna y las amenazas no tradicionales han sustituido papeles de defensa tradicionales. Sin embargo, tal como los oficiales de El Salvador y Guatemala, generalmente los militares no toman parte en estas misiones con gran entusiasmo, pues consideran que estas tareas debilitan la capacidad operacional de las Fuerzas Armadas y pueden reducir la imagen pública de la institución en la medida en que la población no vea resultados significativos en la reducción de la violencia y el crimen.

A fin de reforzar a la Policía, el gobierno hondureño decretó la ley de la Policía Militar de orden público (DL 168, de 24 de agosto de 2013), la cual crea una policía militarizada de carácter híbrido con más de cinco mil unidades. El gobierno prevé esta nueva fuerza como una unidad de respuesta rápida capaz de manejar situaciones de emergencia cuando las unidades conjuntas de policía y militares se ven desbordadas, prestando particular atención a “la recuperación” de áreas de las ciudades invadidas por pandillas criminales. Los grupos de derechos humanos se han quejado de que las nuevas unidades

6 La Gaceta (Diario Oficial de la República de Honduras), ley orgánica de la Policía Nacional de Honduras. Viernes, 31 de octubre de 2008, No. 31.749. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10610.pdf>.

forman parte de una tendencia preocupante a militarizar las funciones de policía⁷.

El uso de los militares en funciones de policía forma parte de una política para aplicar “mano dura” al problema del crimen. Más allá del uso de las Fuerzas Armadas, se trata de políticas que alargan las condenas de prisión, suspenden las garantías al debido proceso y otras protecciones para presuntos criminales, y detienen agresivamente a jóvenes sospechosos de pertenecer a las pandillas juveniles. Sin embargo, los datos demuestran que la actividad delictiva no ha sido interrumpida por estas estrategias; por el contrario, las pandillas y otras redes criminales han aumentado su nivel de organización, sofisticación tecnológica y enlaces internacionales.

Durante la guerra fría los militares de Centroamérica recibieron apoyo moral y financiero de los Estados Unidos. A mediados de los años 1980, la ayuda militar estadounidense a El Salvador había alcanzado más de \$500 millones, y hacia el final de la guerra civil la ayuda económica y militar sumó casi \$6 mil millones. A partir del fin de la guerra fría, en los años 1990, la ayuda militar se redujo sustancialmente y el enfoque de la política de los Estados Unidos se dirigió contra el narcotráfico. Para el año de 2017, los Estados Unidos aprobó más de US\$100 millones para proporcionar asistencia militar, antinarcótica y de seguridad fronteriza a Centroamérica. La mayor parte de ese dinero se destinó a entrenamientos, equipo, inteligencia, construcciones de bases del ejército y la policía, fuerzas especiales, unidades militares enfocadas en la detección y monitoreo del tráfico ilícito de drogas.

CONCLUSIÓN

No cabe duda de que los países de Centroamérica que todavía tienen Fuerzas Armadas han avanzado en la transformación de las relaciones cívico-militares desde el periodo de conflictos armados, cuando los militares ejercían el poder político directo. Al comparar los países en términos de avances en la

7 “CRSP está en contra de Policía Militar”. <http://www.elheraldo.hn/content/view/full/173717>. 23 de agosto de 2013.

democratización de las relaciones cívico-militares, podemos afirmar que El Salvador es el país donde el proceso de transformación ha avanzado más, seguido de Nicaragua, luego Guatemala y finalmente Honduras. Las Fuerzas Armadas de El Salvador se han sometido a las reformas institucionales más significativas y han tenido más éxito en la modernización de sus estructuras.

Los militares de Guatemala siguen teniendo el papel prescrito en la Constitución sobre la seguridad interna y ejercen una influencia política considerable. Tanto Honduras como Nicaragua desarrollaron ministerios de Defensa conducidos por civiles, aunque muy débiles *vis-à-vis* las Fuerzas Armadas. Los cambios recientes del presidente Ortega en Nicaragua debilitan las relaciones cívico-militares democráticas, politizando de nuevo las Fuerzas Armadas. Honduras había progresado significativamente en la promoción de la autoridad civil por medio de la estructura del Ministerio de Defensa conducido por los civiles; sin embargo, el golpe militar que expulsó al presidente Manuel Zelaya en 2009 representó un revés significativo para las relaciones cívico-militares democráticas en el país.

Para evaluar el progreso en las relaciones cívico-militares en Centroamérica hay que reflexionar sobre la historia de la región y los avances con relación a esa historia. La región ha conseguido avances significativos. Hemos visto cambios en la doctrina militar, la transformación de la educación militar, la separación –al menos formalmente– de funciones de policía y militares y la subordinación evidente a presidentes elegidos. Sin embargo, varios problemas significativos permanecen: la participación débil de civiles en la formulación de políticas de defensa; ministerios de Defensa infradotados y débiles con relación a las Fuerzas Armadas; autoridad legislativa débil o inexistente; participación creciente de militares en tareas policiales; extensión de los roles y misiones para los militares; corrupción; instituciones débiles; y violencia persistente. Estos problemas tienden a minar al gobierno democrático y debilitar la autoridad civil. Infortunadamente, en estos momentos existe poca voluntad política para emprender reformas que puedan enfrentar los desafíos mencionados. Las Fuerzas Armadas ejercen una influencia política que les garantiza un nivel de autonomía institucional. La opinión pública le otorga a los militares un alto nivel de legitimidad. La debilidad de algunas institucio-

nes civiles y la baja capacidad para implementar políticas públicas incentiva la dependencia de las Fuerzas Armadas para hacerle frente a muchos desafíos que enfrenta la nación. Por todo esto, las élites políticas temen una confrontación con la institución castrense.

Por último, a pesar de que los militares pueden no estar ansiosos de gobernar directamente otra vez, por el desgaste que conlleva hacerlo, lo cierto es que han estado dispuestos a ejercer su influencia sobre las políticas de defensa y seguridad. Los datos de opinión pública demuestran que las Fuerzas Armadas son la institución con mayor nivel de confianza en la región, muy por encima de otras instituciones del Estado. Este fenómeno puede debilitar el control civil y la gobernanza democrática en la medida que las instituciones civiles constituidas no puedan hacerle frente a los crecientes problemas económicos, sociales y políticos que enfrentan los países de la región. En circunstancias de crisis, y con el aumento de las funciones de las Fuerzas Armadas, la baja credibilidad de las instituciones civiles pudiera incentivar a las instituciones castrenses a incrementar su influencia política sobre el Estado. Aunque quizá no estemos del todo en ese momento, el peligro para la gobernanza democrática existe.

Relaciones cívico-militares en República Dominicana

LILIAN BOBEA

Estudios recientes sobre relaciones cívico-militares y procesos de re-militarización en contextos democráticos enfatizan en las transformaciones globales de los escenarios de guerra y seguridad; en la emergencia y consolidación de economías y dinámicas de privatización y militarización de la seguridad pública; en la ampliación y adaptación a las nuevas tecnologías de comunicación; y en la presencia de actores armados no estatales, como nuevos escenarios que generan incentivos para la ampliación y el despliegue del sujeto militar en el diseño y abordaje estratégico en el sector de la seguridad, y en múltiples ámbitos de toma de decisiones de la administración pública. Dichos acercamientos destacan las *debilidades institucionales* y las *crisis de gobernanza* como los catalizadores primordiales de la reinsertión militar, los cuales comprometen en última instancia los posibles equilibrios alcanzados en las relaciones cívico-militares en el marco de las democracias latinoamericanas y caribeñas en el presente siglo. Desde esta óptica, tales contextos favorecen, potencian y validan las capacidades organizativas, técnicas, tecnológicas, de alistamiento y adaptabilidad de las fuerzas castrenses como vectores de contraste con sus contrapartes civiles y en detrimento de su potencial control civil y político.

Reconociendo la relevancia de estas reflexiones sobre el redimensionamiento de la cuestión burocrático-militar, enfatizo aquí lo poco que se ha

explorado la forma instrumentalizada que asumen estas modalidades de re-inserción y cualificación de las relaciones cívico-militares en el marco de democracias híbridas (Diamond, 2004, pp. 117-134). *Este trabajo se enfoca por tanto en los procesos y lógicas que viabilizan y condicionan el intercambio de racionalidades instrumentalizadas entre élites políticas y militares dentro de un tipo particular de cultura política, factorizando la movilidad social (y política) de estamentos militares, bajo un sistema de beneficio mutuo, en el contexto específico de la República Dominicana*

Con este énfasis caracterizamos la ambigüedad propia de un régimen híbrido que oscila entre el uso de formatos de representación democráticos y manejos autoritarios del poder (continuidad, uso de la fuerza pública y coerción), en el cual coexisten institucionalidades formales y cuasi formales, como lo son el militarismo y el presidencialismo, con informales, como en los casos del clientelismo, el prebendalismo, la lealtad, la *omertá*, la corrupción, el diferimiento de funciones y la autoapropiación de procesos transformativos. En el marco de este tipo de régimen, la instauración y reafirmación de estas prácticas devienen en formatos informalmente institucionalizados, validados por medio de arreglos entre élites político-militares, así como en mecanismos funcionales constitutivos de un modelo de gobernabilidad excluyente, que va más allá de las presuntas manifestaciones de debilidad institucional o de prácticas discursivas distorsionadas.

FUERZAS ARMADAS Y SOCIEDAD: MILITARIZACIÓN Y RECOMPOSICIÓN CÍVICO-MILITAR EN REPÚBLICA DOMINICANA

Diversos condicionantes históricos han validado en República Dominicana la presencia del actor militar en sus diferentes modalidades protagónicas, ya fuese amparando regímenes dictatoriales y autoritarios (1930-1978), como también encarnando a un sujeto revolucionario, defensor de los derechos constitucionalistas (1965)¹. Su relevancia y permanencia en la etapa de

1 La Revolución de abril de 1965 en República Dominicana, como desenlace del enfrentamiento entre fuerzas irregulares y militares constitucionalistas, enfrentadas a civiles y militares conservadores golpistas, para restituir el gobierno popularmente

transición a la democracia a finales de los setenta se forjó alrededor de un discurso social nacionalista, racista, anti-haitiano (que aún perdura), y enfáticamente militarista, que validó al Ejército dominicano como el mecanismo primordial de contención de la diáspora haitiana, y de respuesta automática a situaciones consideradas de emergencia o de crisis percibidas respecto al sujeto “invasor” haitiano situado en el lado opuesto de la frontera, en una isla que acoge a unos veinte millones de habitantes.

Desde mediados del siglo veinte, hasta el momento actual, las Fuerzas Armadas (FF.AA). dominicanas se han constituido, por un lado, en el mecanismo ejecutor *de facto* de una política migratoria poco definida e inoperante en la práctica, y, por otro, en un elemento clave en las relaciones interestatales con el vecino país de Haití. Similarmente, han fungido como la contraparte operativa de la política norteamericana de interdicción y desarticulación de circuitos de distribución de droga en su lucha antinarcótica en la región del Caribe, rol que sin duda ha contribuido a resituar muy favorablemente a los militares dominicanos en el ámbito geoestratégico, al tiempo que ha coadyuvado la participación de sectores militares en la gestión ilícita del mismo.

A la par con esta trayectoria ejecutiva, durante los últimos veinte años las Fuerzas Armadas dominicanas han experimentado cambios estructurales significativos: han expandido sus misiones y ajustado sus doctrinas. Ellas han impulsado procesos de autoreforma, que las coloca, en palabras del almirante Sigfrido Pared Pérez, exministro de las FF.AA. (2004-2006 y 2012-2014) y actual encargado de la Dirección Nacional de Inteligencia (DNI), “por delante de la clase política”, siendo que esta última –de acuerdo con Pared Pérez– ha ralentizado las iniciativas de reforma, “conllevando a los militares a promover las leyes que garantizan los cambios” (Entrevista realizada para los fines de este capítulo, 6 de noviembre de 2020). Estos procesos plantean varias cuestiones: por un lado, ¿cuáles son los impactos sociales e institucionales inmediatos de estos procesos de reforma y expansión militar en el sistema

electo del presidente Juan Bosch, no pudo haber sido posible sin la participación de militares que se alzaron en armas para reponer al presidente derrocado y a la nueva constitución votada por el nuevo gobierno, sin convocar a nuevas elecciones.

democrático dominicano? ¿Qué reflejan dichos cambios? Y ¿a qué responden estas transformaciones orgánicas? Por otro, ¿deberían dichas transformaciones ser consideradas como el resultado de procesos de adaptación y supervivencia de sectores corporativos alrededor de sus intereses institucionales? Si es así, ¿a quienes, en adición de tales estamentos militares, han beneficiado estos cambios? Y ¿cómo se han concretado esos ajustes?

Como preámbulo a estas interrogantes hay que connotar la asunción paulatina de roles administrativos por parte de los militares en áreas de tradicional incumbencia civil, debido presumiblemente al carácter profesional y especializado del servicio que ofrecen, pero sobre todo gracias a la función instrumental que continúa confiriéndoles la clase política dominicana. Ambas justificaciones han validado una superestructura burocrática que supera los cincuenta mil agentes activos, la mayor fuerza militar en la región del Caribe (descontando a Cuba con su gran reserva militar), comandada por una desproporcional jerarquía de unos doce mil oficiales superiores, incluyendo ciento treinta y seis generales y 1.324 coroneles y tenientes coroneles que desbordan la capacidad y estructura orgánica del ministerio².

Esta distorsión se traduce en la necesidad inmediata de relocalizar ese capital humano excedente en otros ámbitos de la administración pública, lo que se cristaliza a su vez en la ubicuidad de una burocracia militar en el ámbito del sector público. Este fenómeno ha sido reforzado por diferentes liderazgos civiles durante el periodo de los últimos veinte años, pero especialmente a lo largo del predominio del modelo unipartidista que entró en vigencia en 1996, con una interrupción de cuatro años y una vuelta de quince años sucesivos. En estos contextos, tanto la clase política en el poder como grupos empresariales y estamentos del sector militar se han readecuado, negociado y concedido espacios de poder e influencia, al tiempo que han propiciado estructuras de oportunidades formales, pero esencialmente informales e incluso ilícitas, de mutuo beneficio.

2 Solo en la Armada Dominicana (ARD) existe actualmente un superávit de 9.529 efectivos, más del doble de los que están autorizados a conformar la fuerza.

REPÚBLICA DOMINICANA: EL RATÓN QUE RUGE

Lo anterior requiere cierta contextualización. Durante los últimos veinte años la República Dominicana ha ido reposicionándose económicamente en una vertiente consistentemente competitiva de desarrollo comercial y turístico. En años recientes (2016-2018) el país proyectaba un crecimiento de 7,6% del PBI, uno de los más altos en la región del Caribe y de Centroamérica. Parte de ese ingreso tiene que ver con la inserción del país en los mercados y economías ilícitas, pero en términos macroeconómicos el particularismo dominicano en las subregiones del Caribe y Centroamérica se manifiesta en términos factuales en el dato de que, antes de la pandemia unos siete millones de turistas visitaban el país cada año, a través de doscientos vuelos internacionales diarios, incluyendo catorce vuelos desde y hacia Moscú, los cuales arribaban a sus ocho aeropuertos internacionales y domésticos. Este puente aéreo registraba un flujo de personas mayor que el de todas las demás islas del Caribe en su conjunto, solo comparable al flujo de mercancías que ronda los tres millones de contenedores que salen y llegan anualmente a sus once puertos internacionales, incluyendo un puerto multimodal (Punta Caucedo), el cual registra un flujo de aproximadamente dos millones de contenedores al año.

Como es de esperarse, esta tremenda plataforma económica y su potencial desarrollista no ha pasado desapercibida para el sector militar, el cual entiende que la valoración de su contribución al PBI, y por ende su contribución al desarrollo económico de la nación, la convierte *de facto* en un nodo de vulnerabilidad. Consecuentemente, a lo largo de la última década y media toda la infraestructura, y su entramado de dinámicas y circuitos comerciales, circulación de mercancías y personas, pasó a considerarse objeto primordial y expreso de seguridad nacional, proveyendo de contenido la misión castrense de controlar y administrar estratégicamente las fronteras terrestres, marítimas y aéreas. Este movimiento entró en sintonía con el redimensionamiento paulatino del papel de las Fuerzas Armadas en un nuevo encuadre operativo que conjuga el ámbito de la seguridad y el de la defensa. Tal y como afirmara en nuestra entrevista el almirante Pared Pérez, el crecimiento experimentado en el país en áreas de ventaja competitiva se tradujo en la reorientación de la seguridad y la defensa, y se cristalizó en la creación desde el año 2000 de

nuevas instancias de control que definieron la seguridad como una herramienta política de interés nacional. Adicionalmente, Pared Pérez enfatiza en la posición geoestratégica del país,

“República Dominicana hace frontera con Haití, considerada una de las fronteras más complejas y problemáticas en términos de seguridad, y nuestro país comparte fronteras marítimas tanto con la costa norte de los países de Sudamérica que producen y distribuyen drogas duras, como con la de Estados Unidos” (Entrevista a Sigfrido Pared Pérez, 6 de noviembre de 2020), cabe destacar, el mercado de droga por antonomasia en el hemisferio.

Como contraargumento, vale anotar que el corolario de esta perspectiva es la asimilación del ámbito de la seguridad al de la defensa, visión que aparece contenida en la definición de su misión en la ley orgánica de 2013:

La misión de las Fuerzas Armadas es defender la integridad territorial de la República Dominicana, ser celoso guardián de la soberanía, mantener la paz y el orden público y con ellos, ser el ingrediente primordial para crear las condiciones favorables al desarrollo de las actividades productivas de la nación en un clima de máxima seguridad (Ley orgánica 139-13).

LA EXPANSIÓN DE LOS PARÁMETROS MISIONALES Y DOCTRINALES DE LAS FF.AA. DOMINICANAS

Durante los últimos veinte años, las Fuerzas Armadas Dominicanas han expandido su radio de incidencia en la sociedad sin que ello se traduzca en un incremento de su aceptación social por parte de la ciudadanía. De hecho, el Barómetro de las Américas de la Universidad de Vanderbilt registró en sus sucesivas encuestas el descenso progresivo de la aceptación de los militares por parte de los/las dominicanos/as, pasando de 68% de confianza en 2008, a 55,3% en 2014, bajo el mandato político de una facción del partido que ha hegemonizado el poder en los últimos quince años, y más recientemente a 54,1% en 2018-2019, bajo la misma configuración del control del poder político (Espinal, Morgan et al., 2018-19, p. 38).

La confianza ciudadana en las instituciones castrenses dominicanas no solo ha disminuido progresivamente, sino que el país se sitúa comparati-

vamente en una posición intermedia y por debajo del conjunto de América Latina, con solo 40% de la población que dijo confiar en las instituciones castrenses, apenas por encima de Honduras, Guatemala, El Salvador y Bolivia (Latinobarómetro, 2018, p. 50). Pese a este bajo nivel de confianza, según la misma fuente las Fuerzas Armadas concitan más aceptación o confianza que la Policía dominicana, institución que registró apenas 24% de confianza, muy por debajo del resto de América Latina (35%) (Latinobarómetro, 2018, p. 50).

Este dato es importante por dos razones: primero, porque desde 2004 los gobiernos le asignaron a los militares el rol de participar con la Policía Nacional en el establecimiento del orden público, con el patrullaje conjunto, especialmente en las áreas metropolitanas y en los ámbitos territoriales más desabastecidos, de bajos ingresos, vistos por las autoridades como los más propensos a crear conflictos y potenciar la violencia. Este contacto directo con la ciudadanía, en principio invocado por la población más pobre y desabastecida, y por demás, la más afectada por la delincuencia, terminó generando en esa misma población un efecto de deslegitimación similar al que producía la Policía. Las detenciones arbitrarias, el abuso de poder y la crisis de efectividad derivaron en el descreimiento de que dichas fuerzas resolverían el problema de la inseguridad.

La segunda explicación de este fenómeno de decrecimiento progresivo de la confianza en las fuerzas de seguridad y defensa se relaciona con la percibida y denunciada conexión de miembros de estas fuerzas de seguridad con dinámicas criminógenas complejas, para la obtención de privilegios y beneficios mal habidos, en el marco de una corrupción expansiva y consistente, amparada por la clase política en el poder y denunciada tanto en los medios de comunicación como en las redes sociales.

Es sabido que la corrupción no es un fenómeno singular en América Latina, donde 80% de los encuestados por el Barómetro de las Américas (Espinal, Morgan et al., 2019, pp. 51-60) dijo estar convencido de que prácticas corruptas son comunes entre funcionarios públicos. Hay que destacar, sin embargo, que la República Dominicana no solo encabeza el listado de países, a la par con Venezuela, México, Haití y Perú, donde coinciden altos niveles

reportados de victimización por corrupción con la alta percepción de la incidencia de gran corrupción. Es esta gran corrupción la que ocupa las páginas frontales de los periódicos y circula en las redes sociales, disparando la indignación popular ante los altos niveles de impunidad. Esta gran corrupción ha involucrado en las últimas dos décadas a jueces y figuras políticas³, y especialmente a altos oficiales militares y policiales con acceso a puestos de poder en los puertos aéreos, marítimos y terrestres a través de los cuales circulan toneladas de drogas y dinero que llegan y salen del país. En este aspecto, la respuesta del almirante Pared Pérez a mi pregunta sobre el auge de la corrupción entre los estamentos militares refleja un matiz determinista: “pagamos un costo alto por estar al frente del combate al narcotráfico”.

Sin embargo, si tomamos en cuenta la orientación criminógena de los componentes estatales, incluidas las FF.AA. y la Policía Nacional, fenómeno que he denominado “*estadotropismo criminógeno*” (Bobeá, 2017, 2016, 2015a, 2015b), esta tendencia sugiere que no es el sistema el que crea el medio, sino más bien al revés, reciclandolo y perpetuándolo. Sin duda, estos fenómenos reforzaron la convicción entre los/las dominicanos/as de que la clase gobernante era incapaz de enfrentar y frenar la delincuencia y la corrupción, en gran medida porque ella era más parte del problema que de la solución.

Pese a lo dicho, un dato preocupante registrado por la encuesta LAPOP de 2017 fue el alto nivel de tolerancia de los/las dominicanos/as hacia los golpes de Estado militares como un freno a la delincuencia y a la corrupción, la cual en 2017 se situaba en 35% en el caso de la primera y en 31,6% en el caso de la segunda (Espinal, Morgan et al., 2017, pp. 8-10). En línea con lo expresado anteriormente, hay que decir, sin embargo, que estos porcentajes fueron menores que los registrados una década atrás, y ello puede estar asociado en parte a los escándalos del involucramiento de altos estamentos militares en actos de corrupción, muchos de ellos institucionalizados por medio del reparto

3 68% de los encuestados por el Barómetro dijo percibir que todos y más de la mitad de los políticos están involucrados en actos de corrupción (Espinal, Morgan et al., 2019, p. 114).

de comisiones por compra de equipos y pertrechos, y más complicado aún, por el involucramiento de militares en actividades y enriquecimiento ilícito, incluyendo extorsión, narcotráfico y lavado de dinero.

REFORMAS DEL SECTOR DE LA SEGURIDAD EN REPÚBLICA DOMINICANA: ¿READECUACIÓN INADECUADA?

La fusión formal y operativa de los ámbitos de la seguridad y la defensa ha sido un propósito propugnado sistemáticamente por la jerarquía militar. El propio almirante Pared Pérez entiende que ello constituye una decisión racional para un país de escasos recursos que dispone ya de una superestructura de seguridad, defensa e inteligencia. Este proceso comenzó a formalizarse con la aprobación en 2007 de la Directiva de seguridad y defensa, aún vigente, la cual a su vez ha impulsado la ley de seguridad y defensa, aprobada por el Senado dominicano y en lectura en la Cámara de Diputados. Esta ley incluye la formación de un Consejo de Seguridad Nacional, constituido por incumbentes de los ministerios relacionados con la seguridad y defensa nacional, en adición al Ministerio de Defensa y la presidencia. La elaboración y aprobación de esa ley ha tomado más de una década, pero ello no ha sido óbice para que políticos y militares acordasen con resituar la fuerza supernumeraria disponible, viabilizando en la presente década el reposicionamiento expedito de los militares, algo que no pocos en la institución dominicana entienden como una manifestación de la institucionalización de las FF.AA.

Desde la perspectiva militar estos cambios reflejan modernización y adaptabilidad a los desarrollos nacionales (Pared Pérez, entrevista), superando una estructura que tradicionalmente ha descansado en la composición tripartita de sus jefaturas (Ejército, Armada y Fuerza Aérea) y sus respectivos comandos, avalada su ley orgánica de 1978, para abrazar una orientación y gestión temática “diversificada” y validada por la ley orgánica de 2013, por medio de la cual se conformaron diversas unidades operativas especializadas, “constituidas con el objeto de proporcionar seguridad y protección a determinadas áreas estratégicas que son vitales para la garantía de los intereses nacionales de seguridad” (Pared Pérez, entrevista).

De esta suerte, el poder ejecutivo ha conferido poderes extrasectoriales a las fuerzas castrenses, mediante un número considerable de decretos que expanden la presencia militar en los ámbitos institucionales. Entre estos caben citar: el decreto que crea en 2006 al Cuerpo Especializado de Seguridad Fronteriza Terrestre (CESFRONT) bajo el comando del Ejército (ERD) (decreto 325-2006, del 8 de agosto de 2006, G.O. 10383), el Cuerpo Especializado de Seguridad Portuaria (CESEP), supervisado por la Armada (ARD), el Cuerpo Especializado de Seguridad Aeroportuaria y de la Aviación Civil (CESAC), comandado desde 1997 por la Fuerza Aérea (FARD) (decreto 28-97, del 22 de enero de 1997, G. O. 9946).

Adicionalmente se establecieron otras instancias de seguridad, bajo el control del Ministerio de Defensa, como la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada en 2003 (decreto 1128-03, del 15 de diciembre de 2003, G.O. 10244); así como el Cuerpo Especializado de Control de Combustibles (CECCOM) en 2004 (decreto 279-04, del 5 de abril de 2004, G.O. 10275); el decreto que dispone en 2006 que el Servicio Nacional de Protección Ambiental (SENPA) sustituya a la Policía Ambiental y pase a ser, con todas sus instalaciones e infraestructura, una dependencia del Ministerio de Defensa (decreto 561-06, G.O. 10394); el Cuerpo Especializado para la Seguridad del Metro de Santo Domingo (CESMET), en 2007 (decreto 316-07, del 3 de julio de 2007, G.O. 10424); el Cuerpo Especializado de Seguridad Turística (CESTUR) en sustitución de la antigua Policía de Turismo (Politur), el Cuerpo Especializado de Seguridad de las Instituciones del Estado y Funcionarios Públicos. También por decreto ejecutivo se creó la Dirección General de Albergues y Residencias de las FF.AA. para la Reeducación de Niños, Niñas y Adolescentes (decreto 446-3, del 1 de mayo de 2003).

Pese a la observación del almirante general Pared Pérez sobre el carácter necesariamente gradual de la asimilación por parte de los miembros y cuerpos castrenses sobre el significado de estos cambios estructurales, en la práctica este proceso se ha ido institucionalizando rápidamente por vía de dos mecanismos: primero, por medio de la modificación del marco que rige el sector, mediante la aprobación en 2013 de la nueva ley orgánica (139-13 del 13 de septiembre de 2013. G.O. 10728 del 19 de septiembre de 2013),

que sustituyó la ley 873 vigente hasta 1978, periodo en el cual se produjo la transición democrática en el país. Este cambio viabilizó la incorporación de nuevas misiones y funciones, siendo las más importantes las establecidas en el artículo 5°, párrafos 2, 3 y 4, que dan la prerrogativa a los militares de intervenir, a disposición del presidente de la República, en programas de desarrollo social y económico del país, así como mitigar situaciones de desastre y calamidad pública.

Por otra parte, el artículo 5°, relativo a las misiones, le permite a las FF.AA. “Concurrir en auxilio de la Policía Nacional para mantener o restablecer el orden público en casos excepcionales y ser parte de la Policía Militar Electoral en las elecciones nacionales bajo el control de la Junta Central Electoral”. Esta atribución tiene una connotación política muy relevante, puesta de manifiesto en la reciente coyuntura electoral de julio del presente año, cuando los militares tuvieron un rol activo de actor político de apoyo al candidato oficialista, con los fines de garantizar el triunfo y la continuidad de la facción política y del partido en el poder por los últimos quince años, el Partido de la Liberación Dominicana (PLD).

Si bien en la perspectiva de los militares estas modificaciones han coadyuvado al proceso de institucionalización de las FF.AA. y del Ministerio de Defensa, es importante resaltar que estas modificaciones fueron definidas por la jerarquía institucional castrense sin ser sometidas al escrutinio público, menos aún de sectores civiles entendidos o especializados en el área –prácticamente inexistentes en República Dominicana– o incluso miembros del Congreso, cuyas dos comisiones de seguridad y defensa han estado durante los últimos quince años bajo el control de la facción dominante del partido gobernante.

El segundo mecanismo o vehículo utilizado para validar esta trayectoria expansiva del sector militar en el ámbito público ha sido la emisión de decretos ejecutivos. Como se observa en los párrafos anteriores, en el caso particular del sector militar este recurso es quizás el que más ha viabilizado el reposicionamiento de los militares en el país. Los decretos constituyen a su vez la forma de distribución y reafirmación de lealtades entre el ejecutivo

y el aparato militar, en la medida en que estas estipulaciones no solo atañen a la promoción del personal (mecanismo de movilidad social), sino también a la ampliación y asignación de áreas de incidencia que a su vez generan capital social, económico (acumulación primitiva) y poder político.

Todos los factores mencionados apuntalan mi hipótesis de expansión del militarismo por la vía de fusión de la seguridad y la defensa, cuyo corolario fundamental es la absorción del ámbito de la seguridad ciudadana al de defensa nacional interna.

UN CONCEPTO RETICULAR DE LA INTERVENCIÓN MILITAR

Al inicio de este capítulo planteo las interrogantes sobre las racionalidades y los impactos detrás de estos procesos de expansión militar en República Dominicana. En lo que sigue exploro algunas posibles respuestas.

Para que esta lógica maniquea haya logrado consolidarse en una sociedad como la dominicana, que experimentó su transición democrática a finales de los años setenta, luego de una dictadura de corte militar (1930-1961), un golpe de estado cívico-militar (1963-1965), una guerra civil que enfrentó a grupos militares golpistas y proconstitucionalistas (abril 1965), una segunda intervención norteamericana (1965-1966), y un gobierno autoritario de ascendencia militar (1960-1962, 1966-1978, 1986-1996), al menos cuatro precondiciones han sido fundamentales.

En primer lugar, la existencia de lo que Cyntia Enloe (2014, p. 7) denomina militarismo. Esto es, “un constructo de ideas que promueven los valores militares en los asuntos y ámbitos militares y civiles, justificando prioridades de carácter militar, así como la influencia militar en los ámbitos culturales, económicos y políticos”. Basado en lo expuesto hasta aquí, argumento que el militarismo actual en República Dominicana se sustenta y promueve, entre otras cosas, en la creencia de que: 1) las estructuras jerarquizadas y de control son parte natural de la sociedad en la que se insertan; 2) la noción de “amenaza” al Estado, y a la nación dominicana –entendida en una perspectiva diferente a la que dio preeminencia a la estrategia de seguridad nacional en los

años sesenta y setenta-, más que una condición transitoria, es constitutiva de la sociedad dominicana y ello justifica la expansión de la esfera militar; y 3) la legitimidad y consolidación de la clase política en el poder se sustenta en su primacía militar y en una fuerza que garantice la soberanía interna (nacional).

Esta orientación instrumental que caracteriza a los estamentos castrenses se cristaliza en la militarización de los procesos políticos, sociales y económicos (Enloe, 2014, p. 7). Más aún, en sociedades fragmentadas por intereses partidaristas/faccionales, como es el caso de la dominicana, marcada por profundas desigualdades sociales y distinciones raciales, las prácticas militarizantes continúan muy vigentes, validadas por las élites políticas y económicas y por numerosos sectores de la sociedad en su conjunto.

La segunda condición que ha coadyuvado a procesos de reinserción ampliada militar en la sociedad dominicana es la securitización de la esfera pública y cívica/comunitaria, que reduce a sujetos de control militar-policial múltiples dimensiones de la vida cotidiana, incluyendo la movilidad espacial, las interacciones, la espacialidad que es considerada problemática o fuente de criminalidad. Estos componentes sociales son tratados consistentemente bajo un prisma de seguridad que enfatiza en la criminalización por encima de la prevención y el respeto de los derechos humanos y ciudadanos; que se enfoca en el policiamiento, la vigilancia y la persecución, especialmente de jóvenes, de color, pobres, residentes de barrios socialmente marginados y desabastecidos.

Entender estas lógicas de asimilación de la seguridad ciudadana y nacional y sus implicaciones requiere comprender las formas y mecanismos mediante los cuales el Estado interactúa con la sociedad. Supone sobre todo explorar el papel propiciador que cumplen las instituciones informales, en tanto que reglas compartidas, no escritas, diseminadas y coaccionadas fuera de los canales oficialmente sancionados en la cristalización de sus actividades (Helmke y Levitsky, 2004, pp. 725-740). Por esta vía suceden dos fenómenos: por un lado, se normalizan procesos de restitución informatizados o de-institucionalizados que funcionan en el marco de los intercambios que exploramos, con base en expectativas relacionadas con la lealtad, la conti-

nidad y las retribuciones entre actores políticos y militares operando en los ámbitos económicos, sociales y políticos.

Por otro, se generan procesos de adaptabilidad a los nuevos escenarios de inserción, los cuales tienden a recrearse como “islas” de poder en entornos altamente burocratizados e ineficientes, carentes de mecanismos de supervisión y sanciones. Dichos patrones de interacción institucional formal-informal, generados al calor de las relaciones entre grupos de interés, modifican sustancialmente a las instituciones formales en formas diversas. Un efecto de estas lógicas ha sido la transferencia de poderes y funciones estatales (control *de facto* de la política migratoria, diseño y administración de las políticas antinarcóticas y la criminalidad organizada), y más recientemente, bioseguridad de la pandemia. Un segundo resultado es que esas islas de poder se autorregulan, de suerte que el actor militar deviene en sí mismo un vector de factorización en la expansión, adecuación, continuidad y perdurabilidad de su acción. Estos escenarios describen la tercera dimensión de la militarización expansiva en República Dominicana.

Una cuarta dimensión que acompaña la ascendencia militarizante y que coadyuva a la securitización en el contexto de la democracia híbrida dominicana es el clientelismo, entendido aquí como relación de poder predominante dentro de un ordenamiento político democrático específico. En su libro *La política del poder* (2017), Wilfredo Lozano reconstruye la racionalidad patrón-cliente predominante en la democracia dominicana y le atribuye a la escasez de recursos económicos, de movilidad social, de articulación y de representación política, por un lado, así como al tipo de configuración fraccional del sistema de partidos, por otro, la cristalización del accionar clientelar como relación de dominación y control político generalizado en República Dominicana.

Lozano sostiene que si bien la clientelización de la política supone el control del poder estatal por parte de los patrones, también requiere de una masa clientelar con necesidades no satisfechas (escasez, carencia) por parte de ese mismo estado (2017, p. 412). Las carencias y necesidades del colectivo, incluyendo la seguridad como bien social, encuentran eco en los favores

de un patrón que encarna el propio Estado en su doble función de generar escasez, mientras produce y distribuye prebendas (2017, p. 413). El Estado en sí pasa a ser un administrador prominente de favores. Las políticas públicas aparecen enmascaradas como dádivas. En última instancia, ellas fungen como un recurso de movilización clientelar, “un gran poder autónomo de quienes controlan el Estado, respecto al poder de la ciudadanía” (2027, p. 414), generándose así un determinado orden social y político de dominio. Esta formulación no sugiere que el patrón (partido, ejecutivo, élites burocráticas) mantenga un control incontestado, monolítico, algo prácticamente insostenible en un contexto de múltiples intereses, sino, por el contrario, reconoce la existencia de fuerzas (facciones, partidos) competitivas que interactuando en el marco de institucionalidades frágiles alrededor de núcleos concentradores de poder político, económico y social recrean procesos de cooptación e intimidación. Es precisamente por medio del modelo clientelar como el actor burocrático militar ha entrado a desempeñar un papel dinámico y ubicuo, siendo este el marco propiciador por excelencia de tipos específicos de interacciones informales entre agentes militares y burocráticos.

No cabe duda que las Fuerzas Armadas dominicanas se han profesionalizado; sus oficiales han asumido los estándares requeridos para ascender –en parte por su interacción con fuerzas de tareas de otros países– dejando atrás el sistema de casta predominante en décadas previas, aunque han pasado a constituir un sistema de clanes. Por medio de sus diferentes ramas se han articulado a iniciativas regionales y hemisféricas de coordinación, incorporándose en 2007 a la Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas (CFAC), organismo que sustituyó al Consejo Centroamericano de Defensa (Condeca) en 1997; también representa al país en la Comisión de Defensa dentro de la Comisión de Seguridad de Centroamérica (CSC) del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), del cual República Dominicana es un Estado asociado, y forma parte de la Comisión Centroamericana de Transporte Marítimo (COCA-TRAM). Estas articulaciones proyectan una imagen de superación del parroquialismo que subsiste aún dentro del país, donde la politización de las Fuerzas Armadas se ha mantenido mediante el reparto de puestos entre las altas jerarquías castrenses. El tráfico de influencias desde el circuito presidencial por

medio de los nombramientos y permanencias en las posiciones de los cuerpos especializados, que gozan de mayor manejo presupuestal, como el CESAC, el CECCOM, CESMET, tuvieron el efecto inmediato del reemplazo paulatino de burocracias civiles por entidades militares, en ausencia de protocolos institucionales en diferentes sectores del Estado. Al mismo tiempo, estos espacios abrieron posibilidades de enriquecimiento ilícito, y no es descabellado suponer que el intercambio de lealtades a cambio de garantizar la diversificación de las áreas de inserción ha sido la patente de curso de los estamentos militares. Esa lealtad a la clase política quedó manifiesta en la reciente adscripción partidaria de altos jefes militares a la facción política del gobierno saliente.

En virtud de esta reflexión, y contrario al planteamiento de que los militares ocupan áreas administrativas en las que el Estado débil no es capaz de ejecutar eficientemente, *argumento que lo que ha deslegitimado las capacidades operativas de la burocracia y tecnocracia civil ha sido la participación sistemática de los militares.*

Más aún, sostengo que con el afianzamiento del modelo clientelar, el sector militar, que había logrado transitar los diferentes regímenes políticos sin mayores cuestionamientos a sus roles o a sus niveles de significación y capacidades de gestión, se ha corporatizado en los últimos veinte años de tránsito a la democracia en República Dominicana. Es cierto que la ausencia de una comunidad civil de expertos en defensa y seguridad en el país, que además esté dispuesta a participar al margen del sistema clientelar, ha sido un factor crítico en el marco de estos rejuegos de intereses políticos. Por otro lado, no es menos cierto que en contextos políticamente cooptados la existencia de esos saberes civiles tampoco garantizan por sí solos un balance cívico-militar ampliado. De hecho, en años recientes desde el Ministerio de Defensa y sus escuelas de formación se han formado civiles en las áreas de defensa, sin que ello haya repercutido considerablemente en el *statu quo* de primacía del sector militar y en sus niveles de relativa autonomía, sobre los que hemos discutido en este trabajo.

En la perspectiva del dos veces ministro de Defensa, esas escuelas están creando una cultura de seguridad y defensa, lo que para él resulta motiva-

dor, porque orientan a un pensamiento dominicano en seguridad y defensa, y porque admite que “quienes deben liderar este proceso son los políticos, para que el renglón de la defensa se convierta en nicho importante que coloque al país a la vanguardia del desarrollo”. Sin embargo, la institucionalidad acomodaticia a la que se refieren en algún momento Helmke y Levitsky (2004, p. 729) ha condicionado y continúa condicionando esa ausencia, especialmente en un contexto político de predominancia unipartidista como el que se ha dado en República Dominicana en las últimas dos décadas, de hegemonía del Partido de la Liberación Dominicana. Esto es así porque en un escenario tal de control monopólico del poder, no solo el contrapeso congresual se ve comprometido, sino también la burocracia estatal, reforzando ambos el modelo de centralización en la toma de decisiones.

Esa institucionalidad acomodaticia que involucra a políticos y militares ha socavado los esfuerzos de transparencia y la institucionalización de marcos legales que garanticen el control de las políticas de seguridad y defensa y delimiten los ámbitos de incidencia de los actores militares. También ha coadyuvado procesos de auto reformas y un sistema de intercambio de favores mediante la creación de instancias por parte del ejecutivo (consejos de seguridad, consejos de emergencia), en las que ni la sociedad civil ni otras esferas del Estado como el Congreso o la Suprema Corte han sido consultadas. Por esta vía, los militares han logrado reposicionarse, expandiendo su capacidad de influencia en las esferas públicas, en ausencia de contrapesos y aprovechando el diferimiento de decisiones de las élites políticas. Todo ello ha sido posible gracias al predominio de modalidades informales alrededor de las cuales se estructuran los sistemas clientelares que median las relaciones Estado-sociedad como un sustrato de la cultura política de la República Dominicana.

Las Fuerzas Armadas Revolucionarias y la gobernabilidad en Cuba

JORGE I. DOMÍNGUEZ

Las Fuerzas Armadas Revolucionarias (FAR) de la República de Cuba poseen particularidades distintivas. Ningún otro ejército de país con régimen comunista desplegó tropas transoceánicas durante la llamada guerra fría. Ningún país latinoamericano ha demostrado capacidad militar similar a la cubana ni sobrevive después de seis décadas de enfrentamientos con Estados Unidos. Ningún país en el hemisferio Occidental presenta tanta interpenetración por tanto tiempo entre las fuerzas armadas y el partido político gobernante. Y ningún país en este hemisferio es tan opaco en proveer información sobre asuntos militares. Por tanto, presento a las FAR aquí en su coyuntura contemporánea, pero en el contexto de su notable trayectoria.

DESDE LOS SESENTA HASTA LOS OCHENTA

La primera misión de las fuerzas de seguridad, entre 1960 y 1965, fue defender al nuevo régimen frente a exiliados, derrotados en abril de 1961 al fracasar una invasión en Playa Girón (bahía de Cochinos), y frente a insurgentes, concentrados principalmente en la cordillera del Escambray, pero en un momento activos en todas las provincias. Las FAR cumplieron.

Su segunda misión fue servir de punta de lanza para una nueva inusual gran potencia caribeña actuando en el ámbito mundial. Se desplegó a las FAR

en tres continentes, aunque mayormente en países africanos. Esta segunda misión comenzó en 1963 con su participación en apoyo a Argelia en guerra contra Marruecos. Continuó en 1973, apoyando a Siria contra Israel. Llegó a su clímax en guerras en Angola y Etiopía, entre 1975 y 1991. Entre 1963 y 1991, 385.908 tropas cubanas participaron en misiones militares internacionales, de las cuales 337.033 sirvieron en Angola y otras 41.730 en Etiopía (Sautié Mohedano y Pérez San Miguel, 2014). Para tener una idea de la magnitud de esta participación, cabe anotar que en el censo nacional de 2002 la población de Cuba no llegaba a los 11,2 millones de personas. La Unión Soviética fue importante para esta segunda misión porque disuadía a Estados Unidos de atacar a Cuba; proveía equipo y entrenamiento militar; y aportaba cuantiosos recursos para apuntalar la economía cubana, en particular a partir de 1975 cuando las tropas cubanas llegaron masivamente a Angola. Al desaparecer la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), desaparecieron estos tres aportes.

Las FAR cumplieron su segunda misión. Lograron lo que Estados Unidos no pudo en Vietnam y lo que la Unión Soviética no pudo en Afganistán: ganaron las guerras en que lucharon, dos en Angola contra el régimen racista de África del Sur, consolidando al régimen en Angola, promoviendo la independencia de Namibia y contribuyendo al fin del *apartheid* en Sudáfrica. Ganaron también en Etiopía, repeliendo la invasión somalí. Las FAR y sus jefes eran gigantes del sistema político cubano en el momento en que se hundían los regímenes comunistas en Europa y finalizaban las dictaduras militares en América Latina.

ACHICANDO A LAS FAR

La transformación del sistema internacional a raíz del colapso de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y de los regímenes comunistas en Europa a comienzos de los noventa impelió al gobierno de Cuba a transformar las FAR. Las tres graves crisis económicas¹ que sufrió Cuba desde 1990 también

1 1990-1995, colapso de la URSS, fin de subvenciones económicas soviéticas; 2009, crisis financiera global, caída de precios de productos primarios, inclusive del petróleo mediante el cual Venezuela subvencionaba a Cuba; 2020, crisis global de la Covid-19, caída del turismo.

indujeron y consolidaron transformaciones adicionales en las FAR y en su papel en la sociedad y la economía. Las principales causas de estos cambios son exógenas, si bien interactuaron con procesos internos. Los principales factores internos fueron la crisis cívico-militar de fines de los ochenta y comienzos de los noventa y la transferencia del protagonismo de Fidel a Raúl Castro, afianzado después de 2006.

El derrumbe de la URSS obligó al repliegue de las FAR de los múltiples países en que cumplían tareas. Además, dramáticamente redujeron su tamaño: de más de 300.000 tropas hacia fines de los ochenta caen a unas 65.000 a fines de los noventa (Klepak, 2005, pp. 61, 254; Walker, 2002, p. 311). En 2019, las FAR incluían unas 50.000 tropas –38.000-40.000 en el ejército, 8.000 en la fuerza aérea y 3.000 en la marina (CIA, 2020). Su capacidad operativa también cayó cuando en 1992 cesaron las transferencias de armamentos de la antigua URSS (SIPRI, 2019), que desde 1962 habían sido gratis. Según la CIA (2020), la última entrega importante de armamentos llegó de Rusia en 2004. Carente Cuba de divisas para adquisiciones militares, las FAR pasaron vertiginosamente de ser punta de lanza de una potencia mundial para convertirse en la fuerza militar de una pequeña isla tropical.

Ese derrumbe de la URSS explica la otra transformación de las FAR. Redescubre sus raíces como actor clave en la economía. Ya en los sesenta, asumieron tareas en el desempeño económico. Reducidas durante los dieciséis años de guerras en África, las tareas económicas nunca dejaron de ser parte de su portafolio de obligaciones. El fin del apoyo económico soviético provocó un desplome de la economía cubana. Entre 1989 y 1993, el producto interno bruto (precios constantes de 1981) cayó 35%, y el valor de las exportaciones 79% (Pérez-López, 2002, p. 163). Las reactivadas actividades económicas de las FAR marcan al régimen económico y político desde entonces.

LA CRISIS CÍVICO-MILITAR: EN LA CÚPULA Y EN LA BASE

En 1989 surgió una grave crisis en el seno de las FAR y otras fuerzas de seguridad, que incidió en el diseño de la respuesta oficial que ha perdurado hasta nuestros días. El 14 de junio el gobierno anunció el arresto del general de

División Arnaldo Ochoa Sánchez, héroe de la República de Cuba, quien en 1977-1978 fue jefe de las FAR en Etiopía durante la guerra contra la invasión somalí, y en 1987-1988 fue su segundo jefe durante la guerra en Angola frente a la invasión sudafricana. En el momento de su arresto, era el jefe designado para encabezar el ejército occidental, encargado de la defensa de la ciudad de La Habana. Al mismo tiempo fue arrestado el coronel Antonio de la Guardia Font, jefe de un departamento especial del Ministerio del Interior (Minint), creado para conseguir computadoras, componentes, piezas y otros productos, rompiendo las sanciones económicas de Estados Unidos mediante actividades de contrabando en Estados Unidos y otros países. En ese momento, se detuvieron catorce oficiales del Ministerio de las Fuerzas Armadas (Minfar) y del Minint, entre otros, el brigadier general Patricio de la Guardia Font. El día antes, fue arrestado Diocles Torralba, vicepresidente del Consejo de Ministros y ministro del Transporte. Poco después, fue destituido y arrestado el general José Abrantes, ministro del Interior. Ochoa, Antonio de la Guardia y dos más fueron ejecutados; los demás recibieron sentencias de prisión (*Causa 1/1989*).

¿Hubo un intento de golpe militar? La información disponible sugiere que no. Ochoa y los demás no fueron acusados de traición ni de conspirar contra el gobierno, el Partido Comunista de Cuba (PCC) o el alto mando militar. La acusación fue de corrupción, contrabando, diversas actividades económicas ilegales e involucración en narcotráfico. Ochoa insistió en que su propósito era de obtener recursos para apoyar a sus tropas durante la guerra en Angola. Según el propio presidente Fidel Castro, Ochoa nunca concretó su participación en el narcotráfico; su pecado fue desear y planear tal posibilidad. Buscaba dinero y beneficios, no la toma del poder político. Sin embargo, tales actividades aumentaban la vulnerabilidad del régimen político. Días antes del arresto de Ochoa, ocurrió el grave incidente en la plaza de Tiananmen en Beijing, que sacudió al régimen político chino. En diciembre del mismo año, Estados Unidos invadió a Panamá para derrocar el gobierno del general Manuel Antonio Noriega (1983-1989), acusado de colaboración con narcotraficantes.

A la ruptura en la cúpula del poder le siguió el descontento popular. La pérdida del soporte económico soviético y las graves debilidades del

diseño económico cubano generaron una profunda crisis económica y amplio malestar político. Surgieron protestas a lo largo del territorio nacional y, en particular, en comunidades de La Habana metropolitana (Cojímar, Regla). La más grave ocurrió en agosto de 1994 en el puerto de La Habana; se combinaron quejas por falta de alimentos y otros medios de vida con una demanda de mayor posibilidad de emigrar a Estados Unidos. Una respuesta del gobierno fue permitir la libre emigración rumbo a Estados Unidos, prefiriendo provocar una crisis internacional en vez de reprimir una explosión interna. Sin embargo, sí hubo una explosión social, que fue sofocada por las fuerzas del Minint. Se perfiló que las FAR no participaran en represión interna (Klepak, 2005, p. 252; Tedesco, 2018), tarea que quedó en manos de la Seguridad del Estado en el Minint.

OTRAS FUERZAS DE SEGURIDAD

El Minint (Ministerio del Interior, 2020) se formalizó en junio de 1961, después de la derrota de exiliados en Playa Girón. Incorpora fuerzas de la Policía Nacional Revolucionaria, otras originalmente de las FAR, la unidad investigativa del Departamento de Investigaciones del Ejército Rebelde y, más tarde, los Cuerpos de Bomberos y Guardabosques y las Tropas Guardafronteras. Estas vigilan las fronteras marítimas del país y, con el Ejército de Oriente de las FAR, la frontera terrestre con la Base Naval de Estados Unidos (Guantánamo), cerca de la ciudad de Guantánamo. Defendieron al régimen político durante la guerra civil del primer quinquenio de los 1960. Fueron la tropa de avanzada de las fuerzas cubanas que intervinieron en la guerra de Angola en 1975.

En 1980, miles de personas se refugiaron en la Embajada del Perú en La Habana, buscando un salvoconducto al exterior. En respuesta a ese y otros incidentes, las tropas del Minint se reorganizaron en la Brigada Especial Nacional, que perdura como unidad clave para la Seguridad del Estado, es decir, la defensa del régimen frente a la oposición interna. Según la CIA (2020), en 2019 las Tropas Guardafronteras eran 6.500 y el personal del Minint en Seguridad del Estado sumaba 20.000. Además, unas 50.000 fuerzas de la Defensa Civil protegían a la población frente a huracanes y otros desastres.

La incidencia de la represión, y las formas de aplicarla, ha variado entre los sesenta y el presente. Según las fuentes de Human Rights Watch (2020), la Comisión Cubana de Derechos Humanos y Reconciliación Nacional (CCD-HRN) informaba que en 2019 había ciento nueve presos políticos, y la Unión Patriótica de Cuba, setenta y nueve presos políticos. Según Amnesty International (2020), los “presos de conciencia” eran seis. Con estas importantes excepciones, la prisión política había dejado de ser el instrumento represivo preferido. Mucho más común eran las detenciones arbitrarias por periodos breves, con el fin de intimidar a la oposición, los disidentes y la ciudadanía. Estas detenciones también varían. Entre 2010 y 2016, según el CCDHRN, el promedio mensual de detenciones saltó de ciento setenta y dos a ochocientos veintisiete incidentes, con su clímax inmediatamente antes y después de la visita a Cuba del presidente de Estados Unidos, Barack Obama (2009-2017), y la reunión del sexto Congreso del PCC, ambas en el primer semestre de 2016. Ese promedio mensual cayó a doscientos cincuenta y tres en 2018 y a doscientos diecisiete en 2019.

Un instrumento represivo eficaz y duro, que no requiere detención o prisión, es la intimidación personal, que ha sido especializada, sistemática y persistente. Opera mediante presiones insoportables contra personas oficialmente identificadas como adversarios; esta intimidación, según el caso, se extiende a sus familiares, colegas de trabajo y amistades. Estas prácticas han existido desde los sesenta, pero recuperan importancia en la segunda mitad de los 2010; tanto antes como ahora, han funcionado como estímulo al exilio, exportando así la oposición. Para estas tareas, la red civil de colaboradores del Minint incluye, pero no se limita a, los Comités de Defensa de la Revolución (Tedesco y Diamint, 2020).

LA RECONSTRUCCIÓN DE LA RELACIÓN CÍVICO-MILITAR: EL SOLDADO-CÍVICO

El impacto combinado del derrumbe de la URSS, del legado de éxito militar de las FAR en guerras africanas, de la crisis en la cúpula militar y de seguridad del Estado en 1989, de las crisis económicas y de la protesta social de comienzos de los noventa indujo una reconstrucción de las relaciones entre las fuerzas de seguridad y el resto del gobierno y el PCC, basada en parte

en la tradición cívico-militar que databa de los sesenta, pero con matices nuevos.

Según el concepto de soldado-cívico, hay una interpenetración entre las FAR y el PCC a todos los niveles, mediante lo cual se gobierna al país, se organiza la participación de estas en tareas económicas desde el trabajo agrícola manual hasta lo más técnico, y se moldean las virtudes públicas de la ciudadanía. El soldado-cívico defiende a la nación y al régimen político y, además, encarna los símbolos, la ideología y las tradiciones fundacionales de la patria, tanto para civiles como para militares. Durante las largas guerras en África el modelo de soldado-cívico se desgasta, ya que ese desempeño militar exigía la especialización bélica. Concluidas las guerras y colapsada la URSS, frente a una grave crisis económica y social la dirección nacional del PCC y las FAR reconstruyen el modelo del soldado-cívico.

Un paso, encabezado personalmente por el general de Ejército Raúl Castro, acompañado por un grupo de altos oficiales de las FAR y de funcionarios del PCC, fue la depuración y reconstrucción de las bases intermedias del PCC. Se destituyeron la mitad de los primeros secretarios en las catorce provincias del país, y se depuraron 30% de los funcionarios del Partido y del gobierno (Leonov, 2015, pp. 256-259).

Después de la crisis en las FAR y el Minint en 1989, este se subordinó al Minfar. Ya por décadas Raúl Castro, ministro de las FAR, supervisaba las tareas del Minint, pero a partir de la destitución en 1989 del general Abrantes, cada nuevo ministro del Interior ha desarrollado su carrera militar en las FAR. Abrantes fue sustituido por el general Abelardo Colomé (1989-2015), quien llegó con su segundo, el general Carlos Fernández Gondín, ambos veteranos de guerra en 1975-1976 en Angola, en la que Colomé fue jefe de la misión militar y Fernández Gondín su segundo jefe. Al jubilarse Colomé, Fernández Gondín lo reemplazó como ministro del Interior (2015-2016) y, al morir este, el nuevo ministro es el vicealmirante Julio Gandarilla (2016-). Esta subordinación del Minint al Minfar implica que si bien las FAR no deben participar en actividades represivas, la decisión y la orden de utilizar fuerzas represivas involucra al Minfar, aunque sea ejecutada por el Minint.

Otra innovación fue la incorporación de generales al Buró Político del PCC. Desde su fundación en 1965, “Comandantes de la Revolución”, veteranos de la rebelión en los cincuenta, han sido miembros del Buró Político, pero sus funciones han sido políticas, con la excepción de los respectivos ministros del Minfar (Raúl Castro, 1959-2008, Julio Casas Regueiro, 2008-2011) y del Minint (Ramiro Valdés, 1961-1969, 1979-1985, y Sergio del Valle, 1968-1979). La novedad ocurrió en el Congreso del PCC de 1997, cuando por primera vez generales en servicio activo se incorporaron como miembros plenos del Buró Político (veinticuatro miembros); ingresaron los generales Abelardo Colomé, Ulises Rosales, Ramón Espinosa, Álvaro López Miera y Julio Casas. En el Congreso de 2011 los generales sumaban la tercera parte de los quince miembros del Buró Político; el general Leopoldo Cintra sustituyó a Rosales en el Buró Político y, poco después, al difunto Julio Casas como ministro de las FAR. En el Congreso de 2016, muertos Casas y Colomé, quedan Espinosa, López Miera y Cintra en un Buró Político de diecisiete personas. La incorporación del alto mando militar al Buró Político se ha institucionalizado.

Otro cambio fue la reducción de la participación de oficiales de las FAR y del Minint como miembros del Comité Central (CC) del PCC; su proporción en ese Comité cae de 24% en el Congreso celebrado en 1980 hasta 10% y 9% en los Congresos reunidos en 2011 y 2016. El aumento de la participación militar en el Buró Político y su reducción en el Comité Central precisan el orden jerárquico político-militar.

La primera formalización de cómo se gobiernan el Minfar y el Minint, y las instituciones que se les subordinan, es la ley 75 de diciembre de 1994, que define la estructura de las FAR en sus tres ejércitos de occidente, centro y oriente. Subordina las Milicias de Tropas Territoriales a las FAR (artículos 36, 53), que operan como una reserva militar. Retiene el Ejército Juvenil del Trabajo (EJT) (artículo 45), fundado en 1973, que labora bajo disciplina militar en tareas económicas. Y mantiene el servicio militar obligatorio, reducido de tres a dos años para hombres (artículo 67), confirmando la práctica anterior de la incorporación voluntaria de mujeres a las FAR. Los soldados son reclutados por periodos breves de tiempo, mientras que el Minint depende de personal

de carrera. Esta diferencia subraya por qué las FAR no se encargan de reprimir protestas, tarea que le corresponde al Minint.

Estos cambios fortalecieron el enfoque de soldado-cívico como concepto fundamental de la relación entre las FAR y el PCC. Miembros del alto mando militar son parte integral del Buró Político del Partido. Perdura después de la transmisión de la presidencia de los Consejos de Estado y de Ministros del general de Ejército Raúl Castro a un civil, Miguel Díaz-Canel, en 2018. El equilibrio en la relación entre militares y civiles se refleja en el Buró Político y el Comité Central. Oficiales de las FAR, además, poseen la obligación y el derecho de intervenir en la vida del PCC, inclusive en sus bases. A su vez, la deliberada politización de las FAR y el Minint sostiene las bases políticas de un régimen autoritario que depende menos de la ideología comunista y más de un nacionalismo férreo frente a Estados Unidos. Los artífices de las victorias militares cubanas en las guerras africanas encarnan ese nacionalismo y aportan su participación en la dirección nacional.

EL REORDENAMIENTO ECONÓMICO: EL SOLDADO-CÍVICO PRODUCE

En julio de 1994, Raúl Castro afirmó, “La defensa depende de la economía. Nuestro concepto de defensa es general; hoy valen más los frijoles que los cañones” (“Pronunciamientos”, 1994, p. 8). Justificó así la reducción en el tamaño de las FAR y su reinserción en la dirección y ejecución de las tareas económicas. A partir de 1990, estas intentan proveer sus propios alimentos. Durante los noventa, generales fueron designados ministros de la pesca, la industria azucarera, la marina mercante, las comunicaciones y el transporte, pasando poco a poco de servicio activo a jubilación. La participación económica de las FAR data de la década de los sesenta, en particular en las zafas azucareras. Las empresas que suministran sus necesidades, subordinadas al Minfar, habían continuado su labor ininterrumpidamente.

La principal innovación en el ámbito económico fue la decisión de crear empresas mixtas entre empresas de las FAR y extranjeras que invierten en Cuba, y ubicar bajo el Minfar las nuevas empresas que operen bajo criterios de una economía de mercado, aunque se les garantice un papel privilegiado.

En 1988, las FAR fundan el grupo turístico Gaviota para construir hoteles en sociedad con empresas transnacionales y para gerenciar algunos. (Ya por muchos años sus brigadas de construcción los construían). Desde entonces, Gaviota amplía sus consorcios con esas nuevas empresas mixtas. Los inversionistas extranjeros aportan capital, acceso al mercado turístico internacional y servicios turísticos; Gaviota suma terreno, construcción y mano de obra. Ambos comparten la propiedad de estas empresas mixtas. Con el tiempo, Gaviota adquiere una línea de aviación, una flota de taxis y empresas de alquiler de vehículos, marinas y tiendas, todas operando en monedas libremente convertible con clientes extranjeros y cubanos. Otorga prioridad a emplear militares jubilados. Sus ganancias ingresan como aportaciones al presupuesto del Estado, pero con prioridad a suplir las necesidades de las FAR en moneda libremente convertible (Leonov, 2015, p. 246).

En los ochenta surge también el Grupo de Administración Empresarial S. A. (Gaesa), cuyo crecimiento ha sido notable, bajo el auspicio de Raúl Castro, desde 2008 cuando él asumió a plenitud la presidencia de los Consejos de Estado y de Ministros (Bermúdez, 2017; Havana Consulting Group, 2018). Gaesa absorbió Gaviota. Tomó posesión de Cimex, fundada en 1978, con la misión de romper las sanciones económicas de Estados Unidos, y ya en este siglo de operar tiendas en moneda libremente convertible con clientes cubanos y extranjeros. Adquirió el Banco Financiero Internacional, una empresa financiera del Estado. Obtuvo el dominio de Habaguanex, dueña y gerente de las actividades comerciales en el casco viejo de la ciudad de La Habana, que durante años habían sido desarrolladas por la Oficina del Historiador de la Ciudad. Gaesa ha sido la principal empresa cubana en el intento de construir, ampliar y desarrollar la zona libre del puerto de Mariel para el comercio y la inversión internacionales. Desde 2008, el general Luis Alberto Rodríguez López-Calleja, exyerno de Raúl Castro y miembro del Comité Central del PCC, ejerce una doble función, ya que es jefe del quinto departamento del Minfar a cargo de actividades económicas y presidente ejecutivo de Gaesa.

Todas las empresas estatales reportan a algún Ministerio; Gaesa reporta al Minfar. Gaesa opera como una empresa comercial en el segmento de la economía que más o menos se rige por las reglas del mercado. Gaesa no es un

departamento del Minfar; sus ganancias en moneda libremente convertible son aportaciones al presupuesto del Estado, aunque con prioridad otorgada a la satisfacción de las necesidades de las FAR. Con la quiebra de la industria azucarera a comienzos de este siglo y sin el apoyo económico de la URSS, la inversión extranjera en el sector turístico se convierte en un eje estratégico de la economía.

La involucración de las FAR en tareas económicas abrió paso también a un aumento de las instancias de corrupción en la institución militar. Su nivel, sin embargo, no es alto. Los oficiales de las FAR no despliegan vidas de opulencia. Las instancias de corrupción parecen generar respuestas rápidas de las autoridades para destituir, arrestar, juzgar y enviar a prisión a quienes cometan tales actos. La preocupación por instancias de corrupción es mucho mayor en sectores de la economía civil que en las FAR (Klepak, 2005, pp. 63-65, 97-101).

LA DEFENSA DEL PAÍS

Con el derrumbe de la URSS, Cuba perdió su protector frente a una posible invasión de Estados Unidos. Desaparece el régimen de seguridad construido por la URSS y Estados Unidos a partir de la crisis nuclear de octubre de 1962. Por tanto, Cuba y Estados Unidos han construido un régimen de seguridad similar a los procedimientos creados entre Estados Unidos y la URSS en Europa durante la guerra fría. Dos intereses compartidos en materia de seguridad incentivaron el proceso: la lucha de ambos gobiernos contra la migración no autorizada y contra el narcotráfico, en la que desempeñan un papel operativo importante unidades de las FAR y del Minint (Domínguez, 2017).

La primera oportunidad de cooperación bilateral surgió durante la crisis migratoria de Haití (1991-1994). Estados Unidos trasladó migrantes haitianos a su base, Guantánamo. Solicitó asimismo la anuencia de Cuba para sus nuevas actividades aéreas y navales en torno a Guantánamo, y su cooperación para sellar la frontera entre Guantánamo y Cuba. Situación similar se repitió durante la crisis migratoria cubana del verano de 1994, que concluyó con acuerdos migratorios bilaterales (1994-1995) que establecen la cooperación de ambos países en prevenir otro suceso igual. En torno a Guantánamo, los

comandantes de ambas partes abren líneas de comunicación, autorizan reuniones bilaterales de oficiales para coordinar tareas fronterizas conjuntas y evitar accidentes en el uso de fuerza, y para evitar sorpresas informan anticipadamente a su contraparte de ejercicios militares. En el estrecho de la Florida, los responsables de esta seguridad cooperativa son los Guardacostas estadounidenses y los Guardafronteras cubanos, e involucran a las Marinas y las Fuerzas Aéreas de ambos países, según se requiera. Durante la presidencia de George W. Bush (2001-2009) tal relación se fortaleció, cuando Estados Unidos trasladó a Guantánamo a presos capturados en la guerra de Afganistán e Irak o en acciones contra terroristas. Para sellar la frontera aún más, Estados Unidos solicitó y obtuvo el apoyo militar de Cuba, cuyas unidades claves son los Guardafronteras del Minint y el Ejército Oriental de las FAR; Cuba autorizó el uso de su espacio aéreo según lo solicitó Estados Unidos. Esta colaboración bilateral se formalizó entre 2014 y 2017 mediante acuerdos para impedir la migración transnacional no autorizada y para combatir el narcotráfico. Perduró bajo la presidencia de Donald Trump (2017-2021).

Este innovador régimen de seguridad cooperativa sirve para la defensa del país y su régimen político. Participan civiles y militares, si bien su ejecución corresponde principalmente a las fuerzas de seguridad. El gobierno cubano ha publicitado los elementos de responsabilidad compartida por ambos países. Sin embargo, su doctrina militar ha cambiado poco, ya que sigue enfatizando la “Guerra de Todo el Pueblo” para combatir una hipotética invasión estadounidense.

Un segundo aporte de las FAR y del Minint a la seguridad de Cuba ha sido la defensa de un régimen político aliado en Venezuela. Las relaciones políticas, económicas y militares bilaterales han sido profundas. Los cubanos han prestado servicios de salud, deportes, educación, y demás, que generaron respaldo popular al presidente Hugo Chávez (1999-2013) y al presidente Nicolás Maduro (2013-), con mayor importancia para el impopular Maduro. Se ha operado mediante un intercambio de trueque: servicios cubanos por petróleo venezolano, bajo descuentos de los precios mundiales prevaecientes para servicios y petróleo.

El papel de las FAR y el Minint fue modesto hasta cuando Chávez perdió un plebiscito en 2007. En mayo de 2008, Chávez invitó a las FAR y al Minint a entrenar soldados venezolanos, revisar y reestructurar aspectos de las fuerzas armadas venezolanas, entrenar oficiales de inteligencia venezolana en Cuba y reorientar la inteligencia militar venezolana para monitorear el comportamiento de oficiales y soldados, así como de la sociedad civil (Berwick, 2019; Taylor, 2019). Oficiales de inteligencia provenientes del Minfar y del Minint, así como asesores militares en otras tareas, también operan en Venezuela. Su número ha variado y es difícil de calcular, oscilando entre quinientos y dos mil quinientos.

La preparación combativa de las FAR ha sido su tercer aporte a la defensa del país, pero ya de menor importancia que el régimen de seguridad o la defensa del régimen político venezolano. Esa preparación aporta un ápice de disuasión contra una improbable invasión estadounidense. Las FAR, el Minint, las milicias y muchos en la población lucharían contra tal invasión, causándole bajas, aunque las fuerzas armadas de Estados Unidos los derrotarían. La obsolescencia tecnológica de las FAR, la falta de equipos modernos y de piezas de repuesto y la interrupción de relaciones militares internacionales que las modernicen impiden que sean un instrumento eficaz de la defensa nacional en combate con fuerzas estadounidenses. Desde comienzos de los noventa, las FAR se desvincularon de misiones internacionales, excepto en Venezuela, sin siquiera participar en Misiones de Paz de las Naciones Unidas, desperdiçando así su previa experiencia militar en otros países (su primera participación bajo las Naciones Unidas, aunque solamente como Observadores, fue en 2017 como parte del Mecanismo de Seguimiento y Verificación en Colombia).

Por tanto, la defensa del país no radica en tal disuasión militar, sino en el entramado de acuerdos del régimen de seguridad bilateral que elimina, despeja o resuelve los problemas de seguridad con relación a Estados Unidos, a medida que surjan, y en la retención del apoyo venezolano. Estos dos son los pilares de la defensa del país.

CONCLUSIÓN

En 2020, las FAR son una sombra de lo que habían sido en 1990, con su tamaño reducido a una sexta parte de lo que fue. Su perfil demográfico ya no es apto para guerras; su población envejece, gracias a cuarenta años por debajo de su tasa de reproducción. Sus principales generales son personas de la tercera edad. El ministro de las FAR, el primer viceministro y el jefe del Estado Mayor General nacieron en 1941, 1939 y 1943; estos son los tres militares en servicio activo que pertenecen al Buró Político del PCC. Los jefes de los tres ejércitos (occidente, centro y oriente) nacieron en 1946, 1950 y 1953. El resto de la plana mayor de las FAR y del Minint posee un perfil demográfico similar. La rotación de liderazgos en las FAR y el Minint, así como de militares en el Buró Político del PCC, está por ocurrir.

El triple compromiso fundacional de las FAR, político, económico, y militar –claves del concepto de soldado-cívico– desde 1990 ha enfatizado más lo político, mediante el ingreso de generales en activo al Buró Político del PCC y la ampliación de las tareas partidistas de los oficiales de las FAR, y lo económico, mediante el trabajo manual del Ejército Juvenil de Trabajo y las actividades empresariales bajo Gaesa. (Las FAR pueden deshacerse de Gaesa para que sus empresas funcionen en un marco civil de economía de mercado, evitando así sanciones económicas externas y facilitando su modernización militar, pero no han tomado esos pasos). Ese modelo de soldado-cívico, además, consolida la gobernabilidad compartida PCC-FAR, y la cohesión de su cúpula cívico-militar, en vez de otorgarle a estas una identidad de gobernabilidad o una cohesión castrense que sea aparte

Los principales aportes de las FAR a la defensa nacional son el mantenimiento y operación del régimen de seguridad bilateral con las contrapartes de las FAR y del Minint en Estados Unidos y el apoyo al aliado clave en Venezuela. Las FAR carecen de equipos modernos; cunde la obsolescencia tecnológica de los que posee. Se nutren del servicio militar obligatorio, no de la voluntariedad de los jóvenes por sumarse a ellas en búsqueda de una carrera de soldado. Ya no priorizan los despliegues transmarítimos. No han aportado tropas para Misiones de Paz de las Naciones Unidas; han participado como Observadores solamente en la Misión en Colombia, debido a que Cuba ha

sido uno de los países garantes del proceso de paz en ese país. Las FAR siguen delegando la represión al Minint, que ha innovado usando métodos represivos más sutiles.

Las principales causas de estos diversos cambios fueron exógenas a las FAR: el colapso de la URSS y las crisis económicas mundiales (2008-2009 y 2020). Incidieron estas sobre factores internos, primero sobre la crisis en la cúpula militar y de seguridad del Estado en 1989, después mediante la transferencia del protagonismo de Fidel a Raúl Castro.

Las FAR en 2020 gozan de las memorias de notables victorias militares en décadas pasadas y del respeto acumulado de la población. Siguen siendo la organización mejor articulada del país. Retienen su nacionalismo gracias a la persistente hostilidad de Estados Unidos; el favor de Donald Trump al régimen político cubano fue fortalecer ese nacionalismo en los momentos del traspaso presidencial de Raúl Castro a Miguel Díaz-Canel, nacido en 1960. Las FAR, al igual que toda Cuba, se encuentran frente a un futuro garantizado: los que las construyeron, y al régimen político que las sustenta, llegan al final de sus vidas, mientras que el país pondera qué puede y debe pasar con ese régimen político, por ahora encabezado por un sucesor civil.

Fuerzas militares, aparatos de seguridad y gobernabilidad en Venezuela. Escenarios de una transición

ARIEL ÁVILA / ISAAC MORALES

INTRODUCCIÓN

Desde hace unos años, mucho se ha hablado de Venezuela y del desenlace de su crisis política. La gran mayoría de expertos pronostican que los días del chavismo en el poder están contados. Tarde o temprano habrá una alternancia en el poder. Sin embargo, otros sostienen que la arquitectura institucional, social, política y, sobre todo, la del aparato de seguridad que logró armar el chavismo hará difícil esa alternancia. Este mismo grupo de analistas, cada vez más reducido, manifiesta que al presidente Nicolás Maduro (2013-) aún le queda un tiempo en el gobierno. Sustentan sus argumentos en una realidad geopolítica: países aliados como China, Rusia y Cuba no dejarán que la caída sea a bajo costo.

Lo cierto es que actualmente la situación está al límite: los episodios de protestas sociales, los altos índices de pobreza extrema, que ronda el 80% de la población (Singer, 2020), la escasez de combustible, los cortes de servicios públicos y la hiperinflación permiten hacerse una pregunta: ¿cuánto aguantará esta situación?

De acuerdo con un análisis pausado y sin pasiones políticas, lo cierto es que la transición será compleja y alto el riesgo de que se termine en

escenarios de alta violencia o una inestabilidad política aún mayor que la actual. Hay dos ejes marco de análisis que permitirían entender los posibles desenlaces. Ambos serán abordados en este texto. Primero, se cuenta con la teoría comparada, mediante la cual se pueden hacer ejercicios comparativos, guardando las proporciones y particularidades, con lo que fue la Primavera Árabe. Segundo, la teoría de las transiciones, una muy buena herramienta de análisis. En ambos, como se verá más adelante, el papel del aparato de seguridad del Estado será determinante.

En términos generales, a Venezuela le esperan tres posibles escenarios. Es importante aclarar que dentro de estas alternativas hay múltiples opciones, que abordaremos a lo largo de este capítulo.

1. *Transición no negociada y forzada*. Por lo general es violenta, con grados altos de anarquía o poco control sobre los hechos. En este escenario se pueden presentar varios modelos, que se verán más adelante.
2. *Transición pactada*. Tal vez el mejor escenario, ya que se tiene un buen control, no total, pero sí grande sobre los factores de riesgo más complejos. Este tipo de transición garantizaría baja violencia, pero sin duda implicaría una participación de las Fuerzas Armadas en el proceso de cambio político.
3. *Que no pase nada y el régimen se perpetúe*. Escenario poco probable, pero cuenta con grados de probabilidad.

LA PRIMAVERA ÁRABE Y LA COMPARACIÓN CON VENEZUELA

En los últimos meses la ciencia política ha desarrollado un eje de análisis denominado *coup protected state or coup-proof regimes*, estados protegidos contra golpes o regímenes a prueba de golpes. Para dar con este postulado se analizaron, básicamente, los diferentes caminos que tomaron los países de las revueltas árabes (Tornaghi, 2019).

Es necesario aclarar que cada país tiene condiciones socioculturales, políticas y económicas muy particulares; por ello, al profundizar se encuentran

más diferencias que similitudes (Qadir Mushtaq y Afzal, 2017). Sin embargo, antes de las revueltas árabes todos estos países tenían algunas características en común. La principal, el rol preponderante de las Fuerzas Militares en el manejo del Estado y, en general, en la política. Es llamativo cómo las Fuerzas Militares respondieron de forma diferente a estos movimientos de protesta: en algunos casos apoyaron a los manifestantes, en otros se opusieron fuertemente y en otros su papel cambió a medida que las protestas fueron avanzando (Frisch, 2013).

En Egipto, por ejemplo, sostuvieron por un buen tiempo al presidente Hosni Mubarak (1981-2011) y fueron poco abiertos a apoyar los manifestantes. Diferente al caso de Túnez, donde las Fuerzas Militares mantuvieron un rol más civil. En todo caso, al final los militares le pidieron a Mubarak que dejara el poder. Luego vinieron las elecciones, que ganó el partido de los Hermanos Musulmanes a la cabeza de Mohamed Mursi (2012-2013), cosa con la que no contaban. Ante tal situación y el estallido de nuevas protestas, se produjo un golpe de Estado a Mursi y se instauró una dictadura militar.

El desenlace en Libia, lo que sucedió en Siria, en Yemen o el fracaso de las protestas en Irán, dan a entender que la forma como se estructuran las instituciones de seguridad en cada país es determinante para comprender el desenlace de la Primavera Árabe. Es decir, las Fuerzas Militares no solo desempeñan un papel determinante en los niveles de represión a los movimientos de protesta social, en este caso, prodemocráticos, sino que, además, son determinantes para entender el desenlace y el tipo de gobierno que surge de estas protestas (Frisch, 2013).

Así las cosas, habría dos tipos de factores que determinarían el desenlace de las crisis políticas, que exponemos a continuación.

Factores políticos

En este primer grupo encontramos dos elementos clave. Primero, la conexión entre las Fuerzas Armadas y el régimen en el poder; y segundo, la relación entre estas y la sociedad como un todo. Estos dos factores determinan qué tan propensas son las Fuerzas Militares a reprimir a los manifestantes, midiendo

los umbrales para aceptar arbitrariedades. Y son útiles para medir también qué tan propensos serían los militares a traicionar al régimen.

Otro factor es la conexión entre los militares y el régimen en el poder, lo cual se refiere, entre otras cosas, a la situación de clientelismo antes del inicio de las protestas. En varios países con regímenes autoritarios o semiautoritarios los militares cumplen papeles relevantes en la administración del Estado y gozan de prebendas que hacen que la defección al régimen sea más costosa.

Estructura orgánica de las instituciones de seguridad del Estado

El segundo grupo de factores se refiere a *la estructura orgánica de las instituciones de seguridad del Estado*. Aquí son importantes tres asuntos:

1. Lo compleja y grande que sea la red de las instituciones de seguridad del Estado. Entre más compleja y dispersa sea, más difícil será un golpe, pues se autocontrolan unas a otras, creando un sistema complejo de contrainteligencia, donde los costos de la defección son altos. Además, esta red compleja de instituciones dispersa el costo de la represión a los manifestantes, es decir, una sola institución carga con el peso moral y ético de la represión.
2. Otro punto interesante es observar que, en los países donde los militares no deben reprimir directamente a los manifestantes, son menos propensos a golpes de Estado. En cambio, allí donde están en la primera línea de la represión, rápidamente se producen defecciones, hasta llegar a dar golpes de Estado al régimen en el poder. Los militares son importantes para mostrar hacia la comunidad internacional y hacia el mundo político la unidad del régimen político, pero en muchos casos no son los que están reprimiendo a la gente en la calle. Antes de utilizarlos, el régimen utiliza la Policía, estructuras paramilitares o cualquier otro tipo de mecanismo.
3. La presencia de actores armados no estatales ya sea contraria al régimen o estructuras tipo paramilitar. Este tipo de grupos y su relación

con actores institucionales tienen un papel importante para entender la seguridad de un Estado.

La mirada a la Primavera Árabe nos provee de estos elementos para entender mejor cuáles son los factores comunes en las transiciones políticas, manteniendo las proporciones con el caso venezolano. Vale aclarar, con tradiciones muy distintas y, sobre todo, con una experiencia democrática ya vivida. Así las cosas, para adentrarnos a la realidad venezolana y el papel de sus Fuerzas Militares en el escenario actual, es interesante analizar cómo está distribuida la Fuerza Armada Nacional Bolivariana y, en general, la estructura de las instituciones de seguridad en el Estado venezolano. El analista Keymer Ávila, hace una radiografía interesante (Ávila K., 2019), de acuerdo con la cual, a grandes rasgos, se podría decir que la distribución de las fuerzas de seguridad del Estado venezolano es la siguiente.

Fuerza Armada Nacional Bolivariana (FANB)

Compuesta de las estructuras tradicionales de cualquier fuerza armada, constitucionalmente está integrada por cuatro fuerzas: el Ejército; la Armada; la Aviación; la Guardia Nacional.

Este último componente militar es atípico en la arquitectura institucional. Desde 1937 ejerce, *de facto*, labores de policía nacional en el país. Sobre la Guardia Nacional el analista afirma que tiene una función residual en materia de apoyo al orden público, es decir, cuenta con la capacidad de actuar internamente. Suele ser utilizada para mantener la seguridad en las calles durante los días de protestas y manifestaciones. También se debe decir que con el proceso de reforma policial de la primera década del siglo XXI, esto debería haber cambiado, ya que los policías asumirían esa función. En todo caso, hasta el momento eso no ha ocurrido.

Además están las *Milicias*, sobre las cuales hay todo un debate a partir de la promulgación de la nueva ley de la Fuerza Armada Bolivariana de enero de 2020, que las concibe como un componente “especial”. Se trata de una reforma de la ley realizada por la Asamblea Nacional Constituyente (ANC), la cual comenzó funciones desde 2017 y ha sido cuestionada por diversos

sectores (Ávila, K., 2020). Según Ávila, las *Milicias* son básicamente parte de una retórica propagandística del gobierno nacional, que cuenta con millones de personas como pie de fuerza militar, que en realidad terminan siendo personas mayores, funcionarios dedicados a labores varias, sin la más mínima formación militar. Se ve más bien como un cuerpo simbólico, sin capacidad de real para la defensa del territorio, aunque pueden ser utilizadas para labores de inteligencia en ámbitos muy locales o de comunidades.

Dos datos adicionales sobre las *Milicias*. Primero, no se sabe el número exacto de efectivos, ya que la cantidad varía mucho según las fuentes. Segundo, poco se sabe no solo sobre el número de efectivos, sino sobre cuántos tienen algún entrenamiento militar. En general, se estima que la FANB cuenta con entre 95.000 y 150.000 integrantes (Olmo, 2019), pudiendo llegar incluso a los 300.000, a los que habría que sumar los integrantes de las *Milicias*.

Las diferentes policías

“En Venezuela, si se parte de un enfoque jurídico-penal, las instituciones que conforman el sistema serían: las policías preventivas, en tres niveles político-territoriales: ciento veintitrés municipales, veintitrés estatales y una nacional, para tener un total de ciento cuarenta y siete cuerpos de esta naturaleza” (Ávila, K., 2019); hasta aquí todo normal dentro de un modelo de Estado federal. Sin embargo, la Policía Nacional, que en teoría es la más especializada, cuenta con tácticos o especiales como las Fuerzas de Acciones Especiales (FAES). Las FAES son un cuerpo especializado de choque que en 2018, según información oficial, desarticuló quinientas una bandas criminales en Venezuela. Por su parte, sectores de la oposición y organizaciones defensoras de derechos humanos las acusan de ser el cuerpo represor que utiliza el gobierno de Nicolás Maduro. De hecho, Maduro ordenó trasladar setecientos miembros de este cuerpo policial para impedir el ingreso de la ayuda humanitaria desde Colombia (*El Comercio*, 2019). Es decir, son las principales fuerzas de choque que se utilizan en caso de manifestaciones.

La acusación directa de la oposición es que las FAES están siendo utilizadas para reprimir las marchas en las zonas que antes eran bastiones del

chavismo (Phillips y Torres, 2019). Para el oficialismo, las FAES podrían ser la estructura más importante que combate el crimen. Lo cierto es que desde que comenzaron las protestas, cada vez se les ve más en los barrios periféricos de Caracas. El informe de septiembre de 2020 del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, titulado “Informe de la misión internacional independiente de determinación de los hechos sobre la República Bolivariana de Venezuela” (Consejo de Derechos Humanos-Naciones Unidas, 2020), deja ver una de las caras de los cuerpos de policía, entre ellos la de las FAES.

En uno de los apartados del Informe se dice que,

las investigaciones revelaron que dos fuerzas de seguridad, el CICPC y la PNB/FAES, fueron responsables del 59% de los asesinatos en los años examinados. Ambas instituciones dependen administrativa y funcionalmente del Ministerio del Interior. Entre 2014 y 2018, el CICPC fue la fuerza de seguridad más implicada en los casos (45,4%). Posteriormente, en 2019, el PNB/FAES fue identificado como responsable en la mayoría de los casos (64,5% de los casos) (Consejo de Derechos Humanos-Naciones Unidas, 2020).

Más adelante, en el Informe se dice lo siguiente:

En los casos investigados, la policía se acercó directamente a las casas, sugiriendo que tenían inteligencia previa para identificar y localizar a las víctimas. Según las investigaciones, la PNB/FAES mantenía archivos con información sobre las víctimas, incluidas fotos, nombres, apodos y presuntos delitos cometidos. Las personas entrevistadas también confirmaron que se obtuvo información de informantes comunitarios, incluidos los Consejos Comunitarios (Consejo de Derechos Humanos-Naciones Unidas, 2020).

Además, que:

Funcionarios/as de la PNB/FAES corroboraron estas denuncias, confirmando prácticas de simulación de un aparente enfrentamiento. Un ex oficial de la FAES dijo que los funcionarios/as suelen hacer disparos para imitar un tiroteo “o toman un arma ilegal que tienen [...] y la dejan allí”. Otra fuente dijo a la Misión que la policía solía colocar un arma o una granada (llamada en la jerga “misiones agrícolas” para plantar “semillas”) y luego alegaba que hubo un enfrentamiento armado.

Todo indicaría que, más que los militares, en la primera línea de la represión están diferentes fuerzas policiales, entre ellas las FAES. Entonces, todo parece indicar que la diversificación de los tipos de policía tiene una explicación en el tipo de diseño institucional.

Además de la Policía Nacional existe la *policía de investigación*. No son aparatos de carácter preventivo, sino que actúan cuando ya se ha cometido el delito. Haciendo una comparación forzosa, es el equivalente al FBI estadounidense. Se llama Cuerpo de Investigación Científica, Penal y Criminalística (CICPC). Según el investigador Ávila, el CICPC nace de la antigua PTJ (Policía Técnica Judicial), producto de la transición democrática de 1958, quienes serían auxiliares de los jueces para la toma de decisiones desde un enfoque técnico-judicial. Fundamentalmente, el CICPC debería asumir estas funciones de apoyo al poder judicial, sin embargo, recibe órdenes del ejecutivo nacional, lo que termina politizando este cuerpo de investigaciones y resulta, en definitiva, en una policía de choque más que de investigación criminal.

También hay una *policía política*, encargada de la seguridad del Estado: el Servicio Bolivariano de Inteligencia Nacional (SEBIN). Antiguamente se le conocía como la DISIP (Dirección Nacional de los Servicios de Inteligencia y Prevención), creada en los años sesenta del siglo XX.

El informe de las Naciones Unidas dice que,

la Misión encuentra motivos razonables para creer que durante el período examinado se utilizaron detenciones arbitrarias contra personas por su afiliación, participación, opiniones o expresión política. En los casos investigados, varias personas detenidas también fueron víctimas de desapariciones forzadas de corta duración y de actos de tortura y tratos crueles, inhumanos o degradantes, incluida la violencia sexual y de género, a manos de las agencias de inteligencia SEBIN y DGCIM.

Además, agrega que:

los servicios de inteligencia del Estado han desempeñado un papel integral en los patrones de las violaciones cometidas. Las agencias de inteligencia identificaron los blancos de la represión, realizaron arrestos, detenciones e

interrogatorios y torturaron o trataron inhumanamente a las personas detenidas. Las personas fueron detenidas principalmente en las sedes de los servicios de inteligencia en Caracas, fuera del ámbito del sistema penitenciario.

Así están compuestas las instituciones de seguridad del Estado venezolano, legal y constitucionalmente hablando. Sin embargo, adicional a esto, existen una serie de estructuras paraestatales que se han formado en los últimos quince años: los *Colectivos*.

Keymer Ávila sostiene que estos son como un cajón de sastre, donde se puede encontrar todo tipo de organización. Por ejemplo, a muchas organizaciones sociales, de base y con trabajo comunitario, se les da ese nombre con el objetivo de satanizarlas. En gran parte de la prensa de América Latina el concepto de colectivo se utiliza para criminalizar movimientos de base con posición política. En otros casos, pequeños grupos sociales que se reúnen se ponen ese rótulo para sobredimensionar su capacidad de acción. Y hay también casos en los cuales los autodenominados *Colectivos* parecen organizaciones criminales.

En entrevista con Francine Jácome en septiembre de 2020 se abordó el origen de estos grupos denominados *Colectivos*: en un principio eran grupos culturales, dedicados al fomento de la participación comunitaria, sobre todo, de los sectores populares, independientes de los gobiernos, aunque en ocasiones con algún tinte político. Desde el año 2000, en muchos sentidos, cobraron mayor fortaleza porque eran organizaciones civiles de izquierda, fueron captadas por el gobierno de Hugo Chávez (1999-2013); sin embargo, desde 2013 algunos de estos grupos asumieron un papel de grupos paramilitares que poseen armas y controlan algunos territorios, grupos armados que hacen presencia en varias zonas del país, no solo en Caracas sino también en zonas de frontera con Colombia, donde controlan el retorno de migrantes.

En todo caso, haciendo una abstracción, se puede hablar de tres tipos de *Colectivos*, organizaciones creadas, básicamente, en los sectores populares e incluso rurales a principios del siglo XXI y fortalecidos en la época de Hugo Chávez: 1) algunos se formaron para desarrollar actividades culturales y comunitarias; 2) se fueron generando otros de carácter político, cuyo

objetivo era “la defensa de la revolución”. En algunas zonas fueron armados por el gobierno y ejercen un tipo de control político apelando a la violencia. Incluso, como se ve en videos, han participado abiertamente en la represión de protestas; 3) también hay estructuras que se hacen llamar *Colectivos* y son organizaciones criminales que amedrentan y están en la delincuencia. En sectores urbanos, varios controlan el mercado de alimentos. Estos tres tipos de *Colectivos* son una clasificación general, aun cuando la complejidad es mucho más grande.

Por poner un ejemplo, el Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos (Provea) ha hecho un seguimiento a estos grupos en varias de sus publicaciones, y haciendo referencia a uno de estos *Colectivos*, dice:

Hasta ahora el colectivo más poderoso en armamento es Tres Raíces. Cuenta con 180 miembros y se escuda detrás de una fundación que también tiene una textilera que da empleo a los habitantes de la Zona F del 23 de Enero. Tienen una estación de radio, donde solo se habla del fallecido ex presidente Hugo Chávez y de sus labores sociales. Poseen una lista de los beneficiados del CLAP [Comités Locales de Abastecimiento y Producción], vigilan la comunidad y manejan varios comercios. Controlan lo que venden, sus horarios, cobran vacuna y secuestran y, según algunos residentes, han asesinado a las bandas que han pretendido irrumpir en su zona (Matamoros, 2019).

El deterioro o la transformación de algunos *Colectivos* en organizaciones criminales fue un proceso gradual. Hay algunos que han actuado desde tiempo atrás como organizaciones criminales, como es el caso de La Piedrita o el Colectivo 5 de Marzo en Caracas, que ejercen violencia contra la población y controlan economías ilegales: tráfico de armas, de drogas, alimentos, extorsión, o actúan como mercenarios vendiendo servicios de seguridad privada. Son, a su vez, quienes delinquen en el resto de la ciudad y se lucran del secuestro, el homicidio, el hurto de residencias, carros y motos.

La crisis económica en Venezuela y los altos niveles de corrupción han sido un catalizador para que, cada vez más, los *Colectivos* bolivarianos actúen como bandas delincuenciales, traficando con alimentos o extorsionando a la población. A su vez, la crisis política ha llevado a que actúen como una

policía política, pues su labor de vigilancia se ha profundizado y las reglas de control social en los barrios son más estrictas.

Esto ocurre especialmente en la ciudad de Caracas y en las zonas urbanas. Sin embargo, es importante anotar que existen otros *Colectivos* que actúan de manera legal. En sector de 23 de Enero hay, al menos, cuatro, como la Fundación Alexis Vive en la Comuna Panal 2021, que se dedica a la producción de alimentos. Asimismo, la Coordinadora Simón Bolívar. Los cuales son organizaciones de base con trabajo social.

Por otra parte, como se mencionó, existen las *Milicias*, incorporadas recientemente como un componente “especial” de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (Hernández, 2020). En principio, la *Milicia* fue una figura creada durante el gobierno de Hugo Chávez, y aun cuando solo fue reconocida constitucionalmente hace algunos meses, esto ha generado el descontento, ya que dicha reforma fue obra de la Asamblea Nacional Constituyente, una institución ilegítima para muchos.

Los miembros de la *Milicia* son, sobre todo, militantes del Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV) y reciben entrenamiento militar, aunque para integrar las *Milicias* no necesariamente deben tener esta formación. En los últimos meses participaron en las manifestaciones de apoyo al régimen de Nicolás Maduro. Su número total se desconoce y mientras el gobierno dice que podrían ser cerca de dos millones de personas, otros afirman que serían más de cinco millones, aun cuando esta última cantidad superaría el número total de personal de las Fuerzas Armadas. Ninguna de esas cifras parece muy realista.

Se debe decir, igualmente, que en sectores de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana hay incomodidad con esta figura, pues no tienen entrenamiento militar comparable con un soldado y la disciplina es bastante baja. Algunos han dicho que podría ser algo así como la guardia pretoriana de los dirigentes del chavismo, lo cierto es que su poder aumenta día a día.

Es importante recordar que a raíz del golpe de Estado de abril de 2002, el entonces presidente Chávez consideró necesario tener un contrapeso a las

Fuerzas Armadas, que, para ese momento, no controlaba, pues la mayoría de su comandancia no veía con buenos ojos lo que el gobierno llamaba el socialismo del siglo XXI. Vale decir que en 2019 la situación era bastante diferente. En todo caso, en ese momento surgió la idea de un gobierno “cívico-militar”, proceso que desencadenó en la creación en 2007 de la Milicia Bolivariana como uno de los componentes de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, hasta su reciente formalización.

Así las cosas, la *Milicia* y algunos *Colectivos* son estructuras paralelas a las Fuerzas Armadas, las primeras con el respaldo formal de la Asamblea Nacional Constituyente y las segundas *de facto*, que actuarían, en teoría, como tropa de choque en caso de un nuevo golpe. Muchos integrantes de los *Colectivos* pasaron a conformar la *Milicia*, y viceversa. También, algunos de ellos son miembros del Servicio Bolivariano de Inteligencia Nacional, la Policía Nacional Bolivariana (PNB), la Dirección General de Contrainteligencia Militar (DGCIM), las Fuerzas de Acciones Especiales, que dependen directamente del ejecutivo nacional.

Estas últimas, las Fuerzas de Acciones Especiales, un componente de la PNB, según el profesor Keymer Ávila (comunicación personal, 2020), comparten el protagonismo con la Guardia Nacional en cuanto a contención de manifestaciones se refiere, ya que tienen competencias nacionales e intervienen cuando las policías estatales o locales se ven rebasadas en sus capacidades. Sin embargo, lo hacen de forma mucho más violenta en la medida en que no cuentan con una capacitación real para la contención de manifestaciones, pues, en esencia, las FAES son grupos tácticos entrenados para operaciones especiales que involucren enfrentamientos armados con alto poder de fuego. Esto no es una protesta social adelantada por civiles, notándose una clara desproporcionalidad en el uso de la fuerza.

Estos hechos se evidencian en informes presentados por el Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos, como su Informe anual sobre la situación de los derechos humanos en Venezuela, correspondiente al periodo enero-diciembre de 2019 (Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos, 2020), que en el capítulo Integridad

personal de la sección de Derechos civiles y políticos reseña las afectaciones provocadas por las FAES, los demás aparatos de seguridad del Estado y los *Colectivos* frente a la represión y agresión a manifestantes o en intervenciones individuales.

El informe en mención sostiene que,

el repertorio represivo de las FAES incluyó allanamientos ilegales e injerencias indebidas en el núcleo familiar; torturas; tratos crueles, inhumanos y degradantes; heridos, y actos de amenazas y hostigamiento. La mayoría de los abusos cometidos por este escuadrón de la muerte fueron allanamientos a viviendas ubicadas en comunidades populares en los que, además de hurtos y destrozos contra la propiedad privada, se produjeron centenares de ejecuciones extrajudiciales (Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos (Provea), 2020).

Provea afirma que las FAES realizan intervenciones individuales o acciones conjuntas con otros cuerpos de seguridad estatales o paraestatales, ubicándolas como el principal responsable en materia de violaciones a la integridad personal en 2019 (tabla 1).

A esto se suma que en la República Bolivariana de Venezuela el aparato de justicia, defensa y protección de derechos humanos es incipiente y no ac-

TABLA 1. VIOLACIONES A LA INTEGRIDAD PERSONAL, 2019. ACTORES RESPONSABLES

Actores	Nº de casos	Porcentaje
FAES	1.747	33,54
CICPC	943	18,09
GNB	381	7,31
Custodios penitenciarios	147	2,82
DGCIM	132	2,53
PNB	46	0,88
SEBIN	32	0,61
Armada	30	0,57
Ejército	2	0,03

Fuente: Provea. Informe anual. Situación de los derechos humanos en Venezuela. Enero-diciembre 2019. Capítulo Derecho a la integridad personal. Cuadro 4, p. 9.

túa en la debida forma, aumentando los niveles de impunidad y permitiendo la violación constante de los derechos humanos por acción de los cuerpos de seguridad del Estado. Según Keymer Ávila, los miembros de estos cuerpos de seguridad cuentan con una especie de patente de corso, es decir, tienen libertad y discrecionalidad para resolverse la vida con su arma y su “chapa”, no pueden vivir de su salario, que en el caso de los policías es miserable, lo cual abre un mercado para la corrupción, el contrabando, los mercados ilícitos y las extorsiones. En este mismo sentido, Francine Jácome advierte que se evidencia una suerte de “garantía de impunidad”, la cual se nota al detentar el poder que el Estado les provee para el uso de las armas; sin embargo, recalca también lo miserable de los salarios de los policías y miembros de la Guardia Nacional, lo que los lleva a hacer negocios ilegales como la extorsión a comerciantes o, en la frontera, a tener campo libre para el contrabando de combustible, el cobro del paso por las trochas e, incluso, a participar en el narcotráfico.

Frente a estos niveles de impunidad y violación de los derechos humanos, el Informe sobre Venezuela de la Oficina de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sostiene:

33. Las instituciones responsables de la protección de los derechos humanos, tales como la Fiscalía General, los/as jueces/juezas y la Defensoría del Pueblo, generalmente no llevan a cabo investigaciones prontas, efectivas, exhaustivas, independientes, imparciales y transparentes sobre violaciones de derechos humanos y otros crímenes cometidos por actores estatales, no llevan a las personas responsables ante la justicia, ni protegen a personas víctimas y testigos. Dicha inacción contribuye a la impunidad y a la repetición de las violaciones (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Naciones Unidas, 2019).

Por otra parte, según el Informe 2018 de la Corporación Latinobarómetro, la menor confianza en las Fuerzas Armadas se registra en Venezuela, con el 19%, seguido de Nicaragua con 22% y El Salvador con 27%. En relación con la Policía, el mismo informe muestra una confianza de 12% en la institución, lo que representa el país con menos confianza en su Policía (Latinobarómetro, 2018). Esta medición pone de presente la percepción que tiene la sociedad civil de los cuerpos de seguridad del Estado venezolano, precisamente aso-

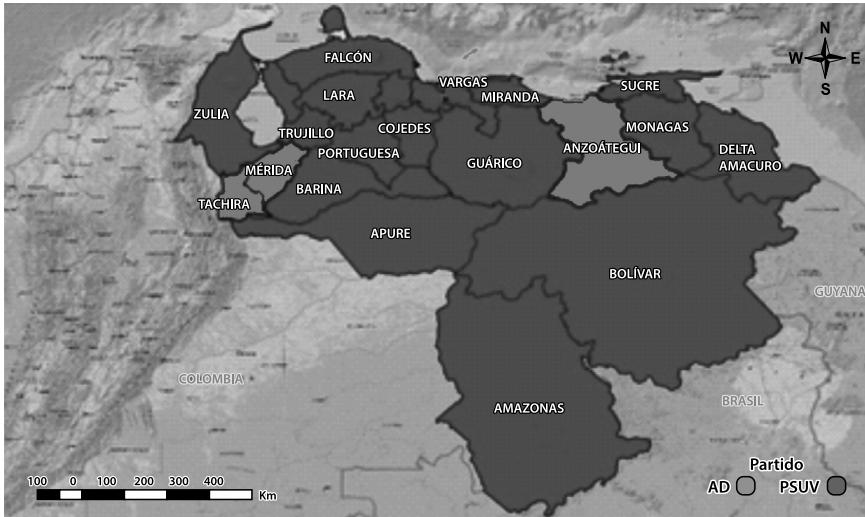
ciada a los altos grados de impunidad y los abusos recurrentes en entornos de manifestaciones sociales y, también, en otras condiciones de intervención de las mismas.

Ahora bien, descrita la estructura orgánica de los cuerpos de seguridad de Venezuela y los vicios que se evidencian en sus acciones, es preciso hacer énfasis en otro aspecto interesante que presenta una particularidad de la República Bolivariana: la relación simbiótica ente la élite política que detenta el gobierno y la élite militar, un proceso de años que ha resultado en la alta participación de militares y exmilitares en altos cargos del gobierno nacional y en gobiernos estatales. Es decir, el poder militar está enquistado en cargos por excelencia democráticos, advirtiendo además que en Venezuela los militares y policías tienen el derecho político del elegir y ser elegidos. Muestra de ello es que, al menos, cinco de los ministerios del Poder Popular están en cabeza de militares o exmilitares, entre ellos el Ministerio del Poder Popular del Despacho de la Presidencia y Seguimiento de la Gestión de Gobierno, a cargo de Jorge Márquez, un general de Brigada de la Guardia Nacional; el Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Interiores, Justicia y Paz, a cargo de Néstor Reverol, un general en Jefe de la Guardia Nacional; el Ministerio del Poder Popular para la Defensa, a cargo de Vladimir Padrino López, general en Jefe, quien lo ocupa desde 2014, tres de las carteras más importantes, junto a las de Agricultura y Hábitat.

Adicionalmente, en las elecciones de 2017 el Partido Socialista Unido de Venezuela, partido de gobierno, ganó diecinueve de las veintitrés gobernaciones estatales (mapa 1) y, de estas, ocho están en cabeza de militares o exmilitares, además de una en manos de un funcionario de Petróleos de Venezuela, S. A. (PDVSA), una exviceministra, un exdiputado y un exasambleísta. Las siete restantes las ocupan profesionales de diversas áreas pero con cercanía al gobierno de Nicolás Maduro, lo cual pone en evidencia la participación política de militares y miembros de empresas o instancias propias del régimen, por tanto, una hegemonía regional del PSUV.

Con base en esta descripción es posible concluir, en la línea de análisis de los estados protegidos contra golpes, que la situación de Venezuela es particular, de acuerdo con los siguientes puntos:

MAPA 1. GOBIERNOS ESTADALES



Fuente: elaboración propia con base en el Consejo Nacional Electoral (CNE).

1. Dentro del aparato de seguridad del Estado venezolano no se han producido fracturas. Si bien ha habido más de trescientas deserciones de miembros de la Guardia Nacional, dentro del mando no se observan fisuras importantes. Vale advertir además que en la Fuerza Armada Nacional Bolivariana hay cierto tipo de divisiones que se dan en la medida de los intereses que se busca defender, ya sea el poder institucional dentro del gobierno, los fundamentos militares que se han mantenido e, incluso, negocios ilícitos y cuyo poder da vía libre para su desarrollo. En términos generales, no hay quiebres notorios y, al contrario, parece que los estamentos buscan mantener una relación simbiótica de protección.
2. Al menos durante las manifestaciones de 2019, las Fuerzas Armadas no participaron en la represión de los manifestantes. Esto lo hicieron la Guardia Nacional, los *Colectivos* y diferentes estamentos de la Policía.
3. Un punto clave que se ve en Venezuela es que la Fuerza Armada no suele participar en el control o represión de las manifestaciones, una tarea que realiza principalmente la Guardia Nacional, escoltada por

algunos *Colectivos* armados y las policías estatales o locales, incluso, con apoyo de las FAES, tal como sucedió en las manifestaciones de 2017 y 2019. Por otra parte, el número de protestas sociales y manifestaciones ha disminuido si se tiene como referencia los episodios de 2019. Según Francine Jácome, esto se debe principalmente a que la población está concentrada en sobrevivir y además es consciente de los altos grados de represión e impunidad de los cuerpos de seguridad del Estado que los confrontan, por lo que prefiere no salir a las calles. De igual forma, lo que se ve es que no existe un movimiento nacional que recoja las demandas en conjunto y, por el contrario, se han presentado protestas muy segmentadas y en algunas partes del país, lo cual las hace más fáciles de controlar.

4. Tampoco se observa, al menos internamente, un quiebre del establecimiento político a corto plazo. El PSUV controla un alto número de gobernaciones y cuenta con la participación directa de militares y exmilitares, como se mostró; hay además una tendencia muy particular definida en la lógica militarista del gobierno: los civiles han sido más militaristas que los propios militares, sostiene Jácome, otorgándoles más poder desde el ejecutivo nacional. Esto ha generado una sinergia difícil de quebrar.
5. Las instituciones de seguridad del Estado venezolano son lo suficientemente dispersas y fuertes como para que entre ellas haya contrapesos. Por ejemplo, un intento de golpe sería fácilmente detectado por otras instituciones de seguridad. De hecho, de darse esa posibilidad, en las calles habría violencia masiva entre estos aparatos.

UN MODELO DE TRANSICIÓN

Al leer la prensa de los últimos meses, la mayoría de los artículos, noticias y columnas de análisis usan la palabra transición. Sin embargo, su uso es arbitrario y se ha convertido más en una muletilla que se debe poner en todo texto que estudia la situación de Venezuela. En la mayoría de los textos se refiere al cambio de gobierno que debería producir el plan para desestabili-

zar al chavismo. No obstante, no se analizan los escenarios que producirían diversos modelos de transición. Parece que estos analistas utilizan un cierto determinismo, según el cual lo importante es sacar al presidente Nicolás Maduro del poder, y todo lo que venga después será mucho mejor de lo que hay. Parecen sugerir que en los días siguientes a la caída del chavismo vendrá la “democracia” como un ente salvador que lo arreglará todo.

Ese determinismo se produce por los resultados de la ola de transiciones en Europa y América Latina luego de las dictaduras militares de los años setenta y ochenta del siglo pasado. Esta serie de transiciones fue conocida en el mundo académico como la tercera ola, la cual comenzó a mediados de los años setenta del siglo XX con la transición en Portugal, pasó por España, luego Latinoamérica y de ahí se trasladó a Europa del Este (Labastida Martín del Campo, Camou y Luján Ponce, 2001).

A finales de los años setenta, en América Latina solo contaban con democracias Colombia, Costa Rica y Venezuela, los demás países estaban bajo gobiernos militares que habían dejado miles de desaparecidos y asesinados. Dos décadas después, solo Cuba mantenía un régimen no democrático. La salud de las democracias latinoamericanas no era homogénea. Una situación era la de México del PRI (Partido Revolucionario Institucional) y otra la de Costa Rica. Una cosa era el cerrado sistema político que surgió luego de la salida de Augusto Pinochet (1973-1990) y otra lo que surgió luego de la caída de los militares argentinos. También era diferente la situación en Colombia, donde por esos años pensar distinto era cargar con una cruz: miles de militantes de izquierda fueron asesinados entre los años ochenta y noventa del siglo XX, aunque en el papel figuraba como una de las mejores democracias del continente (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2000). Muchos de estos procesos de transición se hicieron de acuerdo con complejos pactos políticos que en teoría excluían otras formas de gobierno.

Años después, en la segunda década del siglo XXI se produjo la Primavera Árabe, y la conclusión es que no siempre las transiciones traen un escenario mejor al anterior. Como quedó claro en los casos expuestos, el posrégimen varía de acuerdo con la forma de la transición.

En teoría, una transición es un periodo de tiempo en el cual se parte de un punto A de donde se transita a un punto de llegada que puede ser B, C o D. Es decir, la llegada variará de acuerdo con la forma en que se haga la transición (Valencia y Ávila, 2016). En teoría hay tres modelos de transición.

Una transición por colapso

Tipo Argentina, donde la dictadura militar se derrumbó. En estos casos los que salen del poder no tienen el control. El colapso puede variar sustancialmente:

- Puede derivarse de una intervención extranjera, que puede ser indirecta. Por ejemplo, ayuda a rebeldes.
- Se puede producir luego de una implosión social interna.
- Se puede dar luego de la muerte de un dictador cuyo núcleo no tiene la capacidad para reemplazarlo. Incluso, muchos dictadores intentan colocar a sus hijos o esposas, lo cual provoca una crisis del régimen en el poder que lleva a una transición.
- Colapso por fractura dentro de los militares.

Transición pactada

Se refiere a una negociación en la que el régimen que sale tiene el control sobre su situación en el posrégimen. Estas transiciones tienden a ser menos violentas y las reglas de juego son bastante claras. Un buen ejemplo de ello es la de Augusto Pinochet en Chile o las negociaciones de paz luego de guerras civiles. En este último caso generalmente se produce un gobierno pactado entre ambos bandos, que puede durar algunos años; además, a los que ingresan al sistema, o a los que salen, se les concede una amnistía y representación política por varios años. Incluso, se garantiza que no habrá confiscación de bienes o dinero de los miembros del régimen.

Transición impuesta o desde afuera

En lo fundamental se refiere a un operativo de tipo militar liderado desde afuera para tumbar al régimen. Incluye una larga lista de posibilidades, que van desde operaciones militares de gran tamaño, hasta operaciones quirúrgicas como las de Estados Unidos en contra de Manuel Antonio Noriega (1983-1989) en Panamá, e incluso con apoyo militar a fuerzas rebeldes o contrarias al régimen.

El plan diseñado por los Estados Unidos para tumbar a Nicolás Maduro y del cual Colombia participó empezó el 10 de enero de 2019. Dicha estrategia tenía tres nodos: el Grupo de Lima, la Organización de los Estados Americanos (OEA) y las sanciones económicas impuestas por los Estados Unidos. La estrategia le apostaba a la primera opción, es decir, al colapso del régimen de Maduro a partir de una implosión interna o de una fractura en las Fuerzas Militares, o ambas cosas a la vez. Como esta idea se desvanece cada vez más, las otras dos opciones, la de la salida pactada o impuesta desde afuera, son ahora las más viables. También queda la opción de que no pase nada y el chavismo se mantenga en el poder.

Pero más allá del tipo de transición que se dé, lo cierto es que la mejor posibilidad es la de una salida pactada a la crisis. Las otras opciones terminan en guerras civiles, caso de Libia, en dictaduras militares como en Egipto o en una cadena de venganzas del nuevo régimen contra el viejo, la cual lleva a una seguidilla de golpes y contragolpes que causan una gran inestabilidad institucional.

Antonio Camou manifiesta que la transición pactada que lleve a un régimen democrático tiene una serie de escenarios, a saber:

(...) la transición democrática tiene como punto de arranque la crisis del régimen autoritario y se extiende hasta el momento de la instauración democrática; en ese trayecto ha sido útil distinguir el proceso de liberalización política y el proceso de democratización propiamente dicho. El final del camino, que solamente marca el inicio de otro tipo de cuestiones y problemas, vendría dado por la llamada consolidación democrática (Labastida Martín del Campo, Camou y Luján Ponce, 2001).

Así las cosas, las transiciones son procesos largos en los que no solo se trata de cambiar a un gobernante: cambiar un régimen va más allá de cambiar una persona o grupos de ellas, de crear una nueva constitución o de convocar a nuevas elecciones. Según O'Donnell y Schmitter, el régimen político es:

el conjunto de pautas, explícitas o no, que determinan las formas y canales de acceso a los principales cargos de gobierno, las características de los actores admitidos y excluidos con respecto a ese acceso, y los recursos o estrategias que puedan emplear para ganar tal acceso (Ibíd., p. 229).

Entonces, por régimen político nos referimos a: 1) al modelo electoral; 2) las relaciones entre los poderes del Estado, legislativo, ejecutivo, judicial y electoral; 3) el aparato militar y su papel frente al respeto de las reglas de juego democráticas.

Teniendo en cuenta que el cambio de régimen significa la modificación de las pautas de comportamiento y acceso en materia de poder político, la mejor salida es una transición pactada. La cual, según la experiencia internacional, debería tener tres características:

1. Los miembros del gobierno que administran el régimen se dividen entre duros y blandos y la oposición entre moderados y radicales. La mejor solución es un pacto entre blandos y moderados. En este caso, el pacto debe diseñar estrategias para aislar los extremos de cada lado y garantizar un respeto máximo de los acuerdos de transición. En Venezuela, por ejemplo, Leopoldo López y su grupo o María Corina Machado estarían en el extremo de la oposición. Por los lados del oficialismo, el presidente Maduro debería salir y el que estaría en el gobierno de transición es alguien del nivel moderado.
2. El control de los extremos se logra mediante dos posibles mecanismos: o por medio de una autorización para la negociación o se les aísla. La primera opción es la ideal, lo que significa condiciones aceptables de vida política para ambos extremos. Debe garantizarse seguridad a los que salen del poder y estabilidad para sus vidas. Un ejemplo es lo ocurrido en Chile bajo Pinochet, donde no hubo cárcel,

se le aseguró un puesto vitalicio en el legislativo y su riqueza no se le confiscó.

Para evitar guerras civiles, golpes y contragolpes o episodios de violencia, no solo debe haber un respeto total a las reglas de juego, sino que una vez se dé el gobierno de transición se debe garantizar un cronograma de transformaciones políticas que deberá ser cumplido paso a paso.

3. Ese proceso de transición debe ser planeado y ejecutado paso a paso, la reforma a las Fuerzas Militares no es lo primero que se debe hacer, en el mejor de los casos, es lo último que se toca dentro del proceso de reforma.

Un proceso de transición en Venezuela contempla, por ejemplo, llamar a elecciones, pero esto no será rápido, pues el chavismo tiene mayoría en el Consejo Nacional Electoral (CNE) y seguramente la oposición pedirá, al menos, paridad. A su vez, seguramente implique alguna modificación legislativa al sistema electoral, lo cual llevará su tiempo. Quién decide y cómo se decide tardará su tiempo. Lo cierto es que la transición no será rápida.

CONCLUSIONES

Una vez revisada la situación interna de Venezuela, desde los componentes de los aparatos de seguridad del Estado, la comparación con lo sucedido en la Primavera Árabe y los insumos reseñados en relación con los procesos de transición, es posible plantear cuatro conclusiones.

Primera, mediáticamente y desde el punto de vista de varios analistas y expertos en la crisis venezolana, se han creado cuatro alternativas de salida: 1) colapso interno del régimen. Ya sea mediante protestas o por fractura de las Fuerzas Militares; 2) colapso del régimen vía imposición. Es decir, una intervención, con una larga lista de opciones; 3) el régimen se mantiene y no pasa nada; 4) salida negociada.

Tras las jornadas de manifestaciones de 2019, la primera y la tercera opción parecen no ser las más viables. La opción ideal sería negociar y pactar

un gobierno de transición que duraría entre cuatro y cinco años. Eso si se atienden las demandas de la oposición frente al régimen, el cual tendría un respaldo sustancial de las Fuerzas Armadas.

En segundo lugar, a la hora de entender el futuro de la transición las Fuerzas Militares y, en general, el aparato de seguridad, son centrales. Básicamente: en los países donde las fuerzas armadas (en última instancia) se ponen del lado de los manifestantes, donde aparentemente estaban bien arraigados en los regímenes, sus líderes han sido obligados a abandonar el cargo. En aquellos países en los que las fuerzas armadas o, al menos, sus elementos más importantes se han mantenido leales al régimen, los gobernantes han logrado aferrarse al poder o, como en el caso de Libia solo han sido derrocados con la ayuda o asistencia de actores externos. Si hay un enlace cerrado entre régimen y Fuerzas Armadas, estas últimas apoyan al régimen; y si las relaciones con el régimen son débiles, son más abiertas a ponerse de lado de los manifestantes. Donde hay un vínculo orgánico fuerte con la sociedad, las Fuerzas Armadas se han opuesto a reprimir, y si la conexión con la sociedad es débil ha habido una fuerte respuesta a los manifestantes (Frisch, 2013).

En Venezuela todo indica que hay una conexión muy estrecha y cerrada entre régimen y Fuerzas Armadas, porque además de administrar la mitad del Estado, en cargos de gobiernos estatales y empresas estatales, la dirigencia que actualmente existe es la primera comandancia creada bajo el chavismo. La fractura de las Fuerzas Militares no se ve a corto plazo.

Tercero: la salida pactada requiere la seguridad jurídica, económica y política del régimen, y la seguridad para la oposición de que habrá una transformación del régimen político en el sentido más amplio. Pactos donde exista cárcel, confiscación de bienes o donde no cambien las reglas de juego democráticas son inviables.

Por último, y cuarto, en Venezuela se produjo un fenómeno llamado “producción del cráter”, es decir, en el sistema económico y social se cavó cada vez más profundo, error tras error tras error. Esa producción del cráter requiere una serie de medidas económicas y sociales de largo aliento. La comunidad internacional debe ayudar. La peor solución es que el cráter se siga

profundizando. Por ejemplo, las recientes sanciones económicas a Venezuela representan once mil millones de dólares, lo cual se traducirá en más hambre para los venezolanos. La comunidad internacional debe pensar en una salida como la de Irán, es decir, petróleo por alimentos, por cuanto lo peor es mantener las sanciones sin ninguna alternativa.

Relaciones cívico-militares en Colombia: ¿un paso adelante y dos atrás?

ALEJO VARGAS VELÁSQUEZ

El poder del Estado se fundamenta en una mezcla de consenso y coerción, aun cuando debe ser ejercido dentro de un marco legal y con un nivel aceptable de eficacia. Para su materialización, las Fuerzas Militares y la Policía son instituciones fundamentales, que en un régimen democrático deben estar subordinadas al poder político civil –democráticamente electo–, que tiene el derecho y el deber de orientarlas y conducir las políticamente en su actuación.

Lo anterior se debe situar en el marco de las relaciones cívico-militares, que en una democracia se expresan por lo menos en tres dimensiones: 1) la relación entre las autoridades democráticamente electas y las instituciones militares y policiales, que se debe caracterizar por la subordinación de estas a la autoridad civil; 2) la relación entre las fuerzas políticas legalmente existentes y la Fuerza Pública¹, la cual debe estar definida por el trato respetuoso de las instituciones militares y policiales con la diversidad de expresiones políticas de la sociedad; y 3) las relaciones entre la sociedad y la Fuerza Pública, que definen los niveles de legitimidad o aceptación social.

1 En la Constitución colombiana la Fuerza Pública está conformada por las Fuerzas Militares –Ejército, Fuerza Aérea y Armada Nacional– y por la Policía Nacional.

En toda democracia, es algo compartido de forma amplia, la Fuerza Pública debe estar subordinada formal y realmente a las autoridades civiles electas en democracia, las cuales tienen la responsabilidad de formular y conducir políticamente las políticas de seguridad y defensa. En un régimen presidencialista esta subordinación se da en cabeza del presidente de la República, quien la delega en su ministro(a) de la Defensa. Pero esto supone una responsabilidad de parte de los gobernantes civiles: tener la capacidad y el tacto para orientar políticamente a las Fuerzas Armadas, es decir, contribuir a diseñar e implementar la estrategia general como parte de las políticas públicas del Estado. La conducción operativa de las Fuerzas Armadas sí debe ser responsabilidad de los comandantes de fuerza y de la estructura de mando de las mismas.

ALGUNOS ELEMENTOS HISTÓRICOS

Para comprender adecuadamente el control civil de la Fuerza Pública en el caso colombiano, debemos tener en consideración por lo menos los siguientes elementos:

1. Históricamente, en Colombia ha habido un abandono, una despreocupación de los civiles, comenzando por las élites políticas, pero en general de toda la sociedad, en relación con la seguridad y la defensa, asimiladas tradicionalmente a la expresión ‘orden público’, dejándolas en manos exclusivas de las Fuerzas Militares. Se trata, sin duda, de una renuncia del poder civil y de la sociedad colombiana en su conjunto a ocuparse de un problema muy importante y que tiene cada vez mayor centralidad en las sociedades contemporáneas. Los temas de seguridad y defensa deben estudiarse y conocerse a profundidad, para que cada vez existan más civiles con conocimiento para ayudar a conducir políticamente las Fuerzas Armadas, cuando sean funcionarios de un gobierno democráticamente electo.
2. Un estrecho alineamiento a largo plazo de las élites colombianas con Estados Unidos –que se remonta a la primera mitad del siglo XX y explica por qué Colombia fue el único país de la región que participó

en el decenio de los cincuenta en la guerra de Corea con el batallón Colombia, y a solicitud de Estados Unidos en la crisis del canal de Suez, como parte de la Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas (FENU) entre 1956 y 1958–, lo cual ha influido no solo en su política de relaciones exteriores, sino también en la de seguridad y defensa.

3. Una distinción no clara entre seguridad y defensa. El hecho de no haber existido una amenaza externa relevante (en la primera mitad del siglo XX las Fuerzas Armadas colombianas tuvieron un enfrentamiento con las peruanas en la denominada guerra colombo-peruana de 1932, que produjo escasos choques armados), llevó a que los asuntos de seguridad y defensa se vieran de manera indiferenciada y casi exclusivamente en términos de seguridad interior y menos de defensa externa. Este asunto solo emerge, sin gran relevancia, a finales de los años ochenta del siglo anterior, cuando hubo un incidente entre una fragata colombiana y naves de Venezuela en áreas marinas no claramente delimitadas. Por ello, las principales amenazas para las Fuerzas Armadas colombianas han sido, en su orden, el bandolerismo como remanente de la violencia liberal-conservadora de mediados del siglo anterior, el surgimiento de las guerrillas marxistas al inicio de los años sesenta y, luego, el narcotráfico.
4. Conceptualmente, las Fuerzas Militares tienen como misión la defensa y la seguridad nacional y la Policía los problemas de seguridad interior: seguridad pública y ciudadana. Por eso la formación militar enfatiza en la preparación para el combate, mientras que la formación policial pone el acento en formar para la lucha contra las diversas modalidades de criminalidad y para promover la convivencia ciudadana. Sin embargo, por las condiciones particulares en que se fue dando el proceso de conformación del Estado nacional y la persistencia de la violencia –con pretensiones políticas por parte de diversos actores–, a lo largo de la historia se fue dando una indiferenciación de roles y misiones, es decir, tanto las Fuerza Militares como la Policía se han ocupado de las mismas amenazas, y esto no solo en los tiempos recientes.

Desde los años sesenta del siglo anterior, Colombia vivió un conflicto armado interno en el cual los protagonistas centrales dentro de los grupos irregulares han sido las guerrillas de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y el Ejército Popular de Liberación (EPL)² y los grupos paramilitares, que emergieron con fuerza desde inicios de los ochenta. Posteriormente, el narcotráfico se convirtió en un factor de potenciación de los diversos actores armados. Este conflicto armado interno, con sus tendencias a degradarse, narcotizarse y regionalizarse hacia la región andina ampliada, persiste hasta el momento –con grupos guerrilleros disminuidos y marginados, es verdad, pero con capacidad de causar daño–, a pesar de los esfuerzos de los últimos gobiernos colombianos por fortalecer la Fuerza Pública.

5. Históricamente la democracia colombiana se ha caracterizado por la ausencia de golpes militares y, al mismo tiempo, por la presencia simultánea de una democracia –bastante formal, si se quiere– coexistiendo con altos niveles de violencia –de motivación política y no política–, lo cual le ha dado un carácter *sui generis*. Lo anterior ha hecho que fenómenos políticos como los vividos por otras sociedades latinoamericanas en los setenta y ochenta del siglo anterior, conocidos como de transición a la democracia, a partir de regímenes políticos autoritarios previos, hayan sido una excepción en nuestro país.
6. Con el inicio del Frente Nacional (1958-1974) quedó definido un modelo de relaciones entre los gobernantes civiles y las Fuerzas Militares, basado en que los militares no se mezclarían en los asuntos de los partidos políticos y del gobierno y los civiles no lo harían en los asuntos de ‘orden público’, es decir en seguridad y defensa; este modelo se denominó la *doctrina Lleras*, por el discurso dado por el

2 Estas tres guerrillas se consideran las guerrillas históricas o de ‘primera generación’; luego, en los años setenta, surgieron otras, entre las que se destacaron el Movimiento 19 de Abril (M-19) y la guerrilla indígena Movimiento Armado Quintín Lame (MAQL).

presidente Alberto Lleras Camargo (1958-1962) el 9 de mayo de 1957 ante el alto mando militar en Bogotá, y del cual citamos este párrafo que resume las ideas centrales:

La política es el arte de la controversia, por excelencia. La milicia es el de la disciplina. Cuando las Fuerzas Armadas entran a la política lo primero que se quebranta es su unidad, porque se abre la controversia en sus filas (...) Por eso las Fuerzas Armadas no deben deliberar, no deben ser deliberantes en política. Porque han sido creadas por toda la Nación, porque la Nación entera, sin excepciones de grupo, ni de partido, ni de color, ni de creencias religiosas, sino el pueblo como masa global, les ha dado las armas, les ha dado el poder físico con el encargo de defender sus intereses comunes (...) Yo no quiero que las Fuerzas Armadas decidan cómo se debe gobernar a la Nación, en vez de que lo decida el pueblo; pero no quiero, en manera alguna, que los políticos decidan cómo se deben manejar las Fuerzas Armadas en su función, su disciplina, en sus reglamentos, en su personal (...) (Lleras Camargo, 2003, pp. 329-342).

Aquí se diseñó un estilo de relaciones cívico-militares, útil en su momento, con las siguientes dos características: primera, la clara subordinación formal de las Fuerzas Militares al poder civil democráticamente electo, acompañado de la necesaria profesionalización de la institución militar, que en el caso colombiano venía avanzando desde comienzos del siglo XX; y segunda, la despartidización de la institución militar para que no se viera involucrada en la controversia política partidista. Sin embargo, este diseño terminó siendo inconveniente por cuanto dejó en cabeza de las Fuerzas Militares un asunto que compete al conjunto del Estado, la seguridad y la defensa, materializando un alto nivel de autonomía real en este campo.

Este modelo de relaciones cívico-militares se mantuvo hasta la expedición de la Constitución política de 1991, acompañado de lo que Malcolm Deas llamó “huelgas militares” (Deas, 2003, pp. 77-85), para hacer referencia a ‘pronunciamientos’ de altos oficiales y tensiones de los distintos presidentes con los ministros de Guerra primero y de Defensa después o los comandantes del Ejército, pero que siempre se saldaron con el paso a retiro del oficial de las Fuerzas Militares.

En la democracia colombiana han coexistido ‘orden y violencia’, y una de estas manifestaciones es la siguiente paradoja: simultáneamente conviven la democracia más estable de América Latina con unas Fuerzas Militares que actuaron por momentos como “rueda suelta” en el interior del Estado y que en múltiples ocasiones han mostrado su discrepancia con las políticas del gobierno ejerciendo un tipo *sui generis* de oposición intrainstitucional.

LAS REFORMAS DE LA CONSTITUCIÓN DE 1991

La Constitución política de 1991 plantea lo siguiente en relación con la Fuerza Pública:

- Incluye fuero militar a la Policía por acciones del servicio, a pesar de señalar que la Policía Nacional es un “cuerpo armado permanente de naturaleza civil”.
- Señala a las Fuerzas Militares como competentes para la seguridad externa y el orden público.
- El presidente es el comandante supremo de las Fuerzas Militares, y se le adiciona la subordinación a él de los niveles regional y local.
- El poder legislativo tiene la función de fijar el régimen salarial y prestacional de los miembros de la Fuerza Pública.
- Sigue existiendo confusión entre las funciones de las Fuerzas Militares y las de la Policía.
- Excluyó la posibilidad del derecho de asociación sindical.
- Estableció la promoción y formación de los miembros de las Fuerzas Militares y de Policía para un Estado democrático.
- La Fiscalía General de la Nación tiene competencia para juzgar altos mandos militares por delitos comunes.
- Se mantiene el control fiscal de la Contraloría General de la República y el control disciplinario de la Procuraduría General de la Nación,

y el del Consejo de Estado por acciones indebidas de los miembros de las Fuerzas Armadas.

Sin embargo, de esa Carta política se derivan unos criterios del control constitucional en lo relacionado con la seguridad y defensa³.

La Corte Constitucional afirma de manera reiterada que es indispensable garantizar las condiciones necesarias para que la Fuerza Pública pueda cumplir efectivamente con la misión que le fue asignada por la Carta política, esto es, la de proteger a la población, para lo cual es necesario que cuente con los instrumentos jurídicos y materiales indispensables para reprimir, con la fuerza y la contundencia apropiada, las acciones violentas de quienes pretenden socavar el orden constitucional (...) Por tanto, corresponde al presidente de la República tener un papel central en este sentido, pues una de sus funciones principales es la de conservar el orden público en todo el territorio nacional, así como restablecerlo donde fuera turbado; asimismo, el presidente detenta la calidad constitucional de Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas, en virtud de la cual le corresponde dirigir la Fuerza Pública, así como conducir las operaciones de guerra (...) Teniendo en cuenta que la Constitución no solo permite sino que exige que la autoridad legítima se imponga en todo el territorio nacional, pero prohíbe que tal autoridad se salga de los marcos en que se funda su legitimidad y se convierta en ejercicio arbitrario o abusivo del poder (...) Por tanto, a fin de mantener la legitimidad democrática, para preservar el equilibrio, la Corte tiene en cuenta cuatro límites básicos en materia de seguridad y defensa:

i) El primer límite básico es la prohibición de afectar de forma desproporcionada los derechos fundamentales de las personas (artículos 1° y 214 de la Constitución). Ello debido a que el respeto por la dignidad humana y el deber estatal de proteger a las personas hacen que la preservación de los derechos fundamentales sea parte esencial del interés general, así como la preservación del orden público y el mantenimiento de condiciones de seguridad es un presupuesto del goce efectivo de tales derechos (...).

3 Esta parte del trabajo está altamente inspirada en el siguiente texto: Manuel José Cepeda. 2004. "La Corte Constitucional y el orden público: mitos y realidades". En Fernando Cepeda Ulloa (ed.). *Instituciones civiles y militares en la política de seguridad democrática*. Embajada de los Estados Unidos de América. Bogotá.

ii) El segundo principio básico que obra como límite a las políticas y planes de seguridad y defensa es el principio de distinción, consagrado por el derecho internacional humanitario e incorporado al orden interno en virtud de los artículos 93 y 214 de la Carta política. Este principio obliga a distinguir entre quienes tienen la calidad de combatientes y quienes no la tienen, y ordena que los no combatientes no sean objetivo de acciones bélicas (...) Si bien las estrategias y políticas de seguridad y defensa pueden exigir la colaboración de los particulares mediante mecanismos de cooperación con la administración de justicia o con la Fuerza Pública, tales deberes no pueden poner a las personas en una posición tal que las obligue a alinearse con una de las partes en el conflicto y exponerse indebidamente, en consecuencia, a los ataques de la otra parte en la confrontación (...)

iii) El tercer principio intangible defendido por la Corte en esta materia es el de la separación de poderes, y su consecuencia necesaria en un Estado democrático de derecho, a saber, la necesidad de respetar la independencia de las ramas y el sistema de pesos y contrapesos en virtud del cual la actividad de las distintas ramas y órganos del poder público esté recíprocamente limitada y se encuentre sometida a los controles previstos por la Constitución y la ley. En esa medida, la Corte ha admitido que corresponde al Presidente de la República una responsabilidad central dentro de la función de conservar el orden público, y que los diversos órganos del Estado deben colaborar armónicamente para el cumplimiento de este fin, pero que las políticas y programas de seguridad y defensa no pueden llegar hasta el extremo de sujetar a todos los organismos del Estado a la voluntad del gobierno, puesto que ello vulnera el principio de separación de poderes (...) Este principio está relacionado también con el carácter profesional de la Fuerza Pública y la naturaleza exclusiva de la función a ella asignada, que no puede ser delegada en otros órganos del Estado ni en los particulares (...)

iv) Por último, está el límite de la subordinación del poder militar al poder civil (...) es indispensable que el uso de las armas sea monopolizado por el Estado, y que tal monopolio le sea asignado a un cuerpo profesional público que asegure la convivencia pacífica mediante el ejercicio legítimo de la coacción. Pero la Constitución también ordena que la Fuerza Pública se encuentre sometida a la dirección del poder civil, para asegurar que el Presidente de la República, elegido por el pueblo, adopte las decisiones de alto contenido político y estratégico en materia de orden público (...).

Después de la expedición de la Constitución de 1991 y con el nombramiento del primer ministro de Defensa civil durante el gobierno del presidente César Gaviria (1990-1994), comienza el proceso de cambio del esquema de relaciones entre gobernantes civiles y militares. Se considera que los gobernantes civiles asuman la responsabilidad política de la definición y conducción de las políticas de seguridad y defensa. Esto implica que los civiles en dichos cargos conozcan de los asuntos pertinentes para que tengan reconocimiento y legitimidad de los militares, y adicionalmente el fortalecimiento institucional del Ministerio de Defensa. Podemos decir que allí se comienza a abandonar la llamada doctrina Lleras y se va más hacia lo que podríamos denominar un modelo 'huntingtoniano'.

Y a decir verdad, en los distintos gobiernos se ha fallado en lograr una coordinación real entre civiles y militares para el desarrollo de una política articulada; esto es mucho más que unas reuniones formales y periódicas entre funcionarios civiles y militares.

Un liderazgo civil eficiente y legítimo de las Fuerzas Armadas requiere mínimamente de: capacidades administrativas; conocimiento de la problemática de amenazas y riesgos existentes y de las respuestas posibles a los mismos, mucho más en un caso como el nuestro en el cual la seguridad es de gran prioridad; y confianza, que se construye mediante la relación adecuada entre civiles y militares. No es suficiente tener la legalidad, es necesario también que se gane un nivel de confianza y credibilidad para que haya un trabajo armónico. En esa medida, la subordinación militar al poder civil será real y el trabajo complementario. En esto puede incidir negativamente el desconocimiento por parte de los civiles de las culturas organizacionales que regulan las relaciones dentro de las Fuerzas Armadas, lo que otros denominan los protocolos institucionales.

LA REFORMA MILITAR EN EL MARCO DEL PLAN COLOMBIA Y LA POLÍTICA DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA

En el gobierno del presidente Andrés Pastrana (1998-2002) se llevó a cabo la reforma militar más importante de la Fuerza Pública colombiana, en el marco

del llamado Plan Colombia. Sobre los objetivos y el sentido de la misma el presidente Andrés Pastrana planteó:

(...) hay que considerar dos ideas fundamentales que definen los objetivos estratégicos del Estado colombiano en materia de seguridad: en primer lugar, que el papel primordial de las Fuerzas Militares en una democracia es disuasivo, más que represivo; su función es precaver las amenazas externas e internas contra la tranquilidad de los colombianos y repelerlas y controlarlas cuando se conviertan en agresiones. Por ello, solo unas Fuerzas Militares organizadas, fuertes, modernas, bien dotadas y con respaldo de la ciudadanía y del gobierno pueden garantizar un entorno de seguridad (...) La segunda idea que quiero resaltar se deriva de la anterior y es que el mantenimiento de la paz no se contrapone en absoluto con la acción de los organismos de seguridad del Estado. También la paz, y sobre todo la paz, necesita de unas Fuerzas Militares actuantes, respetuosas de los derechos ciudadanos y, al mismo tiempo, respetadas, constructoras y garantes de un nuevo país (Pastrana Arango, 2000).

Se trató de una reforma en dos direcciones, aparentemente contrapuestas: fortalecer la capacidad disuasiva del Estado para un eficaz proceso de negociación y, al mismo tiempo, estar preparadas para enfrentar un escalamiento posible de la confrontación militar con la insurgencia.

Las cuatro líneas de acción de la reestructuración de la Fuerza Pública las planteó el presidente Pastrana de la siguiente manera:

En primer lugar, se ha buscado incrementar al máximo posible la movilidad y la flexibilidad de las formaciones militares, así como su habilidad para reaccionar con rapidez frente a las acciones de los atacantes y su destreza para combatir en medio de la noche. En segundo término, hemos adelantado una intensa labor para profesionalizar el ejército mediante la significativa incorporación de los soldados profesionales. Otra línea fundamental ha sido la promoción de la cultura de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario en el seno de la Fuerza Pública, y, finalmente, estamos creando los marcos legales indispensables para la marcha previsible, regular y eficiente de las Fuerzas y de la Policía Nacional (Pastrana Arango, s. f.).

Durante los gobiernos de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) el centro de la acción del gobierno fue la política de seguridad democrática, que tuvo como eje la confrontación con las guerrillas, especialmente las FARC, y se plantea como una política pública de seguridad que rompe con los esquemas tradicionales. De acuerdo con carta del presidente Uribe:

La seguridad democrática se diferencia de las concepciones de seguridad profesadas por regímenes autoritarios, partidarios de la hegemonía ideológica y la exclusión política. Este gobierno no hace suyas las concepciones de otras épocas como la “Seguridad Nacional” en América Latina, que partía de considerar a un grupo ideológico o partido político como “enemigo interno” (Presidencia de la República, Ministerio de Defensa, 2003).

El propósito y razón de ser de la seguridad democrática es “la protección de todos y cada uno de los habitantes de Colombia” (Presidencia de la República, Ministerio de Defensa, 2003, p. 13) en el marco de la democracia y el Estado de derecho. Así, la seguridad es entendida como “la protección del Estado y de la democracia por parte del Estado, con la cooperación solidaria y el compromiso de toda la sociedad”.

El documento de la Política define como pilares de la seguridad democrática: 1) la protección de los derechos de todos los ciudadanos; 2) la protección de los valores, la pluralidad y las instituciones democráticas; 3) la solidaridad y cooperación de toda la comunidad.

La reforma, iniciada durante el gobierno de Andrés Pastrana y continuada en los de Álvaro Uribe, no solo preparó a la Fuerza Pública para cambiar el escenario estratégico de la confrontación armada. La dinámica del conflicto armado cambió progresivamente y de manera sustancial a favor del Estado y su Fuerza Pública, que mostraron mayor eficacia en golpear a las organizaciones armadas ilegales. No hay duda que la reforma militar de los gobiernos Pastrana-Uribe potenció a las Fuerzas Militares y de Policía, mediante la utilización cada vez mayor y mejor de elementos de inteligencia –técnica y humana–, movilidad y capacidad de combate de las tropas, el uso cada vez más eficaz de la aviación y un apoyo de la sociedad en aumento, lo cual evidentemente cambió la dinámica de la confrontación armada a tal punto que

se convirtió en impensable una hipótesis de triunfo de las fuerzas alzadas en armas contra el Estado. Sin embargo, las Fuerzas Militares, o por lo menos algunas de sus unidades, han incurrido en conductas altamente cuestionables, como los denominados ‘falsos positivos’, que sin duda han tenido costos en su legitimidad para las mismas.

Hay que mencionar que durante los gobiernos de Álvaro Uribe hubo una clara decisión del poder civil, expresado en el presidente, de asumir la conducción de la Fuerza Pública, en ocasiones alterando la estructura del esquema interno de mando, pero sin duda con un alto protagonismo tanto del presidente como de sus ministros de Defensa, especialmente de Juan Manuel Santos.

LAS REFORMAS PARA PREPARARSE PARA EL POSACUERDO

Utilizamos en este texto, porque se adecúa mejor a la realidad del caso colombiano, el término ‘posacuerdo’ y no ‘posconflicto’, por cuanto la realidad del conflicto armado colombiano muestra una multiplicidad de actores insurgentes y el actual Acuerdo involucra solamente a uno, las FARC, que independiente de tratarse del más numeroso en cuanto a sus combatientes, es un actor más, y en el escenario del conflicto armado continúan presentes otros, como el ELN.

La Fuerza Pública ha estado durante todo el conflicto armado en la primera línea de combate; una vez que la autoridad política civil tomó la decisión de buscar una solución política concertada al conflicto armado con las FARC, porque había condiciones estratégicas y de contexto que lo posibilitaban, los miembros de la Fuerza Pública que fueron designados contribuyeron como parte de las mesas de conversaciones, como asesores en diversos niveles o como parte de la Subcomisión Técnica, con su conocimiento y experiencia para tratar de darle una solución definitiva a este enfrentamiento violento que ha producido tanto daño en la sociedad colombiana. Así como ha sido fundamental el rol de la Fuerza Pública en el enfrentamiento, a nombre de la institucionalidad, a las organizaciones insurgentes y demás modalidades de violencia organizada, igualmente fue valiosísimo su aporte para buscar las salidas técnicas y operativas más adecuadas –junto con los representantes

de su contraparte, como en el desminado humanitario, el proceso del desarme— para encontrar las salidas viables al conflicto armado. Los miembros de la Fuerza Pública, así como han sido fundamentales para adelantar la guerra, son quienes mejor pueden, y lo están haciendo, contribuir en la terminación de la misma.

Se esperaba que una vez llegados a acuerdos finales para terminar el conflicto armado, no había duda de que en ese periodo de transición hacia otro momento de consolidación de nuestra democracia, la Fuerza Pública iba a vivir necesarios procesos de reingeniería que la situaran en el nuevo escenario estratégico que implicaba definir muy precisamente cuáles serían las nuevas amenazas tanto en seguridad pública como ciudadana y cuáles los nuevos roles y misiones que tendrían, así como cuáles debían ser las nuevas capacidades a desarrollar por sus miembros y cada una de las Fuerzas. Pero, sin duda, en ese nuevo escenario la Fuerza Pública tendrá un papel fundamental en garantizar las condiciones de seguridad de nuestra democracia y de ninguna manera va a ser minimizada ni subvalorada, por el contrario, una democracia consolidada requiere una Fuerza Pública fuerte, sólida y legítima en la medida en que actúe estrictamente ceñida a la Constitución y la ley.

Un elemento a destacar es que en paralelo al desarrollo de las conversaciones de La Habana, la Fuerza Pública comenzó un proceso interno de re-pensarse hacia el posacuerdo, lo que se expresa en “El Plan de transformación del Ejército”, el cual se plantea desde 2011 cuando se creó el Comité de Revisión Estratégica e Innovación (CRE-i), dando posterior cabida al Comité Estratégico de Diseño del Ejército del Futuro (CEDEF); ambos abrieron paso a que se diera el Plan Minerva, en el cual se enmarcaba el Proyecto Damasco 1.0, que en un primer momento parte del Acuerdo de paz, pero a la vez del señalamiento de una victoria militar.

Varios analistas señalaron también que en un contexto como el colombiano, de presencia de diversos grupos guerrilleros, “(...) una reducción del conflicto por la conclusión de un acuerdo de paz con uno solo de los grupos insurgentes no va a llevar por sí sola a la resolución de todos los problemas estructurales mencionados (...)” (Grabendorff, 2017, p. 203). Igualmente, el

trabajo de Bettina Benzing plantea lo siguiente sobre las transformaciones de la Fuerzas Militares:

(...) las Fuerzas Armadas no deben sucumbir ante la falacia de que el acuerdo de paz con las FARC realmente traerá la paz a Colombia. Los guerrilleros del Ejército de Liberación Nacional (ELN) y del Ejército de Liberación Popular (*sic*) (EPL) siguen activos, al igual que otros actores del crimen organizado como el Clan del Golfo y otras bandas criminales (Bacrim). Por ello las FF. MM. deben enfrentar tres, diferentes y simultáneos, desafíos. Un gigantesco desafío que, de ser exitoso, fortalecerá el país y a su reputación internacional. Es necesario que las Fuerzas Armadas se centren en un ‘desarrollo de capacidades’ enfocado en las necesidades de seguridad nacional y no en el reflejo de ideologías o políticas (Benzing, 2019, p. 62).

El general Alberto Mejía, comandante del Ejército primero y después de las Fuerzas Militares, decía al respecto de los cambios en curso en el Ejército y en las Fuerzas Militares, pensando en el nuevo escenario del posacuerdo:

Se trata de una transformación integral cuyo eje es potenciar nuestro recurso humano. El Ejército Nacional quiere convertirse en un organismo de hombres y mujeres especialistas que desplieguen todo su potencial para apoyar el progreso nacional. Una fuerza profesional multimisión que emplea de forma racional sus capacidades y sus recursos (...) Una fuerza exitosa en el escenario de operaciones, pero a la vez más abierta a la sociedad; una fuerza íntegra y eficaz, tanto en su actuar individual como en acciones mancomunadas que desarrolle junto con las otras Fuerzas Militares, la Policía Nacional, los organismos gubernamentales y la sociedad en general (...) Se van a presentar cambios en la organización (...) Habrá un proceso de reingeniería que ya está en marcha para atender nuevas realidades (...) (*Semana*, 2016, pp. 148-149).

El interesante trabajo de Juan Esteban Ugarriza y Nathalie Pabón Ayala, hecho con base en los archivos militares, señala:

La segunda década del siglo XXI vio la convergencia de tres factores fundamentales que definieron el rumbo del conflicto armado: (1) el éxito de las Fuerzas Militares de hacer inviable para las guerrillas la toma del poder por vía armada; (2) la decisión de las FARC de hacer gravitar su estrategia alrededor de la acción política, incluida la legal; y (3) la decisión del Estado de

ofrecer una salida negociada y una reintegración política de las guerrillas a la democracia (...) En agosto de 2016, el Comando del Ejército publicó los primeros diecisiete manuales básicos que recogen la nueva forma de operar en términos de inteligencia, defensa y ofensiva, y que en conjunto representan la revisión de la doctrina militar en curso desde el 2011. La nueva doctrina militar, entendida como el conjunto de formas tácticas, operativas y estratégicas de las Fuerzas Militares contenidas en sus manuales y documentos, sugiere de manera crucial una redefinición del adversario a partir del 2016. La nueva amenaza, caracterizada como 'híbrida', combina las formas de acción de las guerrillas y los ejércitos privados del narcotráfico, los cuales buscarían prosperar en un escenario de debilidad institucional (...) (Ugarriza y Pabón Ayala, 2017, pp. 316-317).

Dentro de los documentos que reflejan la nueva doctrina del Ejército se resalta lo que se entiende por doctrina militar:

(...) son los principios fundamentales con sus correspondientes tácticas, técnicas, procedimientos y términos y símbolos empleados para la conducción de las operaciones y mediante los cuales el ejército de combate y los elementos del ejército generador de fuerza, que apoyan directamente las operaciones, guían sus acciones en cumplimiento de los objetivos nacionales.

¿Y qué es la conocida doctrina Damasco? La doctrina Damasco es la nueva estructura doctrinal (que se señala como apolítica, siendo iniciativa del Ejército) que adoptó el Ejército Nacional de Colombia en la búsqueda de actualizar las estrategias en cuanto a la ejecución de operaciones terrestres, reconociendo estas como las fundamentales en el momento de una victoria militar. Es una recopilación y consolidación de toda la doctrina militar colombiana con el objetivo de fijar un horizonte para el año 2030.

Involucra tres tareas fundamentales: revisar, jerarquizar y actualizar. Y sus principales fuentes de inspiración se encuentran en el propio proceso histórico del Ejército, tomando en consideración la incidencia de otras fuerzas como la española, la prusiana, la francesa y la norteamericana; constituyéndose en un esfuerzo de lecciones aprendidas a raíz de más de cinco décadas de conflicto armado. Se destaca la búsqueda porque esta doctrina sea cambiante, adaptable y no estática.

Con los cambios en la doctrina se espera:

Proporcionar una visión coherente de la guerra, incrementar la efectividad operacional, proveer un marco de referencia y una perspectiva cultural comunes, aportar un lenguaje profesional común, analizar la contribución del Ejército a la acción unificada, establecer y fomentar el trato entre líderes y soldados.

El objetivo principal de la doctrina Damasco es profesionalizar y organizar las tropas colombianas a partir de un nuevo contexto nacional (contexto de posacuerdo) e internacional (surgimiento de nuevas amenazas), respondiendo al cambio de dinámicas.

Hay una serie de objetivos derivados, que si bien no están plasmados de forma explícita, sí se pueden deducir, entre los cuales están:

- Profesionalizar el Ejército Nacional de Colombia a partir de los valores internacionales (estándares de Estados Unidos y la OTAN).
- Consolidar un Ejército multimisión para el año 2030 que sea versátil para el enfrentamiento de las amenazas internacionales.
- Desarrollar cuatro tipos de operaciones militares: ofensiva, defensiva, de estabilidad y de apoyo a la autoridad civil.
- Desarrollar operaciones autónomas, conjuntas, coordinadas e intergeneracionales.

Igualmente se plantea que la misión del Ejército apunta a que el Ejército Nacional conduce operaciones militares orientadas a defender la soberanía, la independencia y la integridad territorial y proteger a la población civil y los recursos privados y estatales para contribuir a generar un ambiente de paz, seguridad y desarrollo, que garantice el orden constitucional de la nación.

También se enfatiza en los principios y valores militares:

1. Los principios: el respeto por los derechos humanos y el acatamiento al derecho internacional humanitario; el respeto por la Constitución y la ley, el honor militar, la disciplina, la ética en todas las actuaciones, el compromiso, la fe en la causa y la persistencia en el empeño.

2. Los valores: el respeto, la honestidad, la lealtad, el valor, la prudencia, la constancia, la solidaridad, la fidelidad y la transparencia.

Las Operaciones Terrestre Unificadas (OTU) son la base de la doctrina, dado que se busca que todo el equipo del Ejército se entrene como uno solo para defender la Nación ante el “Sistema de amenaza persistente”, de acuerdo con una concepción de estrategia conjunta (con el resto de las Fuerzas Militares), coordinada (con la Policía Nacional de Colombia) e interagencial (con otras agencias del Estado: Fiscalía, Cuerpo Técnico de Investigaciones, CTI), ONG, CCI.

Los principios de estas OTU son: mando tipo misión: el cual busca mayor información transversal en todos los mandos, así como la adquisición de responsabilidades por parte de todos los participantes dentro de la operación, a partir del discernimiento por medio de los valores y principios militares; desarrollar la situación por medio de la acción, armas combinadas: llevar a cabo operaciones conjuntas y de interoperabilidad; adherencia al derecho de la guerra, establecer y mantener la seguridad y crear múltiples dilemas para el enemigo: ante las amenazas de carácter multidimensional responder de una forma multimisión.

Todo lo anterior se encuentra en cuatro niveles para la conducción de las operaciones terrestres y se expresa en los diferentes manuales: los Manuales fundamentales del Ejército (MFE), los Manuales fundamentales de referencia del Ejército (MFRE), los Manuales de campaña del Ejército (MCE) y los Manuales de técnicas del Ejército (MTE); teniendo una jerarquía que parte de la generalidad de los primeros y termina en la especificidad de los últimos. Los dos principales manuales en relación a la doctrina Damasco son el MFE 1.0, referido al Ejército, y el MFE 3.0, relacionado con las operaciones. La principal institución que se encarga de los manuales es el Centro de Doctrina del Ejército (CEDOE).

Un aspecto especial a destacar es que esta es una doctrina que se busca afecte a todos los niveles del Ejército, permeando todo el actuar del militar colombiano; se espera asimismo que el ciudadano tenga acceso a sus preceptos. Por ello los manuales se encuentran de forma pública.

Es importante mencionar también lo anotado por la internacionalista Rocío Pachón, cuando señala:

De acuerdo con Charles C. Moskos, Jhon Allen Williams y David R. Segal, este proceso de transformación está evolucionando desde un formato de organización militar moderno a uno posmoderno, es decir 1) la interpenetración de otras esferas además de la militar, es decir un trabajo cada vez más articulado e interdependiente con instituciones y organismos civiles, así como una mayor permeabilidad con la sociedad civil; 2) la disminución de las diferencias dentro de las instituciones armadas basadas en ramas de servicio, rango y roles de combate versus apoyo; 3) la amplitud de roles y responsabilidades de las FF.MM hacia misiones no bélicas, es decir, el cambio dentro del propósito militar de pelear guerras a misiones que no serían consideradas militares en términos tradicionales; 4) el empleo de las FF.MM en misiones internacionales y 5) el fortalecimiento de fuerzas especializadas capaces de cumplir múltiples misiones (Moskos, Williams y David R., 2000, citados por Pachón Pinzón, en edición).

Podríamos decir que en este periodo, gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2018), hubo una relación sin mayores traumatismos entre los gobernantes civiles –presidente y ministro de Defensa– y los altos mandos militares, con ‘ruidos’ en el interior de las Fuerzas, que se mencionaban por algunos como expresión, de una parte, de inconformidad con la política de concertación del conflicto armado con las FARC, y, de otra, con las incertidumbres acerca de su futuro que generaba el posible acuerdo de terminación del conflicto armado con la guerrilla.

LOS ‘RETROCESOS’ DE LOS ÚLTIMOS AÑOS

Al iniciar el actual gobierno de Iván Duque (2018-) se produjeron cambios en las Fuerzas, que en principio podrían ser considerados normales. Pero lo que comienza a preocupar son los rumores que empezaron a escucharse en el sentido que en su interior se estaba propiciando una especie de ‘purga’ política de los oficiales que se consideraban partidarios del proceso del Acuerdo de paz con las FARC, lo cual generó una serie de tensiones y un ambiente de des-

confianza entre sectores. Igualmente se filtraron algunos documentos que podrían derivar la idea que se quería retornar a políticas de ingrata recordación como la de los ‘falsos positivos’, así como actos de corrupción y de violencia, los cuales debilitaron la imagen del militar colombiano. Se conocieron igualmente manejos irregulares de divisiones de inteligencia y contrainteligencia realizando ‘perfilamientos’ a distintos ciudadanos, entre otros. Y, por supuesto, después de más de un decenio con altos niveles de aceptación social, la percepción positiva las Fuerzas Militares en la sociedad cayó a cerca de la mitad. Todo ello prendió las alarmas, y se produjeron relevos en el Ministerio de Defensa y en el comando del Ejército.

El gobierno del presidente Duque trabajó con base en dos políticas para el pos Acuerdo: Paz con legalidad y la de seguridad y defensa. Lo cual va a incidir en el futuro de la construcción de paz, de la credibilidad, y va a definir las condiciones de seguridad en el país. Una de las innovaciones es la importancia que se le dio como activos estratégicos de la nación al agua, la biodiversidad y el medio ambiente. La Política de defensa y seguridad pretende ser integral y multidimensional.

El Plan de desarrollo establece que la principal amenaza a la seguridad son los espacios vacíos de institucionalidad y con precaria institucionalidad, definición que enmarca la política pública y evidencia que el objetivo es construir Estado social de derecho y legitimidad democrática en territorios donde históricamente el aparato estatal no ha cumplido de forma adecuada su función (Guarín, 2020).

Pero el vacío institucional en los territorios infortunadamente es una de las principales explicaciones de los asesinatos de más de doscientos diez ex-combatientes de las FARC después de la firma del Acuerdo y de una cantidad de casi el doble de líderes y lideresas sociales, sin que se haya logrado diseñar políticas exitosas de seguridad –entre otras por el alto nivel de desconfianza con ellos–. Pese al intento de crear estrategias de seguridad como el llamado PAO (Plan de acción oportuna), pero sin desarrollar adecuadamente los mecanismos de seguridad previstos en el Acuerdo, este asunto sigue siendo uno de los principales lunares de su implementación.

En una democracia hay unos principios que son fundamentales: primero, la Fuerza Pública debe estar subordinada a las autoridades civiles democráticamente electas, lo que implica no solo una subordinación formal, sino que los gobernantes civiles conozcan de seguridad y defensa para que puedan formular y conducir políticamente su implementación y, por supuesto, garantizar la disciplina en el cumplimiento de las funciones, por medio de la estructura de mando; segundo, debe ser una Fuerza Pública profesional en el sentido de tener la mayor capacitación posible, que se sujete a unos estatutos dentro de los cuales la carrera administrativa tiene un rol fundamental y con dotaciones adecuadas; tercero, una Fuerza Pública apartidista, lo que significa una que está por encima de los partidos y corrientes políticas, en la medida en que su tarea misional es garantizar la mantención y supervivencia de la sociedad nacional y defenderla de los riesgos y amenazas.

De ninguna manera es aceptable, en democracia, una Fuerza Pública al servicio de un partido o una ideología política, esto es el principio del fin de la misma, aquí adquiere significado la clásica idea de una no deliberante en asuntos políticos; cuarto, una Fuerza Pública moderna, que esté permanentemente preparada y equipada con las últimas tecnologías y desarrollos, para lo cual las autoridades civiles deben suministrar los recursos.

En Colombia hemos vivido diversos momentos en relación con la Fuerza Pública: desde un periodo de unos militares y policiales altamente partidizados, pasando por otro en el cual primó una especie de adoctrinamiento propio de la guerra fría y un periodo en que se hizo un esfuerzo importante de modernización y profesionalización. Pero los ‘ruidos’ que se han filtrado en los últimos meses a través de los medios generan gran preocupación, porque parece que estuviéramos en un retroceso importante en el que se pretendería, por lo menos por parte de ciertos sectores, poner la Fuerza Pública al servicio de las disputas de sectores políticos o en la lógica premoderna de acuerdo con la cual supuestamente ciertas ‘lealtades personalizadas’ garantizarían el ‘éxito’ dentro de la carrera militar o policial.

A comienzos de 2020 empezó la pandemia asociada a la Covid-19. Esto pone en juego el concepto de seguridad en todos los ámbitos, llegando a tener

una re-significación sistemática en los diferentes niveles –movimiento que no solo se ha generado en un país, sino que es de carácter global de lo que se entiende por seguridad–. ¿A qué se debe este cambio? La respuesta es el tipo de amenaza que se enfrenta. En el mundo contemporáneo no se había dado una situación en que una pandemia hubiera paralizado a la humanidad en su conjunto y requerido una atención coordinada por parte de las instituciones en un alcance multinivel. Este virus, del cual es poco lo que conocemos con certeza, ha significado: un riesgo activo por los contagios que se presentan y una amenaza a la vida humana, al funcionamiento de la sociedad y a la propia capacidad del Estado en un escenario de dispersión masiva del mismo, como lo estamos viendo.

Acá nos enfrentamos a una re-significación de las clásicas amenazas a la seguridad y la defensa –lo que comúnmente se asociaba a amenazas y riesgos de agresión–, que impone la necesidad de delimitar a futuro el rol de las instituciones militares y policiales para no caer en la tentación de ‘securitizar’ un problema que involucra, de lejos, esfuerzos mucho más amplios que los de estas instituciones y sobre todo frente a una amenaza cuya primera fila de contención está en los profesionales de la salud.

Conceptos como seguridad nacional, seguridad pública, orden público, seguridad ciudadana y defensa, deben ser reconsiderados en tiempos del coronavirus. Problemas como las amenazas entre estados, la delincuencia común, el terrorismo, entre otros, han pasado a un segundo plano. En definitiva, la seguridad en estos momentos debe entenderse como la contención de la amenaza en los diferentes ámbitos, y la defensa como el respeto de las decisiones del Estado, las cuales se encuentran articuladas en un entorno internacional, parcialmente liderado por la Organización Mundial de la Salud (OMS).

En el caso colombiano la Fuerza Pública es la burocracia más grande con la que cuenta el país y la que tiene mayor alcance territorial, por lo cual en la presente situación han debido movilizar toda su capacidad para transportar los diferentes suministros a lo largo del territorio nacional, garantizar el ingreso de mercancías vía aérea y marítima, permitir la distribución terrestre y limitar los flujos que no se encuentren autorizados en medio del estado de

emergencia. El poder utilizar la capacidad instalada fluvial, marítima, aérea y terrestre de movilización adquirida a lo largo del conflicto armado es fundamental para hacer frente al nuevo escenario nacional.

En el ámbito de la defensa no existe ningún tipo de amenaza externa al país por parte de otro Estado. Sin embargo, se debe prestar atención a los posibles problemas fronterizos por el flujo, difícil de controlar, de personas. Dentro de este ámbito es fundamental el control que pueda hacer la Fuerza Pública de los diferentes pasos legales e ilegales en fronteras ampliamente porosas.

La Fuerza Pública tiene que continuar con su proceso de transformación en torno al siglo XXI, dejando de lado las doctrinas que ejecutaba hace algunas décadas, y poniendo en consideración su modernización como proceso fundamental. La doctrina tiene que dejar de justificar acciones que se encuentran al margen o por fuera de la ley, que van en contra de las instituciones democráticas y vulneran la imagen del sector castrense. Los militares son fieles a su institución, llevan con orgullo el uniforme y se han ganado un espacio en el entorno colombiano; sin embargo, para continuar de esa manera es necesario que honren a su patria y respeten a las instituciones civiles y su sociedad, abandonando por completo cualquier comportamiento que no se encuentre de acuerdo a ellas, eliminando la ortodoxia –la institución militar, al igual que las otras, es dinámica– y restableciendo el honor militar.

Podríamos decir que las relaciones cívico-militares, como lo mostramos en este escrito, han venido dando pasos en la dirección de lo deseable conceptualmente, pero al mismo tiempo, por las dinámicas políticas propias del país, por momentos retroceden a fórmulas ya cuestionadas en el pasado y dejadas parcialmente, por lo menos de lado. Es decir, hay un avance importante, pero al mismo tiempo ciertos retrocesos.

Las Fuerzas Armadas de Ecuador en el sistema político: demandas estructurales, decisores políticos y ciudadanía, 2007-2020

DIEGO PÉREZ ENRÍQUEZ

INTRODUCCIÓN

Este artículo reflexiona sobre un momento de condiciones particulares para la sociedad ecuatoriana en el sector seguridad, que en las primeras décadas del siglo XXI puede concebirse alrededor de dos líneas de tensión:

- La primera es estructural y refiere a las dinámicas institucionales históricas que durante el siglo XX marcaron a las Fuerzas Armadas en su vínculo con los ámbitos de decisión política, con la ciudadanía y con la forma en que concebían la seguridad.
- La segunda remite a lo coyuntural, pues las transformaciones globales en la seguridad generan presión sobre el Estado, mientras que los procesos internos han demandado la reconfiguración funcional de las instituciones militares y policiales, la cual ha sucedido en un proceso dispar, pues la adaptación al cambio en las acciones ha antecedido a las adecuaciones normativas formales.

Entonces, es necesario dar cuenta de estas tensiones y mirar qué forma han tomado en la última década, particularmente a partir de las presiones *in crescendo* que afronta el Estado para reconceptualizar la seguridad y demostrar resultados concretos para contener las amenazas, una demanda

ciudadana que difícilmente se puede saciar. Estas dificultades se engendran en un trazado particular de las relaciones entre decisores políticos, Fuerzas Armadas (FF.AA.) y ciudadanía, en el cual los primeros han logrado establecer algún tipo de control civil sobre los militares (Huntington, 1995), la ciudadanía presiona a los decisores por acciones que permitan una sensación de mayor seguridad, mientras que las FF.AA. se debaten entre su concepción y trayectoria institucional histórica y la capacidad/posibilidad de responder a las demandas que se les hacen.

De acuerdo con esa lógica, el caso ecuatoriano provee condiciones interesantes para la reflexión. Si bien en este documento se toma 2010 como año para el inicio del análisis, es pertinente indicar que desde la perspectiva del institucionalismo histórico se establece que para comprender las dinámicas institucionales contemporáneas debe adoptarse una mirada histórica de largo plazo que permita comprender las razones, tensiones y actores que dan origen a una determinada institución (Pierson, 2004). Adicionalmente, no solo por la temática de este artículo, sino por la naturaleza misma de la institución, las FF.AA. tienen un rol preponderante al intentar discernir el funcionamiento del sistema político ecuatoriano.

ESTRUCTURA HISTÓRICA Y CONSTITUCIONAL

Bases políticas en la historia de las FF.AA.

En el postulado de Loveman (1999), las FF.AA. latinoamericanas tuvieron un rol central en la construcción de los nuevos estados-nación, que al escindirse de la corona española buscaban su identidad al tiempo que la seguridad frente a un potencial proceso de reconquista. La figura de los héroes libertadores proveyó las dos: la encarnación de la libertad y las virtudes republicanas, y el conocimiento y la capacidad militar para contener las amenazas. En estas condiciones la figura del militar adquiría una dimensión superlativa porque no solo era el defensor, sino el constructor de la patria, quien debía resolver las múltiples disputas sobre el régimen que se instauraría tras el fin de la Colonia. Ello demandaba, principalmente, la posesión de capacidades

militares para pelear guerras: “(...) these wars simultaneously involved nation-building, territorial disputes, internal ideological and political conflicts, personalist and factional strife, and naked struggles over political power and government revenues” (Loveman, 1999, p. 29).

Los caudillos que comandaron estos procesos de consolidación estatal, más adelante dirigirían los gobiernos de sus países, de acuerdo con la presunción de que eran los únicos que podían mantener el orden de estos territorios tan diversos, dispersos y conflictivos. No obstante, tales procesos de consolidación implicaron la imposición de visiones personalistas del Estado, no proyectos nacionales; tal naturaleza se transfirió a las milicias que acompañaban a tales caudillos. Ello condujo a un periodo prolongado en el que la estabilidad política dependía de las capacidades para levantar milicias propias por parte de quienes habían quedado en las antípodas de los ganadores en cada proceso nacional. Ello tuvo un impacto sensible en el desarrollo de la democracia y de la economía (Przeworski y Curvale, 2007), pues el acceso a las posiciones de autoridad y la garantía de los derechos políticos, por una parte, y la generación de oportunidades y la distribución de la riqueza, por otra, pasaron a depender directamente del poder militar que un individuo era capaz de acumular. En el caso ecuatoriano, la casi disolución del país hacia 1859, en medio de un proyecto en el que se sumaban caudillismo, federalismo y las tesis de anexión de las regiones a Colombia o Perú, condujeron, pocos años después, a un ciclo de fortalecimiento del centralismo y permitió resaltar la necesidad de estructurar un ejército nacional (Manguashca, 1994; Espinosa, 2010).

La consolidación del Estado nacional durante el gobierno conservador de Gabriel García Moreno (1861-1875), y posteriormente con el triunfo de la revolución liberal, bajo el comando de Eloy Alfaro, en 1895, fortaleció el sentido de “la patria” y el del rol de las FF.AA. en el proyecto nacional¹. Es importante anotar que desde 1893 se trabajaba en la creación de un

1 Los gobiernos de García Moreno y de Alfaro (1895-1901, 1906-1911) son icónicos del conservadurismo y liberalismo, al mismo tiempo. Aun cuando la lucha del segundo contra los sucesores del primero se dio en medio de las dinámicas tradicionales

ejército que reemplazara las múltiples milicias y generara, efectivamente, el monopolio de la violencia por el Estado; el triunfo liberal aceleró y consolidó tal visión. En consecuencia, en 1899 el gobierno de Alfaro gestionó la llegada de la primera misión militar chilena, con el fin de profesionalizar a las FF.AA. (Macías Núñez, 2012; Martínez Bucheli, 2019). En la línea destacada por Loveman, “(...) the nineteenth-century wars created *patrias*, militarized politics, and gradually centralized political authority. Consolidating and centralizing national governments both depended on and buttressed the armed forces’ political role” (1999, p. 59).

Al institucionalizar a las FF.AA. se formalizó también su rol en la construcción del proyecto nacional, pues ello implicó el desmantelamiento de las milicias, en lo práctico, y en lo normativo marcó el hecho de que cualquier cuestionamiento a la centralidad del poder sería considerado atentatorio a la permanencia del Estado. De allí que el acceso al poder implicaría atravesar este territorio; progresivamente durante el siglo XX, las FF.AA. adquirieron preponderancia política por su capacidad de intermediación y sanción en los asuntos concernientes al Estado (Varas, 1991; Rouquié y Suffern, 1997). Ello generó incentivos para que quienes buscaban acceder al poder sin pasar por las urnas buscaran algún tipo de coalición cívico-militar (O’Donnell, 1972), pero también que los militares fuesen utilizados como jueces en disputas políticas, en un entorno caracterizado por la incertidumbre democrática. Al mismo tiempo, las FF.AA. profundizaron su proceso de profesionalización, adquirieron presencia en todo el territorio nacional y como consecuencia de su trabajo, lograron establecer una relación cercana con la ciudadanía.

La generación de ideas propias sobre el desarrollo del país es una consecuencia inevitable que se observará, especialmente, en los golpes militares

de confrontación entre caudillos, en los dos casos prevaleció la noción de que era necesario establecer un Estado nacional, con instituciones que permitieran canalizar las tensiones como las que se habían enfrentado desde la creación de la república en 1830.

de 1925 y de 1972. El gobierno de la revolución juliana², así como el nacionalista-revolucionario³, son fundamentales para entender el rol político de las FF.AA. en Ecuador: revelan preocupación por el modelo de desarrollo, proponen al Estado como un actor involucrado en la reducción de inequidades y en la contención de proyectos opuestos al sentido de “lo nacional”, y ponen en cuestión la madurez del sistema político y la administración que los civiles hacen de él. Estos gobiernos procuraron dotar al Estado de mayores capacidades decisorias y presencia en la administración de la economía. Más adelante, en la transición al régimen civil que los sucedió, se intentó preservar mecanismos constitucionales para la “protección” de la democracia, particularmente en la más reciente transición de 1979 (Loveman, 1999).

Rol constitucional y reformas legales

En la Constitución de 1979, con la que se concreta la más reciente transición democrática, las disposiciones que refieren a las misiones de las FF.AA. son centrales para comprender el ámbito y la naturaleza de la relación establecida con los decisores políticos. Por una parte, las misiones contenidas en el artículo 128 señalaban la:

- Conservación de la soberanía nacional.
- Defensa de la integridad e independencia del Estado.
- Garantía de su ordenamiento jurídico.

2 El 9 de julio de 1925, un grupo de oficiales jóvenes, agrupados en torno a la Liga Militar, desembocó una revolución que derrocó al presidente y a partir de aquel hecho intentó reformular las relaciones entre el Estado y los sectores privados, principalmente los económicos y financieros, estableciendo regulaciones para la banca y desarrollando legislación de carácter social. Este proceso culminó en 1931, pero legó una visión de responsabilidades estatales en su relación con la sociedad y con los sectores privados de la economía.

3 El gobierno nacionalista-revolucionario de las FF.AA. del Ecuador tuvo lugar entre 1972 y 1976, y se caracterizó por fortalecer la intermediación estatal para garantizar derechos y promover la construcción de infraestructura con la que se promovía la integración nacional.

A estas añadía su colaboración para el “desarrollo social y económico del país y en los demás aspectos concernientes a la seguridad nacional” (*Constitución Política de la República del Ecuador*, 1979). Esta disposición aseguraba un espacio concreto de acción para la actuación castrense en su ámbito profesional y tradicional, la defensa de la soberanía, y formalizaba una posibilidad de intervención política mediante las difusas disposiciones relativas a la integridad, la independencia y garantía de ordenamiento jurídico del Estado. Disposiciones de este tipo fueron comunes a lo largo de la región y reflejaban las condiciones de base de las transiciones democráticas pues,

(...) the return to civilian government was neither easy nor uniform. It challenged the ingenuity and courage of civilians and military officers alike. It also demanded rethinking and reformulating national interests, national values, and military missions. In most cases it produced sanitized “protected democracies” that enshrined military guardianship while restoring a modicum of open political debate (Loveman, 1999, p. 193).

La constitución de 1998 mantuvo disposiciones equivalentes en todo lo relativo a las FF.AA., añadiendo de manera aún más explícita el señalamiento de que “Artículo 185. La fuerza pública será obediente y no deliberante (...)”⁴ (Asamblea Nacional Constituyente, 1998). En las dos constituciones, la estructura que regulaba la relación entre las FF.AA. y los decisores políticos fue simple y no difería de la encontrada en otras latitudes de la región: instituciones militares como garantes del orden político y jurídico, guardianes del bien común, de los intereses nacionales permanentes y de las necesidades de la seguridad nacional (Loveman, 1999). Esta estructura suponía, sobre todo, la capacidad de intervención castrense en el sistema cuando se percibiera que había una amenaza sustancial para el Estado, aun cuando fuera la misma democracia y los resultados surgidos de los procesos electorales.

La categoría de “democracia protegida”, en los términos descritos, se observa en operación, reiteradamente, durante el periodo de crisis sistémica

4 El cambio es sutil. La Constitución de 1979 omitía la mención a la obediencia. En este y los demás aspectos, las disposiciones no traían cambios.

ecuatoriano, particularmente durante los procesos que llevaron a las sucesiones presidenciales adelantadas en 1997, 2000 y 2005. En estos, las FF.AA. dejaron que los actores políticos determinaran el camino de resolución, otorgando su “aval” a cualquier tipo de resolución que estos hubieran señalado, pero solo tras un desgastante proceso de movilización popular, bloqueo legislativo al ejecutivo y el pronunciamiento del jefe del Comando Conjunto de las FF.AA. indicando que la institución retiraba su respaldo al presidente de la República.

La llegada de Rafael Correa a la presidencia en 2007 implicó transformaciones institucionales que inicialmente se consagraron en la Constitución de 2008, pero en los siguientes años supuso, también, una serie de decisiones posteriores derivadas de tensiones coyunturales. Las primeras se concentraron en la definición de la misión fundamental que, en el artículo 158, excluye lo relativo a la garantía del orden jurídico del Estado (Asamblea Constituyente de Ecuador, 2008). Se presumía que al desactivar el dispositivo bajo el que presumiblemente se habían dado las intervenciones de los años de crisis, se lograría la condición de esterilidad política demandada en el ideario del control civil objetivo. Este objetivo no se alcanzó, por el contrario, en el periodo 2008-2017 las relaciones entre el Ejecutivo y las FF.AA. se caracterizaron por una tensión que nunca supuso ruptura abierta pero que tuvo como elemento visible una alta movilidad en la cúpula militar. Un elemento problemático en esta Constitución fue el concepto de “seguridad integral”, insertado en el artículo 3° como deber primordial del Estado, pero carente de desarrollos posteriores⁵; especialmente a partir de 2010, las tensiones con las FF.AA. se incrementaron porque mediante su uso se intentó la vinculación militar en misiones de seguridad interna. Eventualmente, en 2015 se aprobó una reforma constitucional que modificó el artículo citado, con lo que la misión fundamental de las FF.AA. quedó en “(...) la defensa de la soberanía e integridad

5 La ley de seguridad pública y del Estado (2009) no logra desarrollar el concepto, mientras que los instrumentos desarrollados por los ministerios fueron tautológicos (Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa, 2008) o se limitaron a reproducir las mismas nociones insuficientes de la Constitución y la ley (Ministerio Coordinador de Seguridad, 2014).

territorial y, complementariamente, apoyar en la seguridad integral del Estado de conformidad con la ley” (Asamblea Nacional, 2015). En 2018 se declararían la inconstitucionalidad de esta disposición (Corte Constitucional del Ecuador, 2018), con lo que concluiría la discusión jurídica sobre la seguridad integral; en términos prácticos, no obstante, sigue vigente.

En el periodo de Correa las condiciones de la relación entre el ejecutivo y las FF.AA. se tensionaron por la amplia agenda de transformación impulsada, que tuvo como elementos clave: 1) la vinculación de las FF.AA. a misiones de seguridad integral; 2) la búsqueda de la reestructuración del Instituto de Seguridad Social de las FF.AA. (ISSFFAA) y particularmente de los fondos de pensiones; 3) el impulso de una agenda ideológica en las FF.AA. por parte de los ministros de Defensa. En torno a cada uno de estos existieron reformas legales –o por lo menos intentos de normativa– que condujeron a que la tensión se incrementara progresivamente.

Como se ha indicado, el artículo 158 de la Constitución de 2008 caracteriza a las FF.AA. y la Policía Nacional como “(...) instituciones de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos (...)”, y señala específicamente que “Las Fuerzas Armadas tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía y la integridad territorial” (Asamblea Constituyente de Ecuador, 2008). Sustentándose en la primera parte de esta disposición, en noviembre de 2010 un juez provincial emitió una medida cautelar con la que se permitió la utilización de las FF.AA. para patrullajes en entornos urbanos. A partir de ello, paulatinamente y ante el reclamo creciente de la oficialidad por la demanda de actuación sin el debido resguardo legal, en 2014 se modificó la ley de seguridad pública y del Estado, y en 2015 la ley de personal de las FF.AA., proceso que concluyó con la ya citada enmienda constitucional. En todos estos pasos la intención fue lograr la vinculación castrense a la “seguridad integral”; el restrictivo marco constitucional de 2008 fue superado por un entorno en constante cambio, en el que los momentos de crisis, como se anota en la siguiente sección, pasaron a demandar, cada vez más, la participación militar.

Se cita aquí la tensión surgida por las intenciones del gobierno sobre el ISSFFAA porque evidencia la confrontación del presidente con el alto mando

militar. Este hecho inició con una transacción entre el Comando Conjunto de las FF.AA. y el Ministerio del Ambiente, que tras tensiones de diverso orden condujo al ejecutivo a preparar una propuesta de reformas a los sistemas de cesantía y pensiones de las FF.AA. y la Policía. En esencia se pretendía reducir el monto de los aportes del Estado y de los miembros de las fuerzas, lo que en consecuencia reduciría los valores que recibirían, eventualmente, una vez retirados. El gobierno enmarcó el discurso en un tono de confrontación en el que resaltó la inequidad existente entre oficialidad y tropa, y profundizó una narrativa amparada en su rol de autoridad política por sobre la institución. En conclusión, la relación en este ámbito provocó la salida de toda la cúpula militar luego de un fuerte cruce de declaraciones, en que esta reiteró al presidente su desacuerdo con el proyecto presentado; meses más tarde, el comandante de la Marina, quien ascendió tras la remoción mencionada, corrió la misma suerte, en un contexto equivalente. Finalmente, en 2016 se aprobó la ley de fortalecimiento a los regímenes especiales de seguridad social de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, pero en 2018, bajo el nuevo gobierno del presidente Lenín Moreno (2017-), se promovió una reforma finalmente enviada al ejecutivo en 2019, no atendida hasta el momento.

En el periodo 2007-2020 por la cartera de defensa han pasado once ministros, de los cuales ocho estuvieron en funciones durante la década del presidente Correa. Se caracterizaron por tener un alto perfil político, suma cercanía y alineamiento ideológico irrestricto con el presidente. Desde tal posición promovieron el acercamiento con los postulados del socialismo del siglo XXI, impulsando, por un lado, la minimización de la relación con Estados Unidos, para promover un acercamiento con China, Rusia, Bielorrusia, Venezuela, Brasil e Irán (Infodefensa, 2010; Ministerio de Defensa Nacional, 2014), y, por otro, acogiendo e impulsando intensamente las propuestas desplegadas por el presidente, como se constata en el caso de la seguridad integral o de las reformas del ISSFFAA. Es importante destacar que sus periodos de gestión tienen en común un conocimiento reducido de las problemáticas de la seguridad, pues sus experiencias eran distantes del sector. Los dos primeros ministros del periodo de Moreno tuvieron un paso no conflictivo y relativamente breve, en el que, si bien inicialmente se intentó una aproximación ideológica, eventualmente esta se redujo, de la mano del giro que dio

el propio gobierno. La crisis desencadenada en la frontera norte demandó la designación de un ministro con conocimiento del sector, por lo que se retomó un perfil equivalente a los adoptados tras la transición y hasta 2007. En este periodo la relación de intermediación política entre el Ejecutivo y las FF.AA. parece desarrollarse sin problemas mayores, salvo por las decisiones adoptadas tras las protestas de octubre de 2019, sobre la que se comenta posteriormente. Normativamente, los intentos de actualización de la legislación han quedado estancados, debido tal vez a un complejo contexto de relación ejecutivo-legislativo.

Momentos de crisis y acción de las FF.AA.

Los elementos históricos y constitucionales descritos resultan insuficientes para dimensionar la acción de las FF.AA. en el contexto político ecuatoriano. Como se ha intentado resaltar, su rol excede lo meramente operativo, y también, lo estrictamente relativo a la defensa; por eso es pertinente revisar algunos momentos de crisis en el periodo 2007-2020 que permiten poner en perspectiva el rol militar en su interrelación con los decisores políticos; naturalmente no se agotan todos los casos, pero se detallan algunos momentos clave para resaltar esta línea de relación histórica. Es importante recoger el postulado teórico del institucionalismo histórico, según el cual las acciones reiteradas en el tiempo marcan una trayectoria de la cual las instituciones se vuelven dependientes, lo que implica: 1) serias dificultades para que acepten el cambio, y que, 2) se especialicen en hacer aquello que les daba razón de ser en sus orígenes (Immergut, 2005; Hall, 2010).

Esta relación circular entre reticencia al cambio y especialización se observa con suma claridad en el caso de las FF.AA. en Ecuador, pues en el largo trayecto de la república han desempeñado un rol que excedió lo profesional, extendiéndose a las responsabilidades en la permanente “construcción” del Estado, mismo que asumieron pero que también fue demandado por amplios sectores de la ciudadanía (Fitch, 1977). Se ha argumentado que la estructura constitucional de 2008, y de la agenda más amplia impulsada por el presidente Correa, era la descorporativización del Estado, por lo que se volvía “(...) necesario blindar al Estado ante la injerencia de específicos intereses encar-

nados en diversos sectores poderosos que controlaban asuntos estratégicos de la nación, como la seguridad (...)” (Coronel et al., 2019, p. 158). Ello colocaba a las FF.AA. y al gobierno en las antípodas⁶, pues el gobierno intentaba restringir la autonomía decisoria militar –observable desde la primera designación para la cartera de defensa–, y por su parte, las FF.AA. profundizaban el discurso del profesionalismo y la relevancia de su rol para el Estado.

En marzo de 2008 las FF.AA. colombianas bombardearon una posición de las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) ubicada en Angostura, en territorio ecuatoriano, bombardeo realizado sin poner en conocimiento del Ecuador sino hasta horas después de concluido. Con ello, la relación bilateral se rompió y produjo, además, una reestructuración del sistema de inteligencia nacional, pues el gobierno de Correa acusó una relación directa de los oficiales a su cargo con los Estados Unidos, lo que provocaba que información estratégica primero se dirigiera a ese país, antes que al presidente ecuatoriano (Jaramillo, 2009; Contreras y Mantilla, 2011). En términos generales, esta primera situación de crisis generó tensión política sobre las FF.AA. y amplió el ámbito decisorio del ejecutivo.

No obstante, poco tiempo después, el 30 de septiembre de 2010 se produjo una insurrección policial que en su punto más álgido implicó la retención del presidente hasta su posterior liberación en medio de una acción armada que confrontó a policías y militares. Esta intervención implicó el uso de las FF.AA. en pleno centro de la capital, con la finalidad de rescatar y trasladar al presidente al Palacio de Carondelet⁷, misma que se ejecutó tras una decla-

6 A pesar de lo señalado, es interesante observar visiones de desarrollo teóricamente cercanas entre las FF.AA. y el gobierno 2007-2017. Así, la Filosofía y Plan de Acción del Gobierno Revolucionario y Nacionalista de la dictadura de 1972 traza un análisis sobre el rol del Estado que es muy cercano al primer Plan nacional de desarrollo del gobierno de Correa (ver: Gobierno del Ecuador, 1972; Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2007).

7 Este hecho provocó una grave polarización en el país: el ejecutivo alimentó la narrativa de un secuestro, la oposición acusó un montaje con la finalidad de reforzar el carácter autoritario del gobierno. Tras esta jornada se contaron cinco muertos y doscientos setenta y cuatro heridos.

ración del jefe del Comando Conjunto de las FF.AA. en la que ratificaba el respeto al Estado de derecho y el respaldo al presidente Correa. Al detenerse sobre esta declaración, se aprecia que no dista de las dinámicas descritas en las crisis de la década previa, aunque la balanza se inclinó del costado de la continuidad del ejecutivo. En términos institucionales, su consecuencia fue acelerar la reestructuración de la policía, y puso de manifiesto el interés del gobierno en vincular a las FF.AA. en misiones vinculadas a la seguridad integral.

Una serie de reformas legales y la enmienda constitucional de 2015 incrementaron las misiones militares excediendo largamente el mandato constitucional, y principalmente, tensionaron la relación Ejecutivo-FF.AA. (Pérez, Cruz y Paredes, 2017). En abril de 2016 nuevamente fue necesaria la acción militar con el fin de apoyar en las acciones de rescate necesarias tras un terremoto de magnitud 7,8 que devastó las provincias de Esmeraldas y Manabí y provocó sensibles daños en casi todo el país. El extenso despliegue militar posicionó a las FF.AA. como la primera institución en enfrentar este escenario, desarrollando múltiples acciones de rescate y posteriormente de reconstrucción. La actuación castrense en este hecho destacó, una vez más, las capacidades operativas de la institución y su relevancia en el apoyo en misiones que no se ciñen a la defensa, en los términos concebidos clásicamente.

La siguiente situación de crisis se dio en 2017, durante el proceso electoral. Entre la primera y segunda vuelta, el comandante del Ejército –quien dirigió el operativo militar para el rescate del presidente en 2010– declaró que la cadena de custodia de las urnas electorales se había roto, y solicitó, junto al Consejo de Generales del Ejército, el análisis y seguimiento de la situación al Comando Conjunto de las FF.AA. Esto alimentó tensiones sobre los resultados que no eran cómodos para el correísmo. Tras su remoción del Comando del Ejército declaró que es obligación de las FF.AA. “(...) proteger los derechos, libertades y garantías de todo el pueblo ecuatoriano” (*El Universo*, 2017). En un escenario politizado, estas declaraciones alimentaban la tensión social; no obstante, con la designación de un nuevo comandante no existieron nuevas declaraciones a pesar de que sí se mantuvo un escenario de tensión social como consecuencia del estrecho margen en los resultados.

Con la asunción del gobierno de Lenín Moreno la dinámica con las FF.AA. tiene dos momentos: en el primero se continuó una dinámica equivalente a la del gobierno de Correa (ministros de origen político con una posición ideológica antes que técnica); en el segundo se retornó a la dinámica imperante entre 1987 y 2007, designando a un general en servicio pasivo. El último surge como consecuencia de la situación desencadenada por las acciones del frente Oliver Sinisterra, agrupación disidente de las FARC desmovilizadas, que secuestraron y asesinaron cinco ciudadanos, entre ellos tres periodistas. A partir de este momento se replantearon las líneas de la relación Ejecutivo-FF.AA. alrededor del:

- Establecimiento de una política fronteriza específica para pacificar y controlar tal territorio.
- Envío de reformas legales al legislativo para operativizar el concepto de seguridad integral.
- Recuperar la relación política entre las FF.AA. y el presidente de la República, al tiempo de promover el fortalecimiento interno de la institución.

La pacificación parcial de la zona fronteriza con Colombia se complementó con el fortalecimiento de la cooperación con Estados Unidos y con una relación más fluida entre el ejecutivo y las FF.AA., que sin embargo, en octubre de 2019 enfrentó otro momento de tensión. Como consecuencia de una serie de medidas económicas, se desencadenó una protesta social de amplias proporciones que rápidamente bloqueó al país (Levi, 2020). La responsabilidad del control de las protestas se trasladó prontamente a las FF.AA. a consecuencia de la declaratoria del estado de excepción⁸. Existió, no obstante, disonancia en el tono de las posiciones del ministro de Defensa –que mantuvo un discurso más favorable a la adopción de medidas duras contra los

8 Es importante señalar que sus acciones no se desarrollaron mayoritariamente en el espacio urbano de Quito, epicentro de las protestas, donde se entregó tal responsabilidad a la Policía Nacional; su labor estuvo localizada en el resto del país y la periferia de la capital.

manifestantes– y el mando militar que, aparentemente, procuró reducir las posibilidades de confrontación. Inmediatamente tras la resolución del conflicto, el presidente cambió al jefe del Comando Conjunto de las FF.AA. y al comandante del Ejército, y aunque no se reportaron oficialmente las causas, se puede especular con la divergencia anotada.

En marzo de 2020 el gobierno de Ecuador decretó un estado de excepción que, siguiendo lo actuado en otras latitudes, buscaba el confinamiento de la población en medio de la pandemia global por la Covid-19. En tal contexto se dispuso casi inmediatamente la participación de las FF.AA. en labores logísticas y de control de la población. En esta coyuntura se aprecia cómo la utilización de las FF.AA. fue casi automática, creando incluso una zona especial de seguridad en la provincia del Guayas, donde en sus inicios el número de contagios crecía y la capacidad de control policial se vio superada. La utilización de miembros de las fuerzas especiales para el control de la población en Quito, por otra parte, se alineó con las motivaciones tras la decisión de la utilización de los militares en las calles: maximizar el control sobre la población. Ello no se ha dado sin tensiones, pues en paralelo a la pandemia, el gobierno ha intentado aprobar reformas económicas vinculadas a la reactivación necesaria por la pandemia, pero también ubicadas en la agenda que desencadenó las protestas de octubre. Desde los organismos de derechos humanos se han cuestionado algunos casos de la actuación castrense en su relación con los ciudadanos, pero sobre todo, una resolución emitida por el Ministerio de Defensa con la que se procuraba normar el uso progresivo de la fuerza para los miembros de las FF.AA. (Human Rights Watch, 2020). Cabe destacar que la misma procura cubrir un vacío normativo y no necesariamente implica *carta blanca* para la actuación violenta de los militares en sus misiones de control sobre la ciudadanía, pero su redacción –probablemente– plantea escenarios crudos como el eventual uso de armas de fuego en situaciones de desborde de las manifestaciones.

DEMANDAS ESTRUCTURALES

En la discusión sobre la seguridad las concepciones westfalianas de amenazas pierden vigencia, como recoge la literatura del campo en los últimos años.

Este artículo no las revisa en detalle porque tal trabajo se ha desarrollado prolíficamente en otras obras; no obstante, mirar estas demandas sobre la seguridad permite enfocar elementos relacionados con la estructura decisoria en el eje de la relación ejecutivo-FF.AA. Como se indicó en líneas previas, bajo las premisas del institucionalismo histórico es posible concebir cómo las regularidades institucionales delimitan las expectativas sobre sus acciones. Así, la doble concepción sobre el rol militar en Ecuador implica resguardo de la soberanía nacional y aporte en la construcción del Estado. Hasta 1998 la primera tendió a subsumir la segunda, particularmente en los periodos de mayor tensión con Perú, pero tras la firma del acuerdo de paz entre los dos países se abrió un espacio de incertidumbre, pues la amenaza existencial sobre el Estado se mantenía, pero al adoptar otras formas las concepciones tradicionales para contenerla resultaban insuficientes.

Para discutir cómo afrontan las FF.AA. estas demandas provenientes de un entorno que no controlan, es permanente y debe ser atendido por el Estado por medio de ellas se proponen tres dimensiones: la primera guarda relación con el nivel vecinal, pues las relaciones con Perú y Colombia toman una porción importante de la agenda de seguridad y lo que surge de ellas demanda respuestas inmediatas. En segundo lugar, existen tensiones globales y regionales en las que Ecuador termina involucrado, estas demandan su reacción y, naturalmente, exceden cualquier planificación. En la misma línea, hechos emergentes han exigido reacciones que involucran la acción castrense. En las dimensiones seleccionadas el análisis enfatiza en la relación entre decisores políticos y militares, que es donde se intensifica el contraste para entender esta relación en lo contemporáneo.

Relaciones vecinales

Como se señaló, las FF.AA. ecuatorianas trazaron su trayectoria institucional en torno a la preservación de la soberanía nacional, y hasta 1998 el diferendo limítrofe con Perú amparó la concepción sobre el rol militar. Así, el diseño de las fuerzas apuntaba a un conflicto tradicional y la estructura constitucional y las disposiciones de la posdictadura preveían dispositivos que garantizaran

la reacción inmediata ante una situación de emergencia. La dictadura 1972-1979 fortaleció una doble preocupación: la externa vinculada, como se dijo, a Perú, y la interna, relacionada con el desarrollo y su incidencia sobre la seguridad. El desempeño favorable en estos dos niveles supondría mayores garantías para la seguridad nacional.

Los elementos prácticos de la dimensión interna se diluyeron con el retorno a la democracia⁹, mientras la firma del acuerdo de paz entre los dos países implicó que la preocupación externa mutara en la generación de mecanismos de cooperación binacional, que se concretaron en 2010 con la conformación de la Comisión Binacional Fronteriza (Combifron) (Inteligencia Militar, 2020). La relación binacional se ha enfocado en el fortalecimiento de los mecanismos de cooperación, la profundización de las actividades de desminado humanitario en las zonas previamente bajo contencioso y el seguimiento y contención de las actividades de minería ilegal (Infodefensa, 2019). Adicionalmente, uno de los temas en conjunto de los últimos años ha sido la búsqueda de mecanismos de coordinación ante la crisis migratoria venezolana y la pandemia de la Covid-19, sobre las que se trabaja luego. Es importante destacar que en la relación binacional no ha habido tensiones, sino más bien importantes niveles de cooperación tras la firma de la paz; así, en el periodo 2007-2020 se destaca la ratificación de límites de la frontera marítima Ecuador-Perú (2011) y la suscripción de la CONVEMAR (2012) (Lara Tapia, 2019), mientras que en 2020 y en el marco de las acciones peruanas para contener la expansión de la Covid-19, se desplegó un contingente militar, con tanques de guerra y un helicóptero a la frontera binacional. Lo inusual del despliegue encendió alarmas en medios de comunicación, no obstante, la acción fue coordinada e informada al Ecuador, concertándose incluso una reunión entre autoridades militares.

9 Se podría intuir que la reflexión castrense en torno a la relevancia del vínculo seguridad y desarrollo no se ha diluido, pues la misma concepción del rol militar en la construcción de “la patria” implica la asunción de responsabilidades en ese nivel. No se profundiza sobre esta característica aquí, pero se plantea para motivar futuras reflexiones.

Es importante resaltar que entre la posición del ejecutivo y la de las FF.AA. sobre la relación binacional no se registran disonancias. Parecería que es uno de los ámbitos en los que la confluencia de visiones está dada por la trayectoria institucional; los costos históricos de la divergencia se sintieron durante la guerra de 1941 y a partir de entonces se procuró una relación funcional que se ha mantenido hasta el presente.

El nuevo escenario supuso la adecuación de los objetivos de seguridad a las urgencias de la relación vecinal; así, Perú dejó de ser considerado una amenaza, pero en paralelo, las tensiones con las acciones de los grupos irregulares armados que operaban en la frontera entre Colombia y Ecuador pasaron al primer lugar de preocupación. Hacia el año 2000 se había iniciado el Plan Colombia, con apoyo de los Estados Unidos, y a pesar de que la posición oficial del Ecuador era el no involucramiento, la estrategia colombiana implicaba presionar y empujar a las organizaciones en conflicto hacia la frontera ecuatoriana. Aunque en su momento aquello fue negado por el ministro de Defensa, por los años que continuaron hasta la firma del Acuerdo de paz entre el gobierno colombiano y las FARC, la imagen del yunque y el martillo resumía la situación de la relación binacional en cuanto a la posición frente a estos grupos irregulares (Ramos, 2005). Hasta 2016 las relaciones entre Colombia y Ecuador mantuvieron como elemento central la perseverancia colombiana en su estrategia militar para enfrentar a las FARC, mientras que Ecuador ratificaba sistemáticamente su voluntad de no involucramiento.

Como ya se ha citado, las relaciones binacionales enfrentaron el punto más álgido en los sucesos de Angostura, que mostraron la intención del gobierno del presidente Álvaro Uribe (2002-2010) de acabar con los mandos de las organizaciones irregulares a toda costa. Con el gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2018) la dinámica giró hacia la consecución de un acuerdo de paz que concluyó a finales de 2016. A lo largo de este proceso, Ecuador no logró articular una posición que le permitiese afrontar las consecuencias del desarme de las FARC. Del costado del gobierno se presumía que, una vez conseguida la paz, las organizaciones desmovilizadas dejarían de representar una amenaza para el país. Aunque en el discurso se reconocía la existencia de riesgos como consecuencia de este nuevo momento de la relación, las acciones adoptadas

no coincidían necesariamente con tal reconocimiento, como se discutió en múltiples espacios académicos (Cruz, 2017; Grabendorff, 2017) y se probó finalmente en 2018 con el secuestro y asesinato de cinco ciudadanos en Mataje, en la zona fronteriza, a manos de una organización disidente de las FARC.

Se ha mencionado previamente la reorientación que se le dio a la política de defensa nacional a partir de la asunción del Ministerio de Defensa por parte del general Oswaldo Jarrín; su llegada reactivó la preocupación necesaria sobre el desarrollo de una política de defensa nacional, misma que se compila en el “Libro blanco” 2018. Allí se reconoce la vigencia de la amenaza que representan los grupos irregulares armados y las acciones conjuntas que desarrollan “(...) con el tráfico de armas, municiones y explosivos, el narcotráfico, tráfico de personas, tráfico ilícito de inmigrantes y el contrabando de mercancías” (Ministerio de Defensa Nacional, 2018, p. 52).

Es apreciable que la posición nacional frente a Colombia tendió a eludir el centro del problema, aportando a la noción de este como un conflicto en el cual Ecuador no tenía intereses ni preocupaciones directas. Cuando sucedieron los hechos de Mataje se materializó, trágicamente, la cercanía e inminencia de tales acciones sobre el territorio nacional, por lo que fue necesario reenfocar la política gubernamental, fortaleciendo el despliegue militar en tal territorio y adecuando las capacidades de reacción militar a este tipo de escenarios. No es posible definir la actitud de los tomadores de decisiones como deficitaria o morosa en los albores del conflicto colombiano, pues su novedad implicaba dificultades para su categorización y para el diseño de una respuesta apropiada. No obstante, el transcurso del tiempo, y particularmente los escenarios trazados desde diversos actores al preverse el fin del conflicto, revelaron necesidades de respuesta más contundente, que no se atendieron de inmediato. Eventualmente, este déficit se concilió en el reconocimiento y la adopción de ciertas medidas por el más reciente ministro, aun cuando las tensiones en tal territorio se mantienen como consecuencia del retroceso experimentado en Colombia y la intensificación de las operaciones ilegales en la frontera con Ecuador. Actualmente no se observan divergencias entre decisores políticos y militares en cuanto a la urgencia y necesidad de acción, pero en un contexto de profunda crisis económica las posibilidades de adap-

tación de capacidades operativas son más difíciles de atender, aunque sean apremiantes.

Tensiones globales

Una premisa de la geopolítica plantea la inmutabilidad de la geografía frente a las vastas transformaciones que pueden afectar a un territorio (Kaplan, 2013). Esto implica que las demandas que se ejercen sobre los territorios permanecerán equivalentes, aunque quienes las ejerzan podrían cambiar. Desde tal premisa se puede plantear que las tensiones que en el espacio global conducen a tensionar la relación entre China y Estados Unidos tienen un efecto inevitable sobre países como Ecuador. Los efectos de estas tensiones producen, a su vez, una preocupación particular sobre la manera en que se dirimen las relaciones entre decisores políticos y sus contrapartes militares.

Previamente se destacó el tránsito que ha existido en la relación con Estados Unidos; la actual relación de cercanía y cooperación en lo militar implica una agenda que pretende mayor alineamiento a la política antidrogas y antiterrorismo desplegada en Colombia, la utilización de espacios territoriales ecuatorianos y la adopción de medidas más restrictivas con relación a la migración venezolana. Con relación al primero, Ecuador ha adoptado políticas antidrogas severas, pero las capacidades para las actividades de control han sido siempre deficitarias. Ha habido consenso, sin embargo, en torno a la adopción de políticas más restrictivas en este ámbito, que, dada la legislación local, recae en el ámbito de responsabilidad policial. Así, no se pueden reportar tensiones ni divergencias en cuanto a esta relación desde el costado militar porque, en principio, no han mantenido un involucramiento directo sobre las decisiones en este campo. Sobre el segundo, el antecedente es la Forward Operating Location (FOL) establecida en Manta en 1999, con un contrato que culminó en 2009. Esta base permitía el despliegue de naves militares estadounidenses para el desarrollo de actividades de interdicción de droga y de tráfico de personas, y se convirtió en uno de los íconos de las posiciones antiestadounidenses para la izquierda nacional. Con el fin de la vigencia de su convenio se concluyó un apartado de la historia que incluso adquirió una disposición constitucional con la que se restringe el asentamiento de bases

militares extranjeras en territorio nacional. El cambio de gobierno y el consecuente re-acercamiento a los Estados Unidos trajo finalmente un acuerdo para la cooperación, permitiendo el sobrevuelo de naves de ese país para misiones vinculadas a la interdicción del narcotráfico y, desde mayo de 2019, se propuso el uso del aeropuerto de San Cristóbal, en las Islas Galápagos, para labores de reabastecimiento para aviones militares estadounidenses. El ministro Jarrín señaló al respecto: “Yo he mencionado que las islas Galápagos son para Ecuador como nuestro portaviones, es nuestro portaviones natural, porque nos asegura permanencia, reabastecimiento, facilidades de interceptación y está a 1.000 kilómetros de nuestras costas” (*BBC News Mundo*, 2019). El ministro aclaró, posteriormente, que la utilización de este aeropuerto estaría limitada a un avión, una vez al mes, por un lapso que no exceda los tres días, lo que desestimaría su consideración como una base militar.

La naturaleza de la operación de este punto de reabastecimiento, no obstante, se debe considerar a la luz del más reciente periodo de tensión entre Estados Unidos y China. En múltiples ocasiones, y ya desde hace varios años, existen flotas pesqueras chinas operando en el límite del mar territorial ecuatoriano, justamente frente a las islas Galápagos, con capacidad para pescar grandes cantidades. El más reciente de estos casos fue el de doscientos sesenta pesqueros chinos ubicados frente a Galápagos, donde se registraron incursiones en aguas territoriales y en torno a lo cual el gobierno ecuatoriano expresó su protesta por la grave amenaza al ecosistema que representa la sobrepesca. Al reclamo ecuatoriano se sumó el del secretario de Estado de Estados Unidos, Mike Pompeo, quien señaló que:

(...) el gobierno estadounidense apoya ‘en forma enérgica los esfuerzos de Ecuador para asegurar que esos buques no lleven a cabo pesca ilegal, no declarada y no reglamentada’. Además, Estados Unidos respalda a los países ‘cuyas economías y recursos naturales se ven amenazados por el desprecio hacia el Estado de derecho y las prácticas pesqueras responsables que muestran los buques con bandera de China’ (Primicias.ec, 2020).

Este hecho va más allá de lo anecdótico, pues revela una relación de competencia entre Estados Unidos y China que se desarrolla en diversos escenarios –al tiempo que Pompeo marcaba este reclamo, las protestas en Hong Kong

habían tensionado las relaciones sino-americanas como nunca en su historia—y que pone al mar territorial ecuatoriano como uno de ellos. Es importante recordar que parte de la estrategia geopolítica china implica la construcción de islas artificiales desde las cuales podría proyectar su poder aéreo, muy en el estilo de lo que se planteó para la isla San Cristóbal. Así, la competencia entre los dos países podría tener resonancia en esta latitud del mundo, provocando un eventual enrarecimiento de la relación de Ecuador con uno de los dos.

Tal escenario no se ha concretado y, de hecho, ante el reclamo diplomático presentado por Ecuador la respuesta China fue afable, mostró predisposición a la supervisión de los pesqueros, aun cuando recalcó que estos no habían ingresado a territorio ecuatoriano. En paralelo a tales declaraciones, el gobierno chino retuvo la exportación de camarón a ese país, argumentando la existencia de trazas de coronavirus en los empaques. La afectación para Ecuador es sustancial, pues China es el principal comprador de este, el principal producto de exportación no petrolera del país. Más allá de estas particularidades, es importante resaltar que la relación China-Ecuador atraviesa un momento de sensible atención por las necesidades económicas que en el actual contexto de pandemia han llevado a que se negocie intensamente con las instituciones financieras chinas para lograr refinanciamiento y nuevas líneas de crédito. Estos hechos parecerían inconexos, pero revelan un desbalance en la relación binacional que coloca al Ecuador en una posición de tensión entre dos potencias que disputan su preminencia sobre la región. La dimensión que han adquirido las inversiones chinas en el país, por un lado, y la tradicional línea de cooperación estadounidense-ecuatoriana, por otro, inevitable por estar dentro de su ámbito de influencia, generan dificultades que se podrían agravar conforme la incidencia china sobre la región se incremente y Estados Unidos sienta amenazados sus intereses.

En el eje de discusión planteado para este artículo, la disyuntiva ante la relación con estas potencias no adquiere todavía una dimensión definitiva. La cooperación militar estadounidense supera largamente la que viene de China; asimismo, los procesos de formación y la provisión de equipamiento se mantienen en el ámbito de la cooperación estadounidense. Así, aun cuando no es apreciable una línea de tensión entre oficiales y decisores en torno

a la pretensión de alterar la línea de vinculación binacional, la influencia estadounidense sobre la oficialidad es importante e histórica, y como se ha mostrado a lo largo de la historia –incluyendo el más reciente periodo gubernamental 2007-2017– las intenciones por trasladar esta vinculación a otra latitud no resultaron efectivas (Rouquié, 1982; De Carlos Izquierdo, 2015).

Otras intervenciones

Se ha observado la situación relativa a los ejes de la relación entre Ecuador, Colombia, Perú, Estados Unidos y China. Estas, como se ha intentado reflejar, operan en el espacio de la relación entre decisores políticos y militares. En la presente sección se toman dos casos para analizar la naturaleza de la relación cívico-militar, en una dimensión, probablemente, más cercana y cotidiana.

Como consecuencia de los procesos políticos en Venezuela, se desencadenó un éxodo migratorio que alcanzó a toda la región con impactos diversos. Ecuador no fue la excepción e incluso se convirtió en un destino interesante como consecuencia de su economía dolarizada desde 2000 y de la política de impulso a la “libre movilidad humana” incluida en la Constitución de 2008. Sobre Venezuela, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2018) destaca que mientras en 2015 entraron regularmente a distintos países receptores 697.562 venezolanos, en 2017 la cantidad casi se triplicó: 1'622.109 ciudadanos. En vista de este fenómeno migratorio y por iniciativa del gobierno ecuatoriano, en septiembre de 2018 Quito se convirtió en sede de un primer encuentro para debatir acerca de la movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la región suramericana. La “Declaración de Quito”, surgida de esta cita, planteó acoger como válidos los documentos de viaje vencidos, otorgar reconocimiento y que cada país participante se comprometiera a “fortalecer la normativa jurídica-legal, reglamentaria y administrativa de los Estados de la región, a fin de optimizar las políticas diseñadas para promover y respetar los derechos de los migrantes venezolanos en los países de tránsito y acogida” (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2018). La intención de garantizar los derechos constitucionales de libre movilidad, sin embargo, entra en contradicción con la decisión adoptada por el gobierno más adelante al anunciar su retiro de la Unión de Naciones Sura-

americanas (Unasur) –eliminando las disposiciones previstas por la visa que bajo tal amparo permitía acceso y permanencia de ciudadanos de la región– y la posterior restricción de otros mecanismos de ingreso y mantenimiento en el país. Así, paulatinamente, el gobierno ecuatoriano tornó difícil la situación migratoria (y por lo tanto laboral formal) de los aproximadamente 400.000 ciudadanos venezolanos que encontraron su destino en Ecuador.

De este contexto surgen dos ponderaciones. La primera, interna, refiere al rol directo que las FF.AA. podrían tener sobre la población migrante. Este se concentra en el control fronterizo a lo largo del límite con Colombia, y cuando se da el caso de detectar ciudadanos en pasos ilegales, son remitidos a la policía, la que legalmente mantiene responsabilidades sobre el control migratorio (Ejército Ecuatoriano, 2020). Aun cuando en este nivel el rol militar no es directo por las restricciones normativas, la Política de defensa nacional (Ministerio de Defensa Nacional, 2018) sostiene la premisa de no criminalizar la migración y la necesidad de establecer líneas eficientes de cooperación con los países vecinos mediante los mecanismos de la Combifron.

La segunda ponderación refiere a un fenómeno menos evidente pero que requiere de la participación de las FF.AA. En tanto las condiciones democráticas y económicas mantengan presión sobre la población venezolana, el flujo se mantendrá y buscará desplazarse a donde puedan, en las condiciones que sean. Tal desesperación, naturalmente, vulnera más aún a estas personas y las vuelve susceptibles de ser captadas por las organizaciones ilegales que operan en la frontera colombo-ecuatoriana. Es el caso de la población de Buenos Aires, en la provincia ecuatoriana de Imbabura, a pocas horas de la frontera con Colombia, donde se encontró una vasta operación de minería ilegal y crimen organizado, cuya desarticulación demandó una operación conjunta entre policía y FF.AA. Una vez restablecido el control sobre el territorio se identificó un elevado número de migrantes en condición irregular, en cuyas condiciones se destacaban, además, graves condiciones sociales¹⁰.

10 La reflexión sobre el fenómeno de la migración venezolana a Ecuador se desarrolló gracias al invaluable aporte y cooperación de Daniela Célieri. Ver también, Célieri, 2018, 2019.

Así, si bien las FF.AA. no tienen responsabilidades directas en la atención del fenómeno migratorio, la discusión sobre los vínculos entre seguridad y desarrollo devuelve vigencia al pensamiento sobre el rol del Estado para garantizar las dos, y, en la línea histórica discutida, implica una discusión sobre la manera en que la institución militar se involucra en su aporte. Como se ha mostrado, cíclicamente se demanda su intervención para proveer apoyo a las acciones del Estado, y en el asunto migratorio esta no ha sido una excepción, particularmente por las dinámicas de seguridad que esta entraña para lo interno y en su vínculo con las dinámicas globales.

Un segundo caso que se presenta aquí es el del rol que han tenido las FF.AA. en el marco de la crisis desatada por la Covid-19. Tan pronto la crisis se desató, el gobierno nacional acudió inmediatamente al apoyo de las FF.AA., que desplegó alrededor de 30.000 efectivos para la concreción del aporte a la contención de los efectos de la pandemia, actuando en ámbitos tan distintos como la entrega de kits alimenticios o la provisión de seguridad en la periferia de los centros de detención (FFAA Ecuador, 2020). Ello implica un inevitable contacto cercano con la población en situaciones que requieren romper con la concepción clásica sobre las FF.AA.

La relación FF.AA.-ciudadanía en este tipo de operaciones ha sido generalmente positiva, aunque como se vio en algunos casos ha habido también abusos. Más allá de estos casos, el rol militar en Ecuador ha tendido a desarrollarse por pedido de las autoridades estatales, no ha sido autónomo, y ello ha implicado que, salvando casos extraordinarios, las acciones hayan estado amparadas por la normativa vigente y por una decisión política.

REFLEXIONES FINALES

Este artículo ha recorrido el vínculo histórico entre las FF.AA. y los decisores políticos, porque se ha considerado que este constituye el centro crítico en cuanto a la determinación de la extensión y tipos de acción. En lo referente a la relación FF.AA.-sociedad, se plantea la necesidad de renovar el trabajo desarrollado por Fitch (1977) en los años setenta, pero retomando sus premisas es posible aventurar que las bases de tal relación no han cambiado

sustancialmente: las FF.AA. son consideradas como cercanas a la sociedad, no son distantes ni amenazantes y, por el contrario, son anheladas como la única que tiene capacidades de respuesta contundente a nombre del Estado. Mediciones anuales de confianza en las instituciones ratifican esta presunción (Latinobarómetro, 2018) y se alinean con la base original de la discusión en torno a la cercanía entre FF.AA. y ciudadanos.

Así, retomando la línea de discusión sobre la relación FF.AA.-decisores políticos, es posible constatar que por lo general los ámbitos de operación militar sobre la democracia no se restringieron. El origen de esta relación encuentra sus orígenes en el largo plazo y se destaca en la inserción militar en el diseño institucional, en varios años clave para la consolidación del Estado, pero se aprecia particularmente a partir del retorno democrático de 1979. A tal diseño se le atribuyó la responsabilidad en las incapacidades del sistema para canalizar sus problemas, y en la argumentación constitucional de 2008 la reacción fue la eliminación de las disposiciones que se presumían conflictivas con el concepto de democracia enarbolado en el momento. A partir de ello, una serie de disposiciones intentaron restringir los ámbitos de acción de las FF.AA.

La pretensión de trazar un límite severo para las acciones de las FF.AA. fue rápidamente superada por las necesidades coyunturales e impuso un retorno a la trayectoria histórica en su relación con los decisores políticos. La competencia que se evidencia en ese ámbito durante el periodo 2007-2017 se complementa con la utilización cada vez más amplia de las capacidades de la institución para cubrir un sinnúmero de ámbitos complementarios al indefinido concepto de la seguridad integral, pero también en asuntos sin conexión con la naturaleza de la institución. Existió un costo en la tensión que este periodo impone sobre la institución, y así, desde 2018 se observa la consolidación de una serie de amenazas externas que demandan un retorno al fortalecimiento clásico de las FF.AA. Ante la gravedad de las circunstancias, las autoridades políticas adoptan el giro necesario para el fortalecimiento de la institución e intentan consolidar su capacidad de reacción; no obstante, la asimetría de las amenazas genera dificultades para la consecución de resultados inmediatos.

Es apreciable que la presencia militar ha sido demandada en casi todo tipo de situaciones, que para los decisores políticos una opción recurrente es el aporte de las capacidades militares (logísticas, prospectivas e incluso de fuerza) para conseguir la implementación de la política pública, y que la noción de excepcionalidad en el uso de las FF.AA. está menos vigente: su uso es, en ocasiones, parte de lo normal y esperado. Este hecho en sí mismo no representa amenaza para la democracia, pues la actuación militar en el Ecuador generalmente ha sido contenida y renuente a asumir aventuras como las de décadas pasadas. No obstante, su uso reiterado tiene un costo político y otro operativo.

En el primer nivel, la sociedad puede comenzar a transferirle responsabilidades que no le son propias, al tiempo que se deslinda del *accountability* a los decisores políticos, así como a los propios ciudadanos, que es en quienes reside, en última instancia, la democracia. En lo operativo, en cambio, el costo radica en el problema de la dispersión: los recursos son siempre finitos y utilizarlos en acciones tan diversas como el control carcelario, la movilización de enfermos o la entrega de kits alimenticios, como ha sucedido en el contexto de la pandemia, puede debilitar la capacidad de control de espacios del territorio en los que se requiere una presencia militar contundente.

Finalmente, los retos en la relación entre decisores políticos y FF.AA. están en la necesidad de acercamiento y diálogo para definir el tipo de diseño institucional que se requiere en el siglo XXI para afrontar los imponderables escenarios que vienen. Mantener la dinámica actual debilita las instituciones estatales y sus capacidades de respuesta, amenaza la democracia y tensiona las relaciones entre los decisores.

¿Militarización? El rol de las Fuerzas Armadas en seguridad en el Perú

LUCÍA DAMMERT / FERNANDO CAFFERATA / NURIA ESPARCH

INTRODUCCIÓN

¿Hay una militarización de la política de seguridad en Perú? La mayoría de los actores políticos, técnicos y académicos peruanos entrevistados recalcan que las Fuerzas Armadas (FFAA,) no están interesadas en el traslado de funciones hacia la lucha contra el crimen. Situación que se establece a partir de haber logrado, en las últimas décadas, fortalecer un rol distinto y mucho menos politizado que en el pasado reciente durante el gobierno de Alberto Fujimori (1990-2000), cuando se vieron involucradas en múltiples hechos de corrupción y violencia.

La literatura reconoce al menos dos acepciones respecto al concepto de militarización. Por un lado, algunos autores enfatizan en la participación de militares en la lucha contra el crimen, especialmente contra el narcotráfico, así como en la ampliación de misiones y funciones que los llevan a tener un trabajo semipolicial en amplios espacios territoriales de un determinado país (Zaverucha, 2000; Soares, 2019). Por otro, se reconoce que la militarización puede tener una conceptualización más amplia, que incluye no solo la policialización de los militares sino también la militarización de la policía y la ampliación de la participación política de representantes de las Fuerzas Armadas en la política (Graham, 2010; Balko, 2013; Rodrigues y Labate, 2019).

En este capítulo se analiza el caso del Perú desde una perspectiva amplia, en la cual la militarización transcurre por caminos menos evidentes pero igualmente importantes en la redefinición del rol de las FFAA, pero también en la relación de estas con la ciudadanía.

Dos momentos de la política peruana reciente sirven de ejemplo de este proceso. Primero, tras el cierre del Congreso en septiembre de 2019, el jefe del Comando Conjunto y los comandantes generales de las tres ramas de las FFAA, así como la Policía Nacional del Perú (PNP) apoyaron al presidente Martín Vizcarra (2018-2020) haciendo viral una foto donde aparecen juntos en señal de apoyo y reconocimiento. La nota que acompañaba la fotografía señalaba que los altos mandos “reafirman en Palacio de Gobierno su pleno respaldo al orden constitucional y al presidente”. Más allá del malestar (o no) de los miembros de las FFAA, en un rol que pueden haber considerado político, el cierre del Congreso avanzó sin mayores turbulencias políticas o dudas sobre los apoyos institucionales. Segundo, en medio de la crisis ministerial producida por la negación de la investidura del Gabinete Cateriano en agosto de 2020, desarrollada en medio de la peor crisis sanitaria de los últimos cien años, el presidente Vizcarra optó por sustituir al expresidente del Consejo de Ministros por un general del Ejército Peruano en retiro, Walter Martos, y tomó juramento al quinto gabinete ministerial en sus dos años y cuatro meses de gobierno.

Martos ha estado vinculado al Ejército toda su vida. Su trayectoria profesional empezó tras egresar en 1978 de la Escuela Militar de Chorrillos con la especialidad en ingeniería. Los últimos cargos que ocupó antes de salir del Ejército, durante el gobierno de Ollanta Humala (2011-2016), fueron de comandante general de la Región Militar del Norte, jefe de Estado Mayor del Ejército y jefe de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas. El 2013 pasó al retiro. Martos se desempeñó como ministro de Defensa entre octubre de 2019 y agosto de 2020, periodo en el que tuvo un papel clave en el despliegue militar durante la pandemia.

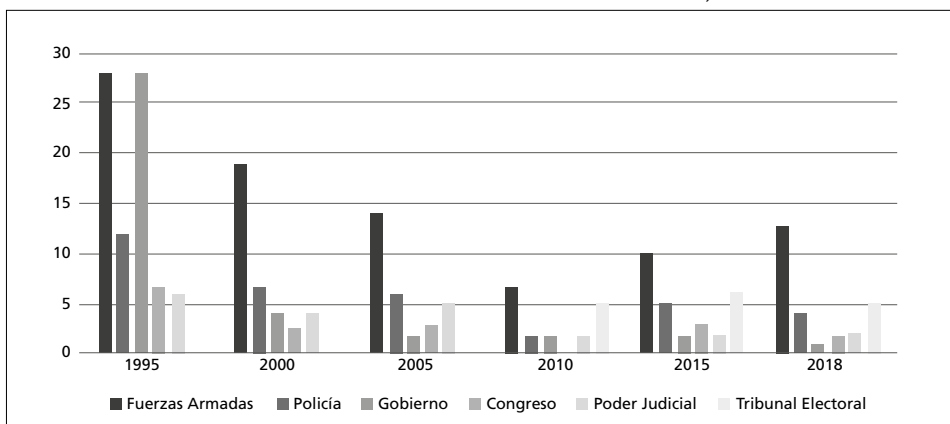
¿Sorprende la falta de reacción de los ciudadanos al nombramiento de un militar retirado en la Presidencia del Consejo de Ministros? Parece que no.

Ello tal vez se deba a que ante el repunte de los contagios de la Covid 19 la población espera orden que ayude a controlar la pandemia. Su presentación en medios de comunicación en los meses anteriores mostró humildad y resaltó su origen provinciano. Es decir, a pesar de ser militar, su imagen es más horizontal que la de su predecesor perteneciente a las élites políticas nacionales. En Perú no está afinada la cultura de mandos civiles en los ministerios de Defensa e Interior; de hecho, desde 1987 en Defensa los ministros fueron doce civiles y diecisiete militares en retiro. Especialmente relevante es que en el periodo 2018-2020 suman cinco ministros pertenecientes a las FFAA,. En el Ministerio del Interior, a cargo de la PNP, en el mismo periodo hubo veintitrés ministros civiles, once que fueron miembros de la PNP y ocho de las FFAA,.

En los últimos veinticinco años, las FFAA, han gozado de altos niveles de confianza ciudadana en comparación con todas las otras instituciones del Estado (ver gráfico 1). La misma fuente muestra que al incluir el mundo político y otras instituciones, solo la iglesia tiene mayores niveles de confianza en prácticamente todos los años analizados.

Comparativamente con otros países de Latinoamérica, no son las FFAA, que tienen mayores niveles de confianza (de hecho, junto con Venezuela, Bolivia, Nicaragua y El Salvador son las que están entre las cinco con menos confianza). A pesar de ello, en comparación con la Policía Nacional, las

GRÁFICO 1. CONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES DEL PERÚ, 1995-2018



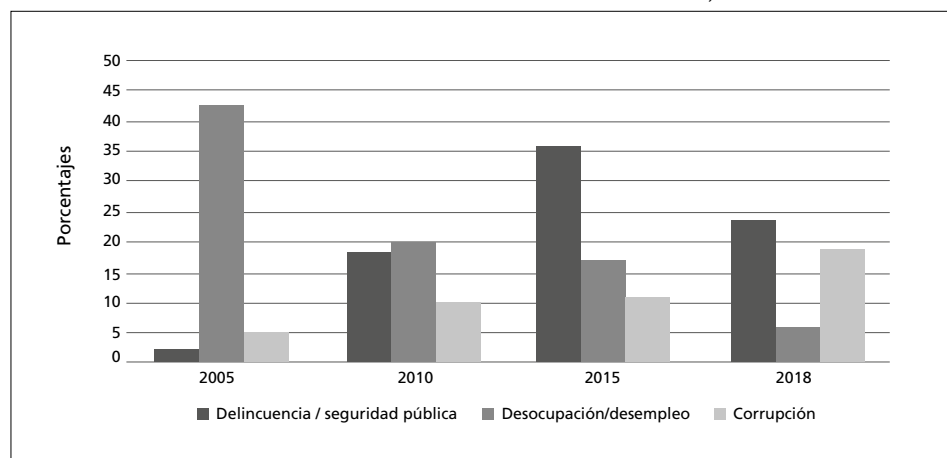
Fuente: elaboración propia con base en Latinobarómetro, 2020.

Fuerzas Armadas tienen una confianza muy superior. Efectivamente, la PNP tiene niveles de confianza sistemáticamente bajos y es percibida como una institución marcada por la presencia de corrupción: alrededor de 59% de las personas encuestadas en 2016 y 46% en 2018 consideraban que casi todos o todos los miembros de la policía eran corruptos (Latinobarómetro, 2020).

Para Proética¹, capítulo peruano de Transparency International, en 2019 cerca de 66% de los peruanos consideraron que el principal problema del país era la inseguridad y la delincuencia, seguido por la corrupción (62%) y el desempleo (29%). Guarismos similares presentó el Latinobarómetro de 2018 (ver gráfico 2). No es difícil reconocer los elementos principales para que la ciudadanía encuentre en la posible presencia de las FFAA, en la lucha contra el crimen como una alternativa real de mayor efectividad.

El sector defensa está vinculado con los múltiples desafíos de seguridad que tiene América Latina, donde Perú no es una excepción, desafíos que implican respuestas a la actividad delictiva en general alta con foco en el narcotráfico, que absorbe una atención significativa del esfuerzo operativo.

GRÁFICO 2. PROBLEMA MÁS IMPORTANTE PARA DEL PERÚ, 2005-2018



Fuente: elaboración propia con base en Latinobarómetro, 2020.

1 Consultado en el 14 de agosto de 2020. <https://www.proetica.org.pe/contenido/xi-encuesta-nacional-sobre-percepciones-de-la-corrupcion-en-el-peru-2019/>

EL SECTOR DE LA DEFENSA

El sector defensa en el Perú está compuesto por tres grandes grupos: 1) las Fuerzas Armadas y el Comando Conjunto; 2) el Ministerio de Defensa y los organismos de competencia; y 3) el complejo industrial de la defensa.

Las Fuerzas Armadas y el Comando Conjunto

El primer conjunto está integrado por las tres Fuerzas Armadas (Ejército, Marina y Fuerza Aérea) y un Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas. En términos de la distribución funcional del trabajo, cada una de las Fuerzas tiene como misión prepararse para integrar los elementos de maniobra del teatro de guerra y ponerse a disposición del Comando Conjunto junto con los medios necesarios previstos en los planes de Defensa Nacional ((Ministerio de Defensa, 2006). El Comando Conjunto es el “responsable del planeamiento, coordinación, preparación y conducción de las operaciones militares en los frentes externo e interno” de las Fuerzas Armadas del Perú (Libro Blanco, 2006). El Ministerio de Defensa es el responsable de la conducción política.

Dentro de su organización, el Comando Conjunto tiene ocho divisiones y comandos operacionales y especiales. En términos operativos, por su vinculación con la problemática de la seguridad y el narcotráfico, se destaca el interés del Comando Especial Vraem (Valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro) y el Comando Operacional del Ucayali (COU), ambos ubicados en zonas donde se realizan operaciones militares mixtas con la Policía Nacional del Perú en la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico. El Vraem es en la actualidad el valle de mayor producción de cocaína del mundo (Chiabra, 2020). Asimismo, el Comando Operacional Sur, en la zona de Madre de Dios, adelanta tareas de seguridad para frenar la minería y la tala ilegal.

El Ministerio de Defensa y los organismos de competencia

En el segundo conjunto se encuentra el Ministerio de Defensa propiamente dicho, junto con las instituciones de su dependencia y las organizaciones del sistema que brindan apoyo. El universo que contiene dentro del presupuesto

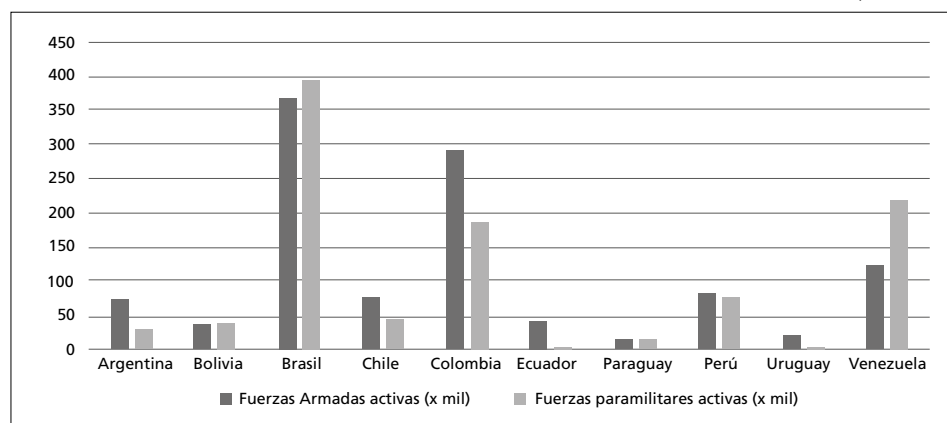
del Ministerio incluye la Comisión Nacional de Investigación y Desarrollo Espacial, la Escuela de la Marina Mercante, la Oficina Provisional de las Fuerzas Armadas. Entre los que no están dentro del presupuesto y son parte del sector defensa se puede incluir el Instituto Nacional de Defensa Civil, el Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción de Riesgos y Desastres, el Instituto Geográfico Nacional y la Agencia de Compras de las Fuerzas Armadas.

El complejo industrial de la defensa

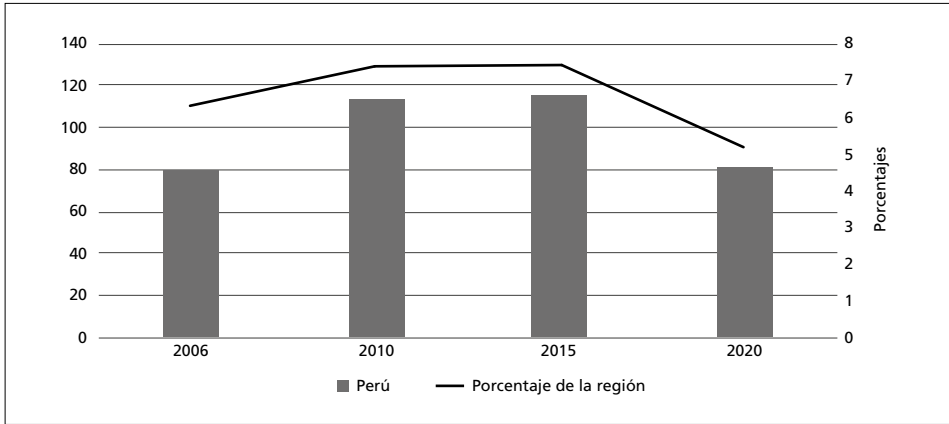
Finalmente, en el tercer conjunto, las empresas públicas que componen la industria de la defensa son: Servicios Industriales de la Marina (SIMA), los Servicios de Mantenimiento de la Fuerza Aérea del Perú (Semana) y la Fábrica de Armas y Municiones del Ejército del Perú (FAME). La primera es un astillero, la segunda está destinada al mantenimiento aeronáutico y la tercera a la fabricación de municiones y armamento.

Las FFAA, cuentan con personal militar operativo de alrededor de 81.000 efectivos (ver gráficos 3 y 4). De esta forma, se ubica como el quinto país en tamaño de fuerza operativa en Latinoamérica y el tercero en América del Sur, representando el 5% del total del personal militar activo de la región (Military Balance, 2020).

GRÁFICO 3. PERSONAL ACTIVO DE LAS FUERZAS ARMADAS EN AMÉRICA DEL SUR, 2020



Fuente: elaboración propia con base en Military Balance (2020).

GRÁFICO 4. PERSONAL ACTIVO EN LAS FFAA, DEL PERÚ, 2006-2020

Fuente: elaboración propia con base en Military Balance (2006, 2010, 2015, 2020).

En términos de la distribución del personal de las FFAA., en agosto de 2020 se estimaba un total aproximado de 47.500 efectivos en el Ejército Peruano, 24.000 en la Marina, 9.500 en la Fuerza Aérea. En contraste, la Policía Nacional del Perú tiene un total de 77.000 efectivos activos. En ese sentido, en los últimos catorce años se puede observar que luego de una etapa de crecimiento durante 2010-2015, cuando las tres FFAA, acumulaban alrededor de 115.000 hombres, la cantidad total de efectivos activos ha vuelto a un valor semejante a 2006. En esas variaciones, y de acuerdo con las cifras provistas por Military Balance (2010, 2020), la reducción más importante parece reportarse en el Ejército, que pasó de alrededor de 74.000 hombres en 2010 a 47.500 en 2020.

Si bien en términos de dotación no parece continuar la fase expansiva, es importante indicar el cambio cualitativo que ha implicado en los últimos años la mayor participación en la lucha contra el crimen organizado, el terrorismo, la tala y minería ilegal, en especial en la zona de la Amazonia. Para ello, las FFAA, adquirieron equipamiento de diverso tipo para montar el Sistema de Vigilancia Amazónico Nacional (Military Balance, 2015), compuesto de aeronaves de rotor (sobre todo helicópteros rusos Mi-17), radares 3d, radares meteorológicos, radiosondas, servicios satelitales y equipos de tierra, entre otros.

LAS FUERZAS ARMADAS: MISIONES Y FUNCIONES

El Ministerio de Defensa garantiza la soberanía, independencia e integridad del territorio peruano, participa en el desarrollo nacional, en operaciones humanitarias y en la gestión del riesgo de desastres. Por medio del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas tiene a su cargo el planeamiento, la coordinación, preparación y conducción de las operaciones militares. En adición, dirige, coordina y ejecuta, supervisa y evalúa la Política de seguridad y defensa nacional.

El Ministerio fue creado en 1987 por medio de la ley 24654, sobre la base de los ministerios de Guerra y de Marina –ambos instituidos en 1919–, así como el de Aeronáutica, creado en 1941. Incorporó al Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, la Secretaría de Defensa Nacional y otras organizaciones consultivas, de asesoramiento, planeamiento, apoyo y control. La ley de creación señalaba que la finalidad del Ministerio de Defensa era formular y difundir la doctrina de seguridad y de defensa nacional, al servicio de los intereses del pueblo peruano, sustentados en el respeto de los valores y derechos esenciales de las personas y la colectividad.

La primera ley orgánica del Ministerio de Defensa se aprobó mediante el decreto legislativo 434, determinando su ámbito, finalidad, funciones generales y estructura orgánica, así como señalando que es el organismo representativo de las Fuerzas Armadas, donde se ejerce principalmente la política de Estado para la defensa integral del país, responsable de la preparación y desarrollo de las instituciones de las Fuerzas Armadas, así como de la movilización para casos de emergencia. Poco después se estableció la estructura y misión de la Secretaría de Defensa Nacional (Sedena), como el organismo de planeamiento, coordinación y asesoramiento del Ministerio en los campos no militares. Asimismo, de la concepción y diseño integral de la Política de defensa, formulación y difusión de la Doctrina de seguridad y defensa nacional.

Desde su creación, el Ministerio de Defensa ha experimentado una serie de cambios tanto en su rol como organizacionalmente, que han respondido sobre todo a los cambios en la política pública de seguridad y defensa nacional. El inicio de la reflexión acerca del rol del sector se produjo tras el fin del gobierno

de presidente Fujimori en el año 2000, que afectó a las Fuerzas Armadas por la cercanía de sus mandos al asesor de inteligencia del régimen y que generó un golpe a su reputación, del cual le costó recuperarse. Los siguientes gobiernos –el de transición de Valentín Paniagua de 2000 a 2001 y el de Alejandro Toledo elegido en 2001 para gobernar hasta el 2006– trabajaron la redefinición del rol del Ministerio, asignándole el de dirigir el proceso de modernización y reestructuración de las FFAA., el control democrático de las mismas, así como garantizar su funcionamiento apropiado como fuerza militar.

Como resultado de ello, en 2002 el Congreso aprobó la ley 27860², ley del Ministerio de Defensa, en la que le define como el órgano especializado del poder ejecutivo encargado de formular, ejecutar y supervisar la Política de defensa nacional en el campo militar, así como de diseñar, planificar y coordinar la Política de defensa nacional en los campos del desarrollo. Asimismo, formular y difundir la Doctrina de seguridad y defensa nacional.

En años posteriores se dieron diversos cambios organizacionales hasta que en 2016 se promulgó el decreto legislativo 1134 que aprueba la ley de organización y funciones vigente al año 2020. Esta última norma asigna al Ministerio como función rectora la de dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar la Política de seguridad y defensa nacional, según lo dispuesto por el presidente de la República y los acuerdos adoptados por el Consejo de Seguridad y Defensa Nacional.

De acuerdo al artículo 4°, el Ministerio de Defensa tiene competencias en seguridad y defensa nacional en el campo militar, Fuerzas Armadas, reservas y movilización nacional, soberanía e integridad territorial, así como en la participación en el desarrollo económico y social del país. Es decir, tiene misiones amplias que permitirían ingresar a otras actividades o acciones bajo el rótulo de desarrollo del país.

Las funciones generales del Ministerio de Defensa están señaladas en el artículo 5°:

2 Recuperado de <https://www.resdal.org/Archivo/peru-ministerio-defensa.pdf>

1. Dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar la Política de seguridad y defensa nacional, según lo dispuesto por el presidente de la República en su calidad de jefe Supremo de las Fuerzas Armadas, así como con los acuerdos adoptados por el Consejo de Seguridad y Defensa Nacional y la normativa vigente.
2. Garantizar, por medio del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y las Instituciones Armadas, la soberanía e integridad territorial en los espacios aéreo, terrestre, marítimo, lacustre y fluvial.
3. Dictar y normar lineamientos técnicos para la ejecución y supervisión adecuada de la Política de seguridad y defensa nacional, así como para la gestión eficiente de los recursos del sector.
4. Otorgar y reconocer derechos, de acuerdo con la normativa específica.
5. Sancionar, fiscalizar y ejecutar coactivamente en el ámbito de su competencia.
6. Dirigir, coordinar y ejecutar la política de movilización nacional.
7. Proponer políticas para la participación del sector defensa en los sistemas de vigilancia y protección amazónico y nacional, y del ambiente.
8. Formular la política de producción, coproducción, transferencias tecnológicas y compensaciones industriales, de acuerdo a las propuestas que formulen las instituciones armadas.

En términos más detallados, el artículo 6° establece treinta funciones específicas que abarcan diversos ámbitos del accionar gubernamental. Las funciones definidas son: 1) formular, ejecutar y supervisar, en coordinación con la Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional, la Política de seguridad y defensa nacional en el campo militar; 2) participar como componente del Sistema de Defensa Nacional; 3) participar en el planeamiento estratégico integral de la seguridad y defensa nacional, en la formulación de la Directiva de seguridad y defensa nacional y en la movilización nacional; 4) cumplir y

hacer cumplir el marco normativo en materia de seguridad y defensa nacional en el ámbito de su competencia, ejerciendo la potestad sancionadora y de ejecución coactiva correspondiente; 5) formular, actualizar y difundir la Doctrina de seguridad y defensa nacional; 6) participar en el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres; 7) promover el fortalecimiento de las relaciones internacionales en materia de seguridad y defensa nacional, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores; 8) desarrollar planes especiales, acciones estratégicas y acciones cívicas para la pacificación y coadyuvar en el desarrollo de las zonas de emergencia, fronterizas y áreas críticas; 9) fortalecer y asegurar las capacidades de las Fuerzas Armadas en condiciones de operatividad y eficiencia; 10) priorizar la convergencia e interoperabilidad de las Fuerzas Armadas; 11) realizar las gestiones necesarias para garantizar la adecuada infraestructura y logística militar para las acciones y operaciones; 12) supervisar el funcionamiento de la Agencia de Compras de las Fuerzas Armadas, así como el cumplimiento del Plan estratégico; 13) promover el desarrollo de la industria militar con tecnología moderna; 14) incentivar la investigación y desarrollo tecnológico; 15) promover y coordinar con el Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE) las políticas para la actividad empresarial; 16) velar que las actividades de las empresas y organismos públicos del sector respondan a las exigencias de ejecución de los planes estratégicos, para el mantenimiento de la capacidad operativa de las Fuerzas Armadas y necesidades propias de la seguridad y defensa nacional; 17) establecer los lineamientos educativos de las Fuerzas Armadas, órganos académicos y organismos públicos adscritos al Ministerio de Defensa; así como desarrollar programas de educación conjunta y otros de preparación para la defensa y el desarrollo; 18) promover la capacitación y entrenamiento permanente del personal militar y, en especial, en aspectos de alta especialización militar; 19) establecer la enseñanza de cursos obligatorios sobre derechos fundamentales y procesos constitucionales en los centros de formación del sector; 20) promover el intercambio en el ámbito internacional para la educación del personal militar de las instituciones armadas; 21) coordinar la defensa jurídica de las entidades del sector defensa; 22) asumir la defensa del personal militar sometido a investigaciones o procesos judiciales como consecuencia del ejercicio de sus

funciones; 23) regular, fomentar y orientar la participación del sector defensa en el desarrollo socioeconómico del país, de acuerdo a sus competencias y a la normatividad vigente; 24) participar en los sistemas administrativos y funcionales que integra de acuerdo con la normativa sobre la materia; 25) contribuir a la consolidación y mantenimiento de la paz internacional; 26) suscribir convenios nacionales e internaciones en el ámbito de su competencia, de acuerdo a la normatividad vigente; 27) formular los lineamientos del sector en materia de cooperación internacional; 28) velar por los programas de bienestar del personal militar y civil del Ministerio de Defensa; 29) cooperar en la ejecución de la política de Estado en la Antártida; y 30) promover iniciativas y participación multisectorial para la proyección y desarrollo del sistema aeroespacial peruano.

LA POLÍTICA DE SEGURIDAD Y DEFENSA

La Constitución peruana de 1993 establece que el fin supremo de la sociedad y el Estado son la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad. En adición, refiere que son deberes primordiales del Estado defender la soberanía nacional, garantizar la plena vigencia de los derechos humanos, proteger a la población de las amenazas contra su seguridad, promover el bienestar general, sobre la base de la justicia, el desarrollo integral y equilibrado de la Nación, así como garantizar la seguridad mediante el Sistema de Defensa Nacional³.

Como se mencionó en el apartado precedente, al final del gobierno de Fujimori (1990-2000), las Fuerzas Armadas habían caído en un gran descrédito. Su relación con el asesor de inteligencia del régimen, así como con el propio Fujimori, las afectaron gravemente tanto en el orden interno como en su reputación. Tras el régimen transitorio del presidente Valentín Paniagua y la asunción del presidente Alejandro Toledo en 2001, vieron disminuido su papel y ello tuvo impacto incluso en el nivel de preparación y mantenimiento

3 Contenido en la sección Antecedentes de la política de seguridad y defensa, aprobada por medio del decreto supremo 012-2017-DE y publicada en el Diario Oficial El Peruano el 22 de diciembre de 2017.

de la fuerza, toda vez que se hizo un recorte importante en su presupuesto, del cual se recuperó lentamente (ver siguiente sección para más detalle).

En este periodo también se produjeron diversos acuerdos, normas y políticas. El mayor golpe de timón se produjo en el periodo 2002-2007, cuando se convocó a diversos grupos para analizar el rol del Ministerio de Defensa y en especial de las FFAA,. Así, en 2002 en el Foro del acuerdo nacional se acordó, por medio de la *Novena política*, mantener una Política de seguridad nacional que garantice la independencia, la soberanía, la integridad territorial y la salvaguarda de los intereses nacionales. El Foro del acuerdo nacional señaló que la seguridad involucra la participación de toda la sociedad en los órganos que dirigen el Estado, y en especial a las Fuerzas Armadas, en el marco de la Constitución y las leyes. Asimismo, asumió el compromiso de prevenir y afrontar cualquier amenaza externa o interna que ponga en peligro la paz social, la seguridad integral y el bienestar general. Entre otros objetivos, el Acuerdo nacional consideró clave garantizar la plena operatividad de las Fuerzas Armadas, orientada a la disuasión, defensa y prevención de conflictos, así como al mantenimiento de la paz. Por otro lado, señaló la importancia de su participación en la protección de la Antártida, el medio ambiente, el desarrollo de la Amazonia y la integración nacional, así como una coordinación entre el Sistema de defensa nacional y la política exterior, para la definición y defensa de los intereses permanentes del Estado.

La Novena política del Acuerdo nacional dio pie a la aprobación por parte del Consejo de Defensa Nacional de la Política del Estado para la defensa y la seguridad nacional por medio del decreto supremo 001-B-2004-DE-SG⁴, que fijó como objetivo principal la permanencia y continuidad de la nación, del Estado y del territorio en un marco de paz y seguridad. En materia de defensa, señaló cinco objetivos:

1. El mantenimiento de la independencia, soberanía, integridad territorial y defensa de los intereses nacionales.
2. El fortalecimiento del sistema político democrático.

4 Publicado en el Diario Oficial El Peruano el 15 de enero de 2004.

3. La generación de condiciones económico-estratégicas que aseguren la paz, la integración y la prosperidad.
4. El fortalecimiento de la conciencia e identidad nacional.
5. La protección y promoción de los intereses nacionales en el ámbito internacional.

Cabe mencionar que hasta entonces, las políticas en materia de seguridad y defensa recibían la clasificación de secreta pero, como una forma de promover la transparencia y la confianza, fue publicada en el Libro blanco de la defensa que salió a la luz en 2005⁵.

En 2007 se aprobó la ley orgánica del poder ejecutivo (ley 29158), la cual obligó a todos los sectores y niveles de gobierno a hacer cambios en sus normas de organización y funciones: uniformizó las definiciones y los contenidos de las políticas de gobierno, clasificándolas en nacionales y sectoriales. En adición, estableció que estas consideraran los intereses generales del Estado y la diversidad de las realidades regionales y locales, concordando con el carácter unitario y descentralizado del gobierno de la República.

Más adelante, en 2011, se aprobó el Plan estratégico de desarrollo nacional-Plan bicentenario (CEPLAN, 2011) el cual incorporó como prioridad en el eje de *Estado y gobernabilidad, la operatividad y eficacia del Sistema de seguridad y defensa nacional* y determinó como lineamientos de política en materia de seguridad y defensa nacional los siguientes objetivos (CEPLAN, 2011):

1. Garantizar la plena operatividad de unas Fuerzas Armadas orientadas a la disuasión, defensa y prevención de conflictos; así como al mantenimiento de la paz y su proyección internacional en coordinación con la acción diplomática.

5 El Libro blanco de 2005 fue el último en publicarse, aun cuando hubo varios intentos de modificación, el último de ellos durante la gestión del ministro Jorge Nieto en el periodo 2016-2017. Sin embargo, la apertura de la información actual hace que el Libro blanco ya no cumpla el rol de hace algunos años atrás.

2. Impulsar la enseñanza de los conceptos de seguridad nacional en todos los niveles del sistema educativo.
3. Garantizar la presencia del Estado en las zonas susceptibles a la violencia terrorista y al tráfico ilícito de drogas.
4. Proteger y conservar la Antártida, el ambiente, así como el desarrollo de la Amazonia y la integración nacional.
5. Optimizar el funcionamiento del Sistema de seguridad y defensa nacional, para defender los intereses permanentes del Perú.

Además, se fijó otro lineamiento vinculado al fortalecimiento de la seguridad hemisférica y la promoción de una política de paz y seguridad regional, con la finalidad de establecer un sistema de seguridad cooperativa que evite conflictos armados, la reducción del armamentismo para reorientar los recursos a la lucha contra la pobreza, consolidando una zona de paz sudamericana y contribuyendo así a un clima de paz y seguridad mundial (CEPLAN, 2011).

En diciembre de 2012 se promulgó el decreto legislativo 1129⁶. Esta norma reguló el Sistema de defensa nacional, señalando al Consejo de Seguridad y Defensa Nacional (COSEDENA) como el ente rector del sistema. Así, en 2017 el Ministerio de Defensa formuló la Política de seguridad y defensa nacional, de carácter multidimensional, con el objeto de fortalecer el funcionamiento del Sistema de defensa nacional, que fue aprobada por el Consejo de Seguridad y Defensa Nacional⁷ y contiene tres objetivos y veintinueve lineamientos, para orientar la actuación de todos los actores involucrados que interactúan de manera articulada y participativa en las actividades de seguridad y defensa nacional. Entre los objetivos centrales se encuentra garantizar la soberanía, la independencia, la integridad territorial y la protección de los intereses nacionales. El segundo objetivo está relacionado con el conjunto de previsiones

6 Recuperado de <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-legislativo-que-regula-el-sistema-de-defensa-naciona-decreto-legislativo-n-1129-875566-3/>.

7 Recuperado de <https://busquedas.elperuano.pe/download/url/decreto-supremo-que-aprueba-la-politica-de-seguridad-y-defen-decreto-supremo-n-012-2017-de-1600032-1>.

y acciones que el Estado adopta permanentemente para garantizar la estabilidad y el normal funcionamiento de la institucionalidad político-jurídica del Estado. El tercero está relacionado con el desarrollo humano y se dirige a alcanzar niveles de desarrollo sostenible que contribuyan a garantizar la seguridad nacional.

El documento reconoce en los asuntos nacionales la presencia de remanentes terroristas en el Vraem y su relación con organizaciones criminales de la zona, sobre todo las vinculadas al tráfico ilícito de drogas, volviendo prioritario el combate a estas organizaciones. Además, se menciona que la delincuencia común y el crimen organizado han convertido a la seguridad en el principal problema del país, con altos índices de victimización y percepción de inseguridad ciudadana.

La participación en seguridad pública tuvo origen en el decreto legislativo 824 de 1996, que significó que la Fuerza Aérea pudiera hacer interdicción aérea a aeronaves relacionadas con el narcotráfico. Actualmente, la ley 30796 autoriza la participación de las Fuerzas Armadas en la interdicción contra el tráfico ilícito de drogas en zonas declaradas en estado de emergencia. La ley tiene por fin que las Fuerzas Armadas realicen acciones de interdicción terrestre, acuática y aérea contra el tráfico ilícito de drogas en zonas declaradas en estado de emergencia. Fue aprobada en 2017, modificando el decreto legislativo 1241, que contiene las normas que fortalecen la lucha contra el tráfico ilícito de drogas. La ley ha sido objeto de una acción de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, promovida por el Ministerio del Interior al considerar que dicha norma colisiona con sus funciones. Cabe mencionar que desde 2001 el Perú no realiza interdicciones, tras el derribo de un hidroavión de misioneros de Estados Unidos en la selva peruana, incidente que ha sido motivo de tensión con dicho país y sus agencias. Informalmente, se conoce que la no interdicción es una condición del apoyo militar de dicho país al Perú.

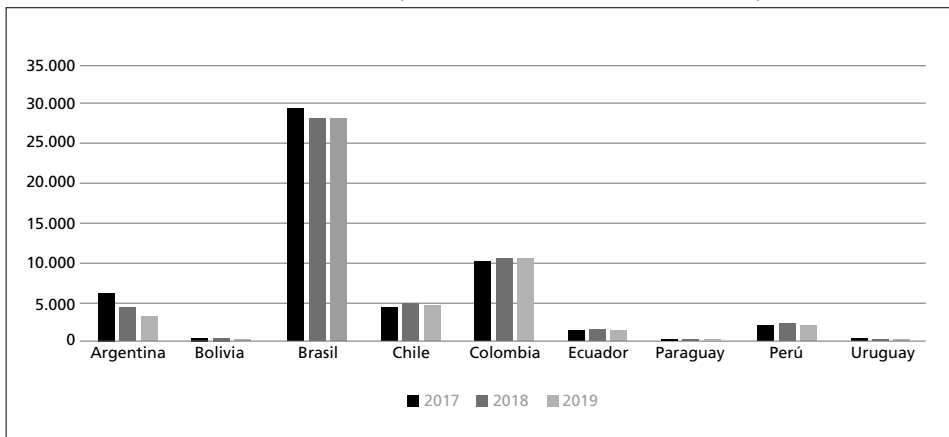
Es importante mencionar que, por normativa, las Fuerzas Armadas del Perú circunscriben su rol en la lucha contra el narcotráfico a dar apoyo operativo a la Policía Nacional y al Ministerio Público (Zevallos, Mujica y Casas, 2019). Este rol se vio modificado con la declaración del estado de emergencia

por medio del decreto supremo 044-2020-PCM. Dada la pandemia de coronavirus, las Fuerzas Armadas cumplen diversos roles para garantizar el control interno y el cumplimiento de las medidas dispuestas por el gobierno (Mars-hessini, 2020). Estos roles pueden ser ordenados en tres: tareas de seguridad y patrullaje en departamentos de distintas ciudades (COFFAA, 2020), vigilancia de fronteras, específicamente con el cierre de la frontera con el Ecuador (*El Telégrafo*, 2020) y apoyo a la población en términos de ayuda humanitaria y salud.

EL PRESUPUESTO MILITAR

Aun cuando el gasto militar en América Latina tiene características diversas de acuerdo con el país, se podría afirmar que, en general, debido a las crisis económicas de los últimos años, los presupuestos en defensa no han aumentado significativamente y en promedio rondan el 1,5% del PIB nacional. De igual forma, los recursos destinados a compras y adquisiciones de tipo militar han disminuido en su importancia en los últimos años. En términos agregados para toda la región, en 2019 el presupuesto regional de la defensa alcanzó un total estimado de 60 mil millones de dólares estadounidenses, aproximadamente el 1,16% del PBI regional (Military Balance, 2020). En este contexto, el

GRÁFICO 5. GASTO EN DEFENSA (MILLONES DE DÓLARES CORRIENTES), 2017-2019



Fuente: elaboración propia con base en Military Balance (2020).

Perú representó 3,2% del total, una leve caída respecto del 3,5% que representaba en 2015. En términos generales, al igual que en el resto de Latinoamérica, en Perú los principales problemas que afectan el desarrollo de las capacidades militares serían los equipos limitados y los inventarios cada vez más viejos, junto con limitaciones económicas (ISS The Military Balance, 2020).

En términos comparativos, en América del Sur Perú representa, en dólares corrientes nominales, el cuarto presupuesto más importante (el quinto de Latinoamérica si incorporamos a México), con un gasto promedio para los últimos tres años de aproximadamente 2.200 millones de dólares promedio por año (gráfico 5). Con relación al PBI, esto implica casi 1 punto porcentual, lo que significa que, en términos relativos, es el sexto país con mayor gasto de defensa en relación con el producto bruto.

Las Fuerzas Armadas del Perú enfrentan las mismas restricciones e inconvenientes que el resto de las de la región. Sin embargo, en términos de comparación temporal 2009-2019, Perú fue uno de los pocos países que duplicó su capacidad en materia de aviones de combate, caza/ataque terrestre y ataque flotas, respecto a 2009, al pasar de treinta y dos a sesenta y siete (Military Balance, 2020). Asimismo, sostiene hoy el inventario de la flota más grande de submarinos de la región (seis en total), superando a Brasil, la potencia militar regional (con el undécimo presupuesto de defensa más importante del mundo). Respecto a los medios aéreos, la falta de fondos ha obstaculizado el reemplazo de antiguas flotas de aviones de combate, motivo por el cual se decidió extender la vida de su flota de F-16 Block 50 más allá de 2040. En términos de capacidades misilísticas de superficie anti-buque, es uno de los seis países de la región que posee Exocet y Otomat (Teseo).

El sector defensa en general fue perdiendo peso relativo en el gasto total del gobierno de la república. Sin perjuicio de esa caída del gasto en términos relativos (pasó de representar el 9,5% en el año 2000 al 4,5% en 2020), en términos absolutos en dólares o en soles, el gasto se ha incrementado (o sostenido) en el peor de los casos, en términos nominales (tabla 1).

Al analizar la composición del gasto presupuestario es importante entender cuánto se destina a gastos corrientes (gastos en salarios del personal, pen-

TABLA 1. PRESUPUESTO SECTOR DEFENSA, 2000-2020

Año	Millones S/*	Millones USD/**	Porcentajes***
2000	3.228	967	9,48
2001	3.486	1.061	9,76
2002	2.496	766	6,86
2003	2.605	772	5,85
2004	2.807	881	6,36
2005	3.937	1.387	7,9
2006	4.098	1.517	7,42
2007	4.061	1.540	5,69
2008	4.710	1.710	5,19
2009	5.758	2.038	5,92
2010	6.146	2.041	5,77
2011	6.035	2.064	5,26
2012	6.997	2.237	5,72
2013	8.412	2.569	6,29
2014	8.549	2.594	5,9
2015	10.766	3.154	7,04
2016	9.009	2.590	5,69
2017	8.683	2.469	4,93
2018	8.498	2.423	4,43
2019	9.315	2.669	4,94
2020	8.914	2.538	4,47

* Presupuesto institucional modificado.

** Tipo de cambio sol/dólar tomado del Banco Mundial (2000-2019). Para 2020, recuperado del Banco Central de Perú.

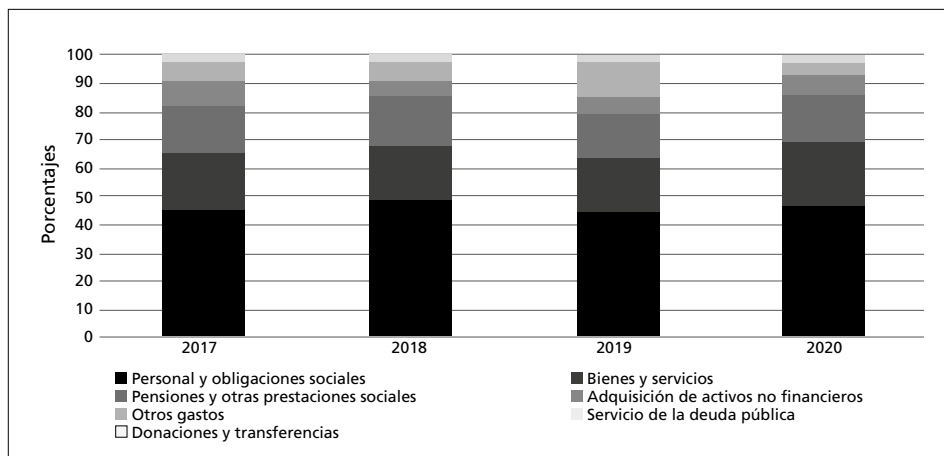
*** Porcentaje del Presupuesto general de la República.

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas del Perú, Presupuesto, consulta amigable.

siones, funcionamiento cotidiano) respecto de los gastos de capital (compra de equipos militares, bienes, infraestructura, etcétera) (gráfico 6).

En el caso de las FFAA, vemos que “Personal y obligaciones sociales” es el componente más importante en los años analizados, destinándose aproximadamente 46% del gasto total: alrededor de \$1.140 millones de dólares promedio por año en los últimos cuatro años. Si a esta cantidad le agregamos lo destinado a “Pensiones y otras prestaciones sociales”, el gasto promedio por año en personal activo y retirado se eleva a 62% del gasto total: aproxi-

**GRÁFICO 6. COMPOSICIÓN DEL GASTO EN DEFENSA POR OBJETO
(MILLONES DE US\$ CORRIENTES) PERÚ, 2017-2019**



Fuente: elaboración propia con base en el Ministerio de Economía y Finanzas del Perú, consulta amigable. Las cifras corresponden al presupuesto ejecutado para 2017, 2018, 2019, y al presupuesto vigente 2020 con corte al 3 de junio de 2020 para las tres Fuerzas Armadas, el Comando Conjunto y el Ministerio de Defensa. El tipo de cambio utilizado para la conversión sol peruano/dólar fue tomado del Banco Central del Perú.

madamente \$1.500 millones de dólares promedio por año. Lo cual significa que ese valor se destina a remunerar el trabajo presente y pasado de las FFAA, (un gasto rígido y estable). El gasto en bienes de capital se ve reflejado en los activos no financieros (la inversión propiamente dicha), donde se canaliza la adquisición de bienes tales como armas, material bélico, comunicaciones, etcétera. Así, el gasto promedio para el periodo 2017-2019 en este rubro representó 7% del total: 176 millones de dólares promedio por año.

En el interior del sector defensa, el Ejército se llevó la mayor cantidad del presupuesto en los últimos años, con más de 29% del gasto total: \$724 millones de dólares. Seguido por la Marina de Guerra con 26% del gasto total (\$635 millones de dólares). Finalmente, la Fuerza Aérea Peruana, que representó en promedio 17% del gasto total: \$418 millones de dólares. En el contexto de un importante gasto en personal, se entiende que el Ejército, la FFAA, con mayor cantidad de dotación, encabece el gasto jurisdiccional.

En términos de fuentes de financiamiento, un porcentaje menor de los gastos de la Defensa se da por el Fondo para las Fuerzas Armadas y Policía Na-

cional, o Fondo de Defensa Nacional, normado por la ley 28455. En los últimos cuatro años, el Fondo ha hecho gastos por US\$389 tanto para adquisición de equipos como para el fideicomiso con el Banco Nación. Estos guarismos tienen correspondencia con lo indicado por Palomino Milla (2019), quien sostiene que, desde su creación y hasta 2018, este fondo ha financiado US\$635 millones del núcleo básico de la defensa. Puede apreciarse que del gasto total anual consolidado del sector defensa, los recursos de este Fondo financian aproximadamente 4% del total (tabla 2).

Este tipo de fondos especiales se encuentra vigente en varios países de la región, tales como Chile y Argentina. El más antiguo es el de Chile (ley 13.196), recientemente derogada y reemplazada en 2019. Por contraposición, uno de los más nuevos es el FONDEF de Argentina, sancionado en 2019. En los tres casos se contempla un porcentaje de la recaudación o ingresos de ciertas fuentes tributarias, generalmente con destino específico a renovar y modernizar material, por fuera del gasto operativo anual. La mayor diferencia entre ellos es si el gasto o ingreso queda registrado en el presupuesto o no, lo que facilita (o complejiza) la rendición de cuenta de los mismos al Congreso y la ciudadanía. En los casos peruano y argentino sí, en el chileno solo el ingreso de la fuente general. En el caso del Perú, el fondo se creó en 2004, con cuatro fuentes:

1. US\$ 25 millones del Tesoro Público.
2. El 20% de las regalías que perciba el gobierno nacional del lote 88 de Camisea en el año 2005 y el 40% a partir de 2006.

TABLA 2. GASTOS FINANCIADOS CON EL FONDO DE DEFENSA NACIONAL, 2017-2020

Concepto	2017	2018	2019	2020
Fondo FFAA, Y PN	299'017.433	348'785.319	339'511.499	376'664.264
% Gasto en Defensa	3%	4%	4%	4%
Millones de US\$	85'032.684	99'458.767	97'281.232	107'250.645

* Gastos por fuente de financiamiento 5 (Recursos determinados), Rubro 18 (Canon y sobrecanon, regalías, rentas de aduanas y participaciones), Tipo de recurso 12: Subcuenta Participación Fondo FFAA, y PN.

3. El 30% de las regalías por la explotación del lote 56 de Camisea a partir de su explotación.
4. Los intereses que generen los ingresos mencionados.

Si bien las Fuerzas Armadas dispusieron que dichos fondos financiaran sus planes de adquisiciones institucionales, en 2007 el Consejo de Seguridad y Defensa Nacional decidió que se destinaran a financiar el Núcleo básico de la defensa, programa que incluyó la adquisición, repotenciación y renovación tecnológica, así como la reparación y el mantenimiento del equipamiento de las Fuerzas Armadas. El Comité que supervisa las adquisiciones fue creado con resolución ministerial 485-2018-DE/SG.

ESCENARIO COVID-19: ¿MILITARIZACIÓN?

El escenario actual, marcado por una crisis profunda sanitaria en Perú, otorgó un espacio de fortalecimiento del rol de las FFAA, en control y orden. De hecho, las carencias de la Policía Nacional en términos de capacidad táctica, estratégica e incluso de personal, dejó el espacio que para las Fuerzas Armadas tomen un rol relevante en el mantenimiento del orden público. La participación puede notarse en operaciones cotidianas de control y seguridad, lo que ha implicado, por ejemplo, que 70% del personal de las Fuerzas Armadas se encuentre desplegado en operaciones y que se haya puesto en uso un tercio de los reservistas del Ejército (Marchessini, 2020).

Este nivel de participación ha generado que se considere un uso permanente de las Fuerzas Armadas para la lucha contra la delincuencia, ante un avance significativo de los hechos delictivos en el último tiempo (Infobae, 2020). Durante el inicio de la pandemia, el entonces ministro de Defensa (posteriormente presidente del Consejo de Ministros) declaró que se encuentra bajo estudio junto con el Ministerio del Interior (Lucidez, 2020). Del mismo modo, algunos congresistas han presentado un proyecto para modificar la Constitución, para que las Fuerzas Armadas trabajen conjuntamente con la Policía (*Perú21*, 2020). Dado el marco legal vigente, para que ello ocurra es necesario la declaración de una zona de emergencia y así las FFAA, puedan intervenir en la seguridad ciudadana junto a la Policía. En ese sentido,

el trabajo en asuntos de seguridad por fuera de la pandemia estaba restringido a la lucha contra el crimen organizado: narcotráfico, minería ilegal y forestal, ocupaciones ilegales, etcétera. Es importante mencionar que algunos exmiembros de la Policía Nacional del Perú de alto rango han mostrado su apoyo, indicando que sería importante que colaboren, especialmente en los puntos calientes del delito⁸.

Sin embargo, algunos exministros del Interior no han ido en esa línea (*Canal21*, 2020), y de hecho sostienen que las Fuerzas Armadas carecen de capacitación y de capacidad operativa para tales fines. Un ejemplo de esto último es la diferencia en cuanto a cómo en Perú los militares no han tenido el control de la Emergencia nacional, como sí lo han hecho en otros países de la región. Esto indicaría que no solo no están preparados para asumir más tareas, sino que políticamente no hay consenso al respecto. Vale la pena destacar que el presidente Alan García (2006-2011) intentó también que las Fuerzas Armadas tomaran tareas de seguridad ciudadana, pero en ese momento no tuvo apoyo del Congreso ni de la opinión pública (*Infobae*, 2020).

Las Fuerzas Armadas del Perú no solo gozan de mayor simpatía popular que la Policía entre la ciudadanía, sino que existe la percepción que tienen mayor poder real efectivo en el plano político-institucional y operativo. Esto significa que podrían contar con un poder de veto real en la arena político-partidaria, tienen injerencia en el proceso de toma de decisión y son un actor en el que el poder Ejecutivo (generalmente débil de apoyo social y de estructura) se busca fortalecer. Si bien suelen ser vistos como más ejecutivos y menos corruptos que la Policía Nacional, suelen tener problemas en este frente. Por ejemplo, recientemente se destapó un escándalo de proporciones por compras sobrevaloradas de productos de prevención de la Covid-19 en el Ejército y Marina del Perú (*Rocca Luna Victoria*, 2020). En ese sentido, se destacan como problemáticas las “contrataciones directas”, como mecanismos

8 <https://rpp.pe/peru/actualidad/coronavirus-en-peru-covid-19-recomiendan-que-fuerzas-armadas-continue-apoyo-a-pnp-en-lucha-contra-delincuencia-tras-cuarentena-noticia-1270722?ref=rpp>

más sensibles a actos de corrupción por sobrevaloración de los bienes a adquirir.

¿Cuál será el camino que tome la militarización de la respuesta ante las crisis de seguridad en Perú? Retomando las dos acepciones teóricas sobre la militarización, se puede constatar que ambos procesos están siendo desarrollados: por un lado la participación abierta de las FFAA, en tareas de patrullaje y vigilancia frente al delito que escapa a las definiciones tradicionales de participación en casos de criminalidad organizada. Por otro, una militarización de la Policía que no solo cuenta con jefes pertenecientes a las Fuerzas Armadas, sino que consolida una organización y retórica vinculada a la lucha contra las drogas, contra el delito, más que de prevención y control.

Todo parece indicar que la pospandemia en Perú será mucho más grave en términos de sus consecuencias sociales y económicas que en otros países de la región. El terreno estará más que fértil para el desarrollo de economías y mercados ilegales, la consolidación de redes informales y criminales y el evidente debilitamiento institucional. Contrario a las respuestas de los expertos entrevistados, todo parece indicar que en este escenario las FFAA, tendrán un rol cada vez mayor.

El fin de la Revolución Democrática. Cambios y continuidades en las relaciones cívico-militares en Bolivia

AGOSTINA DASSO MARTORELL

INTRODUCCIÓN¹

Las relaciones cívico-militares de la última década y media en Bolivia pueden entenderse a partir de dos contrapuntos: el cambio (o no) en su rol antes y después de la llegada de Evo Morales (2006-2019) al poder y los sucesos que decantaron a partir de octubre de 2019. Este trabajo señala cómo el primer contrapunto contribuyó al segundo y se propone retratar los pasos en falso que dio el gobierno del Movimiento al Socialismo (MAS) en materia de defensa, más precisamente, en la baja institucionalización del control civil. Se sostendrá que la relación poco institucionalizada pero altamente personalista de Morales con los uniformados permitió a estos mantener elevados niveles de discreción y autonomía que resultaron ser riesgosos para la estabilidad del gobierno.

Evo Morales se impulsaba hacia su cuarto mandato consecutivo. Tras las reformas constitucionales, el entonces presidente logró convencer a los tribunales de que su primer mandato quedaba por fuera de las nuevas disposiciones, lo que le permitió conseguir su tercera presidencia. En 2016 convocó

1 Agradezco a Rut Diamint, Ariel G. Dasso, Sofía Zamparo y Juan Manuel Menéndez por sus valiosos aportes, comentarios y observaciones. Los errores son propios.

a un referéndum para que el pueblo boliviano lo habilitara a presentarse a elecciones nuevamente y, así, gobernar por cuarta vez consecutiva. Aunque la ciudadanía lo rechazó, el Tribunal Constitucional dictaminó que no permitir que Morales se presentase a elecciones era una violación a sus derechos humanos. Así, logró postularse una vez más a la presidencia. La maniobra para desconocer el referéndum de 2016 y las irregularidades del proceso electoral del 20 de octubre de 2019 decantaron en una movilización social radicalizada y un motín policial.

El 10 de noviembre de 2019, Williams Kaliman, el jefe de mando militar, envió una carta a Morales sugiriéndole dimitir para calmar la violencia que se desataba en las calles. Acorde a la sucesión de los hechos, la renuncia se produjo inmediatamente después de este pedido, permitiendo inferir que, finalmente, el presidente había perdido el apoyo de sus antiguas aliadas, las Fuerzas Armadas. Es posible afirmar que la salida de Morales no fue resultado de un plan del poder militar sino que fue motivada, en primera instancia, por un levantamiento masivo de sectores urbanos y de clase media que paralizó el país y fortaleció a sectores de la oposición.

Los análisis posteriores oscilaron entre describir los eventos como producto de una “revolución popular” o un “golpe de Estado”. La simpleza de ambas aseveraciones no ahonda en las causas y consecuencias del desenlace y no puede entenderse aparte de las relaciones entre civiles y militares más allá de la coyuntura. Para comprender el rol de los uniformados en el proceso que devino cuando Morales abandonó Bolivia no es preciso partir únicamente del atisbo de una “sugerencia”.

La literatura existente sobre el rol de los militares en golpes de Estado dice que como las Fuerzas Armadas son una institución sensible a la protección y expansión de sus intereses materiales, esta suele actuar corporativamente en su defensa. La estabilidad democrática se favorece al satisfacer esos intereses, reduciendo la posibilidad de conflicto entre poder civil y poder militar (Battaglino, 2015).

Un rasgo notorio de la cultura política boliviana son los bajos niveles de tolerancia y confianza entre los ciudadanos para resolver los conflictos

por medio de mecanismos de diálogo democráticos. Estas cuestiones, aunque presentes en casi todos los conflictos sociales, son bastante más visibles en las Fuerzas Armadas y de seguridad, que pueden recurrir a la coerción o al uso de la fuerza, a diferencia de otras instituciones del Estado. Esto hace al escenario político boliviano uno de los más tumultuosos e inestables de la región. Desde 1950 han sucedido, a la fecha, cuarenta y un gobiernos y veintitrés intentos de golpe militar, de los cuales once han sido efectivos². La historia de los golpes de Estado no es nueva para el territorio ni para su pueblo.

Como no fueron los militares quienes tomaron el poder por las armas y asumieron el control del gobierno, es preciso analizar qué tipo de relación tenían con el poder político antes de que esto sucediera. Las relaciones entre civiles y militares presentan continuidades pero también cambios. Y aunque Bolivia siga siendo un país con tendencia a los golpes, las figuras militares ya no son quienes impulsan las transformaciones para proteger la Constitución. El apoyo, esta vez, parece ser tácito y logístico. Sin embargo, en ese apoyo reside una de las claves para entender el fracaso de Evo Morales y el éxito del golpe.

Este artículo no pretende explicar todos los factores de la caída de Morales sino preguntarse qué llevó a las Fuerzas Armadas bolivianas a aceptar el golpe, y busca su respuesta en el desarrollo de sus relaciones con el poder civil a partir de un análisis de cambios y continuidades con base en cuatro ejes: la agenda democrática de seguridad, la asignación de nuevas misiones, el tratamiento normativo y la subordinación y el control civil. Se sostiene la hipótesis de que la combinación de la preponderancia política y la baja institucionalización del control civil favorecieron la retención de un margen de autonomía que prescindió del apoyo político a Evo en el momento decisivo.

El trabajo continúa de la siguiente manera: en primer lugar, repasará qué tipo de Fuerzas Armadas encontró Morales cuando llegó al poder y cómo decidió hacerlas parte de su proyecto político; segundo, analizará los cambios y continuidades en los cuatro ejes propuestos durante sus tres mandatos; y por

2 Estos datos fueron tomados del Dataset elaborado por Powell y Thyne, 2011.

último, se expondrán unas conclusiones para comprender cómo la combinación de estos componentes contribuye a la hipótesis propuesta.

DE LA TRANSICIÓN A EVO

Los militares han fungido intermitentemente el poder desde los tiempos de la independencia. A partir de 1964, con el golpe del general René Barrientos, se desató una ola de golpes sucesivos planificados y perpetrados por los uniformados. Con el fin de las dictaduras de Hugo Banzer (1971-1978) y Luis García Meza (1980-1981), el modelo burocrático autoritario se empezó a agotar y en 1982 comenzó la transición hacia la democracia. Este fue un periodo de la historia latinoamericana en el que las Fuerzas Armadas de muchos países se ufanaron de intervenir en la política interna para restaurar el orden y la institucionalidad con un fuerte discurso mesiánico.

La Junta Militar, desprestigiada por sus prácticas represivas y con una fuerte fragmentación corporativa, entregó el poder en 1982. Lo que siguió en la posttransición democrática fueron unas Fuerzas Armadas obligadas a portar una imagen de respeto a la Constitución que –de cualquier forma– no vino acompañada de una clase política dirigente que asumiera una conducción civil adecuada. El proceso de democratización boliviano se limitó a lo que Juan Ramón Quintana denominó “pacto de coexistencia pragmática civil-militar”. Una estrategia que, en lugar de fortalecer su lealtad a la Constitución, solo permitió garantizarle respeto y obediencia militar al gobierno de turno por medio de prácticas prebendales y a cambio de autonomía corporativa (Quintana, 2004).

El pulso del periodo que corre entre 1985 y 2003, mejor conocido como democracia pactada, estuvo mediado por la vigencia de un modelo económico de reformas de mercado. En este contexto comienza a gestarse entre los movimientos sociales la conocida “agenda de octubre de 2003” que reclamaba la nacionalización de los hidrocarburos y la convocatoria a una Asamblea Constituyente. Ese mismo año, una violenta represión de los militares frente a la insurrección popular de *Octubre Negro* llevó al enjuiciamiento del entonces presidente Gonzalo Sánchez de Lozada (2002-2003) y del alto mando militar.

Tanto la agenda de 2003 como el suceso de octubre marcaron un punto de inflexión para la sociedad boliviana y, más aún, para el escenario político, constituyendo así las bases del programa que llevaría a Morales al poder (Stola y Frenkel, 2011). En 2005 otra insurrección popular exigiendo la nacionalización del gas desplazó a Carlos Mesa (2003-2005) de la presidencia. Los militares se dividieron entre un mando tradicionalista y otro ligado al MAS, la base operativa y política de Evo, lo cual permitió que, una vez asumida la presidencia, buena parte de los jóvenes militares respondieran directamente a él.

Hasta ese momento las Fuerzas Armadas habían logrado retener cierta autonomía *de facto* para tutelar los asuntos públicos del Estado boliviano que, al mismo tiempo, detentaba una carencia especial en cuanto al liderazgo civil en los asuntos de defensa. El cuerpo castrense con el cual se encontró Morales estaba poco preparado para ocuparse de posibles amenazas externas. Se abocaba a controlar conflictos sociales ejerciendo un rol policial y político. Las Fuerzas Armadas se encontraban en una situación de crisis identitaria y precariedad material de larga data. Incluso dentro de algunos sectores del masismo se consideraba que las medidas de los gobiernos neoliberales anteriores no habían sido lo suficientemente fuertes como para instalar un tipo de tutelaje contundente.

Desde el comienzo de la gestión, el proyecto de seguridad y defensa de Morales señaló contradicciones. Mientras se postulaba el objetivo de que las normas y la institucionalidad fueran el elemento central para mediar las relaciones entre civiles y militares, también se buscaba involucrarlos directamente en el proyecto político del MAS.

Una de las primeras decisiones de Morales cuando llegó al poder en 2006 fue descabezar a las promociones que esperaban sus ascensos. Esto le permitió imponerse como figura de autoridad frente a ellas y contar con un mando militar renovado que le fuera leal. Evo decidió encaminar un proyecto para recuperar la tradición nacionalista del cuerpo castrense, declarándolo “socialista, antiimperialista y anticapitalista”. Así, las Fuerzas Armadas comenzaron a cambiar su discurso hasta alinearse con la tendencia ideológi-

co-política del nuevo gobierno. Comenzó un proyecto de recuperación de la tradición nacionalista de las Fuerzas Armadas que buscó convertirlas en una pieza central de la construcción del nuevo Estado Plurinacional de Bolivia. Esta revalorización del cuerpo armado le permitió cultivar una base sólida de apoyo que le garantizó a su gobierno una estabilidad que no hubiera sido posible sin esa alianza. De esta manera las instaló, una vez más, en el discurso nacionalista boliviano.

A su vez, se intentó reconvertir una relación entre el pueblo y los militares que el MAS entendía estaba signada por la enemistad y el sometimiento. Poniendo a los militares en el centro de la escena, buscó la unión de la institución con la sociedad. Además, se convirtieron en un actor imprescindible para abordar su proyecto político, incluso en los inicios, reclamando su apoyo en los procesos que justificaron su victoria electoral: la conformación de la Asamblea Constituyente y la nacionalización de los hidrocarburos. Estos dos procesos fueron el puntapié para instalar lo que se conoció como la “revolución democrática” del MAS.

La transformación también acogió medidas simbólicas como la incorporación de la bandera Wiphala a los uniformes militares y el nuevo lema “Patria o muerte. ¡Venceremos!” acompañado por la frase “Subordinación y constancia, viva Bolivia hacia el mar”. Las nuevas Fuerzas Armadas ahora se regían de acuerdo con los conceptos de la descolonización, el antiimperialismo y el anticapitalismo, la protección de la soberanía, la autodeterminación de los pueblos y la protección de los recursos naturales. A esto se sumó un mayor financiamiento en términos de equipamiento y gasto, el otorgamiento de cargos civiles en la administración pública nacional, la gestión de empresas estatales y la creación de la Escuela Antiimperialista.

Recuperando el argumento de Loreta Tellería Escobar (2004), Evo Morales se encontró con unas Fuerzas Armadas con grandes deficiencias en, al menos, cuatro ejes principales. En primer lugar, la ausencia de una agenda democrática de seguridad que permitiera a los militares delimitar sus funciones y orientación en asuntos de paz y seguridad. Segundo, la asignación de nuevos roles como la participación en tareas de orden público, la seguridad

ciudadana y la lucha contra el narcotráfico. Tercero, un tratamiento normativo marginal, ya que durante el periodo de la transición democrática se trató una sola vez el asunto militar promulgando la ley orgánica de las Fuerzas Armadas en 1992. Por último, la ausencia de subordinación militar que, además, favorecía la autonomía de la institución, los privilegios, el manejo de influencias y prácticas de corrupción. En este punto interesa agregar la ausencia de la subordinación militar a las autoridades civiles.

CAMBIOS Y CONTINUIDADES DURANTE EL GOBIERNO DEL MAS

Considerando los cuatro puntos mencionados, en este apartado se repasará si durante los gobiernos de Evo Morales hubo cambios o continuidades. El texto sostendrá que, aun cuando la incorporación al proyecto político del MAS reconvirtió la identidad de las Fuerzas y logró ponerlas en el centro de la escena, los cambios no fueron tan contundentes como podría imaginarse. Si bien la agenda de defensa recobró un lugar importante, lo que motivó a nuevas leyes y más tratamiento normativo (aunque no sustancial), esto no se tradujo en una modernización y profesionalización de las funciones en términos de defensa externa. Por el contrario, incrementó la participación en tareas de seguridad ciudadana y desarrollo nacional. A su vez, a pesar de que se intentó fortalecer el Ministerio de Defensa, no se avanzó lo suficiente en materia de subordinación y control civil. En lugar, prevaleció una relación personalista y directa con el jefe del gobierno. En este sentido, a lo largo del texto se demarcarán cambios en los ejes 1 y 2 y continuidades en los ejes 3 y 4.

Agenda democrática de seguridad

Desde el comienzo de la gestión, como parte del proceso de cambio se incorporó un paradigma de “seguridad integral”. Esto condujo a un aumento de las funciones de las Fuerzas Armadas. Fue el primer ministro de Defensa del MAS, Walker San Miguel, quien determinó que la visión clásica de la seguridad ya no se acomodaba al proyecto boliviano. Esta estaba siendo remplazada por una visión multidimensional que tenía como prioridades de agenda la integración y el desarrollo.

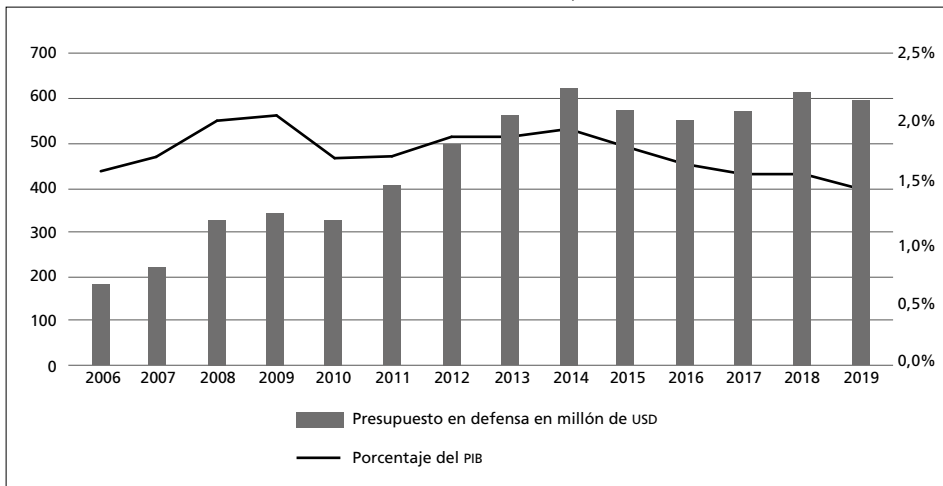
El concepto de “seguridad integral” amplía el ámbito de acción de las Fuerzas Armadas permitiéndoles ocuparse de asuntos estatales, sociales, económicos y ambientales. En este sentido, ocuparse de la defensa del territorio ante una amenaza externa –el rol clásico del cuerpo militar– quedaba relegado a la participación en el desarrollo nacional, la protección de los recursos naturales, la gestión de empresas públicas e incluso la participación en tareas de seguridad ciudadana. De esta manera, las misiones de la defensa se expandieron y diversificaron de tal manera que podían involucrar a los uniformados en cuestiones sociales, económicas y políticas.

El proceso de modernización y equipamiento de la institución comenzó a crecer de manera exponencial, oscilando entre un gasto de 1,5 y 2% del PBI entre 2006 y 2019. El gráfico 1 muestra el aumento en el gasto en defensa en dólares y la inversión con respecto al PBI. El gráfico 2 complementa con el crecimiento del PBI durante estos años. Tal como muestran los gráficos, es importante aclarar que durante este periodo el PBI de Bolivia creció considerablemente. Dado que el gasto militar aumentó como porcentaje del PBI, el gasto en defensa aumentó en términos absolutos.

El objetivo de Morales fue modernizar el instrumento militar y fortalecer su contribución al desarrollo nacional. El primer Plan nacional de desarrollo (2006) partía de una evaluación negativa del sistema de defensa boliviano e identificaba que el sector de la defensa no era capaz de proteger al territorio y a la población dada la ausencia de definición de políticas arrastradas de los gobiernos de la transición democrática. A partir de esos supuestos, se establecía la participación activa en el desarrollo nacional bajo los principios de igualdad, reciprocidad y equidad de género.

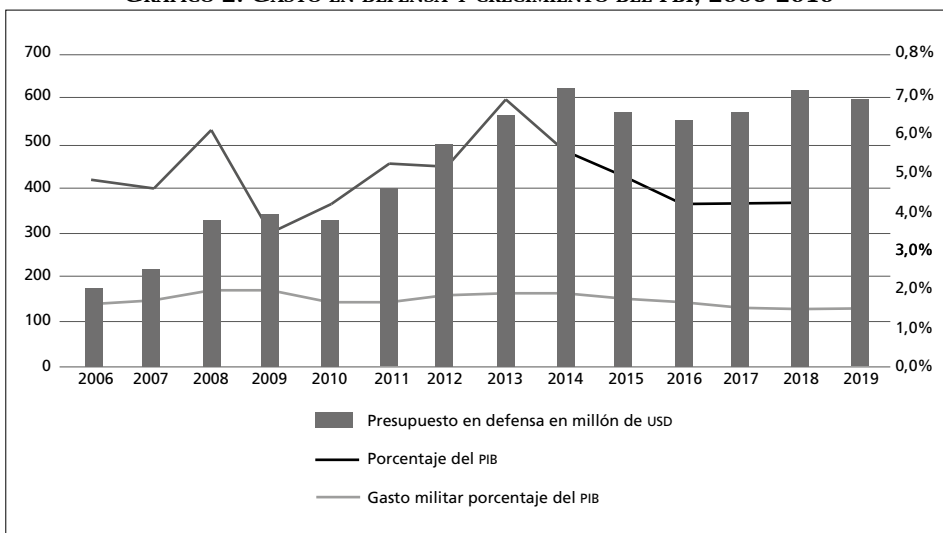
El documento “Bases para la discusión de la doctrina de seguridad y defensa del Estado Plurinacional de Bolivia” (2010) estableció que la doctrina militar debía reflejar los valores del nuevo Estado y de la filosofía Vivir Bien. Esta filosofía asocia la idea de seguridad a la de bienestar y desarrollo, lo que hace que se adopte un enfoque integral y multidimensional de la defensa. Una visión que difumina la línea divisoria entre seguridad interna y externa y no establece una definición clara sobre las posibles amenazas que Bolivia podría enfrentar.

GRÁFICO 1. GASTO EN DEFENSA, 2006-2019



Fuente: elaboración propia con base en datos del SIPRI index.

GRÁFICO 2. GASTO EN DEFENSA Y CRECIMIENTO DEL PBI, 2006-2019



Fuente: elaboración propia con base en datos del SIPRI index y del Banco Mundial.

En cuanto al rediseño de las fuerzas, se crearon siete comandos conjuntos³ que se establecieron en áreas geoestratégicas del país. El rol de estos comandos, si bien ofrecen mayor presencia estatal en el territorio nacional, es combatir el contrabando, la explotación ilegal de los recursos naturales y apoyar a la defensa civil. También se creó la Escuela de Comando y Estado Mayor Conjunto, nuevos puestos militares en las zonas fronterizas y se fortaleció el servicio militar obligatorio. A su vez, se reforzó el Programa de equipamiento y de adquisición de material, adquiriendo nuevos cazas, helicópteros y aviones.

Otra característica de la modernización de las Fuerzas Armadas, además de la renovación del material y el equipamiento bélico, fue la cooperación técnica externa de origen extra-regional. Se establecieron contactos internacionales y acuerdos de cooperación militar con países como Rusia y China (Rocabado Sánchez, 2018). En el continente, las Fuerzas Armadas Bolivianas tuvieron un acercamiento profundo con Venezuela. En 2008 ambos países suscribieron un convenio⁴ de asistencia para ampliar la integración y cooperación técnico-militar involucrando el adiestramiento, la capacitación y la logística en distintos ámbitos. Gracias a este acuerdo, Venezuela prestó asistencia técnica al Sistema Aéreo Boliviano, oficiales bolivianos participaron de los Cursos de Estado Mayor y Venezuela se comprometió a la formación de una Escuela Naval en Bolivia, entre otras actividades. Además, se estableció una misión militar venezolana para construir diversas obras de infraestructura, se donaron helicópteros y millones de dólares en ayuda directa (Garay Vega y Ramos, 2016).

Un último punto importante que cabe destacar es que durante el gobierno del MAS el reclamo marítimo de Bolivia a Chile por una salida libre, útil y soberana al océano Pacífico se estableció como un objetivo nacional permanente. Este objetivo no solo aparece establecido en los dos documentos mencionados sino que también se creó una burocracia administrativa dedica-

3 El Comando Conjunto Andino; del Plata; Central; Amazónico; Mamoré; Chichas; y, por último, el Comando Conjunto Chaco.

4 Este convenio oficializó la asistencia informal que se brindaba desde 2006 (Garay Vega y Ramos, 2016).

da, bajo la dirección de Cancillería y, además, fue establecido como derecho imprescriptible en la Constitución de 2009.

Aunque el fortalecimiento de la institución comenzó a ganarle lealtades, también hubo críticas de la oposición e incluso dentro del mismo gobierno debido al uso e inversión de recursos públicos en ellas en detrimento de otros sectores como la salud y la educación. De cualquier modo, la prevalencia de la agenda de defensa fue una de las principales estrategias de cambio del MAS, que adquirió un rol central en el proyecto político. Esta agenda configuró un cambio de paradigma –el de la seguridad integral– alineado al proyecto de reconstrucción y desarrollo del nuevo Estado. Esta estrategia posibilitó un aumento en el financiamiento y el gasto, así como también una expansión de las funciones de los militares hacia tareas de seguridad interior y de desarrollo nacional. A diferencia de la época de la transición democrática, las Fuerzas Armadas adquirieron un posicionamiento central que habilitó no solo la revalorización de los militares por la sociedad, sino una revitalización identitaria y su reconciliación con el poder político.

Nuevos roles

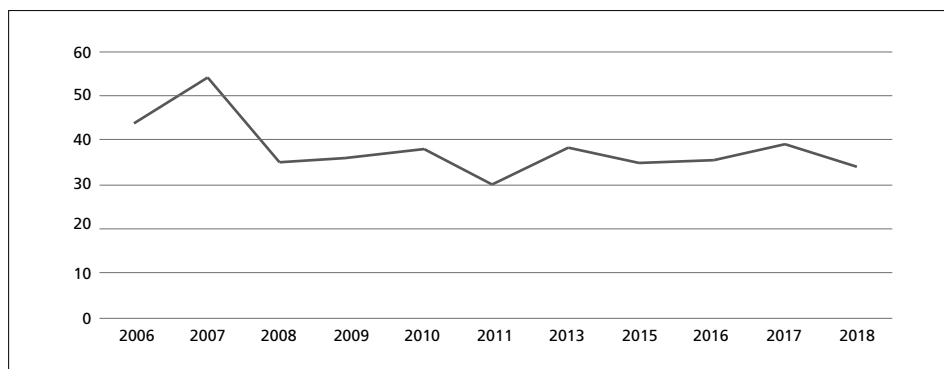
En el marco de su proceso de transformación, las Fuerzas Armadas bolivianas han adquirido nuevas misiones y expandido su ámbito relativo de acción. Entre ellas se encuentra la participación en tareas de seguridad ciudadana debido a los altos niveles de inseguridad y protestas sociales; la participación en el desarrollo productivo de la nación por medio de la Corporación de las Fuerzas Armadas para el Desarrollo Nacional (COFADENA) y el apoyo a la infraestructura productiva nacional; su participación en tareas de apoyo social gracias a su amplia presencia en el territorio, como en el pago de bonos solidarios Juancito Pinto, el subsidio a la vejez Renta dignidad y su participación en programas de alfabetización; la contribución a la política de precios mediante la producción y comercialización de alimentos; y la lucha contra el narcotráfico y seguridad fronteriza.

La vinculación directa de los militares con el desarrollo nacional los ha involucrado en cuestiones que elevan el gasto militar por una razón lógica:

para favorecer el despliegue y el funcionamiento del personal en el territorio, necesariamente, hay que financiarlo. Battaglino (2015) identifica, además, que, al ocupar los militares espacios en la burocracia gubernamental, han podido influir tanto en el diseño como en la implementación de políticas, reorientando recursos en su favor. Así, han logrado retener altos márgenes de autonomía.

Este segundo eje identifica un cambio en los roles y las misiones de los militares con respecto a la transición e, incluso, es uno de los aspectos que más diferencia a las Fuerzas Armadas bolivianas de varios de los gobiernos sudamericanos donde no está permitida su participación en tareas de seguridad interior. La justificación está en que la expansión de las misiones tenía como intención mejorar su relación con la sociedad al involucrarlas directamente en acciones cívicas y de desarrollo nacional que permitieran favorecer la “unión” buscada como parte del proyecto político del MAS. De igual manera, los datos sobre confianza en las Fuerzas Armadas no muestran una mejora sustancial. Si bien la confianza aumentó el primer año de Morales en el poder, disminuyó casi inmediatamente y luego se mantuvo en niveles por debajo del 50% desde 2008 hasta 2018, tal como muestra el gráfico 3.

GRÁFICO 3. CONFIANZA EN LAS FUERZAS ARMADAS BOLIVIANAS, 2006-2011, 2013, 2015-2018



Nota: no hubo registro de datos en 2012 y 2014.

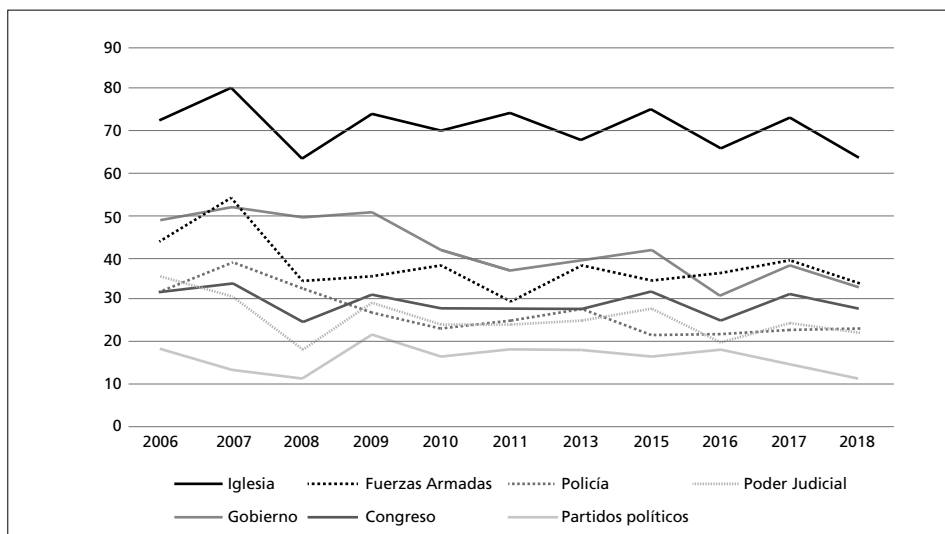
Fuente: elaboración propia con datos de Latinobarómetro.

Sin embargo, al constatar los datos sobre confianza en instituciones en Bolivia durante el mismo periodo de tiempo, es posible observar que las Fuerzas Armadas son la tercera institución mejor valorada en el país. Incluso, desde 2011 la sociedad viene aumentando su confianza en las Fuerzas Armadas relativamente más que en el gobierno de turno, tal como muestra el gráfico 4.

Aun cuando es posible que este primer objetivo se haya logrado, no ha habido un aumento significativo en la confianza. Una posible explicación es que ha sido en detrimento de instalar un control civil sólido siendo que no ha venido acompañado de la implementación de canales formales de relacionamiento.

Bolivia es uno de los países de la región que más ha involucrado a las Fuerzas Armadas en tareas de desarrollo nacional, expandiendo sus roles más allá de lo que es considerado tradicional o clásico. Son acciones que, por un lado, fueron intención explícita del proyecto político del nuevo gobierno y

GRÁFICO 4. CONFIANZA EN INSTITUCIONES DE GOBIERNO EN BOLIVIA, 2006-2011, 2013, 2015-2018



Nota: no hubo registro de datos en 2012 y 2014.

Fuente: elaboración propia con datos de Latinobarómetro.

que, por otro, permiten a estados que tienen instituciones débiles llegar a partes de su territorio que de otra manera no podrían. La estructura, la educación, la cadena de mando y la operatividad son una marca característica de la institución militar que le garantiza al Estado orden en espacios donde otras instituciones no lo tienen. En definitiva, al ejercer facultades que van más allá de la tradición militar, las Fuerzas Armadas avasallan roles que deberían ser civiles, permitiéndoles detentar un poder que puede ser propicio si pretenden distanciarse del gobierno de turno.

Tratamiento normativo

Durante su primer mandato Evo Morales buscó afianzar su relación con las Fuerzas Armadas de manera informal, extendiendo las prácticas de privilegios y prebendas heredadas de la transición democrática. Luego de la victoria para su segundo mandato comenzó una serie de reformas institucionales en materia de defensa alineadas a la nueva agenda, que buscaban un mayor protagonismo de los militares en la construcción del proyecto político.

Desde la transición a la democracia el tratamiento normativo sobre las cuestiones de defensa nacional fue relativamente marginal. Como se ha mencionado anteriormente, antes de la llegada de Evo al poder la única norma que había promulgado el Congreso era la ley orgánica de las Fuerzas Armadas en 1992, vigente hasta el día de hoy. Esta norma estableció su misión fundamental como conservadoras de la independencia y la soberanía nacional. También incorporó la cooperación en el desarrollo integral del país, pero fue con la llegada de Evo que realmente se les imprimió una orientación hacia tareas de desarrollo.

La ley orgánica estableció el Comando en Jefe de las Fuerzas Armadas bajo dependencia directa del presidente de la Nación, cuyo titular tiene rango de ministro de Estado y solo recibe órdenes del presidente de la República. Además, tiene a su cargo el diseño y la elaboración de los planes junto a la formulación de la doctrina militar. El ministro de Defensa, que funciona como la autoridad representante en lo legal y administrativo, está excluido de la mayoría de las decisiones relativas a la defensa. Asimismo, el ministro puede

ser una figura civil pero no así los subsecretarios de Defensa, Aeronáutica y Fuerza Naval, que deben tener carácter de oficiales militares.

A diferencia de otros países de la región que en sus constituciones definen de manera taxativa el no involucramiento de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad interior, la política de defensa boliviana compromete explícitamente a los militares en tareas de seguridad tanto externa como interna. A su vez, la nueva Constitución vigente desde 2009 define a Bolivia como un Estado pacifista, promotor de la cultura, de la paz y de la cooperación entre pueblos; rechaza la guerra como instrumento de solución de conflictos y se reserva recurrir a la legítima defensa si es agredida. En específico, la relación del cuerpo militar con la Pacha Mama, la implementación de la cosmovisión indígena y la filosofía del Vivir Bien adquieren un eje central en su identidad y el desarrollo del Estado.

Esta Constitución mantiene la estructura y la misión tradicional de las fuerzas en el caso de la defensa del territorio y seguridad del Estado, pero actualiza también el marco constitucional y el rol que cumplen. Para ser más precisos, en su artículo 244 le asigna a las Fuerzas Armadas la misión de “defender y conservar la independencia, seguridad y estabilidad del Estado, su honor y su soberanía; asegurar el imperio de la Constitución, garantizar la estabilidad del gobierno legalmente constituido y participar en el desarrollo integral del país”. De esta manera, se buscó extender el rol de las Fuerzas Armadas más allá del tradicional o clásico. Están habilitadas a ocuparse de cuestiones internas relacionadas a la estabilidad política y el desarrollo nacional. Asimismo, la Constitución declara el derecho irrenunciable sobre el acceso al océano Pacífico y los intereses marítimos, fluviales y lacustres, donde la Armada tiene un papel esencial.

El documento “Bases para la discusión de la doctrina de seguridad y defensa” de 2010, fijó entre sus objetivos la seguridad y defensa integral. De aquí se desprende, justamente, el anteproyecto de ley de seguridad y defensa integral. La protección del territorio y de la población, la defensa de los recursos naturales de carácter estratégico ante amenazas de índole externa e interna y la reivindicación marítima de la soberanía pasaron a ser objetivos destacados

de la Política de defensa del Estado. El documento buscó promover iniciativas para optimizar la estructura operativa conjunta y el despliegue estratégico, fomentar la cultura del respeto de los derechos humanos, constituir a las Fuerzas Armadas en garantes de la democracia y la institucionalidad en el Estado y fortalecer el sistema de Defensa Civil. Sin embargo, estos objetivos se mantienen dentro de los planes militares y no han adquirido capacidad normativa alguna dado que el anteproyecto aún no ha sido revisado por el Congreso.

De la misma manera que la ley antes mencionada, varios anteproyectos presentados en 2010⁵ siguen en la Asamblea, sin avances concretos para su aprobación. Entre estos proyectos se encuentra la revisión de una nueva ley orgánica y la ley del Fondo de defensa, que aún no han sido tratadas por el legislativo. Vale una aclaración y es que estas leyes fueron presentadas en coordinación con el Comando en Jefe de las Fuerzas Armadas.

Con respecto a la incorporación inclusiva de indígenas, mujeres⁶ y comunidad LGBTQ, si bien es posible detectar avances y cambios con respecto a políticas previas, es posible evidenciar que, hasta el momento y en esta materia, han sido solo palabras en papel. En 1979 se convocó por primera vez oficialmente a las mujeres al Colegio Militar y fueron incorporadas al Ejército como oficiales de armas. Sin embargo, la ley orgánica fue la que especificó la incorporación de la mujer a las Fuerzas Armadas con los mismos derechos y obligaciones que les otorga a los varones.

5 Caben algunas excepciones que, de igual manera, no cambian el panorama. En 2013 se sancionó la ley de armas y en 2014 la ley de seguridad y defensa del espacio aéreo.

6 Los primeros registros de participación de las mujeres en las Fuerzas Armadas en Bolivia se remontan al siglo XIX y al legado de Juana Azurduy, la “heroica amazona de la grande guerra”. Durante la guerra del Pacífico y los primeros años de la República, las *rabonas* o *mujeres vivanderas*, como se las conocía, acompañaban a los soldados al final de las caravanas militares. Durante la guerra del Chaco tuvieron la oportunidad de participar en el ejército en tareas de sanidad, evacuación y administración hospitalaria. En 1950 se las incorporó como empleadas públicas.

En 2012, el Ministerio de Defensa del Estado Plurinacional de Bolivia publicó un documento de trabajo titulado “Mujeres y FF. AA. en el Estado Plurinacional de Bolivia”, donde el ministro Rubén Saavedra Soto reconoció que, aun cuando se cuenta con pocas oficiales, suboficiales y sargentos, la integración de las mujeres en las Fuerzas Armadas es parte de la política de Estado de Bolivia, adherente a las normativas internacionales y a la Declaración universal de los derechos humanos. Según datos del *Atlas comparativo* de RESDAL (2016), a fines de 2015 una mujer llegó por primera vez al grado de general de Ejército. Del total de las Fuerzas Armadas, 2% son mujeres (en el Ejército 2%, en la Armada 1% y en la Fuerza Aérea, 2%). A su vez, el *Atlas comparativo* de 2014 estima que entre 2006 y 2013 hubo un aumento, del 0,3% al 2%, de mujeres en el cuerpo castrense.

Siguiendo con los paradigmas del Vivir Bien, la multiculturalidad y la inclusión, Bolivia avanzó con acciones para incluir a la población indígena. Es notorio que, a pesar de sus reivindicaciones sobre la igualdad de oportunidades dentro de las Fuerzas Armadas, una revuelta de 2014 conocida como “la rebelión de los suboficiales” demostró lo lejos que estaba la institución de garantizar un tratamiento equitativo. El reclamo giró en torno a la modificación de la ley orgánica y a denunciar prácticas discriminatorias a sargentos y suboficiales, la mayoría de origen indígena. Las protestas terminaron con la baja de setecientos uniformados e instalaron en agenda la revisión de una ley vigente desde 1992 y que aún no ha sido modificada.

A pesar de los esfuerzos que se han declarado en el papel, la inclusión y la presencia de mujeres, indígenas y personas del colectivo LGBTQ en las Fuerzas Armadas de Bolivia no es sustancial. Sin ir más lejos, en 2013 el Ministerio de Defensa se pronunció en contra de conceder cupos para miembros del movimiento LGBTQ. La política de Bolivia ha relegado el enfoque de género a la hetero-normatividad. Actualmente no se emprenden políticas de acción afirmativa ni normativas institucionales, lo que pone en evidencia que la ausencia de una presencia equitativa de hombres y mujeres, sumado a las declaraciones del Ministerio de Defensa y el trato discriminatorio a población indígena en el ámbito de la guerra y la militarización, revelan tanto exclusión como omisión en las disposiciones.

Si bien ha habido avances y cambios con respecto al tratamiento institucional de los militares, en lo normativo ha sido relativamente marginal. En cuanto a lo jurídico, solo la Constitución parece establecer una diferencia explícita. Los planes de desarrollo, de inclusión y las bases para la discusión de la doctrina no vinieron acompañados de mecanismos legales, y si lo fueron, esos mecanismos aún no están en funcionamiento. La extensión del rol de las Fuerzas Armadas, la dependencia directa del presidente, la limitación del ministro de Defensa para conducir la política de defensa y las facultades del comandante en jefe han sido perpetuadas por un tratamiento normativo escaso y la vigencia de una ley orgánica que antecede la creación del “nuevo Estado” y soslaya el papel del Ministerio de Defensa en materia de conducción civil, al mismo tiempo que obstaculiza la incorporación de mujeres y la inclusión sin discriminación.

Subordinación militar y fortalecimiento del control civil

Según Huntington (1997), se ejerce un control vertical sobre la institución militar cuando se establece un órgano de autoridad civil que medie la relación entre los uniformados y el presidente. Ese órgano es, habitualmente, un Ministerio de Defensa que tiene como principal objetivo garantizar la conducción civil de la agenda de defensa y las Fuerzas Armadas. La institucionalidad y fortaleza de este ministerio es un indicador clave para entender el grado de consolidación democrática de un país. Los mecanismos de institucionalización tienen el objetivo expreso de evitar cualquier tipo de relación informal que le permita a los militares mantener autonomía y espacios propios de poder. La conducción del ministerio podrá considerarse objetiva o efectiva cuando se alcance un nivel de profesionalismo militar no solo en la distribución del poder entre civiles y militares sino también en su relacionamiento por medio de canales institucionales formales. Habiendo acordado estos preceptos, cabe preguntarse hasta qué punto ha avanzado Bolivia.

Como se mencionó en el apartado anterior, la ley orgánica establece que el presidente es quien gestiona la defensa, coordinando lo administrativo por medio del Ministerio de Defensa y lo técnico del comandante en jefe que proviene del cuerpo castrense y posee rango de ministro. De esta manera,

el órgano considerado primordial e imprescindible para garantizar el funcionamiento democrático de la defensa no tiene autoridad sobre las Fuerzas Armadas.

En efecto, la ausencia de canales institucionales que establezcan normas impersonales de control civil sobre el aparato militar es una carencia palpable en Bolivia. Tal como sucedía en el periodo de transición democrática, el gobierno de Evo Morales continuó una relación informal con los militares. Se buscó la contención de las Fuerzas Armadas mediante el otorgamiento de beneficios y privilegios como el reconocimiento público de que no habían sido los culpables de los actos de la dictadura, justificándolos con el argumento según el cual se habían limitado a obedecer órdenes civiles e imperialistas. Esta es una de las razones por las cuales ha sido difícil avanzar en cuestiones de reparación a víctimas y procesos de memoria, verdad y justicia en Bolivia. Una política que distancia a Evo de muchos de sus correligionarios progresistas del continente.

Las reivindicaciones históricas y la integración de los militares al proyecto político permitieron dejar atrás el abandono de una institución que durante algunos años perdió su identidad y su rol en la sociedad. Entre las principales acciones hubo aumentos salariales, mejoras en las instalaciones de los recintos militares, obras de remodelación, edificación de nuevas unidades de frontera, centros de estudio, adquisición de equipamiento y unidades sanitarias. Los militares también tuvieron un papel importante en la agenda económica y social, así como en la participación en el desarrollo de infraestructura. El problema más sensible de su participación en estas cuestiones fue la rentabilidad de los emprendimientos empresariales dirigidos por los militares. No solo revelaron dificultades para dirigir esos emprendimientos sino que, además, se presentaron casos de corrupción⁷.

7 Un primer caso, “Barcazas chinas/Empresa Naviera Boliviana-ENABOL”, involucró la compra fraudulenta de dieciséis barcazas y dos empujadores. El segundo caso, “cemento asfáltico”, involucró el incumplimiento de contratos y conducta antieconómica. Un tercer caso sobre la quiebra de la Empresa de Construcciones del Ejército, en el que varios oficiales fueron acusados de incumplimiento de contratos, malversación de fondos y enriquecimiento ilícito (Rocabado Sánchez, 2018).

La cooptación partidaria y el prebendalismo eran una práctica habitual de la transición democrática que no parece haber cambiado del todo. El empleo de mecanismos informales y acuerdos tácitos de conveniencia mutua le garantizaron a Morales equilibrio y estabilidad gubernamental pero vinieron acompañados de limitaciones como el impedimento de la institucionalización de la supremacía civil en las relaciones civiles y militares. Mantener este tipo de relación no es algo poco común en países cuya burocracia institucional no logra colmar las necesidades de todo el territorio.

Interesa hacer hincapié en este punto ya que instalar este tipo de vínculo entre gobierno y aparato institucional, aunque parezca necesario, también es peligroso, y ha puesto a las Fuerzas Armadas Bolivianas en una posición de relativa autonomía con capacidades para derrocar un gobierno o, cuando menos, garantizar un golpe (Stola y Frenkel, 2011). La relación entre ejecutivo y Fuerzas Armadas corrió en detrimento de la instalación de canales formales de control civil, aparentando que no podría haber uno sin el otro. Sin embargo, es en estas continuidades con las prácticas habituales de la transición que se identifica la baja institucionalización como el detonante clave para entender la posición de los militares frente al golpe. Es, precisamente, lo que les permitió retener autonomía y cuotas de poder que, al momento de decidir, les garantizaron cierto margen de maniobra para quitarle el apoyo al antiguo caudillo.

ES UNA TRAMPA: EL FIN DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA EN RETROSPECTIVA

Las Fuerzas Armadas fueron el aliado principal del gobierno de Morales para llevar adelante su proceso político, lo que le permitió desarrollar cambios radicales en línea con su proyecto democrático. Habiendo repasado los cambios y las continuidades en los cuatro ejes de análisis: agenda democrática de seguridad; nuevos roles; tratamiento normativo; y subordinación y control civil, es posible apuntar algunas conclusiones. En primer lugar, los cambios proponen que el MAS le otorgó un papel central a la agenda de la defensa en Bolivia, proveyéndole una alta relevancia a las Fuerzas Armadas al ubicarlas en el centro de su proyecto político y expandiendo sus misiones. Segundo, las continuidades en las relaciones informales entre civiles y militares por medio

de privilegios y beneficios y el escaso tratamiento institucional normativo para formalizar los canales de relacionamiento han permitido que los militares retengan autonomía y poder político.

Battaglino (2015) habla de una coexistencia pacífica exitosa entre los gobiernos de la nueva izquierda latinoamericana –de la cual el de Morales formaba parte– y los militares. Gobiernos, que, anteriormente, mantenían relaciones conflictivas con los uniformados. Al posicionar los programas de defensa en un área de relevancia política, los gobiernos progresistas lograron cambiar la lógica de relacionamiento y poder que antaño mantenían con los militares, encontrando estabilidad. Sin embargo, los acontecimientos desatados en Bolivia en 2019 parecen refutar sus conclusiones. No bastó con posicionar la agenda de defensa en un lugar central ni con afianzar una alianza por medio de relaciones personales y directas. El golpe sucedió igual. Las relaciones entre civiles y militares en la región han cambiado, así como la lógica de poder. La fórmula de Battaglino de coexistencia pacífica parece ya no tener vigencia en el caso de Bolivia. La estabilidad democrática tiende a agotarse.

La debilidad estructural del Estado se postula como uno de los factores principales en el obstáculo de institucionalización de las Fuerzas Armadas y su relacionamiento con el poder civil y puede llevar a que terminen siendo actores centrales en el juego político. La política de incorporación de las Fuerzas Armadas al desarrollo nacional buscó legitimidad social, encontró cotas altas de popularidad relativas y justificó su papel en la seguridad interior. Este juego terminó siendo contraproducente, proporcionando márgenes de autonomía política y legitimidad inversamente proporcionales al liderazgo civil.

La nueva Constitución marcó un punto de bifurcación en la relación de las Fuerzas Armadas con el proyecto político del MAS, las bases del nuevo Estado y su relación con el pueblo. Sin embargo, ni la reforma constitucional ni las doctrinas o planes de trabajo posteriores institucionalizaron un marco normativo que pudiera avanzar en la reforma integral del sector. El gobierno del MAS tardó demasiado en avanzar en reformas integrales y no modificó ni la ley orgánica ni la ley de seguridad y defensa integral. En una institución

donde la estructura jerárquica, tradicionalmente discriminadora y adversa al cambio, la conducción de reformas institucionales no solo es un reto sino que puede convertirse en una contienda política.

Desde noviembre de 2019 Bolivia se encuentra conducida por un gobierno no electo por el voto popular que, tras posponer los comicios tres veces con el argumento de las dificultades que apremiaba la pandemia de la Covid-19, finalmente llamó a elecciones libres y transparentes. El 18 de octubre de 2020, tras idas y venidas, Luis Arce, el candidato del MAS impulsado por Evo Morales –imposibilitado de presentarse– ganó la elección en primera vuelta con más del 50% de los votos.

El camino fue desafiante y suscitó dudas de si efectivamente Bolivia podría salir de su encrucijada y retornar a los procedimientos democráticos. Jeanine Áñez, presidenta *de facto*, postuló su candidatura y desató reacciones adversas en la élite política aunque no así en los militares, que no expresaron preocupación alguna por la intención del gobierno “interino” de perpetuarse en el poder. Sin embargo, semanas antes de los comicios y frente a fuertes críticas sobre su conducción, desistió de candidatearse.

A su vez, la pandemia ha puesto en alerta a los militares de la región. No han sido pocos los gobiernos que han recurrido a los efectivos para satisfacer las necesidades y urgencias que demanda el contexto. Tienen la capacidad, la logística operativa, la disciplina y el personal para actuar de manera rápida. En el caso boliviano, desde el 25 de marzo que se decretó la emergencia nacional más de 47.000 efectivos fueron desplegados en todo el territorio nacional para llevar a cabo tareas de control preventivo con el fin de que la población cumpla con las medidas de cuarentena. A diferencia de otros países de la región, los militares en Bolivia son quienes se encargan del cumplimiento, tarea que debiera corresponderle a las fuerzas de seguridad.

El caso de Bolivia incluso es particular, pues Fernando López, un militar retirado, fue nombrado en un inicio para conducir el Ministerio de Salud y luego se convirtió en ministro de Defensa. Al mismo tiempo, el gobierno “interino” decidió promover por decreto el ascenso de oficiales de las fuerzas, quienes fueron sus aliados más visibles. Áñez no se privó de afirmar que “las

Fuerzas Armadas jugaron un papel decisivo en la reconquista de la democracia y en la pacificación de Bolivia y hoy del mismo modo nuestras Fuerzas Armadas juegan un papel decisivo en la lucha diaria contra la pandemia” (citado en *Télam*, 2020). Días antes de las elecciones, el gobierno *de facto* realizó un acto de “desagravio” a soldados y suboficiales que vencieron a la guerrilla del *Che* Guevara en 1967. En este acto, el ministro se refirió al gobierno del MAS como “un enemigo en casa” de los militares (citado en Molina, 2020). Un elemento no menor de este periodo de gobierno fue el distanciamiento con antiguos aliados del MAS como Cuba y Venezuela y el restablecimiento de relaciones diplomáticas con Estados Unidos, suspendidas desde 2008 tras la expulsión del emisario estadounidense Philip Goldberg, acusado de espionaje.

Ante esta realidad, el MAS vuelve al poder para ordenar el país. Sin embargo, el desafío que viene será lidiar con una oposición movilizada y un frente adverso en las Fuerzas Armadas. ¿Cómo lidiará el nuevo gobierno de Luis Arce su relación con los militares? La conducción enfrentará dificultades de gobernabilidad que posiblemente se sorteen con el descabezamiento de las cúpulas militares, renovación de mandos y nuevos nombramientos adeptos al MAS. En detrimento de buscar un fortalecimiento de la conducción civil, este trabajo anticipa que Arce se verá obligado a tomar decisiones similares a las que tomó Morales al asumir su primera presidencia en 2006. La gobernabilidad no es buena amiga de la institucionalidad.

Bolivia es, junto con Venezuela, el país de la región que más ha expandido la misión de sus militares incorporándolos cuando las capacidades estatales civiles para implementar políticas de ampliación de derechos no son suficientes para alcanzar a toda la población. El gobierno de Morales recurrió a las Fuerzas Armadas no solo como parte de su propio proyecto político de transformación radical del *statu quo* sino para suplir un déficit de capacidades estatales, colocándose en una situación de gran dependencia que quedó en evidencia en el preciso instante en que los militares decidieron retirarle su apoyo.

El rol preponderante que asumieron los uniformados se debió no tanto a la relevancia de las amenazas externas, sino al propio proyecto de construc-

ción estatal y (pluri)nacional. La gran expansión de la misión de los militares en Bolivia ha llevado a involucrarlos en políticas sociales, la retención de una importante cuota de poder y un alto nivel de autonomía para la planificación presupuestaria, el diseño de planes y el control del gasto, debilitando la supervisión civil de las actividades militares. La identificación de las Fuerzas Armadas con estas medidas permitió también la protección de los intereses de la institución y la relegitimación del rol castrense, que encontró en sus nuevas funciones una cierta reconciliación con la sociedad, una revitalización de su identidad y una reivindicación de su papel en la protección y construcción del Estado.

Los países con déficits estructurales suelen emplear sus Fuerzas Armadas para cubrir sus necesidades institucionales. Sin embargo, la lógica del MAS ha consistido en un estilo de liderazgo personalista y el otorgamiento de autonomía y poder a cambio de lealtad y apoyo político. En un continente de instituciones y partidos políticos débiles, este tipo de relación puede resultar peligroso. Se genera una situación de gran dependencia que deteriora la calidad de la institucionalización del control civil y limita a los gobiernos a la contención del poder militar.

Se evidencia, entonces, que la relevancia estratégica como parte del proyecto político corrió en detrimento del establecimiento de un control civil objetivo y sólido. Esto permitió que las Fuerzas Armadas retuvieran cuotas de poder y mejoraran relativamente su relación con la sociedad civil. La combinación de estos factores fue decisiva cuando los militares decidieron quitarle su apoyo a Evo. Las Fuerzas Armadas tienen en su poder los elementos de coerción que le permiten imponerse a otras instituciones políticas. La contestación militar siempre es una posibilidad, más aún cuando los canales institucionales civiles no son fuertes. Morales corría un gran riesgo al apoyarse casi por completo en sus relaciones personales con los uniformados. Bolivia es ahora evidencia empírica de que la participación en cuestiones sociales puede tener un efecto desestabilizador.

El proyecto político de Evo fue el que llevó a los uniformados a alcanzar altos niveles de autonomía y relevancia pero terminó condicionando aquella

dimensión política y democrática donde hizo más transformaciones. Al fin y al cabo, la necesidad de evitar rivalidades, la construcción de relaciones personales cercanas, la pobre implementación de mecanismos efectivos de supervisión y la limitación a la contención se sumaron al exabrupto legal y constitucional de quien construyó este esquema y lo condujeron directamente hacia su propia trampa, poniendo fin a su revolución democrática.

Relaciones cívico-militares en Chile: el gradual y complejo proceso de institucionalización de la supremacía civil en un contexto de desconsolidación y crisis de régimen político

MARCOS ROBLEDO

INTRODUCCIÓN¹

Treinta años después de la transición democrática de 1990, Chile se encuentra nuevamente ante una crisis de régimen político y de modelo de desarrollo. La crisis estalló a partir de octubre de 2019 como consecuencia de las masivas movilizaciones sociales. Durante ese periodo, la relación cívico-militar en el país experimentó avances que, desde una perspectiva histórica, han invertido la relación desde un alto grado de control militar sobre el Estado y la sociedad, hacia otra caracterizada por un creciente control civil y una gobernanza crecientemente eficaz sobre el complejo y prolongado ciclo de toma de decisiones de defensa del Estado. Sin embargo, los avances son aún incompletos, persistiendo espacios importantes de autonomía militar funcional heredados del régimen autoritario e incluso del periodo republicano anterior a 1973.

Luego de la apertura de la crisis iniciada en octubre de 2019, profundizada por la pandemia de la Covid-19, la relación cívico-militar ingresó a

¹ Agradezco los valiosos comentarios de Wolf Grabendorff y Felipe Agüero a versiones preliminares. Los errores y las deficiencias que pueda tener el texto son responsabilidad del autor.

una nueva etapa. Por primera vez desde 1990 las Fuerzas Armadas fueron movilizadas de nuevo por un gobierno de derecha para reprimir tanto al movimiento social que exigía transformaciones estructurales, como para controlar el orden público durante la pandemia de la Covid-19 durante 2020. Pero a diferencia de otros momentos históricos, en esta oportunidad los militares chilenos han desarrollado un cuidadoso equilibrio que, hasta ahora, ha combinado el acatamiento de la autoridad evitando violaciones masivas a los derechos humanos, las que han sido cometidas mayoritariamente por la policía. La crisis chilena exhibe así similitudes y diferencias con las ocurridas en la región latinoamericana desde el proceso de democratización y con la crisis global de las instituciones democráticas de representación (Bermeo, 2016). Al igual que en otras crisis políticas, las Fuerzas Armadas han evitado los llamados de los líderes políticos a reprimir las movilizaciones. Pero a diferencia de otras crisis presidenciales en la región, en el caso de Chile se trata de una crisis de régimen político, en la que, hasta ahora, las Fuerzas Armadas han contribuido a una resolución política y no militar, y, con ello, a un proceso de consolidación democrática.

Este capítulo explica la relación cívico-militar desde 1990 hasta los acontecimientos más recientes, el *estallido social* de 2019 y la emergencia de la Covid-19, intentando resumir su evolución en el contexto más amplio del proceso político chileno. La primera parte situará la crisis chilena en perspectiva histórica, resumirá las características y limitaciones estructurales del régimen democrático chileno vigente desde 1990 y cómo se gestó la crisis que originó el proceso constituyente. La segunda sección explicará las características básicas de las relaciones militares-civiles chilenas y su evolución durante el mismo periodo, especialmente a partir de 2010, cuando comienzan las primeras reformas estructurales del sector, y su vinculación con la crisis política e institucional chilena, tanto desde la perspectiva del control civil como de la eficacia de dicha gobernanza. La tercera parte examinará la relación cívico-militar en el contexto de la crisis iniciada en octubre de 2019 y de la pandemia de la Covid-19. La cuarta resumirá los hallazgos y conclusiones.

CRISIS DE RÉGIMEN POLÍTICO, VIOLENCIA POLÍTICA Y RELACIONES CÍVICO-MILITARES

La violencia interna ha sido parte de la historia chilena, y los militares han sido un actor institucional y político básico en el país (Loveman, 1993). Durante los siglos XIX y XX, desempeñaron importantes papeles políticos y, al igual que en otros casos latinoamericanos, Chile experimentó una fase autoritaria burocrática de 1973 a 1990. A lo largo de su historia el país vivió también varias crisis de régimen político, la mayor parte de las cuales fueron resueltas de manera violenta y dieron origen a nuevas constituciones: la de 1829-1830 (Constitución de 1833); la de 1891-1925 (Constitución de 1925); la de 1973 (Constitución de 1980), y la de 1983-1988, que originó la transición democrática (Constitución de 1980 reformada).

Luego de 1973, Chile devino en la primera república neoliberal, un proyecto construido sobre dos grupos de instituciones. El primero constitucionalizó el régimen económico y social neoliberal. El segundo fue un grupo de normas políticas, unas de carácter contra mayoritarias y otras que instituyeron un Estado de seguridad nacional (Flisfisch y Robledo, 2012; Contreras 2015), ambas concebidas como una “jaula de hierro” (Moulian, 1997, p. 40) para impedir que ese régimen económico y social fuera modificado (Fuentes, 2010; Atria et al., 2013). Dichas normas, impuestas como condición para la transición democrática por el régimen autoritario chileno, fueron resistidas pero finalmente aceptadas durante las negociaciones que se desarrollaron entre 1988 y 1990, y si bien algunas fueron derogadas en 2005, las más importantes siguen vigentes. El resultado ha sido la vigencia durante cincuenta años de instituciones económicas neoliberales y durante treinta de un régimen democrático “semisoberano” (Hunneus, 2014).

Los partidos de centro e izquierda que encabezaron la oposición a la dictadura y que luego integraron las coaliciones que han gobernado Chile, promovieron sistemáticamente reformas a las instituciones políticas contra mayoritarias desde 1990. No obstante, sus esfuerzos fueron bloqueados eficazmente y experimentaron procesos de cooptación hacia políticas neoliberales, así como de clientelización, burocratización y distanciamiento de sus bases sociales de representación (Fuentes, 2019). El resultado fue un régimen

híbrido en el que coexistieron políticas neoliberales y progresistas, de un “neoliberalismo corregido” (Garretón, 2012, p. 189), o de una “acumulación rentista dependiente” (Mayol y Ahumada, 2015).

La combinación prolongada del ejercicio del veto minoritario permanente, la cooptación neoliberal de una parte de la élite de centro izquierda y la corrupción creciente de la élite política, económica, militar e incluso de otras instituciones, como la iglesia católica, tuvieron un efecto demoledor sobre la legitimidad de las instituciones de la política y del Estado. La participación electoral disminuyó desde el 87% alcanzado en las elecciones de 1989 hasta el 36% en las elecciones locales de 2016, la caída más profunda de toda la región (PNUD, 2016, p. 7). La confianza en las instituciones disminuyó sistemáticamente, hasta derrumbarse: en 2019 la confianza en los partidos políticos había caído al 5% y las cifras era similares en el resto de las instituciones: Senado (7%), iglesia católica (8%), poder judicial (13%), Ministerio Público (17%), Policía (32%) y Fuerzas Armadas (33%) (CERC, 2019). Encuestas realizadas una vez iniciadas las protestas indicaron la profundización de la caída de la confianza en las Fuerzas Armadas del 50% en agosto de 2015 al 40% en mayo 2017 y al 25% en diciembre de 2019. La caída en la confianza en la policía (Carabineros) fue desde el 57% en 2015 (entonces la institución mejor evaluada del país), hasta el 17% en diciembre de 2019 (CEP, 2019a), opiniones que se vieron anteceditas desde 2014 por un conjunto de graves denuncias de corrupción tanto en el Ejército como en Carabineros.

En definitiva, en Chile se desencadenó una crisis de representación y legitimidad originada por el funcionamiento de instituciones excluyentes y neoliberales que condujeron a una ruptura del vínculo de *accountability vertical* entre élites y ciudadanía (PNUD, 2012; Luna, 2016). En solo un mes, la movilización social logró lo que los partidos políticos no pudieron, no supieron o no quisieron transformar durante treinta años, obligando a la élite política a poner en marcha un proceso constituyente democrático en noviembre de 2019 (Ruiz Encina, 2020).

LAS RELACIONES CÍVICO-MILITARES EN EL PROCESO POLÍTICO CHILENO, 1990-2010

El régimen de seguridad nacional y las normas para la autonomía institucional de las Fuerzas Armadas

Además de las instituciones contra mayoritarias, el régimen político chileno comenzó en 1990 exhibiendo el nivel más alto de prerrogativas militares en América Latina². En el caso de Chile el régimen político exhibía la combinación de dos tipos de prerrogativas militares: aquellas desarrolladas por el régimen republicano antes del golpe de 1973, fortalecidas y consolidadas luego de 1973³; y las que introdujo la dictadura en la Constitución de 1980, como en las leyes de “amarre” en la víspera de la transición. Desde 1990 y hasta 2020, la relación cívico-militar chilena ha girado en torno al proceso de reforma de ese conjunto de normas que organiza la relación de poder entre civiles y militares.

Las leyes aprobadas por los gobiernos civiles antes del golpe de 1973 introdujeron tanto la participación de los militares en la gobernanza de la defensa, como de la seguridad nacional. La primera fue la ley 7.144 de 1942, que creó el Consejo Superior de la Defensa Nacional (CONSUDENA), una institución de toma de decisiones para la planificación estratégica, inversiones, financiamiento y adquisición de equipos militares⁴. La ley 7.144 fue modificada en 1958 por la ley 13.196 reservada del cobre (*ley del cobre*), introduciendo la tributación de la industria minera de cobre, la principal fuente de ingresos estatales del país, para financiar las adqui-

2 Stepan (1988) conceptualizó las prerrogativas militares como facultades o poderes indebidos de las instituciones militares que exceden su ámbito profesional.

3 Loveman señala que algunas de las prerrogativas más importantes de las Fuerzas Armadas latinoamericanas tienen un legado colonial (Loveman, 1991; Loveman, 2001).

4 Entre sus características estableció un consejo en el que los ministros de Defensa Nacional, Asuntos Exteriores y Finanzas tenían el mismo poder de voto que los comandantes en jefe del Ejército, la Marina y la Fuerza Aérea. Los subsecretarios (ministros adjuntos) del Ejército, la Marina y la Fuerza Aérea no tenían derecho a voto. La ley 7.144 introdujo un nuevo mecanismo para financiar los gastos de defensa, la tributación especial para los cigarrillos y el alcohol.

siciones militares. La ley 13.196 excluyó al Congreso Nacional del proceso de asignación de recursos y estableció que el texto de la ley y el monto de las inversiones serían reservados, por lo que desde entonces y hasta 2019, las decisiones solo requirieron la firma de decretos presidenciales⁵.

En 1960 se aprobó el decreto con fuerza de ley 181, el primer documento legal que introdujo roles de seguridad nacional para las Fuerzas Armadas y perduró hasta 2010. Creó el Consejo Superior de Seguridad Nacional (CON-SUSENA) y la Junta de Comandantes en Jefe, desde entonces y hasta la fecha la principal institución de asesoramiento militar del ministro de Defensa Nacional en Chile.

Las leyes 7.144 y 13.196 y el decreto 181, entre otras normas, entregaron gran parte del poder sobre el ciclo de política de defensa a las Fuerzas Armadas. Aunque todas las decisiones necesitaban la firma de decretos presidenciales, las instituciones encargadas de la preparación de los documentos eran militares y, más allá de las autoridades políticas sectoriales (históricamente solo ministros), los civiles solo tenían responsabilidades administrativas. Hasta 1990, e incluso 2010, la responsabilidad formal de preparar lo que la normativa chilena consideraba como política de defensa era el Estado Mayor de la Defensa Nacional (EMDN), una institución militar dependiente del ministro de Defensa. El Estado Mayor de la Defensa Nacional preparaba la *Apreciación global político estratégica* (una evaluación política y estratégica nacional, no solo de defensa), y las denominadas planificación primaria (objetivos políticos de la defensa) y secundaria (objetivos estratégicos en el empleo de las Fuerzas Armadas), a las que se debía añadir la planificación estratégica de cada una de las Fuerzas Armadas. Dado que las normas no consideraban el empleo conjunto⁶, el mando estratégico era solo interinsti-

5 Desde entonces el gasto militar de Chile se basa en dos fuentes de asignación de recursos: el Presupuesto de la nación y la ley reservada del cobre.

6 El artículo 10 del decreto 181 establecía que, en caso de guerra, *la Junta de Comandantes en Jefe* (JCJ) estaría presidida por un oficial militar que sería nombrado por el presidente, “a quien correspondería ejecutar los acuerdos adoptados y referidos a fuerzas conjuntas”.

tucional, prevaleciendo el mando de cada comandante en jefe, formalmente dependiente del ministro de Defensa, pero normalmente con relación directa con el presidente.

A partir de 1973 la dictadura introdujo transformaciones importantes en la relación cívico-militar chilena. La Constitución de 1980 constitucionalizó una doctrina de seguridad nacional abiertamente anticomunista y antisocialista. El concepto de *seguridad nacional* es invocado como fundamento del Estado en su artículo 1°, y como límite para las garantías constitucionales, e institucionalizó un cuarto poder del Estado, el “poder de seguridad”, como un poder superior al Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial; prohibió los partidos de izquierda; y estableció el derecho de las Fuerzas Armadas a nombrar miembros no electos del Senado, así como a la inmovilidad de los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas, lo que convirtió a los militares en un poder autónomo (Contreras, 2015).

Además de la Constitución de 1980, en 1973 el régimen autoritario fortaleció el financiamiento especial para la defensa estableciendo que los fondos de la ley reservada del cobre serían distribuidos según lógicas corporativas (por partes iguales entre las Fuerzas Armadas y no según necesidades estratégicas); y en 1985, que debería haber un nivel mínimo (“piso”) de asignación anual de USD 180 millones reajustables según la inflación de Estados Unidos. En 1976 traspasó las policías desde el Ministerio del Interior al Ministerio de Defensa. Doce días antes de la transición de 1990, la dictadura promulgó la ley 18.948 orgánica constitucional de las Fuerzas Armadas, introduciendo un alto grado de autonomía en el desarrollo de las instituciones militares⁷, y esta-

7 La ley 18.948 incluye la facultad de proponer al presidente de la República la postura estratégica institucional; definir la doctrina institucional; proponer el presupuesto; aprobar adquisiciones militares; determinar la necesidad de recursos humanos; y ordenar la inversión de los recursos asignados a cada institución. Dicha ley también impuso otro poderoso privilegio militar (y policial), único en el Estado chileno: estableció que el gasto militar no podría ser inferior al de 1990 (“piso”). Consolidó asimismo la autonomía institucional de las Fuerzas Armadas en relación con el resto de la administración pública y –dado que su reforma requería quórum constitucional orgánico– desde el control político. Sus normas siguen siendo válidas en Chile (Contreras, 2015).

bleciendo incluso un régimen de bienestar social privilegiado respecto al resto de la población⁸. En su conjunto, las Fuerzas Armadas chilenas impusieron para sí mismas un estatuto que las convirtió en un actor privilegiado frente al resto de la sociedad. De ese modo, cuando el país experimentó la transición a la democracia en 1990, las autoridades políticas que asumieron el gobierno eran *decision takers* y no *decision makers* (Pion-Berlin y Arcenaux, 2000) de las normas que otorgaban primacía a las Fuerzas Armadas no solo en la política, sino también en el ámbito de la defensa.

Avances y desafíos del control civil y la reforma institucional

La evolución de la relación cívico-militar desde 1990 exhibe dos fases⁹: la primera, la vigencia de las instituciones autoritarias durante la transición democrática, de 1990 a 2005; y la segunda, iniciada en 2005 y aún en desarrollo, de deconstrucción parcial de la seguridad nacional y las prerrogativas militares, y de construcción gradual de instituciones democráticas para la relación cívico-militar.

Durante la primera y prolongada fase, especialmente en su primera etapa pos 1990, el desafío democrático más importante fue evitar una regresión autoritaria. Durante ese periodo la relación cívico-militar se caracterizó por el ejercicio de las prerrogativas militares y una alta contestación del bloque político civil y militar (y policial), que defendía el *legado* institucional y político del régimen autoritario, contra las políticas reformistas de la coalición de partidos democráticos que asumió el gobierno en 1990; pero también por

8 El régimen autoritario neoliberal impuso la privatización del sistema de pensiones chileno en 1981, pero las Fuerzas Armadas y las policías se mantuvieron al margen de dicha reforma. Como consecuencia, actualmente las pensiones de las Fuerzas Armadas son en promedio tres veces superiores a las de la población civil.

9 En 1989, y luego de ser derrotado en el plebiscito de 1988 que inició el proceso de transición, el gobierno y la oposición negociaron un conjunto inicial de reformas constitucionales. La más importante fue la eliminación de la proscripción de los partidos de izquierda.

avances e innovaciones en la construcción de supremacía civil en la relación cívico-militar¹⁰.

A pesar de los enclaves autoritarios, durante la primera etapa los avances en la construcción de la supremacía civil sobre las Fuerzas Armadas se desarrollaron en todas las áreas del Estado. Se restableció la separación de poderes, se reinició el funcionamiento de instituciones civiles de administración del Estado, incluyendo el control parlamentario y la auditoría pública; y se comenzó el desarrollo de políticas públicas en ámbitos críticos para la relación cívico-militar. En 1991 el Estado chileno asumió las violaciones a los derechos humanos e inició políticas de verdad, justicia y reparación; se puso en marcha una política exterior cosmopolita; y en 1997 se publicó y comenzó a ejecutar la primera política de defensa del país (Flisfisch y Robledo, 2012).

En 1998 Augusto Pinochet fue detenido en Londres, y ante las elecciones presidenciales de 1999, la derecha se distanció de la figura y del régimen autoritario que habían fundado, procesos que debilitaron a los sectores más autoritarios de las Fuerzas Armadas. En 1999-2000, el gobierno y las Fuerzas Armadas organizaron la Mesa de Diálogo sobre Derechos Humanos¹¹, iniciando un periodo de subordinación por parte de los militares a las decisiones del poder judicial, abriendo así finalmente una etapa de acatamiento al Estado

10 Durante la primera etapa, Augusto Pinochet (1973-1990) amenazó con golpes de Estado en 1991 y 1993, y se mantuvo como comandante en jefe del Ejército hasta marzo de 1998, cuando asumió como senador vitalicio, hasta su detención, en octubre de ese año, en Londres. Además, las Fuerzas Armadas chilenas desarrollaron numerosos actos de contestación a partir de 1990, que fueron declinando en frecuencia e intensidad. Otros desafíos militares importantes ocurrieron en 1995 y 1998, y los últimos y más importantes de esta etapa ocurrieron durante la detención de Pinochet.

11 En la Mesa de Diálogo las Fuerzas Armadas chilenas modificaron sus posturas institucionales sobre derechos humanos, reconociendo por primera vez que no existen contextos históricos que justifiquen las violaciones a los derechos humanos, y aceptaron que debían realizar un esfuerzo para encontrar a los detenidos desaparecidos. Este último esfuerzo, sin embargo, fracasó, originando una crisis que motivó la destitución del comandante en jefe de la Fuerza Aérea de Chile (Flisfisch y Robledo, 2012).

de derecho en Chile desde 1990¹². Desde entonces, la mayoría de los oficiales militares que participaron en organizaciones de inteligencia y represión política han sido condenados y cumplen sentencia en la cárcel especial de Punta Peuco, habilitada en 1995 para condenados por delitos de lesa humanidad (Flisfisch y Robledo, 2012, p. 101; Collins, 2018, pp. 63-64). En 2004, el comandante en jefe del Ejército, general Juan Emilio Cheyre, terminó públicamente el apoyo de su institución al régimen autoritario que había sostenido su institución, condenando las violaciones de los derechos humanos.

La dinámica general de debilitamiento de los sectores civiles y militares más conservadores creó las condiciones para el levantamiento del veto de la derecha y la realización de las primeras reformas estructurales de la Constitución de 1980 en 2005, durante el gobierno del presidente Ricardo Lagos (2000-2006), el que tuvo dos etapas, con resultados muy diferentes para la relación cívico-militar. La primera etapa de la administración Lagos se caracterizó por el desarrollo de una prolongada crisis política por el uso de gastos reservados del gobierno, solucionada mediante un acuerdo político. En 2003 se dictó la ley 19.863, que si bien fue un avance limitado que restringió la asignación y rendición de gastos reservados, institucionalizó y legitimó el amplio grado de autonomía que ya disponían las Fuerzas Armadas, estableciendo que los gastos reservados solo debían ser rendidos por cada comandante en jefe directamente al contralor general de la República en forma genérica y secreta, y no al ministro de Defensa. En 2004 se aprobó la ley 19.974, que creó el Sistema Nacional de Inteligencia. Al igual que la ley sobre gastos reservados, la norma fue un avance respecto de la situación anterior, fortaleciendo moderadamente las instituciones civiles de inteligencia en democracia. Sin embargo, la ley institucionalizó las prácticas preexistentes de completa autonomía de las Fuerzas Armadas para realizar actividades de inteligencia.

12 Durante este periodo, el poder judicial chileno asumió la primacía de las normas internacionales sobre derechos humanos sobre las normas internas, particularmente sobre la ley de amnistía de 1978 (Flisfisch y Robledo, 2012, p. 101).

En 2005 se promulgaron las reformas constitucionales que terminaron con las Fuerzas Armadas como el cuarto poder del Estado de seguridad nacional. Se eliminó el papel de garantes de las Fuerzas Armadas y la policía de Carabineros y se puso fin a la inmovilidad de los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas y del general director de Carabineros, quienes desde entonces pueden ser llamados a retiro por el presidente. El Consejo de Seguridad Nacional quedó como órgano consultivo y se eliminaron los senadores designados (Flisfisch y Robledo, 2012)¹³.

Luego de las reformas de 2005 se inició una etapa de reforma de las instituciones de la defensa. La primera, que entró en vigor en enero de 2010, fue la ley 20.0424, Estatuto orgánico de la defensa nacional, la más importante desde la creación del Ministerio de Defensa en 1932. Dicha ley reorganizó todas las instituciones de políticas de la defensa, no solo el Ministerio de Defensa, estableciendo una gobernanza democrática para las funciones y poderes de las autoridades políticas y los mandos militares de defensa. La ley 20.424 derogó la ley 7.144 y el decreto 181, y transfirió al Ministerio de Defensa la formulación y gestión del ciclo de política de defensa, institucionalizando un proceso *arriba-abajo* con una clara primacía civil en la toma de decisiones políticas y estratégicas. La ley 20.424 instituyó la participación civil, poniendo fin a los anteriores subsecretarios (viceministros) institucionales diseñados en 1932 para llevar a cabo actividades administrativas para cada rama de las Fuerzas Armadas. Estos fueron sustituidos por una Subsecretaría encargada de la política de defensa (Subsecretaría de Defensa) y otra para la gestión y algunas áreas de política pública de defensa (Subsecretaría de las Fuerzas Armadas), dirigidas por autoridades políticas civiles de confianza del presidente/a de la República, y estableció un servicio público civil profesional en

13 La reforma constitucional de 2005 también sometió a la justicia militar bajo el control de la Corte Suprema durante el Estado de guerra, como consecuencia del sombrío papel de los consejos de guerra después del golpe de Estado (Contreras, 2015). Sin embargo, mantuvo, las prerrogativas militares introducidas por la Constitución de 1980 sobre el rol de las Fuerzas Armadas en los estados de excepción constitucional, que deja las zonas en Estado de emergencia o de catástrofe bajo autoridad militar y no civil.

posiciones críticas. La ley 20.424 reformuló el sistema de planificación, estableciendo una clara distinción entre los niveles político y estratégico, y una clara primacía del primero sobre el segundo. La entrada en vigor de la nueva normativa de la defensa chilena en 2010 inició una etapa de fortalecimiento de la autoridad civil, que comenzó a ejercer facultades hasta entonces desarrolladas por oficiales o instituciones militares.

La ley 20.424 estableció una clara cadena de mando presidente-ministro de Defensa-conductor Estratégico e introdujo la primera institución militar para el empleo conjunto de medios militares, el Estado Mayor Conjunto, que asume como comandante Estratégico en caso de crisis o guerra. La ley 20.424 terminó la dependencia de las policías del Ministerio de Defensa introducida por el régimen autoritario, las que regresaron a la dependencia del Ministerio del Interior que tenían hasta 1973, mediante la ley 20.502 de 2011. El mismo año 2010, el Congreso aprobó la ley 20.477, que eliminó la jurisdicción de la justicia militar sobre civiles y menores.

En febrero de 2018, durante el segundo mandato de Michelle Bachelet (marzo 2014-marzo 2018), y basado en las atribuciones de la ley 20.424, el Ministerio de Defensa realizó una nueva reforma de carácter estructural, modernizando la planificación de la defensa, transitando desde una basada en amenazas, hacia una metodología basada en capacidades¹⁴. La nueva metodología concentró, por primera vez en la historia de la defensa chilena, todo el ciclo de planificación de largo (doce años), mediano (ocho años) y corto plazo (cuatro años), incluyendo el análisis político y estratégico de escenarios, la planificación de desarrollo de capacidades (incluyendo el desarrollo de fuerza), como de sostenimiento y empleo conjunto e institucional, en un solo proceso dirigido por el Ministerio de Defensa, subordinando a este los procesos de planificación de cada rama de las Fuerzas Armadas. La nueva metodología incluye asimismo la simulación, *también por primera vez en la historia de Chile*, del costo financiero del desarrollo de capacidades de largo plazo (doce años), y establece las bases para el desarrollo de una política

14 La metodología basada en capacidades ha devenido en el estándar internacional de planificación de defensa a partir de la década del 2000 (De Spiegeleire, 2011).

tecnológica e industrial de defensa¹⁵. De ese modo, el nuevo proceso de planificación constituyó un punto de inflexión desde un proceso de planificación desde *abajo-arriba*, hacia otro *arriba-abajo*, y por tanto de robustecimiento estructural del control civil sobre las Fuerzas Armadas (Ministerio de Defensa Nacional de Chile, 2017)¹⁶.

La ley 20.424 fue, sin embargo, una reforma incompleta. Uno de sus rasgos más importantes fue la limitada autoridad otorgada al jefe del Estado Mayor Conjunto (EMCO). Esta se redujo a tiempo de guerra o crisis, como a las operaciones conjuntas, y limitó el grado del jefe del Emco (JEMCO) al de oficial general de tres estrellas, uno menos que los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas chilenas. Lo anterior ha significado que, en términos reales, el JEMCO dirige la planificación y entrenamiento conjuntos, pero no ejerce mando sobre operaciones en territorio chileno en el día a día. Estas no incluyen aquellas desarrolladas durante los frecuentes desastres naturales que ocurren en Chile, que suelen ser dirigidas por el gobierno mediante la declaración del estado constitucional excepcional de catástrofe, y en las cuales el JEMCO solo tiene facultades coordinadoras (Ministerio de Defensa Nacional de Chile, 2017, p. 115). La única excepción a las limitadas facultades del jefe del Estado Mayor Conjunto fue el artículo 27 de la ley 20.424, que le otorgó el mando de las operaciones de paz (Ministerio de Defensa Nacional de Chile, 2017, p. 135). El resultado es que, salvo las operaciones de paz, que transcurren fuera de territorio chileno, en tiempo de paz ningún otro tipo de operación militar se desarrolla de manera conjunta¹⁷.

15 Debido a la carencia de procesos centralizados de planificación de largo plazo hasta 2017, así como a la estructura de gobierno de las empresas de defensa chilenas, históricamente las políticas de desarrollo de las industrias militares han sido dirigidas por las Fuerzas Armadas.

16 La nueva metodología fue aprobada mediante el decreto supremo n° 3, del 6 de febrero de 2018, del Ministerio de Defensa Nacional. Dicho decreto fue derogado por el decreto 386 publicado en diciembre de 2019. Desde 2018, la metodología ha sido sometida a ajustes, pero desde entonces se encuentra vigente.

17 Las limitaciones al mando conjunto fueron el resultado de un intenso lobby desarrollado por las Fuerzas Armadas, pero también se originaron en las restricciones

La primacía civil sobre la gobernanza de defensa es también incompleta, porque la legislación chilena todavía faculta a las Fuerzas Armadas para continuar realizando sus análisis políticos y estratégicos institucionales (enmarcados en los análisis ministeriales), planificando el desarrollo de capacidades institucionales (incluyendo el componente que debe ser considerado para las operaciones conjuntas)¹⁸, y planificando y desarrollando operaciones no conjuntas dirigidas por comandantes institucionales y no conjuntos en territorio jurisdiccional chileno, aunque desde 2010 deben hacerlo de manera subordinada y consistente con las políticas y planes del Ministerio de Defensa, el que hasta ahora no ha desarrollado la capacidad para supervigilar en detalle la gestión de cada una de las Fuerzas Armadas.

Durante el periodo de aprobación de la ley 20.424 también entró en vigor un conjunto significativo de normas sobre no discriminación y transparencia, y aumentó la actividad de control estatal sobre áreas no reguladas hasta entonces por la defensa y las Fuerzas Armadas, aumentando la transparencia sobre las Fuerzas Armadas.

En 2003 el Congreso aprobó la ley 19.886, que regula las adquisiciones públicas, incluidas las compras de las Fuerzas Armadas. La ley excluyó las adquisiciones reguladas por las leyes 7.144 y 13.196, introduciendo cláu-

que impone la Constitución de 1980 a la autoridad presidencial para organizarlas. El artículo 32, n° 17, establece que es atribución especial del presidente de la República disponer de las fuerzas de aire, mar y tierra, organizarlas y distribuirlas de acuerdo con las necesidades de la seguridad nacional, pero el artículo 101 impone una restricción importante a la supremacía presidencial para organizar las instituciones militares, al disponer que solo pueden existir tres estructuras orgánicas de carácter militar o Fuerzas Armadas chilenas: Ejército, Armada y Fuerza Aérea. Por esa razón, la ley 20.424 señala que el JEMCO solo ejerce el mando militar de las fuerzas terrestres, navales, aéreas y conjuntas “asignadas a las operaciones”, de conformidad con la planificación estratégica conjunta de la defensa nacional. La reforma de 2010 estableció que las fuerzas conjuntas debían basarse en la estructura orgánica existente de las Fuerzas Armadas.

18 El desarrollo de capacidades de las Fuerzas Armadas chilenas incluye el control por parte de las instituciones de las tres industrias estatales de defensa: Fábricas y Maestranzas del Ejército (FAMAE), Astilleros y Maestranzas de la Armada (ASMAR) y Empresa Nacional de Aeronáutica (ENAER).

sulas de seguridad nacional para las excepciones, pero incluyó el resto de las adquisiciones realizadas con recursos del presupuesto, las cuales desde entonces deben hacerse mediante licitaciones públicas organizadas por una agencia estatal centralizada.

En 2005, como parte de las reformas constitucionales, se modificó el artículo 8° de la Constitución, para declarar como públicos los actos del Estado. En consecuencia, en 2008 se aprobó la ley 20.285 de acceso a la información pública, la que estableció el principio de transparencia de las instituciones estatales, exigiendo a todos los servicios y funcionarios públicos, incluidos los de la defensa nacional, “facilitar el acceso a la información pública” para cualquier persona, salvo afectación de la seguridad nacional, único fundamento para el secreto o la reserva, dejando como decisor final al poder judicial. En 2006 entró en vigor la ley 20.128 de responsabilidad fiscal, institucionalizando la entrega obligatoria de información sobre la totalidad de los recursos de la ley 13.196 por parte del Ministerio de Defensa al Ministerio de Hacienda, así como la evaluación de los proyectos de inversión por parte del Ministerio de Defensa Nacional.

En 2012 también se aprobó la ley 20.609 de no discriminación, que prohibió la discriminación arbitraria por razones de género, raza, orientación sexual o discapacidad u otras formas de discriminación, típicas de instituciones tradicionalmente masculinas como las militares. Adicionalmente, en 2015 se aprobó la ley 20.830, sobre unión civil, la que abrió la posibilidad de uniones civiles entre personas LGBTIQ+, incluyendo personal de las Fuerzas Armadas. En 2014, el Congreso aprobó la ley 20.730, que regula las relaciones entre los servidores públicos y las autoridades, y las industrias del lobby, incluyendo el de las empresas de armamentos y proveedoras de las Fuerzas Armadas.

Después de haber rehuido ejercer su deber legal, en 2014, y por primera vez desde 1973, la Contraloría General de la República (CGR) anunció públicamente su decisión de llevar a cabo el control de legalidad de los actos de las Fuerzas Armadas. A esta decisión se suma al mandato constitucional de fiscalización de la Cámara de Diputados, que ha funcionado normalmente desde 1990, constituyendo una comisión permanente de defensa y numero-

sas comisiones especiales de investigación. En el Senado chileno actúa asimismo una Comisión Permanente de Defensa (Flisfisch y Robledo, 2012, p. 62; Contraloría General de la Republica, 2014).

Crisis de corrupción militar, crisis de legitimidad y nuevas reformas

Con posterioridad a las reformas de 2005 y 2010 la relación cívico-militar se caracterizó por una afirmación creciente, aunque incompleta, de la supremacía civil, y una reducción casi completa de la contestación militar¹⁹; pero también por la emergencia de una crisis de probidad militar y de nuevas crisis de derechos humanos, y con ello de legitimidad de las instituciones militares (y policiales). La crisis de probidad introdujo nuevos incentivos que originaron la reanudación del proceso de reformas, aunque en el contexto de una agenda contradictoria marcada por un interés civil decreciente en las reformas de defensa, la presencia militar creciente en el Ministerio de Defensa²⁰, y la remilitarización de la seguridad pública, con especial intensidad desde octubre de 2019.

19 Los episodios de contestación militar posteriores a 2010 son muy pocos, siendo el más importante el ocurrido el 10 de julio de 2017, oportunidad en que el entonces comandante en jefe del Ejército criticó, durante un desfile militar frente a las autoridades de los tres poderes del Estado, los procesamientos judiciales de militares retirados por violaciones a los derechos humanos (*Diario Uchile*, 2017).

20 La presencia de profesionales civiles en roles significativos en la formulación de políticas del Ministerio de Defensa comenzó en 1995 luego de la transición democrática, con la creación del Comité Asesor, en el gabinete del ministro de Defensa. El Comité llegó a tener un par de decenas de asesores hasta 2010, cuando entró en vigor la ley 20.424. El proceso de contratación de funcionarios fue realizado durante el primer gobierno de Sebastián Piñera (marzo 2010-marzo 2014), quien nombró ministros civiles, un excomandante en jefe del Ejército como subsecretario de Defensa y a un civil como primer subsecretario para las Fuerza Armadas, privilegiándose la contratación de militares retirados en los cargos más importantes. Dicha tendencia fue revertida durante el segundo gobierno de Bachelet (marzo 2014-marzo 2018), quien nombró ministros civiles y subsecretarios civiles, incluyendo una mujer, y luego restablecida durante el segundo mandato de Piñera desde 2018, periodo en que nuevamente se nombró un exjefe de estado Mayor de la Armada de Chile como subsecretario de Defensa y uno civil en la subsecretaría para las Fuerzas Armadas, y se restableció un claro predominio de militares retirados en los cargos profesionales más importantes.

La crisis de corrupción militar comenzó en 2014. Ese año, el Ejército detectó un fraude en los procesos de adquisiciones realizados con fondos de la ley reservada del cobre, conocido como *Milicogate*, organizado por una red de oficiales y suboficiales. El informe final emitido en 2016 por la comisión investigadora de la Cámara de Diputados estimó la defraudación conocida hasta entonces en US\$ 7 millones, recomendó la derogación de la ley reservada del cobre y el establecimiento de un nuevo sistema de financiamiento de las Fuerzas Armadas. En 2018 la jueza especial que investigaba el caso *Milicogate* descubrió dos fraudes adicionales. El primero, de corrupción en la realización de viajes de altos oficiales del Ejército, obligó el retiro de veintiún generales y la investigación judicial de doscientos cuarenta y nueve oficiales y cuarenta y tres suboficiales, incluyendo a Humberto Oviedo, comandante en jefe del Ejército del periodo marzo 2014-marzo 2018, quien fue sometido a proceso como autor de nueve delitos de fraude al Fisco (*El Mostrador*, 2020).

El segundo fraude consistió en la malversación de los gastos reservados, estableciéndose que era una práctica habitual desde Pinochet, y significó el procesamiento y encarcelamiento de los excomandantes en jefe Juan Miguel Fuentealba (marzo 2010-marzo 2014) y Humberto Oviedo por malversación de recursos públicos y en 2020 por declaraciones falsas en la investigación (*El Mostrador*, 2020). La crisis de corrupción que ha afectado al Ejército no ha sido la primera que afecta a las Fuerzas Armadas chilenas²¹, pero se ha sumado a una similar detectada en la policía en 2016²², así como a una nueva crisis

21 Desde 1990 se han desarrollado numerosas investigaciones judiciales por denuncias de corrupción. Las más importantes han involucrado actos de corrupción en la compra de tanques en el Ejército, de fragatas en la Armada de Chile y de aviones de combate de la Fuerza Aérea de Chile.

22 En el caso de Carabineros de Chile se trata de una institución que, al igual que las Fuerzas Armadas chilenas, participó en el régimen autoritario y tiene altos niveles de autonomía desde 1990. En 2016 se conoció un caso de malversación de caudales públicos perpetrada por funcionarios policiales entre 2006 y 2017. Hasta fines de 2018 habían sido formalizadas ciento treinta y dos personas, incluyendo miembros del alto mando institucional y un general director de Carabineros, Eduardo Gordon. En 2020 se estimaba que el monto del fraude ascendía a US\$ 44 millones (*La Tercera*, 2020). La crisis de probidad de Carabineros se sumó a una crisis más amplia de

por denuncias de violaciones a los derechos humanos cometidas tras el golpe de Estado de 1973, debido al primer procesamiento judicial en contra de un excomandante en jefe, Juan Emilio Cheyre, desde la detención de Augusto Pinochet ordenada por el juez español Baltazar Garzón en 1998²³.

Como resultado de las sucesivas crisis, entre 2016 y 2020 el Ejército chileno vio sometidos a procesos judiciales y encarcelados preventivamente a tres de los seis comandantes en jefe posteriores a Pinochet, lo que contribuyó al proceso más amplio de crisis de legitimidad de las instituciones que antecedió al estallido social de octubre de 2019. Entre 2015 y 2019 la confianza ciudadana en las Fuerzas Armadas cayó de 59% a 24% (CEP, 2019a). Al igual que con el resto de las instituciones públicas, el diseño institucional impuesto por la dictadura, el intento de dotar a las Fuerzas Armadas de altos grados de autonomía y opacidad ha terminado consolidando la percepción de la institución como un actor corporativo dotado de privilegios, opacidad y autonomía, y con altos grados de corrupción, lo que profundiza la percepción de desigualdad y agrava la crisis institucional que se desarrolla en el país²⁴.

La crisis de probidad en el Ejército introdujo una fuerte demanda por un nuevo periodo de reformas, las que se concentraron en las dos áreas en crisis: adquisiciones con recursos de la ley del cobre y gastos reservados. Luego del estallido de la crisis del Ejército en 2016, en diciembre de ese año se aprobó, primero, la ley 20.977, que terminó con el carácter reservado de la ley 13.196 del cobre. En 2018, y luego de intentos de reforma fallidos en 2009 y 2011, Sebastián Piñera ingresó una reforma que, luego de negociaciones, concluyó

la policía, como consecuencia de los déficits de la gobernanza democrática sobre seguridad pública en Chile desde 1990.

23 El excomandante en jefe del Ejército fue condenado en primera instancia por encubrimiento de quince homicidios en noviembre de 2019 y luego fue sometido a proceso por torturas contra veinticuatro personas, siendo detenido el 7 de febrero de 2019, quedando en libertad bajo fianza el 11 del mismo mes (*BBC*, 2018; *El Mostrador*, 2019). Ambas causas judiciales continuaban abiertas en 2020.

24 Después de una brusca caída por las denuncias de corrupción, la confianza ciudadana hacia las policías y las Fuerzas Armadas ha aumentado moderadamente a partir de la pandemia de la Covid-19, cuestión que se analizará más adelante.

en 2019 con la ley 21.174. Esta derogó la ley 13.196, estableció un proceso de transición hacia un financiamiento basado en el presupuesto ordinario, cuyo “piso” fue eliminado, y estableció un nuevo “piso” o aporte basal para las inversiones y el sostenimiento de cada año, correspondiente al promedio de los seis años anteriores al año en que sea discutido²⁵. La ley 21.174 restableció el control del Congreso y la lógica política y estratégica sobre la asignación de recursos para inversiones, subordinando la entrega de fondos a informes anuales del gobierno al Congreso sobre la planificación cuatrienal de inversiones, la que corresponderá a una planificación de desarrollo no inferior a ocho años.

La crisis iniciada por la malversación de gastos reservados originó un proceso de reforma adicional, mediante un acuerdo político incluido en la ley de presupuestos de 2017, el que originó el envío de un proyecto de ley en 2019, aprobado en febrero de 2020 como ley 21.211. Esta eliminó la autono-

25 Entre 2006 y 2015 las inversiones financiadas con la ley del cobre promediaron US\$ 700 millones, con variaciones importantes (Ministerio de Defensa Nacional de Chile, 2017, p. 224). Durante la década del 2000 el crecimiento mundial y en particular de la demanda china de materias primas originó el *super ciclo* de materias primas, elevando bruscamente el precio del cobre, y, con ello, los recursos disponibles en Chile para la defensa como consecuencia de la vigencia de la ley del cobre. Inicialmente, los recursos ingresaron según los procedimientos establecidos en la ley 13.196, es decir, en cuentas de la Tesorería General del República. Debido a que el artículo 7° de la ley 13.196 establecía que los recursos establecidos no se incluirían en la contabilidad general de la Nación, y en el marco de los acuerdos para ingresar a la Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), desde 2001 el gobierno estableció la política de “balance estructural”, incorporando en este el control sobre los recursos de la ley del cobre. El resultado fue la acumulación de un fondo extraordinario de recursos provenientes de la tributación de CODELCO (Fondo de Contingencia Estratégica, FCE), pero que no fueron autorizados para ser invertidos en sistemas de armas, cuyo monto ha sido desde entonces de varios miles de millones de dólares. Entre 2006 y 2016 el rendimiento anual promedio de la ley 13.196 fue de US\$ 1.175 millones (Ministerio de Defensa Nacional de Chile, 2017, p. 223). En 2011 el gobierno otorgó la administración del Fondo de Contingencia Estratégica (FCE) al Banco Central de Chile como Agente Fiscal, mediante el decreto de agencia fiscal FCE (decreto supremo n° 19 de 2011), del Ministerio de Hacienda, suscrito además por el Ministerio de Defensa Nacional (Banco Central de Chile, 2019).

mía de las Fuerzas Armadas en la gestión de los fondos reservados, subordinándola a una rendición de cuentas a las autoridades políticas y al contralor general de la República. Asimismo, en octubre de 2017 se había aprobado la ley 21.041, que aumentó de dos a cuatro años el plazo para la acción disciplinaria sobre el personal de las Fuerzas Armadas y policías.

A pesar de que la ley 21.174 modificó la ley 18.948 orgánica constitucional de las Fuerzas Armadas, no redujo la autonomía de sus mandos para gestionar sus recursos, incluyendo la adquisición de sistemas de armas. Por esa razón, durante las negociaciones que condujeron a la ley 21.174 la oposición planteó la necesidad de una reforma estructural de la institucionalidad de adquisiciones establecida en la ley 18.948 orgánica constitucional de las Fuerzas Armadas, incluyendo el traslado de los procesos de adquisiciones desde las instituciones militares hacia el Ministerio de Defensa o una agencia independiente. Lo anterior condujo a un acuerdo para el envío de un proyecto de ley adicional, ingresado en 2020, lo que puso en marcha otro proceso de reforma²⁶.

De esa forma, treinta años después de la transición democrática, se ha realizado un proceso gradual pero sistemático de transferencia de poder desde las Fuerzas Armadas hacia las autoridades políticas en la relación cívico-militar chilena. El Ministerio de Defensa ha avanzado hacia su consolidación como la institución que define los procesos de largo plazo que alinean objetivos políticos, militares, los recursos, y también –parcialmente– el desarrollo, sostenimiento y el empleo de capacidades. Las reformas han tenido efectos en las políticas adoptadas. La política de defensa transitó desde una geopolítica competitiva hacia una política cosmopolita, tanto vecinal y regional, como multilateral. Chile y Argentina transformaron su relación estratégica, contribuyeron junto con otros gobiernos de la región a la creación de un regionalismo de seguridad cooperativa, y Chile inició una etapa de creciente participación en operaciones de paz. Consecuentemente, la política militar

26 El proyecto fue ingresado por el gobierno el 4 de junio de 2020, pero mantenía las facultades de los comandantes en jefe para llevar adelante los procesos de adquisiciones.

ajustó el despliegue territorial del dispositivo militar y la postura estratégica, y ha ido incorporando, gradual y crecientemente, aunque todavía de manera parcial, los valores societales predominantes a las instituciones armadas²⁷. Sin embargo, áreas importantes del ciclo de política de defensa permanecen sin desarrollo por parte del Ministerio de Defensa, como la política tecnológica e industrial de defensa, la centralización de los procesos de adquisiciones, el empleo conjunto en todo tiempo y la conducción y supervisión del Ministerio de Defensa sobre la planificación del desarrollo, sostenimiento y empleo no conjunto, y la gestión de las Fuerzas Armadas, entre otros ámbitos.

CRISIS DE RÉGIMEN POLÍTICO, CRISIS DE LA COVID-19 Y RELACIÓN CÍVICO-MILITAR

La relación cívico-militar chilena ingresó en una nueva etapa a partir la crisis de régimen político iniciada el 18 de octubre de 2019, tanto por el rol que desde entonces han desempeñado las Fuerzas Armadas en el control del orden público, profundizado tras la emergencia de la Covid-19, como por el inicio del proceso constituyente.

La respuesta inicial del gobierno a la crisis social fue de militarización y no política. El 19 de octubre, solo un día después de iniciadas las protestas sociales y sin haber agotado el empleo de las policías para contener el orden público, el presidente Sebastián Piñera decretó el estado de emergencia y estableció el toque de queda, movilizándolo 70.000 efectivos de las Fuerzas Armadas para reprimir las movilizaciones sociales. El 21 de octubre Piñera

27 En 1999 la Fuerza Aérea de Chile inició un proceso de incorporación de mujeres en su carrera profesional. A partir de 2005, el Ministerio de Defensa comenzó a aplicar una política de igualdad de género al conjunto de las Fuerzas Armadas (Ministerio de Defensa Nacional de Chile, 2005). Desde 2009, Chile comenzó a aplicar planes de acción nacionales para ejecutar la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU sobre Mujer, paz y seguridad, existiendo resistencias y desafíos pendientes (Jenne y Ulloa Bisshopp, 2020). A lo anterior se deben agregar las políticas de inclusión de personas LGBTIQ+ adoptadas a partir de 2012 y con mayor fuerza desde 2014. Para un balance exhaustivo de la política de defensa y militar de Chile ver Ministerio de Defensa Nacional de Chile, 2017.

apareció en televisión rodeado de militares y afirmó que el país se encontraba en estado de “guerra” (Navarro y Tromben, 2019). La actuación del Estado originó lo que el Instituto Nacional de Derechos Humanos de Chile calificó dos meses más tarde como la “la más grave crisis, en materia de derechos humanos que el país ha vivido desde la recuperación de la democracia” (INDH, 2019, p. 74)²⁸.

Las Fuerzas Armadas chilenas hicieron saber al gobierno, pública y privadamente, que si bien acatarían la decisión del presidente de la República, no compartían su discurso. El mismo día 21 de octubre, el jefe de la Defensa Nacional (jefe de la zona en estado de emergencia) para Santiago, el general de Ejército Javier Iturriaga, desautorizó públicamente al jefe de Estado al afirmar que “no estoy en guerra con nadie” (Basoalto, 2019). En las semanas siguientes, y obedeciendo instrucciones restrictivas sobre uso de la fuerza, las Fuerzas Armadas chilenas mantuvieron una conducta que evitó una represión indiscriminada y generalizada. La mayoría de las violaciones a los derechos humanos (92%) fueron perpetradas por Carabineros de Chile (INDH, 2020, p. 12)²⁹.

El 2019 constituyó entonces un momento de retroceso y por tanto de crisis en la relación cívico-militar chilena, puesto que, por primera vez desde 1990, las Fuerzas Armadas fueron llamadas por la autoridad política para ejercer un rol policial ante una crisis política. El resultado fue, sin embargo, paradójal. Si luego de la etapa de regímenes autoritarios las Fuerzas Armadas

28 En su balance del 17 octubre de 2019 al 13 de marzo de 2020, el INDH informó que hasta esa fecha se habían iniciado 1.456 acciones judiciales por 1.805 víctimas (incluyendo 364 mujeres, 199 niños y 79 niñas). De estas, 1.082 acciones judiciales correspondieron a torturas y otros tratos crueles, 206 a tortura con violencia sexual y 91 a violencia innecesaria, entre otras. Las violaciones de los derechos humanos quedaron registradas en los informes de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH, 2019), de Human Rights Watch (HRW, 2019) y Amnistía Internacional (AI, 2019).

29 La responsabilidad de Carabineros en la crisis de derechos humanos originó una crisis en la institución policial, lo que fue reconocido por el gobierno al constituir en diciembre de 2019 un consejo para la primera reforma de Carabineros desde 1990.

latinoamericanas han evitado intervenir para resolver crisis presidenciales (Llanos y Marsteintredet, 2010), en el caso de Chile actuaron de manera similar, aunque en este caso ante una crisis de régimen político³⁰. Lo anterior contribuyó a crear las condiciones para la convocatoria a la asamblea constituyente, y con ello una salida política y no militar a la crisis de régimen político (Fossa, Herrero e Higuera, 2019; Robledo, 2019; Pion-Berlin y Acácio, 2020). Durante la víspera del acuerdo que originó el proceso constituyente (liderado en el Congreso y no por el gobierno), Sebastián Piñera amenazó a los líderes políticos, advirtiendo que si no alcanzaban el acuerdo finalmente concordado el 15 de noviembre de 2019, declararían un nuevo estado de emergencia. En un contexto de un aprendizaje histórico sobre las consecuencias de largo plazo que tuvieron para sus integrantes las violaciones de los derechos humanos cometidas entre 1973 y 1990, las Fuerzas Armadas advirtieron al presidente que no respaldaban la convocatoria, aunque acatarían su orden si él decretaba el nuevo estado de emergencia³¹ (Robledo, 2019)³².

30 La respuesta del gobierno tuvo un alto grado de militarización, e incluyó proyectos de reforma constitucional y de ley, orientados a otorgar más poderes a las Fuerzas Armadas para el cumplimiento de funciones policiales. La reforma constitucional ingresada a tramitación legislativa buscaba facultar roles policiales a las Fuerzas Armadas sin necesidad de que se dicte un estado de excepción constitucional cuando se trata de la protección de la infraestructura, definida de manera deliberadamente laxa (Robledo, 2019a). El gobierno envió asimismo una reforma de la ley 19.974 del Sistema de Inteligencia, intentando incrementar el involucramiento de las Fuerzas Armadas en la inteligencia para tareas policiales. Ambos proyectos fueron parte de una agenda de política pública iniciada antes del estallido social de octubre de 2019, la que involucró a las Fuerzas Armadas en tareas policiales de control de fronteras (Robledo, 2019). Durante los estados de excepción desde el estallido social y la pandemia, las Fuerzas Armadas también han sido enviadas a tareas policiales en zonas en conflicto intercultural (Fuentes, 2020).

31 En septiembre de 2020, once meses después del estallido social, el comandante en jefe del Ejército no desmintió la información sobre el 15 de noviembre, señaló que su institución “no tiene ni la doctrina ni la preparación ni, principalmente, la cultura policial para enfrentar tareas de orden público”, y formuló un llamado señalando que “la convivencia democrática hay que cuidarla” (Coddou, 2020).

32 De acuerdo con informes de prensa posteriores, “los policías y efectivos de Fuerzas Armadas investigados por la Fiscalía por supuestas violaciones de derechos humanos son 466. De estos, 64 están formalizados. Hasta el 15 de junio las

Con la emergencia de la Covid-19 en marzo de 2020 la relación cívico-militar en Chile transitó a una etapa distinta. A la crisis política y del régimen se añadió la crisis sanitaria, la que inició una crisis económica que profundizó la crisis social. Por esa razón, a pesar de las limitaciones que impuso la pandemia, las movilizaciones sociales continuaron, aunque en una escala menor (Cruzat, 2020). La respuesta sanitaria y económica del gobierno fue ampliamente criticada, originando una crisis política del gobierno que culminó en un cambio de gabinete en junio de 2020, luego de que el país alcanzara una de las tasas mundiales más altas de contagios y decesos.

La respuesta sanitaria del gobierno incluyó nuevamente un alto grado de militarización. El discurso de Sebastián Piñera abordó la pandemia como una “guerra” y el virus como un “enemigo” (*Página 12*, 2020). El 18 de marzo de 2020 se decretó un estado de excepción constitucional de catástrofe y las Fuerzas Armadas fueron desplegadas para ejercer nuevamente funciones policiales (acatamiento de las restricciones y toque de queda), además de tareas sanitarias de emergencia (fabricación de ventiladores mecánicos) y distribución de alimentos en los sectores populares más afectados por el desempleo. Desde entonces, las protestas sociales han sido controladas exclusivamente por la policía.

BALANCE Y DESAFÍOS

Este capítulo resume la evolución de la relación cívico-militar chilena treinta años después de la transición de 1990, en el contexto del proceso político general. El clivaje político fundamental del periodo 1990-2010 ha sido la tensión entre las instituciones impuestas por el régimen autoritario chileno (el modelo neoliberal, mecanismos constitucionales y legales contra mayoritarios y un régimen de seguridad nacional para vetar futuras reformas al

acusaciones por eventuales abusos de DDHH ascendían a 8.510, pero solo 800 se han traducido en querellas. El gobierno, en tanto, ha presentado 1.914 acciones judiciales contra 3.274 personas acusadas de incendio, agresión a uniformados y, principalmente, desórdenes” (Weibel, 2020). Ver también González, 2019.

modelo económico y social) y las demandas de cambio de la población, desencadenando un proceso de desconsolidación, que condujo a una pérdida sostenida y generalizada de legitimidad de las instituciones chilenas, incluyendo las instituciones políticas y las Fuerzas Armadas, entre otras. Luego de treinta años de vetos, la sociedad se movilizó masivamente, desbordando en la calle los vetos impuestos en el sistema político, abriendo en pocos meses un nuevo periodo de crisis del régimen político y poniendo en marcha un proceso constituyente.

El régimen político chileno incluyó una relación cívico-militar que evolucionó desde una etapa en que las Fuerzas Armadas ejercían constitucionalmente el poder político de *ultima ratio* y una alta, aunque decreciente, contestación política (1990-2005), así como un muy alto grado de autonomía funcional, hacia un proceso de reformas (2005-2020). Este ha tenido dos etapas. La primera consolidó el control civil: las Fuerzas Armadas aceptaron que sus miembros fueran sometidos a procesos judiciales por violaciones a derechos humanos, subordinándose al Estado de derecho (2000), tras lo cual se avanzó hacia la constitucionalización de la primacía civil (2005). Desde entonces se ingresó en una segunda etapa, concentrada en la construcción institucional de la gobernanza de la defensa, cuya primera reforma importante se concentró en la estructura de la defensa (2010), y la segunda en los procesos de planificación (2017). Adicionalmente, las Fuerzas Armadas han debido someterse a un conjunto creciente de normas democráticas sobre transparencia e inclusión. Sin embargo, las reformas han sido incompletas, lo que ha permitido que mantuvieran importantes privilegios y autonomías institucionales, cuestión que originó sucesivas crisis de corrupción. La reacción han sido nuevas reformas, algunas estructurales en 2019 (financiamiento) y 2020, para reducir privilegios indebidos (gastos reservados) y fortalecer el control civil sobre los procesos de adquisiciones militares, actualmente en desarrollo.

A pesar de su carácter incompleto, el proceso ha modificado sustancialmente el balance de poder en la relación cívico-militar, incluyendo la construcción de instituciones de supremacía civil en la gobernanza de la defensa. El Ministerio de Defensa ha sido consolidado como la institución estructu-

ralmente rectora de la defensa chilena³³. Como resultado, durante el periodo 1990-2020 la gobernanza de la defensa ha transitado desde un proceso *abajo-arriba*, gobernado esencialmente por las Fuerzas Armadas, hacia otro *arriba-abajo*, dirigido por autoridades civiles.

A pesar del carácter estructural de los avances, el Ministerio de Defensa aún no desarrolla institucionalidad para gobernar la totalidad del ciclo de política de defensa, permaneciendo ámbitos importantes del desarrollo de capacidades institucionales y de las operaciones militares no conjuntas bajo control de las Fuerzas Armadas, y algunas reformas, como en el área de la inteligencia, han debilitado el control civil. Adicionalmente, las Fuerzas Armadas aún retienen autonomía en su gestión así como privilegios importantes, lo que ha profundizado la crisis de legitimidad de las instituciones, contribuyendo así a la crisis iniciada en 2019.

Tras iniciarse la crisis del régimen político en octubre de 2019, la relación cívico-militar ingresó en una etapa de riesgo, paradojas e incertidumbre. El intento inicial del gobierno chileno de militarizar la crisis constituyó un retroceso severo en la relación cívico-militar, pero su impacto fue neutralizado por la respuesta de las Fuerzas Armadas, con una conducta que intentó simultáneamente evitar tanto una ruptura con la autoridad política, como tener que desempeñar nuevamente un rol político tutelar en una crisis del régimen político chileno, morigerando la narrativa civil, evitando un derramamiento de sangre y haciendo ver la necesidad de una solución política a la crisis. Lo anterior facilitó que un mes después de iniciadas las movilizaciones

33 El proceso de reformas realizado en Chile ha sido evaluado positivamente desde una perspectiva comparada. Pion-Berlin y Martínez examinan los casos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, señalando que, junto con Argentina, Chile es un caso de avance desde una agenda de primera generación, concentrada en el control civil, hacia otra de segunda generación, enfocada en la construcción de capacidad estatal y modernización (Pion-Berlin y Martínez, 2017). En su análisis comparado sobre la efectividad alcanzada en las relaciones cívico-militares de Estados Unidos, Colombia, Portugal y Chile, Bruneau establece que en el caso chileno es posible identificar la relación más clara entre la existencia de instituciones de control civil, la existencia de una política de defensa o estrategia conocida y la correspondiente asignación de recursos (Bruneau, 2020).

los partidos políticos y el Congreso chileno pusieran en marcha un proceso constituyente, abriendo el camino para una solución política, y no militar, a la crisis de régimen político.

Así, cuarenta y siete años después del golpe de Estado de 1973, la relación cívico-militar chilena ha ingresado a una etapa en la que se están poniendo a prueba la despolitización de las Fuerzas Armadas, los aprendizajes históricos luego de las violaciones a los derechos humanos y los avances institucionales. La crisis se encuentra abierta y su resultado indicará si Chile profundiza las dinámicas de desconsolidación y militarización que aún subsisten o si avanza hacia la superación de sus severos déficits democráticos y un proceso de consolidación democrática más profundo.

Un nuevo escenario para la defensa en Argentina

JORGE BATTAGLINO

INTRODUCCIÓN

Desde el retorno de la democracia en 1983, las relaciones cívico-militares en la Argentina estuvieron caracterizadas por el establecimiento y la consolidación de diversas políticas de control civil de las Fuerzas Armadas. Este proceso ha experimentado continuidades y discontinuidades en los últimos diez años, aunque la tendencia general ha sido hacia el mantenimiento de un piso en el nivel de control, que ha permanecido inalterado. Este proceso atravesó una etapa de fortalecimiento durante la gestión de los gobiernos kirchneristas (2003-2015), un retroceso durante el macrismo (2015-2019) y un nuevo periodo de consolidación a partir de la llegada de Alberto Fernández a la presidencia en diciembre de 2019.

Por otra parte, un rasgo distintivo de las relaciones cívico-militares en la Argentina es que los avances alcanzados no solo se fundan en un sistema político que ha madurado a un estadio en el que las Fuerzas Armadas no son percibidas como un actor político por ningún sector de relevancia, sino también, en militares que han internalizado el principio de subordinación a las autoridades democráticas electas. Estas características le imprimen a la democracia una fortaleza institucional que contrasta con procesos de militarización en curso de distinta clase e intensidad en el resto de los países de

la región. La Argentina, por el contrario, ha logrado desmilitarizar su sistema político y anular el protagonismo que históricamente tuvo la institución militar (Battaglino, 2013).

Este grado de consolidación democrática coexiste, sin embargo, con una organización militar que ha experimentado un proceso de fuerte deterioro material, con una proporción importante de sus sistemas de armas que son obsoletos y un porcentaje mayoritario del presupuesto de defensa que se destina al pago de salarios.

Esta situación es el resultado de dos procesos estructurales de largo aliento. Por un lado, a cambios en la cultura política de la sociedad como consecuencia del último régimen militar cuyo legado de degradación social, fracaso económico y derrota militar, condujo a la más profunda crisis de las relaciones cívico-militares de toda la historia argentina. Una de sus principales manifestaciones fue el rechazo generalizado de la sociedad civil a todo aquello vinculado con las Fuerzas Armadas y la defensa nacional, algo que propició la pérdida de interés de los políticos en el área que se tradujo, entre otros aspectos, en una reducción drástica del presupuesto del sector y en el sometimiento de la defensa a las políticas de control civil.

El segundo proceso estructural es la transformación de la región sudamericana en una zona de paz, donde la mayor parte de los conflictos limítrofes han sido resueltos o están en vías de hacerlo. La región atraviesa una etapa única en su historia, cuyo principal rasgo es la resolución de la mayoría de los diferendos interestatales que la asolaron durante gran parte del siglo pasado (Kacowicz, 1998). Asimismo, los pocos diferendos territoriales que aún persisten han sido sometidos al arbitraje de distintas instituciones regionales e internacionales o se negocian bilateralmente. Esto ha llevado a que la Argentina y otros países de la región estén confrontando un déficit de amenazas que no favorece la reconstrucción del interés de los políticos por la defensa nacional.

Esta combinación particular de predominio del control civil sobre la política de defensa, debilitamiento organizacional de las Fuerzas Armadas, cambio cultural y déficit de amenazas, podría estar mutando hacia un escenario

más favorable para la reconstrucción del interés político y social en la defensa como resultado de la conjunción de los siguientes factores.

En primer término, la Argentina es el país del continente que más avanzó en la política de enjuiciamiento a militares por violaciones a los derechos humanos (Sikkink, 2008). Aunque aún quedan procesos por sustanciar, una parte sustancial de aquellos que cometieron tales violaciones ha sido juzgada. A ello se suma que con la llegada de Alberto Fernández a la presidencia y la elección de los nuevos jefes de las fuerzas, ya no queda personal militar en actividad que haya participado en el último régimen militar. Es la primera vez desde 1983 que todos los altos mandos se graduaron en democracia. Asimismo, no ha habido episodios de insubordinación desde el último levantamiento militar en 1990 y, desde entonces, los militares han dado sobradas muestras de subordinación y un funcionamiento como organización volcada exclusivamente al perfeccionamiento profesional. Todo ello ha favorecido que la “cuestión militar”, o el foco exclusivo en el control civil, pierda centralidad en la agenda de las relaciones cívico-militares y se abra un nuevo escenario para pensar las cuestiones estrictas de la defensa.

Dos factores más contribuyen al cambio de escenario. Por un lado, el ministro de Defensa designado por el nuevo presidente es Agustín Rossi, quien ocupa ese cargo por segunda vez (la primera fue entre 2013 y 2015). Se trata de un político con una larga trayectoria en cargos de importancia que llega a la gestión del área con un conocimiento acabado de las problemáticas del sector. Ello se refleja en un discurso que desde el principio reconoció la importancia de encarar el reequipamiento de las Fuerzas Armadas. Cabe mencionar que antes de asumir envió un proyecto de ley al Congreso de la Nación para la creación de un Fondo para la Defensa (FONDEF) que fue aprobado en septiembre de 2020 y que es el primero de su tipo desde el restablecimiento de la democracia en 1983.

Finalmente, las Fuerzas Armadas están cumpliendo un importante rol para enfrentar la pandemia de la Covid-19. Los militares han llevado a cabo toda clase de misiones en lo que se ha convertido en su despliegue más grande desde la guerra de Malvinas. Una consecuencia de esta participación es que

su imagen positiva aumentó sustancialmente en los últimos meses. Mientras que en 2016 los niveles de aceptación y confianza en la institución militar alcanzaban el 34,4%, en mayo del corriente año llegaron al 66,3%, con un porcentaje más alto aún entre los sectores populares (*La Nación*, 2020). Este es un dato de gran relevancia dado que revierte el quiebre en las relaciones entre la sociedad civil y las Fuerzas Armadas como resultado de la última dictadura militar.

En este capítulo se examina la evolución de las relaciones cívico-militares en la Argentina de los últimos diez años. El trabajo analiza cronológicamente las principales características de tales relaciones durante los gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner, Mauricio Macri y Alberto Fernández. En relación a este último, y dada su reciente asunción, se indaga principalmente en las características que ha tenido el despliegue de las Fuerzas Armadas en relación a la Covid-19.

LOS GOBIERNOS DE CRISTINA FERNÁNDEZ DE KIRCHNER

Las relaciones entre el poder político y las Fuerzas Armadas durante los dos gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015) se caracterizaron principalmente por la profundización del control civil, el relanzamiento de los juicios por violaciones a los derechos humanos cometidas durante el último régimen militar y la implementación de distintas iniciativas de política de defensa.

Con relación al control civil, la estructura orgánico-funcional del Ministerio de Defensa se expandió y jerarquizó a partir de 2007, con el fin de ampliar la capacidad de formular políticas, gestionar su ejecución e incrementar las áreas del ministerio bajo supervisión de civiles. Con esta finalidad se incrementó el número de secretarías (de dos en 2003 a tres en 2010), el de subsecretarías y direcciones nacionales (tres a siete) y el de direcciones generales (seis a catorce). La creación de nuevas subsecretarías y direcciones fue complementada con la transferencia a la esfera civil de servicios científicos especializados que habían funcionado tradicionalmente bajo la órbita militar. Así, el Servicio Meteorológico Nacional, el Servicio de Hidrografía Naval y

el Instituto Geográfico Militar fueron puestos bajo la dirección de civiles y pasaron a depender del Ministerio de Defensa.

Cabe mencionar el establecimiento de dos nuevas subsecretarías: la de Ciencia, Tecnología y Producción para la Defensa; y la de Formación. Esta última era la responsable de la formulación de políticas de enseñanza, formación y capacitación para la defensa nacional en todos sus niveles, así como de diseñar políticas de capacitación y formación de las Fuerzas Armadas. En este plano, se ha desarrollado un proceso de integración de la educación militar con el sistema universitario nacional, que comienza a principios de los años noventa con la creación de los Institutos Universitarios de las tres Fuerzas Armadas (Battaglini, 2011).

La convergencia entre el sistema de educación para la defensa y el sistema público de universidades nacionales conduce, a partir de 2003, a una etapa de institucionalización de la conducción civil de la formación de las Fuerzas Armadas al sancionarse los decretos 545 y 1336, que establecen que el Ministerio de Defensa es responsable primario de la formación y capacitación de los militares. A partir de entonces, comienza un proceso de reforma de la educación militar y civil para la defensa orientada desde la conducción ministerial. En 2005 se creó una Comisión para la Evaluación del Sistema de Educación, Formación y Capacitación de las Fuerzas Armadas. A partir del diagnóstico de esta comisión se elaboró, en 2006, un proyecto de reforma de la educación superior de las Fuerzas Armadas, cuyo principal objetivo fue avanzar hacia su articulación definitiva con el sistema educativo nacional. Este proceso condujo a la creación, durante la gestión del ministro Rossi, de la Universidad de la Defensa Nacional en 2014, que desde entonces tiene a su cargo la formación de militares y civiles por medio de carreras de pregrado, grado y posgrado (Frederic, 2013).

Asimismo, se procedió a reglamentar la ley de defensa nacional mediante el decreto 727 de 2006 que reafirma la distinción entre defensa y seguridad establecida por la ley de defensa de 1988. Este decreto sostiene que “las Fuerzas Armadas, instrumento militar de la defensa nacional, serán empleadas ante agresiones de origen externo perpetradas por Fuerzas Armadas de otro/s

Estado/s". De esta manera se reafirmaba el principio establecido en la ley de defensa nacional de 1988 que sostenía que para dilucidar las cuestiones atinentes a la defensa nacional se debería tener en cuenta la diferencia fundamental que separa la defensa nacional de la seguridad interior y que la misma se originaba en el tipo o naturaleza de la amenaza, correspondiendo a las fuerzas policiales e intermedias prevenir, conjurar e investigar las amenazas de naturaleza criminal, mientras que la misión de conjurar y repeler las amenazas de naturaleza militar estatal correspondía a las Fuerzas Armadas.

Por otra parte, se avanzó en la reconstrucción de la industria de la defensa, que durante esta etapa pasó a ser percibida como un área que contribuía al desarrollo económico y social y a lograr mayores niveles de soberanía tecnológica. El principal estímulo para la reconstrucción de esta industria fue la importancia atribuida a la expansión de la demanda agregada vía la creación de empleo. Asimismo, la importancia concedida en esta visión al logro de mayores niveles de autonomía en el diseño y control de tecnologías sensibles, contribuyó al relanzamiento de programas que incluyen el desarrollo de tecnología militar avanzada o civil con aplicación para la defensa.

Durante la gestión de la ministra de Defensa Nilda Garré (2005-2010) comenzó un proceso de recuperación de empresas como los astilleros Almirante Storni y Tandanor en 2007, que pasaron a denominarse Complejo Industrial Naval Argentino (CINAR). Del mismo modo, la Fábrica Militar de Aviones fue renacionalizada en 2009, luego de haber sido privatizada en 1995. Asimismo, se desarrolló un proceso de modernización de numerosas fábricas estatales del área de la defensa. Otras compañías estatales y privadas, en colaboración con los centros de investigación de las distintas fuerzas, desarrollaron distintos proyectos de tecnología avanzada, cabe destacar entre ellos: 1) la fabricación de radares primarios; 2) el relanzamiento del programa de vectores espaciales; 3) la construcción de satélites de comunicación y observación; 4) el diseño y construcción de vehículos aéreos no tripulados. Asimismo, se lanzó el programa Sinvica del control del espacio aéreo que llevó al desarrollo de una familia completa de radares (Iriondo y De La Vega, 2015).

El proceso de reconstrucción de la industria de defensa permitió reeditar de manera incipiente el vínculo entre desarrollo y bienestar social, gracias a

la creación de empleos de alta remuneración y por los eslabonamientos en cadena que genera. Aunque tal proceso estuvo plagado de dificultades y contramarchas, el efecto de incubación de empresas proveedoras fue relevante. Cabe destacar, por ejemplo, el caso del avión de entrenamiento avanzando Pampa. La Fábrica Militar de Aviones desarrolló una estrategia de financiamiento de nuevos proveedores que incluyó a un total de veinticinco pequeñas y medianas empresas argentinas de servicios tecnológicos y productos de alto valor agregado. Una escala mayor de eslabonamientos tuvo la construcción de los radares primarios y secundarios por parte de la empresa Invap, con más de setecientas Pymes nacionales participantes.

Por otra parte, a partir de 2007 se relanzó el denominado “Ciclo de planeamiento de la defensa”. Este Ciclo tiene como principal objetivo determinar, sobre la base de un diagnóstico de la situación estratégica regional y mundial que incluya los riesgos y amenazas a los intereses nacionales, las capacidades militares necesarias para el cumplimiento de la misión y de los objetivos fijados al instrumento militar a corto, mediano y largo plazo. El decreto 1729/07 puso en marcha el Ciclo, que tuvo como primer resultado la publicación, por primera vez desde 1983, de la Directiva de política de defensa nacional (DPDN) en 2009. La DPDN dispuso avanzar en el desarrollo del planeamiento militar conjunto a partir del criterio de “capacidades” con el fin de reemplazar definitivamente la concepción basada en las hipótesis de conflicto. Este objetivo incluye la modernización militar, que quedó plasmada con la elaboración del primer plan Camil (Plan de Capacidades Militares) en 2011, que identificaba las necesidades de equipamiento militar de las Fuerzas Armadas (Anzelini y Poczynok, 2014).

Es importante destacar asimismo la continuidad de políticas durante esta etapa, que contribuyeron a que el principio de subordinación tenga nuevos cimientos que reflejan la internalización de valores sociales dominantes entre los miembros de las Fuerzas Armadas. Ello fue posible gracias a cambios que comenzaron en la década de los noventa. Cabe mencionar la participación en misiones de paz, el impacto del servicio militar voluntario (SMV) y los avances en la agenda de género. La implementación del servicio militar voluntario ha promovido cambios en las relaciones de autoridad en el interior

de las fuerzas. Mientras que en el pasado las relaciones estaban fuertemente condicionadas por rígidos criterios de jerarquía militar, en los últimos años se fueron tornando más respetuosas y focalizadas en el aprendizaje y trabajo conjunto (Badaró, 2013). Desde 2003, en particular, se han implementado reformas normativas e institucionales dirigidas a “civilizar” a los militares (Derghougassian, 2011). Se avanzó sustancialmente en la agenda de género al permitir el acceso de la mujer al cuerpo de oficiales sin restricciones por especialidad. La incorporación de la mujer ha tenido un efecto democratizador al alterar valores, ideas y representaciones muy arraigadas sobre la figura del militar (Frederic, 2013).

EL GOBIERNO DE MAURICIO MACRI

La gestión del presidente Mauricio Macri (2015-2019) se caracterizó por la implementación de políticas que debilitaron el control civil y que se orientaron a modificar el marco normativo de la defensa con el fin de habilitar la participación de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo.

En relación a las primeras, cabe mencionar la sanción del decreto 721 de mayo de 2016. Esta norma sostenía que para “establecer procedimientos ágiles que permitan atender las cuestiones relacionadas con la gestión del personal de las Fuerzas Armadas” y para “simplificar los circuitos administrativos, para dar respuesta a las necesidades del servicio de las Fuerzas Armadas”, el poder ejecutivo decidía “delegar” en los jefes de los Estados Mayores Generales de las Fuerzas Armadas numerosas facultades respecto de sus respectivas fuerzas (Presidencia de la Nación, 2016a). Esta norma modificaba el decreto 436 de 1984 firmado por el presidente Raúl Alfonsín (1983-1989), cuyo fin era limitar el poder de decisión de los jefes de las fuerzas sobre esos asuntos.

Con el nuevo decreto las decisiones sobre pases, destinos o la contratación de personal docente quedaban, entre muchas otras, en manos de los jefes de las fuerzas. El ministro de Defensa reducía su autoridad a las designaciones y retiros del personal militar superior y de los auditores correspondientes a cada fuerza. Es decir, el decreto 721 le devolvía a los militares el control sobre

las carreras profesionales de aquellos que eventualmente conducirían el destino de las fuerzas. De esta manera, se reintroducían lógicas de autogobierno que aun cuando no tuvieran efectos inmediatos o evidentes contribuían a la naturalización de una dinámica de funcionamiento autónomo.

Este asunto reviste particular importancia dada la trayectoria histórica del Ministerio de Defensa en la Argentina. El predominio de gobiernos militares entre 1930 y 1983 contribuyó a que la autonomía de las Fuerzas Armadas se naturalizara tanto para militares como para civiles. El retorno de la democracia en 1983 puso en evidencia que las decisiones sobre estrategia militar, diseño de fuerzas, educación, adquisición de armamento, entre muchas otras, recaían en asesores militares de las distintas áreas del ministerio. En las democracias contemporáneas el Ministerio de Defensa conducido por civiles es la institución responsable de tales funciones (Diamint, 2010). Para ello, es preciso que cuente con una estructura organizativa ministerial –compuesta por agencias intraministeriales dirigidas por civiles, normas que le confieran la prerrogativa de conducir a las Fuerzas Armadas y asesores civiles especializados en cuestiones de defensa– que permita el ejercicio efectivo del control, es decir, que facilite el diseño, la implementación y la supervisión de la política de defensa. Altos niveles de supervisión democrática de las actividades de las Fuerzas Armadas no pueden alcanzarse sin la existencia de un Ministerio que reúna estas características, pero que también contemple e incluya el indispensable asesoramiento técnico-profesional de los miembros de las Fuerzas Armadas (Pion-Berlin y Ugarte, 2013).

La capacidad de supervisión del Ministerio de Defensa experimentó altibajos. Luego de un fortalecimiento inicial durante la presidencia de Raúl Alfonsín, la estructura ministerial se redujo considerablemente durante la década de los noventa. En efecto, durante esta etapa predominó la denominada “subordinación con autonomía militar” (Sain, 2010). Sus principales rasgos fueron la delegación en los militares de la administración de sus asuntos internos y una reducción sustancial del número de agencias intraministeriales como resultado de la implementación de la segunda Reforma del Estado de 1996 (pasaron de veinte en 1990 a once en 1996). El desmantelamiento del Ministerio de Defensa afectó sensiblemente el ejercicio del control, al dejar de

hecho en miembros de las Fuerzas Armadas funciones que con anterioridad se desarrollaban en las áreas disueltas.

Como se analizó en la sección anterior, esta etapa comienza a revertirse a partir de 2003 mediante un proceso de fortalecimiento y jerarquización de la estructura orgánico-funcional del Ministerio de Defensa, que tiene como objetivo ampliar la capacidad de formular políticas, controlar su ejecución e incrementar las áreas del ministerio bajo control de funcionarios civiles.

Esta situación experimentó un retroceso no solo por la sanción del decreto 721 en 2016, sino también por la designación de militares retirados en puestos claves del área de planeamiento estratégico, donde se elaboran las directrices que luego orientan la doctrina y el empleo de las Fuerzas Armadas. Las definiciones que se elaboran en esa área impactan el sistema educativo, la doctrina, la adquisición de armamento, entre otros aspectos claves de la administración de una fuerza armada. En otras palabras, se trata de cuestiones que tienen consecuencias políticas. La presencia de militares retirados en distintas áreas del Ministerio de Defensa se produjo en simultáneo con la paralización de otras que habían tenido un elevado perfil en la gestión anterior: la Dirección Nacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario y el área de archivos.

La gestión del macrismo en el área de la defensa también se caracterizó por el lanzamiento de un movimiento securitizador destinado a legitimar la participación de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo (Battaglino, 2019). En su discurso inaugural, el 10 de diciembre de 2015, el presidente Macri destacó que el objetivo de su administración era “derrotar al narcotráfico” y combatirlo “como ningún gobierno lo había hecho antes” dado que el “narcotráfico ha crecido de manera alarmante”. Además, anunció que las tres prioridades de su gobierno eran “pobreza cero, derrotar al narcotráfico y unir a los argentinos”.

Pocos días más tarde, en enero de 2016, se publicó el decreto 228/16 que declaró la “emergencia de seguridad pública” en todo el territorio nacional (Presidencia de la Nación, 2016b). Este decreto establecía que el narcotráfico era una amenaza para la soberanía y que el Estado debía “adoptar las medidas

que permitan extremar el uso de los recursos del Estado Nacional en orden a enfrentar los flagelos señalados”. Asimismo, estableció un protocolo para que las Fuerzas Armadas pudieran derribar aeronaves sospechadas de transportar drogas que sean consideradas “hostiles”. De esta manera, ganaba estatus jurídico en la Argentina la perspectiva de las “nuevas amenazas” elaborada y difundida por los Estados Unidos desde los años noventa. Además, se declaró de forma oficial el ingreso del país en una “guerra contra las drogas”, una fórmula que resultó ineficaz y dañina en diferentes experiencias (Tokatlian, 2017).

Como corolario de estas iniciativas el gobierno publicó el decreto 683 de 2018 que modificaba el decreto 727/06 que establecía que “las Fuerzas Armadas, instrumento militar de la defensa nacional, serán empleadas ante agresiones de origen externo perpetradas por Fuerzas Armadas de otro/s Estado/s”. El 683 eliminaba toda referencia a que una agresión externa debía tener origen estatal (Presidencia de la Nación, 2018). La modificación del decreto 727 amplió los supuestos de intervención primaria de las Fuerzas Armadas a cuestiones de seguridad pública como el terrorismo y el narcotráfico si podían ser caracterizadas como “agresiones externas”, algo que no parecía complicado dada la naturaleza transnacional de ambos fenómenos.

Sin embargo, el fenómeno del narcotráfico en la Argentina está lejos de presentar las características en términos de violencia y organización que posee en países como México, Brasil o Colombia. Por otra parte, distintos informes de organismos oficiales e instituciones académicas revelan la ausencia de amenaza terrorista en la Argentina¹. Cabe destacar que según la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), la Argentina es

1 Existen distintos informes de organismos de los principales estados que combaten al terrorismo y otros de prestigiosas instituciones académicas que revelan la ausencia de amenaza terrorista en la Argentina. Por ejemplo, en la última edición del *Global Terrorism Index*, que cubre el periodo 2000 a 2015, no se menciona a la Argentina (Institute for Economics & Peace, 2017). En el último informe sobre terrorismo en América Latina del prestigioso Congressional Research Service, que elabora estudios detallados para los legisladores estadounidenses, no se menciona la presencia del Estado Islámico ni de “lobos solitarios” en la región (Congressional

el país con la mayor cantidad de fuerzas de seguridad por cada 100.000 habitantes en todo el continente, a una distancia considerable de países como Estados Unidos, Brasil, Colombia o Chile (UNODC, 2020). A modo de ejemplo, la Policía de la Provincia de Buenos Aires cuenta con más de 90.000 efectivos, mientras que la Policía Federal y la Policía de la Ciudad suman en conjunto 50.000. A ello se suman tres fuerzas intermedias muy bien entrenadas y equipadas: la Gendarmería Nacional, la Prefectura Naval y la Policía de Seguridad Aeroportuaria, que reúnen más de 70.000 efectivos. Este conjunto de fuerzas de seguridad no parece necesitar del auxilio de las Fuerzas Armadas si se pondera el nivel de amenaza que representa el narcotráfico y el terrorismo para el Estado argentino.

Cabe conjeturar respecto a las razones que motivaron la modificación del decreto 727. Por un lado, la política de incorporar a los militares en cuestiones de seguridad interna converge y es funcional al papel histórico que Estados Unidos le asignó a los militares de la región, que no ha sido otro que el de contribuir a resolver los problemas de seguridad que enfrenta la gran potencia. De allí la importancia otorgada por la administración macrista a la participación militar en la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo, algo que contribuiría al fortalecimiento de la alianza con los Estados Unidos.

Asimismo, la asignación de roles internos a los militares es fundamental desde una lógica política de reducción del gasto en el área de la defensa. Existe una economía política de las misiones militares que explica su impacto en el gasto en defensa. Las misiones que se asignan a las Fuerzas Armadas tienen un impacto presupuestario diferenciado, dado que para su cumplimiento algunas requieren de la adquisición y desarrollo de equipamiento militar de

Research Service, 2016). En los recientes informes *World Wide Threat Assessment* realizados por la comunidad de inteligencia de Estados Unidos, no se identifica a América Latina como un área clave respecto al terrorismo transnacional (U. S. Senate, 2017). El informe del *Overseas Security Advisory Council del Bureau of Diplomatic Security* del Departamento de Estado de 2017 afirma que “no hay actividad operativa terrorista reciente o significativa en la Argentina” (OSAC, 2017). En breve, no parece existir evidencia empírica que respalde el argumento de que el terrorismo represente una amenaza para la Argentina.

avanzada y costoso, mientras que otras demandan equipos de menor complejidad y valor. En otras palabras, enfrentar a la delincuencia organizada o al terrorismo es una tarea por completo diferente, en términos de los recursos que demanda, a confrontar a una fuerza armada de otro Estado.

Finalmente, la sanción del nuevo decreto habilita la potencial represión de aquellos grupos internos a los que se pudiera asociar con el terrorismo global, el narcotráfico o cualquier “nueva amenaza” cuyo origen sea externo. Como ejemplo, cabe mencionar que a raíz de las protestas realizadas por grupos del pueblo mapuche en el sur de la Argentina durante los años 2018 y 2019, distintos políticos manifestaron su preocupación por sus contactos externos y por el hecho de que sus vecinos en Chile habían llevado a cabo actividades “terroristas”. Este escenario no es novedoso. Todos los países de la región han legitimado, en distintas etapas de su historia, la persecución y represión de la protesta social bajo la excusa de sus vínculos con actores como el comunismo internacional durante la guerra fría o, en la actualidad, con las nuevas amenazas como el narcotráfico y el terrorismo.

EL GOBIERNO DE ALBERTO FERNÁNDEZ

La designación del ministro Agustín Rossi al frente del área de defensa se produce en el marco de la convergencia de distintos factores que alteran el patrón previo de relaciones cívico-militares y que establecen un escenario propicio para avanzar en el terreno estricto de la defensa nacional. Como se afirmara previamente, la Argentina llevó a cabo un extenso proceso de juzgamiento a miembros de las Fuerzas Armadas por violaciones a los derechos humanos. Ese proceso, que se relanza en 2005, ha abarcado a una parte sustantiva de los responsables de tales delitos. Asimismo, en el interior de las fuerzas no solo no queda personal que haya participado en ese periodo sino que, además, sus integrantes se encuentran plenamente subordinados al sistema democrático. A ello se suma el “efecto Covid-19”, que ha puesto en evidencia ante la opinión pública un despliegue de efectivos de tal extensión territorial, magnitud y eficacia que ha contribuido a una mejora sustancial de la imagen positiva de las Fuerzas Armadas.

En este contexto, la agenda del nuevo ministro se ha orientado a la tarea de avanzar en la desatendida dimensión material del reequipamiento militar, lo cual quedó de manifiesto con la elaboración y posterior aprobación por parte del Congreso del proyecto de creación de un Fondo de Defensa Nacional (FONDEF). Es una medida que el actual ministro presentó cuando aún no había sido designado oficialmente. En una nota reciente afirmó que,

Entiendo que estamos en una etapa distinta, que es una buena oportunidad para definir una política de Estado en materia de defensa con ejes determinados: el control del espacio aéreo, la presencia de la Armada en el litoral marítimo, el fortalecimiento de las capacidades logísticas y de planeamiento del Ejército Argentino, la presencia de las Fuerzas en aquellos lugares menos poblados, el aumento y planificación de la presencia argentina en la Antártida, y los nuevos desafíos, como la ciberdefensa. También ponemos nuestra mirada sobre las misiones de paz de Naciones Unidas, el fortalecimiento de la industria para la defensa, la mayor jerarquización de la Universidad de la Defensa como centro de estudios formativo básico de las Fuerzas Armadas (Infobae, 2020).

Las medidas tomadas en los pocos meses de gestión han estado orientadas a organizar el despliegue militar para enfrentar la pandemia, así como a derogar distintas políticas implementadas durante la gestión previa, en particular aquellas que habían debilitado el gobierno político de la defensa y que habilitaron la participación de los militares en misiones de seguridad interna.

En julio de 2020 se derogó el decreto 638, sancionado en 2018, y se restableció el decreto reglamentario 727 de 2006, que determinaba que las Fuerzas Armadas solo podían ser empleadas ante agresiones de origen externo perpetradas por Fuerzas Armadas de otros estados. En los considerandos de la derogación del decreto 638 se afirmó que “existe una diferencia fundamental que separa la Defensa Nacional de la Seguridad Interior”. Sostiene que:

al establecer como hipótesis de empleo de las Fuerzas Armadas al conjunto de las denominadas ‘nuevas amenazas’ pone en severa e inexorable crisis la doctrina, la organización y el funcionamiento... del Instrumento Militar que se encuentra funcionalmente preparado para asumir otras responsabilidades distintas de las típicamente policiales (Presidencia de la Nación, 2020a).

Por otra parte, la designación de militares en áreas claves del Ministerio de Defensa se revirtió mediante el nombramiento de civiles con experiencia en cuestiones de defensa, volviendo a la tradición que se había consolidado en las anteriores administraciones. De este modo, la interacción civil-militar volvió a circunscribirse a una dinámica que limita el campo de acción militar al indispensable asesoramiento técnico-profesional y que deja en las autoridades civiles la toma de la decisión final.

La aprobación del FONDEF es un factor novedoso para las relaciones cívico-militares en Argentina, ya que se trata del primer fondo de este tipo asignado desde el retorno a la democracia. El Fondo tiene como principal objetivo “revertir la curva de desinversión en el área” mediante “la recuperación, modernización y/o incorporación de medios materiales del instrumento militar”. La iniciativa parte del hecho de una distribución regresiva del gasto de defensa, que asigna más del 85% del presupuesto a gastos de personal y que impide destinar recursos a la modernización o adquisición de equipamiento.

El proyecto propone un esquema de incremento progresivo del gasto destinado a la adquisición de equipamiento que parte del 0,35% del total de los ingresos corrientes previstos en el Presupuesto anual consolidado para el año 2020, hasta llegar a 0,8% en 2023 y en los sucesivos ejercicios presupuestarios.

También se estipulan fuentes de financiamiento alternativas para el Fondef, incluyendo, por ejemplo, “recursos provenientes de aportes de personas humanas o jurídicas, públicas o privadas, así como también cualquier otra fuente de financiamiento de origen nacional o internacional, donaciones, legados y/o herencias”. Los recursos tendrán que ser afectados a la recuperación, modernización e incorporación de material para las Fuerzas Armadas (Cámara Diputados, 2019).

En el proyecto se puntualizan los criterios que deben aplicarse para asignar los recursos del FONDEF. Se debe favorecer, en primer lugar, la sustitución de importaciones, el desarrollo de proveedores y la inserción internacional de la producción local de bienes y servicios orientados a la defensa. También se ordena promover la innovación productiva, inclusiva y sustentable, por me-

dio de un mayor escalonamiento tecnológico, además de incrementar las acciones de investigación y desarrollo, tanto en el sector público como privado. Otra finalidad del proyecto es mejorar las condiciones de creación, difusión y asimilación de innovaciones por parte de la estructura productiva nacional. En el proyecto se le otorga una gran centralidad a que las operaciones que se emprendan promuevan transferencia de tecnología. Se calcula que durante el primer año de vigencia del fondo se podrían obtener unos \$14.000 millones de pesos.

El despliegue militar frente a la Covid-19

El despliegue de las Fuerzas Armadas para enfrentar la Covid-19 es el más grande desde la guerra de Malvinas. La movilización militar se inició luego de que el Ministerio de Defensa emitiera la resolución 88/2020, del 17 de marzo, que estableció la conformación del Comité de emergencias de defensa (Covid-19) a los efectos de la articulación y gestión del apoyo de las Fuerzas Armadas en el marco de los esfuerzos de contención y mitigación de la Covid-19. Esta resolución instruye al jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas (JEMCFFAA) a dirigir el planeamiento y la ejecución de las tareas de apoyo a la comunidad y ayuda humanitaria que realicen los medios militares; y por otra parte a los jefes de Estados Mayores Generales (JEEMGG) de las tres fuerzas para adiestrar, alistar y sostener las organizaciones militares que fuesen requeridas para la ejecución de las tareas de apoyo a la comunidad y ayuda humanitaria en el marco del Plan de preparación y respuesta a la Covid-19. Es importante resaltar que se trata de la primera ocasión en la que el mando de una operación de tal magnitud queda bajo el comando operacional del Estado Mayor Conjunto.

Sobre la base de lo establecido por esta resolución, el jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas emitió la directiva 01/20 “R” (Apoyo al plan operativo de preparación y respuesta al Covid-19) que dividió al país en catorce zonas de emergencia a partir del 19 de marzo. Esta directiva establecía que la misión era “disponer, a orden, de elementos organizados, equipados e instruidos para realizar tareas de apoyo a la comunidad y ayuda humanitaria a fin de contribuir a los esfuerzos de contención y mitigación

de la Covid-19 que realizare el Estado Nacional”. A partir del 17 de abril esta operación de protección civil llevada a cabo sería denominada con el nombre de “General Manuel Belgrano”.

A partir de la publicación del decreto 297/20 del 19 de marzo (Presidencia de la Nación, 2020b), que estableció el “aislamiento social, preventivo y obligatorio”, que se ha mantenido con diferentes fases hasta el día de hoy, se dio inicio a diferentes tareas de apoyo por parte del Instrumento Militar. En términos generales, se desplegaron más de 70.000 hombres, con un promedio diario de 6.200 efectivos.

Las tareas llevadas a cabo por las Fuerzas Armadas se pueden clasificar en tres tipos principales: el apoyo logístico interno y externo, la asistencia a la comunidad y la producción de insumos (Estado Mayor Conjunto, 2020).

Las misiones de apoyo logístico interno y externo implican el empleo de toda clase de vehículos terrestres, aéreos y navales para transportar personas e insumos. El apoyo logístico externo permitió la repatriación de cientos de ciudadanos argentinos que habían quedado aislados en distintos países. Hasta fines de octubre, se habían realizado veintiséis vuelos de repatriación desde el extranjero (Perú, Brasil y Ecuador), con aeronaves C-130 y F-28 de la Fuerza Aérea, comprendiendo un total 1.706 personas repatriadas. Además, se realizaron sesenta vuelos de reconocimiento en apoyo a las fuerzas de seguridad sobre la ciudad de Buenos Aires, Gran Buenos Aires, Salta y Misiones, mediante helicópteros, con el fin de controlar el cumplimiento del aislamiento. A ello se agregan más de setenta vuelos para traslado de personal. Se emplearon 7.946 vehículos para el traslado de carga general en las distintas jurisdicciones, además del transporte de personas dentro del territorio nacional.

En segundo término, se han llevado cabo múltiples tareas de asistencia a la comunidad. Cabe mencionar, entre ellas, la asistencia alimentaria con la preparación de más de 10'455.000 raciones de comida y la distribución de 2'086.000 bolsones con alimentos a la población más vulnerable. Por otra parte, se desplegaron dos hospitales de campaña reubicables en la zona metropolitana de Buenos Aires y se construyó un megacentro de aislamiento para

enfermos leves con un total de 2.500 camas cercano a la ciudad de Buenos Aires. La participación en campañas de vacunación con personal de sanidad militar y de control de síntomas en accesos se ha multiplicado en todo el país.

En tercer término, se llevaron cabo diversas actividades de producción de insumos para enfrentar la pandemia. Cabe destacar la confección en talleres militares de más de 50.000 barbijos y camisolines para el sistema de salud militar y la fabricación y distribución de 16.500 litros de alcohol en gel y 14.861 litros de cloro para las fuerzas desplegadas.

El despliegue militar para hacer frente a la Covid-19 no se encuentra exento de desafíos y dilemas para la institución y para la sociedad, sobre todo si se considera su extensión y la incertidumbre respecto no solo a la continuidad de la actual crisis sanitaria sino también a la posibilidad de nuevas pandemias en el futuro. En este sentido, la reflexión sobre el impacto hacia dentro y fuera de la organización militar de un rol tan novedoso se torna indispensable.

En primer término, existe el riesgo que estas misiones sean percibidas por los políticos y por la sociedad como la función principal de las Fuerzas Armadas y no como roles secundarios. La visibilidad alcanzada y el hecho de que los militares son la única institución estatal con presencia en todo el territorio abonan este escenario que complicaría una estrategia de reequipamiento que exceda la simple adquisición de material para desarrollar ese tipo de misiones. El desafío es que las Fuerzas Armadas no se conviertan en una agencia de asistencia en emergencias.

Un desafío en el plano de la formación militar es en qué medida la educación de los oficiales y suboficiales debería ampliar contenidos relacionados con el apoyo a la comunidad o la asistencia en emergencias en detrimento de la formación más clásica pero con menos visibilidad para la política y la sociedad.

En tercer término, dada la magnitud del despliegue territorial, la capacidad de gestión ministerial es de suma importancia para que los militares circunscriban su función al apoyo a las tareas que realizan las fuerzas policiales

o de seguridad, y evitar que tomen control o responsabilidad primaria de las mismas. Para ello es esencial que los jefes militares de las zonas de emergencia posean un conocimiento de la normativa utilizada como marco legal para prevenir la realización de actos que afecten las operaciones y la imagen de las Fuerzas Armadas por desconocimiento de los mismos.

Finalmente, es importante evitar la securitización de la respuesta a la pandemia, que no deja de ser una crisis sanitaria que requiere de un abordaje multidimensional, donde las Fuerzas Armadas cumplen un rol de importancia pero no central.

COMENTARIOS FINALES

La Argentina atraviesa una etapa novedosa en la democracia nacida en 1983. La combinación de cambio generacional en el interior de las Fuerzas Armadas, la consolidación de la política de juicios, el alto nivel de subordinación de los militares y el impacto de la pandemia, alientan un escenario que favorece la reconstrucción de las capacidades materiales de la defensa. La situación no habilita un entusiasmo excesivo, dado el contexto económico que experimenta el país con enormes deudas sociales y una situación financiera muy endeble. A pesar de ello, no representa un dato menor que la posibilidad de reequipamiento cuenta con el apoyo político de todas las fuerzas relevantes y que el incremento sustantivo de la imagen positiva de las Fuerzas Armadas permita pensar en un apoyo similar en la sociedad civil.

Aunque el panorama es promisorio, el escenario no se encuentra exento de riesgos, uno de ellos es que la eficacia militar en el despliegue para hacer frente a la pandemia lleve a un reforzamiento de las misiones secundarias de las Fuerzas Armadas, algo que afectaría el escenario de reconstrucción de capacidades militares clásicas.

Por otra parte, el despliegue militar para enfrentar la Covid ha sido eficiente por distintas razones. No solo la estructura de mando militar favorece una movilización rápida y eficiente, sino que, además, la presencia militar a lo largo de todo el país contribuye a una proyección organizacional que

ninguna otra agencia estatal puede repetir. Este aspecto no es novedoso. Las Fuerzas Armadas llevan a cabo misiones de apoyo a la comunidad en situaciones de emergencia desde hace décadas. Ello implica que en gran parte del país los principales interesados en que la presencia militar continúe son los gobernadores e intendentes que encuentran en las bases militares una ayuda indispensable para enfrentar distintos tipo de emergencias.

En un país en el que la institución militar despliega una organización que no ha cambiado demasiado en el último lustro pero con un presupuesto que se redujo del 4% del PBI al 1% en el mismo periodo, avanzar en cualquier intento de reforma de la estructura militar se torna inviable políticamente, no solo por la oposición de las Fuerzas Armadas sino también, y más importante aún, por la de líderes territoriales que se benefician de ese despliegue.

Finalmente, la intervención militar en asuntos humanitarios encierra el peligro de la militarización. Aunque indispensable por la debilidad intrínseca de los estados latinoamericanos, la participación militar representa un enorme atractivo para las Fuerzas Armadas que ven allí un espacio de legitimación y revalorización social. Sin embargo, es importante no descuidar el hecho de que tal participación militar es secundaria y que existen otras agencias del Estado que tienen responsabilidad primaria para enfrentar emergencias o catástrofes naturales.

Uruguay y las reformas en el sector defensa. Avances y estancamiento

CLAUDIO ALONSO

INTRODUCCIÓN

“Estamos trabajando en la construcción de futuro, también a través de la defensa, el futuro que tiene que ver con el apoyo al desarrollo nacional, al bienestar social de nuestra gente. Este camino de las políticas públicas de la defensa, transparentes y surgidas de amplios acuerdos. Nos permiten desarrollar los necesarios procesos de integración defensa-sociedad. Donde las Fuerzas Armadas convivan en armonía con el pueblo y a su servicio bajo el mandato y la conducción que el poder político democráticamente electo determina” (Jorge Menéndez, ministro de Defensa Nacional de Uruguay, 2016-2019. Palabras expresadas en la Transmisión simultánea de Presidencia de la República, 31 agosto de 2016).

A partir del 1 de marzo de 2005, con el triunfo electoral de la izquierda se dio inicio al ciclo de gobiernos progresistas. Uruguay vivió el proceso de modernización y cambio en varias áreas de la vida política y social, y la defensa nacional no fue ajena a ello.

En los gobiernos del Frente Amplio la defensa nacional comenzó un camino necesario de transformaciones, por medio de políticas públicas tan ambiciosas como postergadas y necesarias, nunca antes ensayadas en la historia doctrinaria de la defensa de Uruguay.

Por primera vez en la historia del país se designó a una mujer como ministra de Defensa, Azucena Berrutti, acompañada en la gestión por José Bayardi como subsecretario o viceministro (quien posteriormente fuera dos veces ministro de Defensa, 2008-2009 y 2019-2020). Bajo su conducción se realizó el primer debate sobre defensa nacional, el hito que propició los avances y la modernización en un área sensible.

Este debate integró las visiones de los partidos políticos, las Fuerzas Armadas (opinaron con carácter no vinculante), la Universidad de la República (estatal), universidades privadas, académicos, la central única de trabajadores PIT-CNT, diferentes ONG y la sociedad civil organizada. La síntesis alcanzada fue el principal insumo para la elaboración posterior del proyecto de ley marco de defensa nacional, que el poder ejecutivo envió al legislativo. Allí, luego de un enriquecedor y fructífero tratamiento parlamentario, se produjo la aprobación de la ley 18.650, marco de defensa nacional, por unanimidad de todos los partidos políticos con representación en el legislativo.

PUNTO DE PARTIDA

Desde la recuperación democrática, en el periodo comprendido entre 1985 y 2005, durante los gobiernos de derecha, el Sistema de defensa nacional careció de cambios significativos, se respetó *in totum* la normativa aprobada en la dictadura cívico-militar, entre ellos el número de oficiales generales, oficiales superiores y la injerencia de las Fuerzas Armadas en la seguridad interna, todo ello alineado con la llamada doctrina de la seguridad nacional.

El Ministerio de Defensa Nacional contaba entonces solamente con dos cargos civiles, ministro y subsecretario (viceministro), el tercer cargo de mayor importancia, el del director general de Secretaría, era ocupado por un militar en actividad, un coronel del Ejército Nacional. El ministro de Defensa debía tomar todas las decisiones de su cartera consultando al director general de Secretaría, es decir a un militar en actividad y sujeto a su cadena de mando; por tanto, en la sombra, el ministro terminaba siendo el comandante en jefe del Ejército. Eso fue así durante los primeros veinte años de la joven

democracia, un mando compartido con los militares y aceptado por los sucesivos gobiernos de derechas.

A ese escenario se le suma la aprobación de la ley 15.848, caducidad de la pretensión punitiva del Estado, la cual aseguró la amnistía a los militares, imposibilitando el juzgamiento de quienes cometieron delitos de lesa humanidad en la dictadura, con lo que se aseguró la impunidad, lesionando la búsqueda de la verdad y cercenando toda posibilidad de impartir justicia, hasta la aprobación parlamentaria en 2011 de la ley 18.831, de “restablecimiento para los delitos cometidos en aplicación del terrorismo de Estado hasta el 1º de marzo de 1985”. Con esta norma se buscó que los crímenes de lesa humanidad no prescriban en el tiempo, la cual fue interpuesta reclamando su inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia por parte de militares y policías que fueron acusados de estos crímenes.

PROCESOS DE CAMBIO

La aprobación de la ley marco de defensa nacional estableció una nueva definición conceptual de la defensa nacional, comprendiendo que la misma es una sumatoria de actividades civiles y militares. Esto permitió romper con un viejo paradigma en Uruguay, donde los asuntos de la defensa se ceñían estrictamente a lo militar, y trajo aparejado el desafío de desmontar viejas estructuras y que los civiles comenzaran a ocupar nuevos espacios antes vedados. Se estableció que la política de defensa debía propender a consensos, para asegurar que los cambios normativos fueran perdurables y escaparan a las presiones corporativas.

Es así que en dicha norma se estableció una nueva estructura de la Secretaría de Estado, comenzando la etapa de integrar civiles al mando político-estratégico de la defensa nacional. Se definieron dos grandes áreas de trabajo, una de ellas referida a la Política de defensa, la cual se encarga del asesoramiento y gestión en asuntos de la política de defensa nacional e internacionales de la cartera.

Por otra parte, la Administración General, la cual contiene a las Direcciones Generales de Secretaría, Recursos Financieros, Recursos Humanos, Servicios Sociales, en las que recae todo el trabajo referente a los recursos presupuestales, al enrolamiento del personal civil y militar, a la atención del personal en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica y los asuntos jurídicos y notariales, entre otras funciones.

A su vez, mediante la ley 19.355 de presupuesto nacional (aprobada en 2015) se crearon la Dirección de Formación Militar, la cual debe analizar los programas educativos de las diferentes escuelas militares y técnicas, así como planificar las tareas y el control de la ejecución de las políticas educativas en la materia. La Dirección de Asuntos Jurídicos, Notariales y Derechos Humanos, la cual debe supervisar lo referente a lo jurídico y especialmente lo concerniente al cumplimiento de los derechos humanos, así como lo relacionado con el pasado reciente, en colaboración con la búsqueda de detenidos-desaparecidos. La Dirección de Asuntos Internacionales, Cooperación y Derecho Internacional Humanitario, que depende de la Dirección General de Política de Defensa y cuyo trabajo se relaciona con las relaciones bilaterales y multilaterales en el ámbito de la defensa en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Todo este cambio significó el desplazamiento de oficiales de las Fuerzas Armadas que cumplían el rol de directores en algunas de las direcciones ya existentes, como lo eran la Dirección de Recursos Financieros, la Dirección General de Secretaría y la Dirección de Personal Militar. A ello se le suma la creación de una nueva pirámide de funcionarios, ya que en la Secretaría de Estado se habilitó la transformación de cargos militares a civiles. Todo ello en el marco del proceso de incorporar civiles al Ministerio de Defensa.

Se creó asimismo un órgano militar asesor del ministro de Defensa, el Estado Mayor de la Defensa (ESMADE), que debe planificar las operaciones conjuntas de las Fuerzas Armadas, llevar cabo la planificación logística de adquisiciones de sistemas de armamento, comunicaciones para las Fuerzas Armadas, análisis y valoración de carácter estratégico. El objetivo principal fue romper el accionar en compartimentos estancos de las tres fuerzas, Armada, Ejército y Fuerza Aérea, buscando simplificar los procesos de adquisiciones,

generando una planificación que encontrara la complementariedad en el desempeño y cumplimiento de las funciones.

La novedad en esta ley es la creación del Consejo de Defensa Nacional (CODENA), como órgano consultivo en materia de defensa, integrado por el presidente de la República, los ministros de Defensa, del Interior (Seguridad), de Economía y Finanzas y el director de la Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado. La formulación de este Consejo surge por la clara necesidad de un análisis de situación detallado, de pensar cuáles son las acciones a tomar, basadas en la coordinación y planificación minuciosa.

En 2014, luego de un largo proceso de discusión el Parlamento nacional aprobó la ley 19.188, de educación policial y militar, que buscaba complementar a la ley de educación vigente desde 2008. En ella se estableció el sistema de elección de los docentes, el trabajo coordinado con el Sistema nacional de educación pública. La aplicación de la ley en toda su extensión significó un avance sustancial en la transformación del sistema de educación militar, mediante la creación de la subordinación al mando civil del Ministerio de Defensa, la revisión y actualización de los programas educativos y un llamado a concurso de oposición y mérito para la integración de los docentes a las diferentes escuelas de formación.

Al proceso iniciado por la ley marco de defensa nacional se le sumaron los decretos 105/014, de Política de defensa, y 129/016, de Política militar de defensa en el periodo del segundo gobierno consecutivo del Frente Amplio, 2010-2015. Todo ello en línea con la modernización del Sistema de defensa nacional de Uruguay. En dichos documentos se hace un análisis estratégico en sus diferentes dimensiones, se plasman las posibles amenazas, se reafirma el concepto de la separación de la seguridad pública del ámbito militar, delimitando esa tarea a la “Policía Nacional como fuerza civil, jerárquica y profesional que asegure el imperio de la ley en todo el territorio nacional” (decreto 105/014).

Cabe destacar que en este periodo se fue transformando la visión no solo de la defensa nacional, sino también de la seguridad interna y de quienes deben cumplir estas funciones. Esto en lo que refiere a la teoría, ya que en la

práctica nos encontramos que la Prefectura Nacional Naval (Guardia Costera) cumple funciones policiales hasta los 150 metros de la línea de base y es parte integral de la Armada Nacional (marina de guerra). A su vez, la Policía Aérea cumple funciones de control policial en los aeropuertos, es parte integral de la Fuerza Aérea Uruguaya. Con ello dejamos claro que pese a los intentos de la separación de seguridad-defensa, los componentes militares continúan siendo auxiliares de justicia y trabajan de forma coordinada con el Ministerio del Interior (seguridad interna) en varias áreas del Estado.

Las Misiones operativas de paz

Por medio de la ley marco de defensa se consolidó la participación de las Fuerzas Armadas en las Misiones operativas de paz como parte integral de la política exterior de Uruguay. Así, en el Ministerio de Defensa se generó un mecanismo para auditar los dineros que ingresan al país por concepto de participación en estas Misiones. También se crearon los “talleres pre despliegue”, que se brindan a todo el personal que integra un contingente que se desplegará en el área de misión. Estos talleres complementan la formación y capacitación que reciben los oficiales en la Escuela de Operaciones de Paz de Uruguay. El contenido de los talleres contempla la capacitación en las nociones de derecho internacional humanitario, derechos humanos, políticas de género, salud, entre otros. Esto es más que importante teniendo en cuenta que más del 70% del personal militar de Uruguay participó al menos en una Misión operativa de paz.

LOS ASUNTOS INTERNACIONALES DE LA DEFENSA

El proceso de cambio también estuvo acompañado en el relacionamiento internacional del Ministerio de Defensa. Hasta 2005, Uruguay contaba solamente con un Convenio de asistencia militar, suscrito en 1952 y vigente desde 1953, firmado con los Estados Unidos en el contexto de un mundo bipolar marcado por la llamada guerra fría.

Si bien las Fuerzas Armadas establecieron acuerdos con sus homólogas de otros países, ninguno de estos instrumentos fue celebrado entre ministe-

rios o secretarías de Defensa. Desde el acceso del Frente Amplio al gobierno nacional se marcaron las pautas de apertura en las relaciones internacionales, diseñándose una política que sería conducida por la Cancillería uruguaya. Defensa acompañó este proceso y fue así que en agosto de 2007 firmó un Acuerdo marco de defensa con Chile y con la República Portuguesa en septiembre. Dicha herramienta propició el comienzo de la diversificación de la cooperación, la posibilidad de adquisición de equipamiento, de entrenamiento y capacitación del personal civil y militar. Pero debemos destacar que se estableció un mecanismo de diálogo de carácter político-estratégico bilateral, estructura que se repitió en los diferentes Acuerdos marco suscritos.

La firma de estos dos memorándums de entendimiento fue el inicio de una serie de Acuerdos marco de defensa, lo que significó ampliar el universo de las relaciones de cooperación internacional. Se suscribieron memorándum con casi todos los países de América del Sur, con excepción de Colombia; en Europa se agregaron a la lista España, Francia, Italia y Rusia, mientras que con la República Popular China fueron en el área de cooperación en ciencia, tecnología e industria de la defensa, además de un Acuerdo marco.

Como vemos, en el proceso de diversificación de las relaciones internacionales de la defensa se establecieron herramientas novedosas que no habían sido utilizadas hasta el momento, las cuales permitieron ampliar la base de cooperación en materia de defensa, con lo que se pudo recibir un sinnúmero de cursos de capacitación para civiles y militares. Dos ejemplos muestran la utilidad e importancia de estos memorándums. El primero es la Asistencia gratuita que brindó la República Popular China, mediante la cual se recibieron materiales para la atención de emergencias, transporte logístico, maquinaria vial para el arma de ingenieros del Ejército, entre una vasta lista de cooperación, las últimas equivalentes a 30 millones de yuanes renminbi.

El otro ejemplo en lo que respecta a la cooperación Sur-Sur fue entre Ecuador y Uruguay, mediante la transferencia de tres aviones Cessna A-37 B Dragonfly en orden de vuelo, más repuestos a nuestro país. Dicha transferencia se pagó mediante cursos brindados a personal de la Fuerza Aérea Ecuatoriana en las diferentes escuelas de la Fuerza Aérea Uruguaya. Esta coo-

peración permitió extender la vida de vuelo y el control del espacio aéreo de Uruguay.

La importancia de la Unasur

A esta ampliación de las relaciones bilaterales se le sumó la creación y apogeo de la Unión Suramericana de Naciones (Unasur). Esa construcción de un nuevo multilateralismo regional generó la creación de un andamiaje complejo, en el que las decisiones debían tomarse por consenso. Ello permitió que de los doce consejos con los que contaba la Unión, el Consejo de Defensa Suramericano (CDS) fuera el que más avances tuviera en la construcción de confianza y cooperación. Es así que las medidas de fomento de confianza y seguridad regional le permitieron a los países de la Unasur conocer por primera vez en su historia y con detalle sus presupuestos y gastos, el armamento con el que se contaba y el personal militar con su apresto y formación. Se pudo hacer y mantener actualizado el listado de los inventarios militares. Se creó asimismo el Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa de la Unasur y la Escuela Suramericana de Defensa. Estos dos organismos, de carácter permanente, permitieron avanzar en la construcción de una identidad suramericana de defensa.

Esto ayudó sin duda a los países de la región, eliminó viejas amenazas entre las naciones del sur y permitió intentar prefigurar un futuro común basado en una defensa de carácter cooperativo y donde las asimetrías se convirtieran en complementariedades.

En el ejercicio de la Presidencia del CDS-Unasur, Uruguay logró plasmar grandes consensos en muchos asuntos, generando conjuntamente una visión prospectiva de la defensa, consolidando la formación de cuadros civiles para robustecer el mando civil de las Fuerzas Armadas. Lamentablemente, el contexto regional cambió y todo lo acumulado trabajosamente se desechó sin una precisa y justa valoración.

SEGUNDA ETAPA DE TRANSFORMACIONES

El 5 de agosto de 2016, debido al fallecimiento del ministro Eleuterio Fernández Huidobro, el entonces presidente Tabaré Vázquez (2015-2020) designó a Jorge Menéndez como ministro de Defensa Nacional. Menéndez había sido subsecretario (viceministro) con Fernández Huidobro y anteriormente lo había sido en el primer y segundo gobierno de izquierda con los ministros José Bayardi y Luis Rosadilla, respectivamente.

Se continuó trabajando y ya en el tercer gobierno del Frente Amplio, 2015-2020, se emprendieron los últimos cambios que intentan modelar un sistema de defensa moderno, con visión prospectiva y comprometiendo la actualización normativa necesaria en otros ámbitos de la defensa. Allí se discutió, se elaboró y se aprobó una tibia modificación de la ley que regula el sistema previsional militar, el servicio de retiros y pensiones militares, una de las grandes cargas que aqueja al Uruguay, debido al abultado déficit anual, cercano al 1% del PIB. La asistencia desde las arcas públicas en 2019 fue de unos USD 500 millones de dólares americanos. Actualmente, el universo al que atiende este servicio abarca a más de 50.000 pasividades, financiándolo tan solo con 26.000 efectivos en actividad.

El camino transitado para llegar a la modificación de la norma mencionada no careció de obstáculos. Hubo fuertes tensiones en el interior de la propia izquierda para alcanzar la aprobación de esta ley, que no contó con los votos de la oposición en el parlamento, lo cual fue un escollo para avanzar de forma más decidida ante un asunto tan sensible. Ese escenario minó la posibilidad de una reforma necesaria y postergada desde 1997, cuando se reformó todo el sistema previsional de Uruguay. En esta reforma de la previsión social militar se extendieron los años de retiro obligatorio de los oficiales superiores a los 63 años de edad. Estas modificaciones regirán para los oficiales que tienen menos de quince años de egresados de las escuelas militares y para el personal subalterno que tuviera menos de quince años de actividad al 28 de febrero de 2019.

En un escenario político de año previo a las elecciones nacionales, donde todos quieren tener su incidencia en la capacidad de captar votos, la llamada

“familia militar” es un botín electoralpreciado para ciertos sectores del sistema político. Por ende, todo lo que signifique pagar un costo político por tomar estas decisiones que afecten los intereses de la corporación militar no es compartible, por más necesario que sea para el país.

Pese al comentario anterior, hubo dos leyes que en su aprobación tuvieron un amplio respaldo parlamentario: la ley 19.677, que autoriza a las Fuerzas Armadas a la vigilancia y apoyo al control en zonas fronterizas, y la ley 19.696, que regula el Sistema de inteligencia del Estado. En la primera norma hubo consenso del sistema político en la necesidad de que las Fuerzas Armadas brinden un apoyo en el control de fronteras, aun cuando sus tareas quedan excluidas de centros poblados. Pese al amplio acuerdo existente demostrado en su aprobación, la reglamentación de dicha ley se demoró debido a que se tenía previsto la adquisición de medios de comunicación y vigilancia para el cumplimiento de la tarea, y que la misma no utilizara personal en demasía, sabiendo que con ello se pudieran afectar otros servicios que ya prestan las Fuerzas Armadas.

“No existe control civil de las fuerzas armadas si no existe control de sus organismos de inteligencia” (Serra, 2008, p. 286): esta fue la premisa para la realización del trabajo de más de tres años que llevó a la comisión especial sobre el sistema de inteligencia y su posterior debate parlamentario. La síntesis generada en la comisión fue el insumo para la elaboración del proyecto de ley enviado desde el poder ejecutivo. El país contaba hasta ese entonces con casi diez agencias de inteligencia, con poca coordinación entre ellas, pese a la existencia de un coordinador nacional de inteligencia que dependía de Presidencia de la República. Los esfuerzos no dieron los frutos esperados y, por tanto, no había un control civil férreo de las agencias en su conjunto. Sumado a ello, de los tres coordinadores de inteligencia que hubo, dos eran militares retirados.

Uruguay vivió un espionaje interno en democracia por parte de los servicios de inteligencia militar hasta 2005, hubo seguimiento de dirigentes políticos y sindicales, informes de reuniones, asuntos relacionados con la vida privada, entre otros. Estos hechos quedaron demostrados por los archivos encontrados en el domicilio del coronel retirado Elmar Castiglioni, quien fue

jefe de la ex Dirección Nacional de Inteligencia del Estado (DINACIE). Todo ello derivó en la conformación de una Comisión investigadora sobre los posibles actos de inteligencia de Estado en 2016. Un gran número de militares que prestaron servicio activo en esos años fueron citados a dicha comisión y se negaron a ir a declarar. El resultado de la investigación fue contundente: se tuvo acceso a documentos reservados del Ejército en los que se tenía conocimiento de las actividades de espionaje. Un entramado complejo, donde perduraban esos resabios de la dictadura cívico-militar. Fue un duro golpe, ya que permitió constatar quiénes detentaban el poder de los servicios de inteligencia. Por tanto, la construcción de la democracia se vio lesionada.

COMPROMISOS ASUMIDOS

Desde que el ministro Menéndez asumió la responsabilidad de la cartera de Defensa se comprometió a enviar al Parlamento nacional un proyecto de ley que planteaba modificar el decreto-ley 14.157, orgánica militar, la cual data de 1974, elaborada en la dictadura cívico-militar. En tal sentido, encomendó al Estado Mayor de la Defensa (ESMADE) la elaboración de un anteproyecto que recogiera los aportes de las Fuerzas Armadas y sintetizara una propuesta. El ESMADÉ demoró más tiempo del indicado por el ministro, y cuando el anteproyecto llegó tenía escasas modificaciones al decreto-ley vigente, siendo de poca utilidad y con el mensaje subliminal de no innovar.

Ante esta situación, el ministro creó un grupo de trabajo para la elaboración del proyecto de ley. Ese equipo estaba integrado por asesores políticos y técnicos funcionarios del Ministerio, que hicieron reuniones de trabajo en las que se escucharon los planteamientos de los mandos militares. Lo primero que manifestaron los mandos era su disconformidad con el anteproyecto elaborado por el ESMADÉ y elevado al ministro y que no coincidían en lo allí planteado. Luego de escuchar los diversos argumentos de los mandos militares, se trabajó con los legisladores oficialistas en intercambios que ayudaron a madurar el proyecto. El resultado fue contundente, se logró el primer proyecto de ley orgánica de las Fuerzas Armadas elaborado íntegramente por civiles, algo histórico para el país ya que las dos leyes orgánicas anteriores, la 10.050 y el decreto-ley de la dictadura fueron elaboradas por militares.

La contrariedad es que dicho proyecto ingresó al Parlamento nacional en 2018, año previo a las elecciones nacionales en Uruguay. Ello implicó el ya mencionado condicionamiento autoimpuesto por los partidos políticos, donde todo era utilizado como insumo para la campaña electoral. Fue allí que la oposición eligió el lugar más cómodo electoralmente, no acompañar el proyecto de ley y con ello optó por defender los intereses de la corporación militar.

¿Qué cambió la nueva ley orgánica militar?

La ley 19.775 trajo consigo el desterrar por completo la doctrina de la seguridad nacional, reformula el concepto de obediencia debida, dejando plasmado en el artículo 126 lo siguiente: “Ningún militar debe cumplir órdenes manifiestamente contrarias a la Constitución de la República y las leyes vigentes, o que impliquen la flagrante violación o ilegítima limitación de derechos humanos fundamentales”.

Es innovadora porque establece como única forma de ascenso el concurso de oposición y mérito, desterrando las lógicas de ascensos por mera antigüedad en el cargo. Reduce el número de oficiales generales en el Ejército, pasando de dieciséis a doce (incluyendo al comandante en jefe), crea un cargo más de contralmirante en la Armada Nacional y reduce significativamente el número de coroneles en el Ejército, pasando de ciento noventa a ciento treinta. Incorpora normas que extienden la protección de derechos del personal femenino de las Fuerzas Armadas e incorpora asimismo políticas basadas en género. La ley es incluyente, reglamenta nuevas cosas y es la visión de una nueva concepción de la defensa militar. La norma establece que en un plazo de dos años a partir de su aprobación, el poder ejecutivo deberá remitir al parlamento los proyectos con la propuesta de modificación de las leyes orgánicas de las tres fuerzas.

La actualización necesaria de las leyes orgánicas del Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada Nacional obligan al sistema político y a la sociedad en su conjunto a tomar posición. En la elaboración de un nuevo y necesario marco normativo con visión prospectiva se deja todo como está o se innova. Las

leyes orgánicas de la fuerza de aire y de tierra son decreto-ley de la dictadura cívico-militar, expedidas en 1974. Es decir tienen cerca de cuarenta años de elaboradas, pero en el caso de la marina es aún más complejo, ya que la ley orgánica es de 1943. Sin duda, todas estas normas responden a otro Uruguay, las visiones geopolíticas y geoestratégicas han cambiado, ya no existe el mundo bipolar, los escenarios también han cambiado radicalmente y por tanto ya no tienen una visión prospectiva de la defensa militar.

Un claro ejemplo del necesario *aggiornamento* es la distribución territorial del Ejército, que se mantiene igual (salvo pocas modificaciones) desde 1904, año en el que finalizó la última guerra civil, enfrentamiento interno producto del alzamiento del caudillo blanco Aparicio Saravia contra el gobierno democráticamente elegido del colorado José Batlle y Ordóñez.

¿Cuáles fueron los mayores obstáculos para aplicar las nuevas políticas?

En este largo proceso nos encontramos con diferentes momentos, algunos de avance profundo y otros de cierto estancamiento. Cada uno de estos tiempos está relacionado con la coyuntura de la política nacional, nada debe escapar a una mirada global y contextualizada. El primer gobierno progresista llegó con el respaldo masivo de las urnas, más del cincuenta por ciento del electorado votó para que la izquierda accediera por primera vez al gobierno nacional y con ello traía consigo un sinnúmero de interrogantes y expectativas para toda la ciudadanía y también para el estamento militar.

El debate nacional sobre defensa significó poner el foco sobre un asunto al que los gobiernos de turno le rehuían desde hace décadas. Allí los militares cobraron un rol protagónico porque sintieron reconocida su labor y pudieron ver que un gobierno de izquierda, ese viejo enemigo contra el cual generaciones anteriores combatieron, tenía una visión político-estratégica sobre la defensa nacional. Gracias al debate nacional y a los grandes consensos alcanzados, los militares hicieron suya la ley marco de defensa nacional y entendieron cuáles eran los caminos que debían recorrer en ese proceso de aceptación de toda la sociedad.

Tengamos presente que las Fuerzas Armadas son una de las corporaciones más viejas que tiene el Uruguay, son “tan viejas como la Patria”, como se dice en la jerga militar.

Determinados cambios que se dieron en los gobiernos progresistas, por ejemplo, la creación del Sistema Nacional de Emergencias (Sinae), organismo que depende de la Presidencia de la República, contribuyó para la mejora de la imagen de las Fuerzas Armadas y específicamente del Ejército. Para su funcionamiento, el Sinae se apoya en el despliegue territorial, en las capacidades logísticas y el apresto que tienen las Fuerzas Armadas para cumplir la tarea de asistencia a la población ante inundaciones, tornados u otras calamidades. Esto le da una mayor cercanía con la población más vulnerable, es la mano tendida, esa ayuda en el peor momento. Por tanto, la ciudadanía ve al soldado como brazo ejecutor, ve a las Fuerzas Armadas cumpliendo esa tarea, pero no identifica al Estado, el que brinda la ayuda y pone todos los recursos disponibles para socorrer y dar respuesta.

Esto obedece a que las Fuerzas Armadas cuentan con el personal entrenado, que acata las órdenes de sus superiores, y además tiene los medios para estar desplegados en todo el territorio nacional. Lo vemos por ejemplo en este contexto de la pandemia Covid-19 que actualmente sufrimos: las Fuerzas Armadas van ganando prestigio en la población, cumpliendo una función social que le debería competir a otros actores del Estado. No son tareas que requieran entrenamiento de guerra ni armamento.

UNA CUESTIÓN DE MANDO

Es claro que tanto izquierda como derecha tienen matices en la visión e interpretación del mando civil de las Fuerzas Armadas. En Uruguay somos testigos del intento permanente por conquistar a los mandos militares. Asumir a los militares como potenciales aliados desde el sistema político –en vez de subordinados–, hace que cambios ineludibles se posterguen una y otra vez, dejando de esa forma los asuntos de defensa en manos militares y no capacitando cuadros gubernamentales y políticos para la toma de decisiones en esta área sensible del Estado. De esta forma, el propio sistema político se amputa

una visión estratégica de la defensa, ya que en los hechos reniega de la posibilidad de asumir estos desafíos. Se cae en el pseudo convencimiento que la cuestión radica en mantener conformes a las Fuerzas Armadas. Esa praxis se traduce en ser permisivos con ciertas actitudes, costumbres o “privilegios”, lo cual por definición institucional no admite justificación posible.

Pese a ello, al sistema político no le ha sido posible articular para lograr los más amplios consensos como sucedió con el debate sobre defensa nacional. Es aquí donde surge uno de los problemas, ya que no permite la profundización de la discusión ni el avance necesario en la modernización del Sistema de defensa. No alcanza tener el diseño de la mejor normativa si la ciudadanía y el sistema político en su conjunto no hacen uso ni se apropian de ella. Los grandes acuerdos son los necesarios para generar los compromisos de cumplimiento, de avance, demostrando que en estos asuntos se debe caminar juntos.

El cambio del mundo multipolar y el surgimiento de nuevas amenazas han llevado a los diferentes países a sumarle tareas secundarias o subsidiarias a la misión principal de las fuerzas armadas, por ejemplo, se les da participación en el combate al narcotráfico o tráfico de cualquier tipo. Uruguay no es ajeno a este contexto, esta expansión de las misiones militares hace que ante la opinión pública se dé un nuevo empoderamiento del factor militar y por parte de las Fuerzas Armadas la idealización del soldado como un ser imprescindible a la sociedad. Para la aplicación de la ley de control fronterizo, el actual gobierno no adquirió los medios tecnológicos que estaban previstos para hacer efectivo su cumplimiento. Sin embargo, realizó el despliegue diario de ochocientos soldados, generando un efecto más de mercadeo que de disuasión real. Debido a que no existe un control genuino de la frontera, para el mismo se requiere de medios técnicos y personal capacitado y entrenado para su manejo.

Quizás una de las situaciones más complejas que están ocurriendo en Uruguay es la interpretación reduccionista de la defensa nacional por parte de la actual cúpula del Ministerio de Defensa, de aquel concepto abarcador, incluyente e integrador de la ley marco de defensa, donde la defensa es algo

que atañe a civiles y militares. Hoy se destaca y define a la Política de defensa, basada en la cuestión militar y específicamente enfocada en las tareas subsidiarias de las Fuerzas Armadas, con énfasis en el retorno de la participación de los militares en el ámbito de la seguridad pública.

Hace pocos meses se aprobó una ley de urgente consideración, en la que se extiende el porte de armas a los policías y militares retirados sin la obligatoriedad de realizar los test psicológicos, entre otros controles. Además, se les autoriza a intervenir si observan, a su criterio, que se está cometiendo un delito. Esta ley establece asimismo la presunción de la legítima defensa para quienes ejercen el uso de la fuerza, es decir policías y militares. Todo esto es, sin duda, una combinación peligrosa y que lesiona la libertad.

EL CAMBIO DE CLIMA INTERNO

En septiembre de 2016, en un acto de cierre del V encuentro de retirados militares realizado en el departamento de Florida, en el interior del país, el coronel en situación de retiro Ruben Hartmann hizo uso de la palabra, cerrando así la actividad. En un discurso provocador y enardecido, en el que defendió a los militares procesados por crímenes de lesa humanidad ocurridos en el periodo dictatorial comprendido entre 1973 y 1985, cerró su alocución con la frase casi amenazante “por ahora empezamos a volver”.

A los seis meses de haber asumido Jorge Menéndez como ministro de Defensa Nacional en enero de 2017, fue amenazado de muerte por el autodenominado Comando Barneix, siendo víctimas de esa amenaza también el Fiscal Jorge Díaz, la exfiscal Mirtha Guianze, el Activista brasileño Jair Krischke, el doctor Óscar López Goldaracena, entre otros. La amenaza estuvo relacionada con el suicidio del general Pedro Barneix, quien fuera procesado por el homicidio de Aldo Perrini, crimen cometido en 1974 en la pasada dictadura cívico-militar. Sin duda, esta amenaza encendió las alertas: se buscaba amenazar el continuar con las investigaciones del pasado reciente y, a su vez, detener los tan necesarios como postergados cambios en la gobernanza civil de las Fuerzas Armadas.

En septiembre de 2018, en la Exposición rural del Prado, una banda militar interpretó la *Marcha de tres árboles*, himno del Partido Nacional, algo terminantemente prohibido. Este hecho inexplicable fue celebrado por dirigentes de ese partido, algunos de ellos hoy ministros de Estado.

Esto es ejemplo del deterioro que se estaba dando en el mando civil de las Fuerzas Armadas y del juego peligroso de provocación al que fueron entrando algunos mandos militares. Esto fue producto del empoderamiento del entonces comandante en jefe del Ejército, el general Guido Manini Ríos, quien contaba con el respaldo político de ciertos sectores de la izquierda gobernante. Desde la comandancia se opuso a cada uno de los cambios planteados por el gobierno, desde la reforma al sistema previsional militar, lo cual le trajo un enfrentamiento público con el entonces ministro de Trabajo y Seguridad Social Ernesto Murro. Esto llevó a que el ministro de Defensa, en la sesión del Consejo de Ministros, leyera un extenso informe en el que como corolario planteaba la destitución del general por violar el artículo 77 de la Constitución de la República. No obstante, el presidente, en diálogo con la vicepresidenta de la República, resolvieron sancionarlo con treinta días de arresto a rigor.

Otro de los asuntos en los que se opuso Manini fue a la ley orgánica militar, pretendiendo enlentecer la elaboración del proyecto de ley. El general en actividad, desde su cargo público preparó su posterior plataforma política. En marzo de 2019, el general Guido Manini Ríos fue destituido por cuestionar al poder judicial por los procesamientos de militares que cometieron crímenes en la dictadura. Estas críticas fueron hechas en una carta que acompaña un extenso expediente sobre un Tribunal de Honor militar que se le siguiera a tres oficiales responsables de estos crímenes. A los pocos días de su destitución, el general anunció su candidatura a la presidencia en las elecciones efectuadas en octubre de 2019. Lo hizo desde un nuevo partido político llamado Cabildo Abierto, partido que podría definirse como un partido “militar-cívico”, dado que sus principales dirigentes son todos oficiales militares retirados, con algunos civiles que les acompañan.

El desempeño electoral fue importante, obtuvieron tres senadores y once diputados y se convirtieron en la llave del triunfo de la colación de derechas.

Hoy este partido integra el gobierno y tiene representación en los diferentes cargos del ejecutivo nacional. Tiene la titularidad de dos ministerios, un médico capitán retirado en Salud, Daniel Salinas, y una abogada en Vivienda, Irena Moreira (esposa del general Manini) y el subsecretario (viceministro) en el Ministerio de Defensa, el coronel retirado Rivera Elgue. A ello le sumamos un importante número de mandos medios de los diferentes ministerios donde tienen responsabilidades, en su gran mayoría ocupados por militares retirados.

A este panorama se le añade que el Ministerio de Defensa Nacional no está exceptuado. El gabinete ministerial volvió a tener presencia militar en más de la mitad de sus direcciones, en este caso son militares retirados pero fieles representantes de la defensa de la corporación. Por ende, son críticos de las líneas de transformaciones alcanzadas, pretenden deshacer los avances conquistados. Ejemplo de ello es que en el proyecto de ley de presupuesto nacional 2020-2024, que al momento de escribir este capítulo se encuentra en tratamiento parlamentario, se plantean modificaciones de fondo de la ley 19.775, orgánica militar, que fuera aprobada y entrara en vigor en 2019. Es decir, a menos de un año y por compromisos asumidos con los socios de la coalición de derechas, el gobierno modifica una ley que fue un avance destacado en la construcción de una visión prospectiva de la defensa militar. Entre los cambios que proponen está aumentar en dos el número de oficiales generales del Ejército, pasando de doce a catorce, incluyendo al comandante en jefe, pero también el número de coroneles en el ejército de ciento treinta a ciento cincuenta y seis. En la Armada Nacional aumentan los capitanes de navío, que pasarían de setenta y seis a ochenta y dos, mientras que en la Fuerza Aérea aumentan el número de coroneles en dos, pasando de cuarenta y cinco a cuarenta y siete.

En este contexto es evidente que no hay una intención de empoderar al mando civil de las Fuerzas Armadas, en los hechos queda demostrado. Cuando se iniciaron los procesos de modernización y cambio muchos países comenzaron a realizar reformas a los sistemas de defensa. Lo hicieron fortaleciendo el mando civil de las Fuerzas Armadas, formando y capacitando cuadros políticos de gestión que pudieran elaborar proyectos de largo aliento, y

conducirlos. Coherente con ello se instituyen cambios normativos (leyes, decretos, resoluciones, etcétera) que respaldan esa transformación democrática de las Fuerzas Armadas. Hoy ese proceso en Uruguay parece detenerse y con ello se lesiona toda posibilidad de construcción de políticas públicas de largo aliento en materia de defensa. Una vez más, el mando vuelve a los militares.

UNA VISIÓN CRÍTICA

Como suele decirse, opinar con el diario del lunes es sencillo. Sabemos que cada decisión es hija de su contexto, por tanto está cargada de las valoraciones y opiniones de los protagonistas de su tiempo. Pese a ello entendemos que se debe tener una mirada analítica y plantear algunas reflexiones.

El ciclo progresista contó en sus tres gobiernos consecutivos con mayoría en ambas cámaras del parlamento. Ello significó que en el primer gobierno, 2005-2010, se lograra consolidar varias reformas importantes en lo referente al Sistema de defensa, a lo que se le suman algunas adquisiciones de medios para las fuerzas armadas, concretamente la compra de dos fragatas a la República Portuguesa. Ese primer gobierno propició la posibilidad de tender puentes con todos los sectores políticos y sociales, en un contexto en el que surge el diálogo sobre defensa nacional. Pero luego de aprobada en el Parlamento la ley marco de defensa nacional se debieron profundizar los cambios. Ese segundo gobierno, encabezado por José *Pepe* Mujica (2010-2015), también contó con las mayorías parlamentarias. La ley de presupuesto nacional del gobierno encabezado por él, dotó de los dineros para comenzar a aplicar la ley marco de defensa, generar la creación y transformación de cargos para que civiles ocuparan esas responsabilidades. Indudablemente, en el ámbito normativo debió avanzarse más, la elaboración del decreto sobre política de defensa nacional se postergó innecesariamente en el tiempo. Haberla tenido antes habría significado contar con más tiempo para discutir y aprobar el decreto de política militar de defensa y, por supuesto, que se establecieran las bases en la discusión de la reforma del sistema provisional castrense.

Aquella premisa de que lo “urgente se antepone a lo importante” hizo que en la agenda de gobierno se atendieran otros asuntos, desplazando la

planificación existente y que el tratamiento de estos temas se pasara para más adelante en el tiempo. A ello se le suman los cambios de ministro y subsecretario, y con ello también modificaciones en la cúpula del Ministerio de Defensa. En ese marco no se envió al parlamento el proyecto de ley orgánica del Ministerio de Defensa ni se actualizó el decreto 215/010, reglamento orgánico-funcional de la administración superior del Ministerio de Defensa Nacional, quedando dicha cartera con un organigrama anacrónico, diferente a los cometidos y funciones actuales.

CUADROS CIVILES

Otra de las dificultades que surgieron fue el contar con civiles formados en defensa y con capacidad de gestión. Un ámbito árido, donde no abunda el interés por los temas de defensa y donde tampoco se motivó la formación de cuadros desde el sistema político. Recordemos que el concepto era que la defensa era una cuestión de militares. En ese proceso, en algunas áreas se contó con técnicos en la materia como lo fue en el ámbito legal con especialistas del derecho o en lo económico-financiero con economistas o contadores públicos. Pero sin duda la gestión es política y por tanto debe contarse con cuadros técnicos y cuadros políticos que estén formados en estas materias. Capacitar servidores públicos para que sepan asesorar al mando superior de las Fuerzas Armadas es fundamental, de lo contrario se cae en el asesoramiento militar dependiendo de qué fuerza integre y a su vez de qué agrupamiento.

Quedó demostrado que el sistema político en general y la izquierda en particular no habían formado la cantidad suficiente de cuadros políticos para la gestión en defensa. Sí hubo capacitación y aprendizaje desde la gestión, lo cual se vio reflejado en la institucionalización lograda y en los debates posteriores sobre diversos asuntos conexos con el sector defensa.

Formación militar

Uno de los aspectos en los cuales se puso el foco fue la formación militar, ya que luego de la aprobación de la ley de educación policial y militar quedaba un engorroso trabajo por desarrollar, por cuanto además de no alcanzar con

tener la normativa aprobada, es necesario darle el presupuesto necesario. El sistema de selección del cuerpo docente será por concurso de oposición y mérito, aun cuando si no se asegura un salario atractivo es difícil que puedan conseguirse a los mejores docentes o docentes diferentes a los que ya están institucionalizados en el sistema de enseñanza militar. Estos últimos son, en su mayoría, militares retirados, que cobran su retiro sumado a la “dieta docente”, la que se les paga efectivamente como salario.

Tampoco hubo un trabajo exitoso en la celebración de acuerdos interinstitucionales, por ejemplo, entre el Ministerio de Defensa y la Universidad de la República, para tener un apoyo docente de dicha casa de estudios. En este caso no fue por falta de iniciativa del Ministerio de Defensa Nacional, sino que ciertas propuestas no tuvieron respuesta favorable desde la Universidad.

Sí tuvo éxito la cúpula de defensa en algunas carreras desarrolladas por la Universidad Tecnológica en conjunto con la Fuerza Aérea Uruguaya.

Diálogo sociedad civil y defensa

En la ley marco de defensa nacional el artículo 2° expresa:

La defensa nacional constituye *un derecho y un deber del conjunto de la ciudadanía*, en la forma y en los términos que se establecen en la Constitución de la República y en las leyes. Es un bien público, una función esencial, permanente, indelegable e integral del Estado. En su instrumentación confluyen coordinadamente las energías y los recursos del conjunto de la sociedad.

A la luz de los hechos, los esfuerzos fueron insuficientes, ya que al conjunto de la sociedad los asuntos concernientes a la defensa nacional le son ajenos. Existe una multicausalidad para ello: el que Uruguay esté afortunadamente enclavado en una zona de paz, en donde no se vean amenazas tangibles, hace que se ponga el foco en otros asuntos. Solo hay interés ante hechos puntuales, como fue el conflicto con Argentina por la planta de producción de pasta de celulosa –la finlandesa UPM– en la ciudad de Fray Bentos, departamento de Río Negro, o en 2019 cuando el presidente Vázquez destituyó primero al general Manini Ríos y posteriormente, a los quince días, a su su-

cesor como comandante en jefe del Ejército el general José González, al jefe del Estado Mayor de la Defensa el general Alfredo Erramún, y le solicitó la renuncia al ministro y subsecretario de Defensa debido a una controversia existente por los tribunales de honor militar ya mencionados.

La tolerancia al general Manini Ríos

Como mencionamos anteriormente, el general Manini Ríos fue ascendido al grado de general de División primero y posteriormente designado para ser el comandante en jefe del Ejército Nacional. Todo ello ocurrió en el segundo y tercer gobierno progresista; la cercanía del general a ciertos sectores y líderes de la izquierda le dieron el espaldarazo para comenzar la construcción de su imagen política, utilizando su rol de privilegio para beneficio personal. Accedió a recurrentes notas periodísticas, entrevistas, conferencias, todas con el beneplácito del mando superior de las fuerzas armadas. El día que falleció el ministro Eleuterio Fernández Huidobro, en el cementerio Manini pidió permiso para hacer un discurso de despedida del líder político.

La tensión de la relación entre el gobierno y el general Manini Ríos comenzó cuando asumió como ministro Jorge Menéndez. Es entonces cuando se le solicita al general que reduzca su exposición pública, lo cual coincide, a su vez, con el proceso de cambios que se iniciaron en el Ministerio de Defensa con la normativa aprobada posteriormente, como se dijo. El liderazgo creciente del general hacia sus subordinados melló el mando civil de las Fuerzas Armadas, y cada provocación estaba en el límite de la insubordinación, lo cual era aplaudido por algunos líderes de la oposición, entre los cuales se encuentra el actual ministro de Defensa de Uruguay. Sin duda, el comandante debería haber sido destituido ante la primera discordancia pública con su mando, porque se cuestiona su poder.

Adquisición de medios

Con la modernización normativa en el Sistema de defensa nacional era necesaria una modernización en el equipamiento de las Fuerzas Armadas, específicamente en lo que se refiere a la Armada Nacional y a la Fuerza Aérea. Luego

de varios años de trabajo, iniciados en 2009 y finalizados en 2016, Uruguay consiguió ante la Convención internacional de derechos del mar de las Naciones Unidas la ampliación de su plataforma continental hasta 300 millas náuticas. Con ello aumentó su responsabilidad en el mar, en el control de quienes surcan sus aguas y explotan sus recursos ictícolas. Asimismo, por acuerdos internacionales como Estado está obligado a la búsqueda y rescate en el mar hasta la mitad del océano Atlántico en la franja que le corresponde al país. Para cumplir con esto le es necesario adquirir nuevas plataformas marítimas que le permitan realizar la custodia, sumado al control desde la costa por medio de radares. Por su elevado costo, estas inversiones necesarias aumentaban considerablemente el déficit fiscal, por lo cual fueron postergadas hasta encontrar el mejor mecanismo financiero para adquirir las mismas. Algo similar ocurrió con las aeronaves que necesita la Fuerza Aérea. La demora en encontrar estos mecanismos para la adquisición, así como las contradicciones en el asesoramiento técnico-militar llevaron a que las compras necesarias no se pudieran concretar, lo cual influyó también en la consolidación del mando civil.

La búsqueda de grandes consensos

En su última etapa, el tercer gobierno de izquierda asumió el desafío de lograr los cambios normativos que restaban. De las leyes aprobadas hubo dos que solamente fueron votadas por la bancada parlamentaria del Frente Amplio, la ley que reformó el sistema previsional militar y la ley orgánica militar. El contexto de la discusión y posterior aprobación de estas normas en un año preelectoral fue de crispación política, dando el debate parlamentario. Ambas normas y fundamentalmente la ley orgánica militar hubieran requerido un debate similar al que hubo para la elaboración de la ley marco de defensa. De esta manera se podría haber consolidado como política pública, sin que sufriera modificaciones al año de su aprobación, como está sucediendo actualmente.

REFLEXIONES FINALES

Como expusimos, pasaron veinte años de democracia para que las relaciones cívico-militares en Uruguay empezaran a transformarse. El largo y trabajoso

camino para avanzar en la construcción y consolidación del mando civil de las Fuerzas Armadas requirió tender puentes con la sociedad civil organizada, sindicatos y partidos políticos en pos de alcanzar los más amplios consensos. Se asumieron desafíos, se planificó el trabajo y se obtuvieron resultados, destacamos algunos de ellos:

- 2010. Ley 18.650, Marco de defensa nacional.
- 2014. Decreto 105/014, Política de defensa nacional.
- 2018. Ley 19.696, Sistema de inteligencia del Estado.
- 2019. Ley 19.775, Orgánica militar y de las Fuerzas Armadas.

Todo este proceso fue posible debido a la incorporación de civiles al mando político-estratégico. El nuevo concepto de defensa nacional debe continuar trabajando en esa línea, y la misma debe ser parte integral de las políticas públicas de largo aliento, las que coadyuvan al desarrollo de la sociedad, pre diseñando el país que requieren las nuevas generaciones.

Se lograron ciertos avances y la última norma aprobada, la ley orgánica militar, allana el camino para la actualización necesaria de la vieja normativa. El actual gobierno tiene la oportunidad insoslayable de seguir avanzando en la modernización del Sistema de defensa nacional. Por delante tiene planteado el desafío del debate, la elaboración y envío al Parlamento de los proyectos de ley orgánica de la Armada Nacional, el Ejército Nacional, la Fuerza Aérea Uruguaya y del Ministerio de Defensa Nacional. Asimismo, se deben actualizar los decretos de Política de defensa nacional y Política militar de defensa. Estos son asuntos importantes, que no son de dominio público pero que tienen enorme incidencia en la vida democrática, y sería una enorme renuncia institucional entregarlos a una elaboración netamente militar.

Es necesario empoderar a los civiles al mando político-estratégico, para ello no hay otro camino posible que formar servidores públicos, cuadros políticos que entiendan sobre la cuestión de la defensa. Queda mucho camino por recorrer y trabajo que realizar para beneficio de toda la población.

Como dijo el general José Artigas en las Instrucciones del Año XIII: “El despotismo militar será precisamente aniquilado con trabas constitucionales que aseguren inviolable la soberanía de los pueblos”.

El presente y futuro mediato no es alentador, el actual gobierno de la coalición de derechas optó por capitular y entregar la conducción de ciertas políticas públicas a manos de militares retirados. Somos testigo de la militarización de la política en Uruguay.

Esperamos haya una profunda reflexión que permita corregir el curso de estas aguas turbulentas que hoy transitamos.

Bajo el manto de la ambigüedad: los militares y la gobernabilidad en la transición democrática brasileña

ANTONIO JORGE RAMALHO

Sin razón se queja del mar el que otra vez navega.

Séneca

INTRODUCCIÓN

Este ensayo examina el rol de los militares en la política brasileña. El texto discute contextos que favorecen su intervención en procesos políticos y las motivaciones que puedan tener para ello. La tesis principal afirma que la relación entre civiles y militares se enmarca en un conjunto de ambigüedades que favorecen acuerdos tácitos, frecuentes en las dinámicas políticas brasileñas. La existencia de estas ambigüedades favorece intervenciones o amenazas de intervenciones en los procesos políticos, promoviendo ocasionalmente cambios institucionales. Como resultado, se observa la reducción de la calidad del proceso democrático y, a veces, rupturas institucionales.

Esta dinámica histórica también puede crear dificultades para las Fuerzas Armadas, sea en el cumplimiento de sus misiones constitucionales o en la manutención de la imagen positiva que han logrado construir junto a la sociedad brasileña (Aberje, 2019). Al involucrarse excesivamente en actividades subsidiarias, los militares reducen el nivel de su preparación para el combate,

poniendo en riesgo la seguridad nacional en la eventualidad de un conflicto contra una nación extranjera.

El texto contextualiza las complejidades inherentes al sistema político brasileño, discute la evolución histórica de la participación de los militares en la política nacional y examina su influencia en la gobernabilidad contemporánea, así como las consecuencias de esta dinámica para la relación entre civiles y militares en el país.

EL DESAFÍO DE LA GOBERNABILIDAD EN BRASIL

Brasil es un país complejo. Más de 210 millones de habitantes viven en una federación que reúne veintisiete unidades relativamente autónomas en varias dimensiones políticas, pero medianamente dependientes del gobierno central en el ámbito económico. En su intento de gobernar un inmenso territorio, el Estado siempre ha sido centralizador, y en cierto sentido se creó antes del país. Muy temprano, los portugueses comprendieron que no podrían mantener la unidad nacional sin una élite pequeña y cohesiva, capaz de pensar el país en el mundo. El control burocrático de la información y el uso sistemático de la violencia policial, así como el desarrollo de una sofisticada cultura autoritaria, han establecido una especie de jerarquía entre corporaciones, más que entre clases sociales¹. Estos factores han contribuido a mantener el control social y la centralidad del Estado como garante de una tensa estabilidad en una sociedad profundamente desigual y crónicamente violenta².

La inmensa diversidad (étnica, religiosa, cultural, económica, social...) contribuyó a su vez a crear una cultura política de ambigüedades y acomodaciones, en cuyo seno las élites políticas se adaptan fácilmente a nuevos

1 Las instituciones judiciales, militares y policiales ocupan posiciones elevadas en esta jerarquía, ya que poseen instrumentos y relativa discrecionalidad para imponer sus intereses en sus interacciones con la clase política.

2 Para que se tenga una idea, cerca del 10% de los homicidios anuales en el mundo ocurren en Brasil, que hace años registra una tasa alrededor de 30 homicidios por 100.000 habitantes al año (UNODC, 2019).

contextos, cuando no los crean³. Un chiste corriente entre políticos conservadores resume este pragmatismo: “Entre la Biblia y *El Capital*, me quedo con la gaceta oficial”. Religión e ideologías integran los discursos políticos, a veces elocuentes, pero no cambian votos ni compromisos asumidos. Para estos políticos, más que convicciones personales, importa asegurar el control sobre la destinación de los recursos de la sociedad por medio del Estado⁴.

En esta cultura de acomodación, raramente se observan odios duraderos, pues la mirada política se dirige hacia al futuro, más que al pasado. Getulio Vargas, quizás el político que mejor comprendió el *modus operandi* de la política brasileña, afirmaba no tener ningún enemigo político que no pudiera un día convertirse en su aliado. Las interacciones personales son, por lo general, suaves y los modos son llanos, también en disputas duras.

Los mecanismos de circulación de élites son escasos, pero efectivos, permitiendo el ascenso de emprendedores políticos sin relación con familias o grupos tradicionales, para cooptar y diluir posibles movimientos revolucionarios. Las corporaciones militares han sido uno de los caminos más utilizados por estos emprendedores políticos. Al mismo tiempo, las reglas de juego –tácitas, muchas– son complejas, diseñadas de modo ambiguo, sin que sea raro que incluyan contradicciones que dificultan cambiar las estructuras de incentivos establecidas, favoreciendo la perpetuación de grupos de poder tradicionales⁵.

Las élites económicas están dispersas en varios sectores, con intereses divergentes, lo que torna imposible al gobierno central, a pesar de su importancia y simbolismo, asumir una posición incontestable en los procesos

3 Para comprender las dinámicas sociales constituyentes de la sociedad brasileña, véase Ribeiro (2014); Freire (2002); DaMatta (1984); Holanda (1982).

4 La carga tributaria en Brasil está alrededor de un tercio del PIB, lo que significa que se está hablando de una parcela sustancial de la riqueza nacional en las manos del Estado.

5 En algunas unidades de la federación, las mismas familias participan de los gobiernos hace más de dos siglos.

políticos –como suele pasar en países cuya economía depende sobre todo de un sector económico específico–. El mismo exceso de complejidad que dificulta cambios estructurales modernizantes contribuye a imprimir al sistema político cierta previsibilidad, ya que lo hace más estable. En síntesis, la gobernabilidad siempre ha sido difícil.

Por lo menos desde el advenimiento de la República, en 1889, esta complejidad produjo una historia política marcada más por transiciones que por rupturas. Las transiciones se han dado mayormente por acuerdos políticos alcanzados en el parlamento para soportar al presidente de turno. Por distintas razones y de distintas maneras, los militares han participado en prácticamente todas las rupturas y acuerdos relevantes en la historia política del país, algo raro en las democracias representativas contemporáneas.

Exceptuados los periodos dictatoriales, en particular entre 1937 y 1945 y entre 1964 y 1985, ningún presidente logró gobernar sin el apoyo del parlamento. Entre los cinco presidentes electos desde la más reciente redemocratización, incluyendo el actual, los dos que han logrado construir un sólido apoyo parlamentario (Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) y Lula da Silva, 2003-2010) fueron reelectos, mientras los dos que han enfrentado al parlamento (Fernando Collor de Mello (1990-2002) y Dilma Rousseff, 2011-2016) han sido impedidos.

Jair Bolsonaro (2019-), el actual presidente, inició su gestión prometiendo romper con “la vieja política” y cambiar el estándar de relación con el parlamento, supuestamente en pro de combatir la corrupción. En concreto, intentó sustituir el llamado “presidencialismo de coalición” por una invención propia, denominada rápidamente por la prensa, con ironía, como “presidencialismo de colisión”, tras una serie de choques simultáneos del presidente con el parlamento y con la Suprema Corte.

Más temprano que tarde, y con cinco docenas de denuncias en contra suya en la Cámara de los Diputados, en sus primeros dieciocho meses de gobierno, Bolsonaro se dio cuenta de que sufriría un proceso de impedimento. De pronto abandonó la idea de influenciar el parlamento mediante la cooptación de representantes de sectores específicos y restableció la íntima

convivencia que tuvo, en sus veintiocho años en el parlamento, con los parlamentarios del bloque conocido como “Centrão”, cuya reputación se asocia a la adhesión al gobierno de turno, a cambio de recursos financieros para sus bases electorales⁶.

Este ambiente complejo y plural en el cual opera el gobierno, abierto a muchas posibilidades, no es novedoso⁷. La institucionalidad creada a partir de la Constitución de 1988 dio origen a un contexto en el cual la ciudadanía, que no cree en la clase política, desacostumbrada y poco interesada en participar directamente de los procesos políticos, convive con una pluralidad de organizaciones sociales y partidos políticos⁸ en un ambiente institucional híbrido, “que hace que el gobierno gobierne mucho, pero en un vacío: un vacío de control democrático, un vacío de expectativas legítimas, un vacío de respeto cívico” (Melo 1995, p. 38).

En este ambiente híbrido, todo diálogo es ambiguo. El poder ejecutivo tiende a relacionarse con el legislativo mediante un proceso continuo de comunicación política por medio de un grupo que habla por él en el parlamento, con el propósito de influenciar la conducción del proceso decisorio nacional. El instrumento utilizado para esto es la construcción de amplias coaliciones partidistas⁹. El asunto es que estos procedimientos escapan a los controles

6 Hasta mediados de octubre de 2020, Bolsonaro ya tenía el récord de liberación de recursos presupuestarios para parlamentarios, a cambio de su apoyo en el parlamento, en un total de R\$ 17,2 mil millones (cerca de US\$ 3,1 mil millones), un monto 67% superior a todo 2019 (su primer año de gobierno), que había sido el más elevado hasta entonces (Pupo y Bragon, 2020).

7 Véase a ese respecto, por ejemplo, Diniz y Azevedo (1997) y Melo (1995).

8 Actualmente son treinta y tres partidos políticos registrados en el Tribunal Superior Electoral (2020).

9 Las coaliciones son necesarias para aprobar las propuestas del gobierno, sea por proyectos de ley, sea por medidas provisionales, una manera de consumir dinámicas que después tienen que ser validadas por el parlamento. Amorim y Tafner (2002) sostienen que esta tensión no presupone que el parlamento haya perdido su capacidad de influenciar los procesos más relevantes.

fiscales, a pesar de que sean legales, y evolucionan, conforme a situaciones coyunturales, de manera frágil, mediante mayorías *ad hoc* formadas en cambio de la liberación de recursos. Mientras los recursos estén disponibles, el gobierno logra aprobar (o vetar) los temas de su interés.

Es evidente que a mediano plazo una tal conducción política es insostenible desde el punto de vista fiscal, especialmente cuando el gobierno de turno no tiene una agenda clara previamente establecida. La crítica más seria que se hace a este “presidencialismo de coalición” subraya la inestabilidad de los comportamientos de los parlamentarios, particularmente cuando la relación entre los poderes ejecutivo y legislativo es conflictiva (Rennó, 2006).

En términos de gobernabilidad esta dinámica constituye un desafío monumental que requiere gran habilidad política, una agenda clara y popular, y alguna suerte. El presidente Cardoso, por ejemplo, obtuvo apoyo popular con la estabilización de la economía, una gestión austera y un incremento considerable de la deuda pública. Más aún, la propia estabilidad económica favorecía la gobernabilidad, pues nadie se oponía a ella y cabía al gobierno la iniciativa de conformar la agenda política. Lula da Silva, a su vez, se vio beneficiado por el aumento considerable de los precios internacionales de los productos agrícolas durante la primera década de este siglo. Así como Cardoso, Lula también tenía una agenda clara y popular, la reducción de la pobreza (defendida asimismo por los que le hacían oposición), y gran capacidad de articulación política, además de su carisma personal.

Dilma Rousseff no tenía ni habilidad política ni recursos presupuestales, y gradualmente se fue alejando de sus mejores operadores políticos. Sus primeros años se vieron beneficiados de la inercia positiva de los gobiernos anteriores, pero ya en la mitad de su primer mandato era claro que no tenía capacidad de actuar en un ambiente tan complejo. Sus errores sucesivos tornaron inevitable su impedimento político.

Bolsonaro es aún, para muchos, una incógnita. Nadie duda de sus instintos políticos, pero su estilo es ajeno a las tradiciones políticas del país y su agenda es sobre todo negativa. Hay claridad respecto a lo que quiere destruir, pero no hay la visión de futuro que supone construir para reemplazar lo que

está desmontando aceleradamente en varias áreas de la administración pública. Muy agresivo, apuesta por la polarización para mantenerse en el centro de la atención, algo que le ha servido hasta ahora. Pero esto es más bien una táctica electoral, no le sirve como estrategia de acción gubernamental. Además, cualquier repertorio de absurdos tarde o temprano se agota. Su gobierno aún no alcanzó la mitad del mandato y sin haber producido resultados impresionantes, se acerca rápidamente a un límite fiscal cuyo rompimiento podría resultar fatal.

Carente de visión estratégica, es un gobierno errático en la mayoría de sus iniciativas. Opera tácticamente, mirando siempre a un enemigo que le permita posicionarse de manera extrema para llamar la atención de todos. Pero en un aspecto ha sido innovador: el gobierno produjo un cambio fundamental en la relación entre civiles y militares. Bolsonaro montó un gobierno de militares, aun cuando no sea un gobierno militar. No es claro cómo este cambio impacta la gobernabilidad. Hasta ahora, los militares han sido bien aceptados como interlocutores por la clase política. Para Bolsonaro esto es conveniente, una vez que la sociedad los percibe como mayormente honestos, sobre todo en comparación con los políticos tradicionales.

Militares en servicio activo ocupan ahora importantes posiciones típicamente civiles. Un ministro militar, entre los once que integran su gabinete, responde por la relación entre el presidente y el parlamento. Con un discurso que con frecuencia subraya su condición de militar retirado, y más de 6.150 oficiales superiores operando en su gobierno (Exame, 2020, TCU), Bolsonaro promueve activamente la vinculación de su gobierno a las Fuerzas Armadas, en busca de la legitimidad asociada al respeto de las Fuerzas Armadas en la sociedad. Por su parte, la sociedad percibe a los militares, cada vez más, como empleados de un gobierno, militantes de una facción ideológica al servicio de un grupo político específico; ya no más como servidores del Estado. En caso de que surjan denuncias de corrupción que involucren al gobierno –algo frecuente en el presidencialismo de coalición–, la percepción de deshonestidad tiende a asociarse a las Fuerzas Armadas.

Volveremos a este punto en el final de este ensayo, pero antes es importante recordar aspectos históricos de la participación de los militares en la política brasileña.

ASPECTOS HISTÓRICOS DEL ROL DE LOS MILITARES EN LA GOBERNABILIDAD

Comprender el rol de los militares en la gobernabilidad del Brasil actual es tarea compleja. Su participación en el escenario político cambió a lo largo de los siglos, pero tradicionalmente ha sido importante, frecuente y, a veces, intensa. Más allá de la posibilidad de emplear armas para intervenir en procesos políticos –algo relativamente frecuente en Latinoamérica–, hay que tener en cuenta que las élites brasileñas siempre han sido numéricamente muy reducidas. Por medio de las escuelas militares, que han tenido importante papel en la formación de cuadros más allá de los destinados a la profesión militar, las Fuerzas Armadas han servido de vehículo al ascenso de líderes que no venían de familias tradicionales¹⁰.

Desde fines del siglo XIX, los militares brasileños han participado en todos los cambios políticos importantes en la sociedad, con frecuencia decisivamente. El marco histórico inicial de este fenómeno es la proclamación de la República. En este proceso, el Ejército creó la abstracción de que podría sustituirse al emperador (quien incorporaba un cuarto poder, conforme a la constitución brasileña de 1824), atribuyendo a las Fuerzas Armadas el rol de arbitrar conflictos entre los poderes constituidos.

Tan profunda es esta convicción que el 30 de julio de 2020 (!), mediante una acción directa de inconstitucionalidad, el abogado general de la Unión envió a la Suprema Corte un documento con una interpretación contraria a considerar que las Fuerzas Armadas podrían ser un cuarto poder en el marco constitucional vigente (AGU, 2020). En aquel entonces, la sociedad estaba tan polarizada que algunos defensores del presidente denunciaban un presunto acoso al poder ejecutivo y demandaban abiertamente una intervención mili-

10 Barros (1978) examina el rol de los militares en la construcción del Estado brasileño.

tar¹¹, la cual supuestamente ocurriría al abrigo del artículo 142 de la Constitución Federal, que dispone lo siguiente:

Las Fuerzas Armadas, constituidas por la Armada, el Ejército y la Fuerza Aérea, son instituciones nacionales permanentes y regulares, organizadas en jerarquía y disciplina, bajo la suprema autoridad del Presidente de la República, y tienen como finalidad la defensa de la Patria, para garantizar poderes constitucionales y, a iniciativa de cualquiera de ellos, del orden público (Brasil, 1988, artículo 142).

De hecho, los militares del Ejército han desarrollado un autoimagen que les presenta como una especie de reserva moral de la nación, prontos a intervenir siempre que sea necesario para promover el orden social y asegurar el progreso económico, normalmente en asociación con las élites civiles. Por lo general, sus intervenciones han sido consecuentes en articulación con cuadros civiles importantes, como pasó en 1889, 1930, 1937 y 1964¹².

Hay en esto una gran ambigüedad: mientras valoren la jerarquía y la obediencia a los mandatos legales (los cuales son también imprecisos y ambiguos), los militares brasileños tienden a verse como una especie de microcosmos perfeccionado de la sociedad, una corporación capaz de condensar y cultivar sus valores positivos y de catalizar mudanzas mediante intervenciones puntuales, solo cuando es necesario. En otras palabras, a su juicio, la jerarquía que se debe respetar en el seno de la corporación no necesariamente la vincula a las autoridades civiles.

11 El propio presidente había mencionado, de manera ambigua, esta posibilidad, además de participar en eventos públicos que demandaban la reedición del Acto institucional número 5 (la legislación de excepción más radical tomada por el régimen militar), el cierre de la Suprema Corte y del parlamento. Durante la campaña electoral de Jair Bolsonaro, en octubre de 2018, su hijo Eduardo Bolsonaro, electo Diputado Federal por Rio de Janeiro, había afirmado que “solo hacía falta un soldado y un cabo para cerrar la Suprema Corte” (Vazquez y Graner, 2018).

12 Esto para no hablar del “movimiento tenentista”, a principios de los años 1920, y de la Columna Prestes, que ayudó a consolidar el Partido Comunista en Brasil.

Desde el punto de vista de la corporación militar, aun cuando sean determinadas por intereses corporativos (y a veces personales), las interacciones con otras instituciones se desarrollan, según esta visión, en pro de la colectividad y de la patria. La corporación busca legitimar sus conductas en el marco de una visión más amplia de los intereses nacionales permanentes, presentados en el manual de la Escuela Superior de Guerra desde un abordaje doctrinal, más que analítico. Es así que, por un lado, las Fuerzas no se limitan a ocuparse de la estrategia militar, sino que trabajan con una visión más cercana a lo que sería una gran estrategia. Por otro, no dudan en poner sus energías al servicio del cumplimiento de misiones subsidiarias, en lo que son reconocidas por la sociedad, frente a la ausencia de efectividad de la mayoría de las agencias públicas.

Como consecuencia de esta autoimagen peculiar, y aun cuando existan divergencias en las élites militares en cuanto a las condiciones de posibles intervenciones en el sistema político¹³, por lo general se perciben comprometidos con la protección y el mejoramiento de las condiciones de vida del pueblo al cual creen servir, aunque en la práctica su primera preocupación sea preservar los valores –y prerrogativas– corporativos. Ellos tienden a percibir esto mismo como instrumental: si la corporación no está sana, íntegra y segura, ¿cómo podría proteger a la sociedad? Su autoimagen es, pues, la de una corporación dedicada a la sociedad, sea preparándose para defenderla de posibles amenazas externas, sea desarrollando actividades subsidiarias¹⁴.

13 Gaspari registra magistralmente, en sus cuatro volúmenes, las disputas internas durante el régimen militar. Importantes desacuerdos también ha habido después de la proclamación de la República, en *La revolta de la "chibata"* (1910), en el seno del movimiento tenentista de los años 1920, en los golpes de Vargas en contra de los comunistas (1935) y de los integralistas (1937) y en el interregno democrático de 1945 a 1964.

14 Curiosamente, la mayoría de los militares brasileños parece creer en esto; no se trata de una postura cínica, sino de un hábito adquirido al vivir en el seno de una "familia militar" constituida por una organización total, en el sentido que Goffman (1967) asocia al concepto. Además, por trabajar de manera rotativa en el país, ejecutando distintas tareas subsidiarias, ellos también adquieren la percepción de que conocen la tierra patria mejor que cualquier otro servidor público. Barros (1978)

Únicamente durante el régimen militar, entre 1964 y 1985, y en una aparente paradoja, los militares decidieron profesionalizarse, retirándose mayormente del debate político y definiendo reglas claras para la participación de oficiales en elecciones. En este periodo se intentó evitar caudillismos, razón por la cual el régimen se institucionalizó en un sistema bipartidista¹⁵ y estableció mandatos para los presidentes indicados por los ministros militares, pero los militares creían tener condiciones para cambiar profundamente el atraso que había caracterizado la historia brasileña hasta entonces. El régimen consolidaba, así, una ambigüedad más que pasó a marcar la intervención de los militares en la gobernabilidad del país: al profesionalizarse, se alejaban de los procesos políticos, justamente cuando tenían, sin duda, el poder.

Se trataba, en verdad, de un conjunto de ambigüedades o aparentes contradicciones, una vez que la concepción de poder nacional prevalente en aquel entonces era multifacética. Así fue que en pleno régimen militar el porcentaje del presupuesto destinado a la defensa nacional se redujo, para invertir en otras “manifestaciones” del poder nacional: educación, ciencia y tecnología, infraestructura, etcétera. A diferencia de lo que pasa con el gobierno actual, los gobiernos militares tenían un proyecto de país y se veían en condiciones de promover el desarrollo socioeconómico de manera estructural, en el marco de una gran estrategia determinada por el pensamiento geopolítico nacional, al tiempo que querían preservar los valores tradicionales de la familia y de la religión (en aquel entonces mayormente la católica), todo al servicio de la patria –de la cual serían los garantes contra la amenaza comunista–.

Esta percepción tenía sentido durante la guerra fría, pero ya no lo tiene actualmente. Su implicación más grave, todavía, ha sido militarizar la polí-

y Castro (2002) examinan el caso brasileño profundamente. Una visión histórica, con *insights* de un exmilitar, se puede encontrar en Sodré (1968).

15 La Alianza Renovadora Nacional (ARENA), que apoyaba al régimen militar, conocida como el “Partido del Sí”, y el Movimiento Democrático Brasileño (MDB), que reunía todas las tendencias de oposición tolerada por los militares en aquel periodo, conocido irónicamente como el “partido del sí, señor”. En Ramalho (2011) examiné el rol de los militares en la política brasileña.

tica, en una especie de inversión de la fórmula de Von Clausewitz. Ya no se trataba de emplear recursos militares para alcanzar objetivos políticos mayores, en el marco de una acción política de largo plazo, sino de emplear instrumentos de fuerza para imponer ideologías políticas al conjunto de la sociedad y para definir políticas públicas.

Efectivamente, la guerra fría tornó la región estable en el ámbito geopolítico. No se esperaban enemigos externos, pero los militares se creían en una guerra contra la amenaza comunista¹⁶. Habiendo permitido la existencia de una oposición limitada y “responsable”, y exilado parte de los opositores, concluyeron que cualquier oposición a sus propuestas solo podría venir de los enemigos internos. La doctrina de seguridad nacional les orientaba a impedir la propagación del comunismo (Soares, D’Araújo y Castro, 1994). También hacía falta reorganizar el Estado y promover reformas estructurales en todas las “expresiones del poder nacional” (Escola Superior de Guerra, 1987) (ESG). Así, el régimen se atribuyó el propósito de promover la unidad y el desarrollo económico nacional. Por tanto, el Estado debería hacer más que planificar: hacía falta conducir parte de las iniciativas necesarias para este desarrollo¹⁷.

En su intento de materializar este proyecto conservador en las costumbres, autoritario en la política y desarrollista en lo económico, los militares se veían al servicio de la sociedad. Obviamente, en una dictadura, no tenían problemas de gobernabilidad. En aquel entonces consideraban a los ciudadanos que se oponían al régimen militar, usualmente calificados de comunistas o terroristas, como enemigos, más que oponentes políticos. Mientras su actuación fuera política, la mentalidad era militar, basada en la dicotomía amigo-enemigo.

16 En sus memorias, Frota (2006) muestra la importancia de esta convicción en las decisiones que ha tomado.

17 Los militares hicieron muchas reformas positivas, modernizando sectores estructurales como energía y telecomunicaciones, y construyendo carreteras y puertos. También crearon un sistema nacional de posgrado y concedieron cédulas electorales a entre 20% y 25% de la población adulta. En fin, modernizaron el sistema financiero y crearon un sistema de construcción de viviendas en las grandes ciudades.

No obstante, el intento de promover un desarrollo económico acelerado y crear las bases de una sociedad moderna fracasó. Los militares perdieron el control sobre el servicio de inteligencia, cuyas violaciones de derechos humanos eran toleradas e incentivadas por sectores del gobierno (Godoy, 2014). La politización de las fuerzas puso en riesgo valores fundamentales como jerarquía y disciplina, causando divisiones internas que a su vez amenazaban el propio proyecto de modernización y profesionalización corporativa. Las sucesivas crisis económicas de los 1980 revelan el fracaso del régimen militar en relación con la gestión económica, contribuyendo a empeorar la imagen de las Fuerzas Armadas, ya marcada por las violaciones de derechos humanos.

Devolver el poder a los civiles pasaba a ser entonces una buena idea, desde que fuera de manera “lenta, gradual y segura”, para garantizar la protección de los compañeros de farra que habían cometido lo que ellos consideraban “excesos” durante la dictadura, y también para evitar el riesgo de la “amenaza comunista” –que, para algunos, sorprendentemente, sigue existiendo–.

En consecuencia, la transición democrática se inició bajo el control de los militares. Poco a poco permitirían el fortalecimiento de la oposición consentida. Aún durante los “años de plomo”, cuando la represión a las guerrillas urbanas y rurales era más fuerte, Ulysses Guimarães pudo postularse a la presidencia de la República por el MDB, llevando a varias partes del país un mensaje de oposición al régimen. Durante el periodo de Ernesto Geisel (1974-1979), hubo manifestaciones sindicales, se fortalecieron los movimientos sociales y gradualmente se redujo el peso de la censura a los medios de comunicación. El gobierno permitió la creación de partidos de oposición solo en 1980, después de la ley de amnistía (de 1979), pero estimuló su multiplicación y reconoció a los que estaban en la clandestinidad. La apuesta era ampliar el número de opositores, estimulándolos a disputar el espacio político unos con los otros. Se buscaba dividir la oposición, fortaleciendo los partidos que daban soporte al gobierno.

La transición, para ser segura, necesitaba adensar las fuerzas conservadoras, para que los militares pudiesen concentrarse en reconstruir su unidad interna. De ahí vino la prohibición de manifestaciones políticas de militares en servicio activo y el énfasis en la profesionalización de las fuerzas. Las divi-

siones internas habían traumatizado a los militares. La crisis más aguda había puesto en polos opuestos a los militares de “línea dura”, que veían la amenaza comunista en todas partes y estaban en contra de la apertura democrática, y a los reformistas, que trabajaban activamente para volver a los cuarteles. Estos ganaron la batalla, haciendo la transición. Aquellos, una vez retirados, se reúnen en los clubes militares para difundir una versión edulcorada de los eventos transcurridos durante el periodo de la dictadura.

Las elecciones de 1982 fueron un hito en el proceso de democratización brasileño. Primero, debido a la amplia victoria de los partidos políticos opositores, que lograron obtener casi el 50% de los votos, frente a cerca del 36% del gobierno (a pesar de las restricciones de movimiento impuestas a la oposición y del uso de la máquina pública por el gobierno), y que habían presentado gran cantidad de políticos recién retornados del exilio. Segundo, por haber involucrado gran cantidad de ciudadanos que jamás habían participado de algo cercano a un proceso democrático.

El éxito de la oposición resultó no solamente de la fatiga del gobierno y de las esperanzas de apertura política renovadas por la promesa del sucesor de Geisel, João Figueiredo (1979-1985), de tornarla efectiva, aun cuando tuviera que “encarcelar y golpear” a los que se oponían a ella. Un año antes, en abril de 1981, en Río de Janeiro, sectores del Ejército, inconformes con el proceso de apertura democrática, habían fracasado en su intento de realizar un acto terrorista en un concierto en homenaje al día del trabajador. Su plan era explotar bombas y culpar a partidos de izquierda por el atentado, movilizándolo a la oposición al proceso de apertura política a resistir a ella. El fracaso del atentado ayudó a acelerar el proceso de transición democrática e insertó desconfianzas importantes en las relaciones entre los gobiernos civiles y los militares, no por casualidad enfrentadas con ambigüedades, como discutiremos a continuación.

LA RELACIÓN ENTRE GOBIERNOS CIVILES Y LAS FUERZAS ARMADAS EN EL PROCESO DE TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA

En lo que concierne a la relación entre civiles y militares, la transición democrática brasileña aún no se ha completado. Por un lado, las reglas del juego cambiaron y se crearon instituciones destinadas a promover el control civil de los militares, particularmente el Ministerio de la Defensa. Por otro, las leyes e instituciones siguen marcadas por ambigüedades, conforme a los usos y costumbres locales. Estas ambigüedades no son casuales. Sirven para perpetuar la autonomía corporativa de las Fuerzas Armadas y favorecen retomar el estándar tradicional de interacción entre civiles y militares en Brasil, el cual considera la posibilidad de ruptura institucional –por lo general, concertada entre élites civiles y militares–. En conjunto, estas dinámicas contribuyen a reducir la calidad de la democracia brasileña y dificultan la gobernabilidad del país.

Los líderes de una de estas rupturas históricas, en 1964, pretendían hacer una intervención breve, “poner la casa en orden”, y restablecer las dinámicas electorales. La sucesión de gobiernos militares perduró veintiún años¹⁸, politizó a los cuarteles y a pesar de muchos resultados positivos en términos sociales, de infraestructura e institucionales, terminó con traumas en la sociedad y en las Fuerzas Armadas, algunos de los cuales perduran hasta ahora.

En asociación con las élites civiles, especialmente los tecnócratas, los militares llevaron a cabo reformas consideradas necesarias para reorganizar la economía nacional. Intentaron planificar, mejorar la administración pública y promover las condiciones para el desarrollo sostenible, principal instrumento para combatir la amenaza comunista. Algunos pretendían pasar el mando a los civiles, entendiendo que su misión principal se restringía a cuidar de la “expresión militar” del poder; otros se dejaron seducir por el poder *tout court*.

18 Las ambigüedades empiezan en la propia discusión sobre el periodo del régimen autoritario, ya que el primer líder civil electo, Tancredo Neves, no llegó al poder por el voto directo, una vez que las elecciones directas para presidente solo ocurrieron en 1989. Así, no serían veinticuatro, sino veintinueve años.

El periodo autoritario vivido en Brasil no se puede entender sin considerar la influencia de los valores militares sobre las dinámicas políticas de entonces. El sentido de misión es uno de los principios básicos de la formación militar, junto con los valores de jerarquía, disciplina, honestidad, patriotismo y camaradería. Mientras estuvieron en el poder, entretanto, los militares permitieron la politización de sus miembros, algo inevitable si estaban involucrados en ejecutar políticas públicas en casi todas las áreas de la sociedad.

Peor aún, al intentar cumplir una misión definida en un sentido más amplio de lo que le conviene al empleo de las Fuerzas Armadas, el régimen militar constituyó burocracias como el Servicio Nacional de Informaciones (SNI), que, libre de controles institucionales, desafió la jerarquía, convirtiéndose, en palabras de su creador, el general Golbery do Couto e Silva, en “un monstruo” (Silva, 1981b, p. 439).

Restringido a las funciones propias de las Fuerzas Armadas, el sentido de misión es relevante, útil y necesario. Para prepararse para la guerra hacía falta avanzar en el proceso de profesionalización de los militares, algo que ocupó a los líderes del régimen desde su inicio. Ya en 1965, con la ley de carrera, el régimen militar intentó profesionalizar a los militares, estableciendo un límite para la antigüedad de los jefes (doce años como oficial general) y un sistema robusto de ascenso fundamentado en el mérito de los oficiales. La idea era dejar en el pasado el “partido fardado” de que hablaba Oliveiros Ferreira, ya que se pasó a considerar las disputas políticas como incompatibles con la jerarquía y disciplina inherentes a la profesión militar. El proceso no fue lineal ni pacífico, pero al fin del periodo autoritario se logró establecer un acuerdo tácito para posibilitar la transición: a cambio de abandonar la política partidista, los militares lograron preservar su autonomía administrativa.

Menos conocido era otro objetivo perseguido por las Fuerzas Armadas en este proceso: cambiar la percepción negativa que se había creado en la sociedad respecto a ellas. De hecho, las crisis económicas de los años ochenta y las violaciones de derechos humanos durante el periodo autoritario alejaron civiles y militares. Sin embargo, antes de la primera elección directa para presidente, los militares tuvieron una actuación bastante discreta, pero

muy competente y efectiva, en la vida política nacional. En contraste con la tradición histórica, ya no se veían líderes militares hablando de política, proponiendo medidas, participando de disputas electorales.

Las Fuerzas Armadas comprendieron el funcionamiento de la democracia prevista en la Constitución Federal de 1988, así como las nuevas estructuras y dinámicas de acceso al poder político. Además de los canales tradicionales de relacionamiento con las autoridades constituidas, desarrollaron estructuras de comunicación social que pudiesen informar con efectividad los buenos servicios que prestan a la sociedad, así como órganos de defensa de sus intereses corporativos junto a los poderes judicial y legislativo. Legítimamente, y enmarcadas en las reglas del juego establecido, pusieron en marcha una estructura capaz de ejercer presión sobre los poderes constituidos en pro de sus intereses corporativos. Como resultado, poco a poco han logrado cambiar la percepción negativa y ahora están entre las instituciones públicas más respetadas por la sociedad brasileña¹⁹.

Así fue que las Fuerzas Armadas tornaron su imagen positiva, actuando de manera profesional y perseverante en distintas áreas, particularmente en el Parlamento y mediante el uso eficaz de estructuras de comunicación social. El resultado es que son las instituciones más respetadas por la sociedad brasileña: entre los brasileños con más de 16 años, el 45% confía mucho en ellas, mientras que el 35% confía “poco”. En contraste, 8% de la población considera el parlamento nacional muy confiable y 49% poco confiable. El peor índice de confianza es el del conjunto de diputados y senadores, en los cuales solo el 5% confía mucho y el 39% un poco. Cuando se trata de instituciones, el 18% no confía en las Fuerzas Armadas, el 41% no lo hace en el Parlamento y el 54% no confía en los políticos en general (*Datafolha*, 2019).

Al mismo tiempo, un conjunto de factores concurrió a generar una profunda desilusión de la sociedad con partidos e instituciones políticas, entre los cuales se pueden subrayar: las complejidades inherentes a una democracia

19 En la tabla 1 se presenta la evolución histórica del prestigio de las Fuerzas Armadas en perspectiva comparada.

TABLA 1. GRADO DE CONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES, 2009-2019 (%)

Instituciones	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Cuerpo de bomberos	88	85	86	83	77	73	81	83	86	82	88
Policía Federal								66	70	65	72
Iglesias	76	73	72	71	66	66	71	67	72	66	71
Fuerzas Armadas	71	69	72	71	64	62	63	65	68	62	69
Escuelas públicas	62	60	55	55	47	56	57	56	63	57	66
Policía	52	52	55	54	48	48	50	51	57	53	63
Medios de comunicación	71	76	65	62	56	54	59	57	61	51	61
Empresas	61	60	59	57	51	53	53	55	58	50	60
Bancos	61	58	57	56	48	50	49	50	59	50	59
Ministerio Público								54	54	49	59
Organiz. de la soc. civil	61	61	59	57	49	51	53	52	56	50	58
Poder Judicial, Justicia	52	53	49	53	46	48	46	46	48	43	55
Gobierno Federal	53	59	55	53	41	43	30	36	26	25	50
Presidente de la República	66	69	60	63	42	44	22	30	14	13	48
Elecciones, sist electoral	49	56	52	47	41	43	33	37	35	33	48
Sist. público de salud	49	47	41	42	32	42	34	34	41	38	45
Sindicatos	46	44	44	44	37	43	41	40	44	35	45
Gob. ciudad donde vive	53	50	47	45	41	42	33	32	38	34	44
Congreso Nacional	35	38	35	36	29	35	22	22	18	18	34
Partidos políticos	31	33	28	29	25	30	17	18	17	16	27

Fuente: Aberje, 2019.

naciente; la necesidad de reconstruir la economía tras “la década perdida” de los 1980, en particular el control de la inflación y la administración de la deuda pública indexada al dólar estadounidense; el desafío de financiar los generosos beneficios sociales concedidos por la Constitución “ciudadana” de 1988 en una economía poco innovadora y poco competitiva; el desinterés de las nuevas generaciones por la actividad política (debido en parte al hecho de que no ha sido posible formar liderazgos por cerca de una generación); la apropiación de los partidos y de las dinámicas políticas por grupos rentistas; la transparencia del nuevo ambiente, que ha favorecido conocer y denunciar sucesivos casos de corrupción; y el profundo hiato entre las expectativas de

una sociedad deslumbrada por una experiencia democrática novedosa y las limitadas posibilidades socioeconómicas del país.

En otras palabras, se trataba de un ambiente marcado por frustraciones originadas en la complejidad del manejo político en un ambiente democrático aún en consolidación. Este contexto produjo un contraste con la idea de estabilidad existente durante el régimen militar y con la memoria del crecimiento económico de los años 1970. Para los militares, alejarse de los debates políticos y concentrarse en la reestructuración de las Fuerzas Armadas y en su profesionalización tenía todo el sentido. Particularmente en los 1990, los jefes militares debieron lidiar también con presupuestos muy bajos, insuficientes para garantizar la manutención de los equipos necesarios para cumplir con su misión constitucional de defensa de la patria. Los desafíos de la gobernabilidad estaban entonces en manos civiles.

En el gobierno de Lula da Silva, en la primera década del siglo XXI, los presupuestos de defensa se incrementaron, así como los salarios de los militares. Esta identidad de propósitos entre un gobierno de izquierda y los militares pareció rara para muchos, pero se fundamentaba en intereses compartidos. De inicio, había, de parte del gobierno, la comprensión de la necesidad de invertir en armamentos para que las Fuerzas pudiesen continuar mínimamente operacionales, a fin de asegurar la defensa nacional. Además, políticos de izquierda se encontraban con los militares en sus convicciones nacionalistas. Más aún, al Partido de los Trabajadores le interesaba afirmar una actitud de madurez política, distinguiendo sus preferencias ideológicas de las políticas de Estado, como deben ser las decisiones relacionadas con la defensa nacional.

Por último, quedaba la ambigüedad de siempre: ¿cuál podría ser la reacción de los militares a un gobierno de izquierda, considerándose la retórica anticomunista y la historia reciente del país? Mientras los líderes militares parezcan satisfechos en sus roles profesionales y hayan asegurado, reiteradamente, lealtad a la Constitución y a los poderes constituidos, los políticos siempre han convivido con el temor de una reacción golpista en caso de un paso más firme en la afirmación de la autoridad civil sobre los militares. Así

fue con Cardoso, quien no logró crear el Ministerio de Defensa en su primer mandato y, reelecto, negoció esta creación con los más antiguos de cada Fuerza antes de nombrarlos ministros. Así fue con Lula da Silva, quien, en vez de apoyar a su primer ministro de Defensa cuando este intentó cambiar los comandantes del Ejército y de la Fuerza Aérea, después de sucesivas contestaciones de su autoridad, lo cambió, sustituyéndolo por el vicepresidente. El contexto de desconfianza fue aún más complejo y difícil con Dilma Rousseff, quien había sufrido torturas durante el periodo autoritario y no confiaba en nadie.

La segunda década del siglo XXI ha sido bastante más compleja para la relación entre civiles y militares. Primero, en el ambiente internacional había polarizaciones y en varios países europeos y latinoamericanos radicalizaciones políticas. En el ámbito interno no faltaban problemas: la ausencia de un sentido estratégico claro en decisiones de los gobiernos Dilma y Michel Temer (2016-2018); la revuelta contra los escándalos de corrupción que solo se habían ampliado desde la denuncia del “*mensalão*” en 2005; la incapacidad de lidiar con las tensiones sociales, que habían llegado al colmo en manifestaciones de 2013; los embates políticos que marcaron tanto la elección cuanto el impedimento de Dilma Rousseff; todo apuntaba a revisionismos y polarizaciones políticas.

Si la institucionalidad vigente ya no favorece la gobernabilidad en una sociedad compleja como es la brasileña, la ausencia de un gobernante hábil y de una agenda que cohesione torna las cosas mucho más difíciles. En un ambiente de profunda inestabilidad, así como ocurrió en los años 1960, no tardó en que parte de la sociedad empezara a pedir un golpe más a los militares. Pero los tiempos actuales no se prestan a cuarteladas, especialmente en una sociedad que aún trabaja en la consolidación de sus instituciones democráticas.

La posibilidad se abrió, sin embargo, a la participación activa de los militares reformados en la política. El “partido fardado” despertó, asociándose a partidos ya establecidos, con base en una agenda de valores conservadores que se han fortalecido en la sociedad brasileña en los últimos años. Benefi-

ciándose de la imagen positiva que las Fuerzas Armadas han logrado restablecer en la sociedad brasileña, policías, militares y militares retirados son candidatos a cargos públicos, tanto en los varios niveles del poder ejecutivo como en el parlamento²⁰.

También aquí se observa una zona gris, marcada por ambigüedades. Por un lado, los militares afirman que su condición de candidato resulta de iniciativa individual, inclusive debido a la necesidad de pasar a la reserva para someterse a una elección. Afirman que allí están, pues, como cualquier otro ciudadano. Por otro, sus propias candidaturas frecuentemente incorporan los grados a sus nombres y siempre subrayan su origen en las policías militares o en la Fuerza Armada a la que pertenecieron durante su vida profesional. En una sociedad que registra entre cinco y seis homicidios cada hora, la seguridad pública es obviamente un tema caro a los electores, algo que ellos exploran políticamente. Es comprensible por tanto que el espacio a su participación política se amplíe, retomando una tradición histórica de participar en los debates, proponiendo ideas, escribiendo artículos en la prensa, ofreciendo candidaturas en elecciones parlamentarias y mayoritarias.

El hecho de que sea comprensible no significa que sea bueno para los procesos e instituciones políticas. Es cierto que los militares, especialmente los oficiales superiores, tienen contribuciones importantes que ofrecer al debate político, frente a su elevado nivel educativo y a partir de su intensa experiencia profesional. Pero esto desvirtúa su condición de servidores del Estado y promueve la asociación de las instituciones militares a facciones políticas. De perseverar en esta dirección, los líderes militares arriesgan, a la vez, dilapidar esta buena opinión que la sociedad tiene de sus Fuerzas Armadas y reducir el nivel de preparación profesional de las Fuerzas Armadas para cumplir con su misión principal, la de defender el país en una guerra.

20 En las elecciones de 2020, más de 6.700 candidatos a las alcaldías y a las asambleas legislativas de las municipalidades se declaran militares o policías, un incremento de 12,5% en relación a la elección de 2016 (Vasconcellos, 2020).

Más adelante examinaremos la evolución de esta dinámica. Antes, todavía, conviene hacer una breve síntesis de las implicaciones de la actuación política de los militares durante el periodo autoritario para entender su rol en la política en los tiempos actuales.

Hasta cierto punto, la toma del poder por los militares, aunque apoyada por importantes líderes civiles de la época y acogida por la opinión pública, explica en parte la distancia que creció entre civiles y militares, todavía existente en la sociedad brasileña. Los militares permanecieron en el poder demasiado tiempo y permitieron que se produjera una división en el seno de las corporaciones. Este proceso puso en riesgo los principios de jerarquía y disciplina, en cuyo nombre se había justificado la intervención en el sistema político. Acto continuo, los años de mando fortalecieron el corporativismo inherente a la profesión. En lugar de asumir responsabilidades, castigar a los culpables y esclarecer los hechos condenables ante la sociedad, en el marco de la transición democrática se buscó una solución intermedia: una amnistía amplia, general e irrestricta.

Más discretamente, y en respuesta a las críticas de connivencia con violaciones de derechos humanos, afirman haber aplicado castigos –livianos, suelen reconocer– a quienes hubieran cometido actos considerados indignos para los estándares éticos tradicionales en las propias corporaciones militares. Casi ninguno de ellos ascendió al generalato, por ejemplo. Pero aquí también hay ambigüedades y contradicciones, algunas utilizadas para movilizaciones políticas. Por ejemplo, los tributos públicos a Carlos Alberto Brilhante Ustra²¹ rendidos recurrentemente por el presidente Bolsonaro, y por su vice, un general retirado, además de promover el espíritu de cuerpo señalan una nostalgia en relación al régimen militar tal como ha sido idealizado en sus narrativas.

De otra parte, la manera como Dilma Rousseff orientó la conducción de los trabajos de la Comisión de la Verdad incorporó claramente una visión parcial de los hechos vividos. Allí también se han buscado narrativas que pudiesen restablecer derechos y compensar pérdidas de las víctimas de vio-

21 El único oficial superior condenado por torturas durante el periodo autoritario.

laciones de derechos humanos, pero los militares recibieron el proceso como una agresión. El resultado del choque entre estos movimientos produjo fricciones y tensiones, fomentando la demanda para que los militares rompieran el silencio, dando sus testimonios sobre el pasado reciente. En respuesta a este proceso algunos se involucraron en la política electoral.

La transición a la democracia se basó, en realidad, en un conjunto de acuerdos tácitos y en muchos comportamientos ambiguos, bajo el paraguas de una amplia amnistía. Se apostó a que el transcurso del tiempo resolvería los problemas. No se investigó profundamente lo que, para algunos, fueron “crímenes execrables” y, para otros, meros “excesos cometidos en tiempos de guerra”. Estos conceptos tan distintos siguen siendo empleados hoy día para hacer referencia a los mismos aspectos de la realidad, una evidencia de que la sociedad brasileña aún no ha logrado enfrentar de manera definitiva este trauma histórico. Así como otras dimensiones de la vida nacional, es un asunto que genera tensiones y dificulta la gobernabilidad, pues nadie tiene claro cómo reaccionará el Ejército a posibles críticas a las violencias cometidas en el pasado. En este contexto, lo más común es evitar el problema.

Lo mismo pasó con el acuerdo tácito según el cual los presupuestos de las Fuerzas Armadas estarían asegurados, y principalmente su autonomía en el manejo de sus recursos, a cambio de la expectativa de que los militares volverían a los cuarteles, a fin que, en el marco de la nueva Constitución, las disputas entre los políticos y la dinámica electoral podrían fortalecer el proceso de maduración política. Siempre que se cuestionan los presupuestos de defensa y la transparencia de su manejo, se levantan dudas sobre la posible reacción de las corporaciones.

En resumen, la alianza entre militares y tecnócratas reorganizó el Estado y fortaleció su presencia en prácticamente todos los sectores económicos. En términos de competitividad económica, esto dejó legados positivos y negativos. En la misma línea, se reestructuraron sectores de la sociedad sin los cuales las instituciones democráticas no podrían seguir funcionando, incluyendo la educación superior, los sistemas electoral y financiero y la promoción del desarrollo científico y tecnológico. Pero los gobiernos también cometieron

errores de gestión, como en el caso de la reserva de mercado de tecnologías de la información, que privó a la economía brasileña de instrumentos necesarios para competir en un mundo en transición de la economía industrial a la de la información.

Las dinámicas institucionales tienden a perpetuarse, como es sabido. En caso de que se pueda maximizar el rol de su liderazgo, la autoridad y la supervisión de las élites civiles, a largo plazo se estará contribuyendo a establecer el control civil de los militares. El *locus* ideal para avanzar en este proceso es el Ministerio de Defensa. Aquí también ha prevalecido una dinámica no lineal y muchas ambigüedades. En veintiún años de existencia, el Ministerio ha tenido once titulares, incluyendo dos militares. Jamás se creó una carrera pública civil para dotar al Ministerio de una capacidad mínima de manejo y guarda de informaciones administrativas, menos aún para dirigir un planeamiento estratégico de la defensa nacional basado en principios como “interoperabilidad” y “coordinación”.

Desde Huntington (1957) sabemos que en democracias donde prevalece el control civil de los militares es preciso asegurar aspectos clave del diseño organizacional de los ministerios de defensa, tales como: bajar el nivel y reducir el alcance de la autoridad militar; atribuir a autoridades civiles la conducción de los asuntos estratégicos; fortalecer las instituciones responsables del empleo de la fuerza; y asegurar que el ministro de Defensa reciba una combinación equilibrada de asesoramiento militar y civil. Como vimos, estos requisitos están todos presentes en el caso brasileño, de modo que la relación entre civiles y militares sigue reconstruyéndose continuamente, al calor de las presiones políticas y de la percepción de oportunidades de acceso al poder sea por militares o por civiles actuantes en el sector defensa. Esta condición está muy lejos de conferir estabilidad al sector y de asegurar la gobernabilidad de los asuntos de defensa.

En otras palabras, desde el punto de vista del rol de los militares en la política y su influencia sobre la gobernabilidad del país, en especial en el sector defensa, hay mucho por hacer en términos de definición clara de las reglas del juego. Estructuralmente, la situación institucional es frágil. Políticamente,

las ambigüedades dificultan atribuir roles y responsabilidades, reduciendo la previsibilidad política. Son dinámicas que perjudican la gobernabilidad y la formulación de políticas públicas duraderas, tendientes a involucrar la sociedad en la conducción de los asuntos de defensa nacional y su articulación con otras áreas de la vida del país.

Este contexto, que ya no era simple, se tornó muchísimo más complejo tras la elección del actual gobierno. A continuación examinaremos un par de aspectos cuya evolución importa observar atentamente en el porvenir.

LOS DILEMAS EN TORNO AL PAPEL DE LOS MILITARES EN EL GOBIERNO BOLSONARO

En las relaciones cívico-militares en Brasil observadas en los últimos años se puede hablar de tres tendencias importantes, las cuales se han acentuado desde el comienzo del gobierno de Jair Bolsonaro. La primera es el empleo extensivo, y en algunos casos intensivo, de las Fuerzas Armadas en actividades subsidiarias. En este caso, hablamos del cumplimiento de órdenes, no relacionadas con su misión principal, por lo tanto, un movimiento que ocurre bajo el manto del mando civil. En Brasil las operaciones de garantía de la ley y del orden (por ejemplo, seguridad interior o ciudadana) tienen gran visibilidad, frente a la incapacidad de las instituciones policiales de proveer seguridad a los ciudadanos²².

Aproximadamente cincuenta de estas ciento treinta y seis operaciones han ocurrido debido al descontrol de la violencia urbana o a huelgas de los policías. Mientras sea necesario reformar las instituciones policiales y el marco normativo en que operan, son pocos los líderes que se movilizan para esto, prefiriendo recurrir a las Fuerzas Armadas, que ven en una respuesta pronta una oportunidad de ampliar su prestigio en la sociedad.

22 En junio de 2019, un informe del Ministerio de Defensa contabilizó ciento treinta y seis de estas operaciones desde 1992 (Kawaguti, 2019).

La seguridad interior es un problema complejo por varias razones. Primero, los cambios estructurales en el empleo de la violencia en gran escala por grupos organizados, sean milicias o traficantes, que utilizan tácticas y equipos militares en sus operaciones, los cuales no pueden ser neutralizados por la policía. Esto significa que los militares seguirán involucrados en este asunto en el futuro previsible. Segundo, hace falta definir claramente las competencias jurídicas y establecer un marco regulador adecuado para coordinar acciones entre el gobierno federal y los gobiernos estatales –a los cuales las policías están subordinadas–²³. Tercero, se han constituido grupos de interés y un importante sector económico en torno a la inseguridad pública, los cuales tienen mucho que perder en caso de que se establezcan indicadores “de primer mundo” en lo que concierne a la seguridad interior.

El asunto es aún más complejo porque involucra una discusión mundial sobre la naturaleza de las nuevas guerras, con el empleo de instrumentos de fuerza y de influencia distintos, desde los nuevos teatros de operación (cyber, aeroespacial), hasta el empleo de viejas formas de fraude y simulación (milicias, comandos disfrazados, ataques terroristas, mercenarios) y el surgimiento de nuevas tecnologías transformadoras de la realidad a veces conflictiva entre estados soberanos, como es el caso de la inteligencia artificial. Una implicación de esta dinámica observada en la frontera entre los sectores seguridad y defensa es la necesidad de establecer una división apropiada de responsabilidades y tareas entre las instituciones públicas. La gobernabilidad de estas dinámicas es bastante compleja.

Los militares desarrollan otras actividades para atender a la ciudadanía en necesidades no satisfechas debido a la significativa precariedad de los servicios prestados por otras instituciones públicas. Las tareas subsidiarias desarrolladas por las Fuerzas Armadas incluyen desde la construcción de carreteras hasta la distribución del agua potable en regiones de sequía intensa;

23 En este campo, aún es importante considerar la división ineficaz de tareas entre las policías civil y militar (cada estado tiene las dos, por lo menos), así como los regímenes de trabajo de los policías, que favorecen su participación en actividades privadas, inclusive ilegales o para-legales.

de la prestación regular de servicios de salud en áreas distantes como la Amazonia, a la administración de vacunas con ocasión de esfuerzos anuales de campañas de vacunación; del apoyo logístico a elecciones (cada dos años en Brasil) hasta respuestas inmediatas a desastres naturales. Con ocasión de los grandes eventos realizados en la última década, los militares han sido encargados también de coordinar parte de la logística y la protección de estructuras críticas, en especial la cibernética, lo que involucró gran número de agencias públicas en los tres niveles administrativos.

La segunda tendencia relevante es la vuelta a la participación política de los militares y su interferencia en los procesos político-democráticos. En este caso, hablamos de un amplio espectro de iniciativas, desde intereses individuales de contribuir a la gobernabilidad hasta una acción organizada –pero no necesariamente declarada– de protección de intereses corporativos. En alguna medida, esto no es novedoso en Brasil, cuyo sistema político registró en distintas épocas la participación de militares, que integraban también las élites políticas e intelectuales del país.

Esta tendencia se materializa de distintas maneras, entre las cuales se destacan tres:

1. Mediante la candidatura oficial de militares retirados a cargos públicos, mediante afiliación a partidos políticos y participación en procesos electorales, tanto para los poderes ejecutivos (municipal, estadual y nacional) como para cargos legislativos, incluyendo la Cámara de Diputados y el Senado Federal.
2. Mediante la participación en órganos de la administración pública como gestores de políticas, ya que los militares han logrado construir una imagen de competencia administrativa y grado de honestidad superior a la media de los servidores públicos. Esto tiene que ver con el espíritu de cuerpo típico de las Fuerzas Armadas, que utilizan de modo eficaz los sistemas de comunicación social para divulgar las buenas cosas que hacen y los castigos que infligen a los casos ilegales; y

3. Mediante comentarios ambiguos, sugerencias de mejores caminos en áreas críticas (como es el caso de costumbres sociales, valores familiares y soberanía ambiental) y amenazas disfrazadas, lo que remite a una autoimagen que tienen los militares brasileños, en especial en el Ejército, de las Fuerzas Armadas como una especie de poder moderador en la sociedad.

La tercera tendencia se ha manifestado principalmente después de la pandemia de la Covid-19, cuando se intensificó el empleo de los militares como administradores, inclusive en el Ministerio de Salud. Eduardo Pazzuelo, el actual ministro, un general de división, asumió el puesto el 2 de junio de 2020, cuando el segundo ministro médico se rehusó a recomendar la clo-roquina como medicamento eficaz contra la pandemia, como quería el presidente de la República. Cuando aún no estaba en el cargo, Pazzuelo nombró más de una docena de militares en puestos estratégicos de su ministerio y se ha rehusado a irse a la reserva remunerada, como hizo otro general-ministro, Ramos, después de varios meses como ministro jefe de la Secretaría del Gobierno de Bolsonaro después de meses de presión de los medios y de parte de sus compañeros del Alto Comando.

Un informe producido por el Tribunal de Cuentas registró en julio de 2020 más de 6.157 militares en cargos civiles, 43% de los cargos de libre nombramiento en el Ejecutivo Federal (*Exame*, TCU, 2020).

CONSIDERACIONES FINALES

Más que en varios países latinoamericanos, la política brasileña se caracteriza por una cultura de conciliación y ambigüedades. Los partidos no son radicales, las ideologías son temperadas por el pragmatismo, los acuerdos son provisionales. Si es verdad que esto tiene un aspecto positivo, manifiesto en grados de tolerancia más altos, también es cierto que no se enfrentan los problemas para los cuales no se llega a un acuerdo inmediato.

Para evitar confrontaciones explícitas, históricamente las élites políticas brasileñas han preferido esperar que el tiempo resuelva ciertos problemas o por lo menos que su transcurso permita la emergencia de condiciones favora-

bles a una solución negociada. Véase, por ejemplo, el caso de la Constitución brasileña promulgada en 1988. Tras veinte meses de negociaciones (entre febrero de 1987 y septiembre de 1988), la Asamblea Nacional Constituyente produjo una constitución detallista, con más de doscientos cincuenta artículos, pero no logró establecer el régimen de gobierno, dejando para un plebiscito la decisión sobre si el país volvería a ser una monarquía constitucional o si permanecería una república –y, en este caso, parlamentaria o presidencial–.

Puede ser que este estándar de confrontación indirecta de los problemas más divisivos esté cambiando actualmente, como resultado de una polarización poco vista en la sociedad brasileña, muy alimentada por el actual presidente. En todo caso, es aún muy temprano para afirmar que este sea el caso.

Por el momento, todavía prevalecen las zonas grises, los tratamientos *ad hoc*, las leyes que se aplican parcialmente, dependiendo de las circunstancias, de las personas involucradas, de la posible materialización de delitos y del propio contexto político vigente. La forma brasileña de lidiar con estos eventos favorece la reducción de la violencia en los conflictos, pero tiene como costo la contrapartida de no resolver definitivamente los problemas.

Para seguir con ejemplos ocurridos durante el propio régimen militar, esto explica, en parte, el relativamente bajo nivel de violencia cometido por el Estado durante el periodo autoritario brasileño, en comparación con los países vecinos, y recuerda los espacios de articulación y diálogo entre civiles y militares, incluso durante los años más duros del régimen. La forma en que se instó a los líderes políticos y artistas a abandonar el país, en algunos casos incluso ayudados por el gobierno, ilustra un grado de flexibilidad en el empleo de la fuerza en contra de los “enemigos internos”. La otra cara de esta moneda es amarga y se muestra en los intentos de ocultación de las violaciones de derechos humanos habidos en la época, en la renuencia a dialogar abiertamente sobre el asunto después de la democratización y en las polarizaciones políticas observadas en los días actuales.

En este contexto, la gobernabilidad es compleja y difícil. Al involucrar un gran número de militares, inclusive en servicio activo, en la rutina adminis-

trativa de su gobierno, el presidente actual agrega dos elementos de tensión que tornan este proceso más difícil y riesgoso:

1. El cambio de imagen de las Fuerzas y el apoyo que le confiere la sociedad. Las Fuerzas Armadas han logrado reconstruir su imagen junto a la sociedad desde la redemocratización. De la misma manera que el presidente legitima a su gobierno cuando se asocia a ellas por beneficiarse de su imagen positiva, una evaluación negativa del gobierno se transferirá a ellas.
2. La posibilidad creciente de quiebra de la jerarquía, y por consiguiente de la disciplina, también en los rangos superiores, en especial considerándose la perpetuación de militares activos en cargos civiles. O bien los militares son leales al Estado por medio de su comandante, o bien al gobierno, ya que responden a injerencias políticas circunstanciales del presidente y de los partidos que le dan soporte.

Las ambigüedades que marcan la relación entre civiles y militares en Brasil dificultan sobremanera la gobernabilidad del país, en sentido amplio, y la del sector defensa, en particular. En caso de que estas posibilidades se materialicen, la gobernabilidad del sector defensa será aún más compleja, tornando más frágil la consolidación de la transición democrática en el país y ampliando el riesgo de ruptura institucional.

Con relación a las Fuerzas Armadas, este proceso pone en riesgo la imagen positiva que han logrado construir a lo largo de las últimas tres décadas. Más grave aún, al atribuir a miles de los más bien entrenados militares responsabilidades administrativas más relacionadas con las campañas electorales de un presidente y con la agenda de un gobierno que con el adiestramiento para la guerra, las Fuerzas ponen en riesgo el cumplimiento de su principal misión constitucional: la defensa nacional.

ENFOQUES REGIONALES

Las políticas de género en las Fuerzas Armadas latinoamericanas en la última década y los desafíos en tiempos de Covid-19

MARIEL R. LUCERO

El contexto latinoamericano de seguridad y defensa se encuentra en estado de reelaboración debido a cambios profundos sucedidos en diferentes niveles y periodos. En forma sintética podemos decir que, en el ámbito internacional, con el fin del sistema bipolar y las amenazas asociadas a este, se sucedieron distintas variantes de (des)orden internacional, con los consecuentes ajustes en las enunciaciones de lo que se identifica como amenaza. Por otro lado, regionalmente los cambios de régimen político asociados al retorno de las democracias dieron lugar a etapas de gobiernos neoliberales y progresistas que alternadamente permitieron, o impidieron, distintas instancias de integración latinoamericana en el ámbito de la defensa y la seguridad. Por último, los cambios en las prioridades de la agenda internacional favorecieron el debate y la incorporación de cuestiones transversales como el ambiente y el género. Este trabajo es una reflexión sobre la presencia de políticas de género en las Fuerzas Armadas en América Latina¹, con énfasis en la última década, y en atención a los desafíos que aún resta enfrentar.

1 Cuando menciono a Latinoamérica exceptúo del análisis a Costa Rica, Dominica, Granada, Panamá, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas y Santa Lucía, ya que carecen de Fuerzas Armadas, contando solo con fuerzas de seguridad policiales especializadas.

Para presentar un panorama regional referido a género, es necesario visibilizar primero a las mujeres dentro del ámbito militar. Segundo, es indispensable reconocer la etapa de implementación en que se encuentran las políticas de género en las distintas instituciones militares. En referencia a estas políticas me interesa abordar dos ejes centrales: la igualdad de oportunidades y las políticas de género en el interior de las diferentes armas; y la jurisprudencia militar y las situaciones de violencia asociadas al hostigamiento, acoso y abuso sexual contra las mujeres dentro de las instituciones militares. En tercer lugar abordo la cuestión de género desde la Organización de las Naciones Unidas (ONU) mediante la presencia militar femenina latinoamericana en las operaciones de paz en Haití. Por último, hago una reflexión breve sobre la situación coyuntural en América Latina frente a la Covid-19 en el ámbito militar, y en particular cómo afecta a las mujeres militares. Sin duda, hacer comparaciones es siempre un terreno fangoso, en particular si se tiene en cuenta la asimetría existente en los datos disponibles. Aun conociendo esto, una comparación *generizada*² nos permite develar y analizar el grado de avance de la situación de las mujeres, cuyo resultado puede ser orientador o inspirador en la implementación de acciones en el interior de otras instituciones militares en los distintos países.

LA PRESENCIA FEMENINA EN LA FORMACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS LATINOAMERICANAS

Uno de los enormes esfuerzos de los investigadores y las investigadoras dedicadas a los estudios sobre las mujeres en general, es el tiempo invertido en abordar la presencia femenina en diferentes espacios como si fuera la primera vez, y hacer un recordatorio de los estudios existentes, visibilizándolas en los

2 Incorporo el uso del término “*generizado*”, utilizado por algunas especialistas, para referirme a los contenidos, los objetivos y las metodologías de acción del Estado imbuidas de concepciones sobre el valor relativo de los atributos culturales masculino, femeninos e identidades disidentes, así como de creencias respecto de los comportamientos normativamente deseables para cada uno de los cuerpos sexuados (Rodríguez Gustá, 2008, p. 2).

relatos históricos impropriamente narrados. Al respecto la socióloga Mady Segal se refiere a la “amnesia cultural” de las instituciones, y explica que consiste en olvidar el aporte realizado por las mujeres en situaciones de emergencia y que reactiva la memoria cuando surge una nueva emergencia, tomando en cuenta la participación femenina e incorporándola (citado en Carreiras, 2017, p. 33). Yo prefiero denominarlo como “amnesia selectiva patriarcal”. En este sentido, el caso latinoamericano tampoco queda excluido. Podemos identificar la presencia femenina en las milicias desde la formación de los estados con las guerras de independencia, subordinadas en diversas actividades asociadas a cuidados y tareas domésticas –enfermería, cocina, costura, limpieza, amantes–, o actividades dentro del campo de batalla como combatientes, e incluso fuera de él como damas de la caridad, conspiradoras o colaboradoras (Lucero, 2010, p. 10). Si bien participaron en los prototipos de las milicias oficiales, en aquel momento carecieron de restricciones severas para integrarse en la batalla, llegando en algunos casos al posterior reconocimiento oficial, con todo lo que esto implica simbólicamente dentro de una institución fuertemente masculinizada.

Recién en la última década comenzó la visibilización de estas actoras³ en la emancipación latinoamericana, mediante homenajes en los actos oficiales, como sucedió con la sargenta mayor de Caballería, María Remedios del Valle, en el Río de la Plata, también denominada la “madre de la patria” en Argentina; la coronela Amelio Robles, en México; la teniente coronel (en Argentina) y mariscal (en Bolivia), Juana Azurduy, “madre de la patria” en Bolivia, entre tantas otras. Sin embargo, muchas carecieron de esta visibilidad y del reconocimiento por parte de las autoridades militares (Barrancos, 2007, pp. 84-85; Valcárcel, 2005, pp.129-144,171-182). Por ello, insisto, las mujeres han estado siempre, solo que doscientos años después su presencia comienza a reconocerse y a pensar en ellas como parte de la institución militar. De esta brevísima e injusta mención surgen significativas interseccionalidades que

3 Desde el feminismo utilizamos el término “actora” para hablar de las mujeres como protagonistas, diferenciándolo de actriz, que tiene una connotación negativa asociada a la actuación y la dramaturgia.

nos interpelan acerca de la raza o etnia, la clase social y la identidad sexual dentro del ámbito militar latinoamericano, sobre las cuales existe una prolífica literatura, en la que este trabajo no profundizará.

Continuando con la historia militar, en la formación de los ejércitos formales profesionales a fines del siglo XIX en Latinoamérica, y atravesado el periodo de construcción y organización primaria de los estados, los gobiernos regresaron al sistema tradicional de ordenamiento androcéntrico sostenido en la división sexual de roles y de exclusión de las mujeres del ámbito público, donde la activa participación de aquellas en las formaciones estatales fue invisibilizada en los relatos. La marginación femenina de las instituciones militares fue disminuyendo en forma gradual y asimétrica en la región, primero con el ingreso como suboficiales y oficiales en los cuerpos profesionales⁴ comenzando por México en 1938, Ecuador en 1956 y Chile en 1974 (Donadio, 2018, p. 37).

El ingreso femenino se inició solo a través de los cuerpos profesionales e impuso una doble marginación. Por un lado, una asociada a tareas consideradas “secundarias” dentro del ámbito militar, y por otro, una relacionada con los ingresos, ya que los escalafones más altos y de mayores salarios se encuentran dentro del cuerpo comando, donde el acceso estaba restringido a las mujeres (aún se mantiene en algunos países). Si bien los factores que favorecieron la incorporación gradual son multicausales y varían de país a país, puedo sostener que el ingreso considerado “masivo” comenzó a fines de los noventa en la región, si tomamos como referencia el cuerpo comando⁵.

4 Los cuerpos profesionales se refieren a personas que se incorporan con una profesión adquirida o que se forman dentro de las Fuerzas brindando servicios de apoyo técnico o profesional.

5 Los cuerpos comando o de línea se refieren a personas que se incorporan a las Fuerzas por medio de las escuelas militares, sin una profesión civil previa, para cumplir con tareas específicas relacionadas con el combate y el mando.

ACERCAMIENTO A ESTUDIOS Y POLÍTICA DE GÉNERO EN EL ÁMBITO MILITAR LATINOAMERICANO

Elaborar un diagnóstico regional comparativo resulta complejo cuando los mecanismos de relevamiento de datos referidos a las Fuerzas Armadas, en particular la información sobre la composición de sus integrantes y aplicación de políticas de género, no se encuentran sistematizados o son de acceso restringido en algunos países. Como muestra valga ingresar a las páginas web de los ministerios de Defensa de la región y ver la diversidad y calidad de la información accesible. En este sentido, la serie de publicaciones de la Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL) (www.resdal.org) del *Atlas comparativo de la defensa en América Latina y el Caribe* resultaba un valioso aporte; sin embargo, su edición se encuentra interrumpida desde 2016. La existencia de una sola publicación con periodicidad bianual, comparativa del ámbito militar regional, denota la escasez de instituciones académicas latinoamericanas dedicadas a la investigación sobre este tipo de estudios, que empeora si la línea de trabajo se enmarca en una perspectiva de género.

A partir del año 2000 la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas logró construir el marco necesario para que la cuestión de género encontrara un espacio en las agendas militares, lo cual se consolidó y complementó con siete resoluciones posteriores, centradas en la situación de las mujeres en escenarios de conflicto y posconflicto⁶. Debido a la diversidad cultural y coyuntural en la región, su interpretación y aplicación presenta disparidad en la implementación en el interior de cada institución militar. Esta agenda de “Mujeres, paz y seguridad” promovida desde las Naciones Unidas, se enfoca principalmente en la participación de las mujeres en funciones de prevención, protección de los derechos y reconstrucción de las sociedades. Por ello me interesa enfatizar que este programa no se encuentra particularmente orientado a la incorporación de la perspectiva de género en las Fuerzas Armadas. Si bien favorece su promoción, sobre todo en aquellos

6 Al respecto ver las resoluciones del Consejo de Seguridad 1820 de 2008, 1888 de 2009, 1889 de 2009, 1960 de 2010, 2106 de 2013, 2122 de 2013 y 2242 de 2015.

países interesados en participar en las misiones de paz, los cuales requieren la capacitación y adecuación de su personal y equipamiento a las normativas de las operaciones de las Naciones Unidas.

La “cuestión de género” se ha transformado en un asunto central en las agendas políticas de los estados latinoamericanos, con diferente visibilidad, pero también como una moda política complaciente que vació de contenido al concepto. Por ello es necesario desambiguar los términos y consensuar a qué nos referimos cuando hablamos de género, para evitar desentendimientos o encontrarnos con el uso erróneo del término como sinónimo de mujer. Según Ann Oaxley, el género es la categoría que nos permite entender la interacción y la definición de las identidades sexuales socialmente construidas en cualquier tiempo y lugar, pudiendo variar cómo delimitamos y valoramos lo femenino, lo masculino y las disidencias sexuales de un país a otro, de una cultura a otra o en diferentes épocas. Esta categoría permitió corroborar a través de numerosos estudios la dominación histórica del privilegio masculino, siendo el varón heterosexual, de clase media, blanco, el ciudadano ideal sobre el cual se construyeron las normas frente a otras identidades, desvalorizándolas y marginándolas (Offen, 1996).

En la aplicación de políticas públicas, la finalidad desde el Estado es promover la igualdad de género, superando las asimetrías mediante la integración a sus estructuras, organización y prácticas. En otras palabras, desde el Estado se gesta activamente la institucionalidad del género por medio del trabajo conjunto de las instituciones que lo componen, favoreciendo el cambio cultural basado en la superación de las desigualdades de las identidades sexuales (Rodríguez Gustá, 2008, pp.110-113). En este proceso existen distintas etapas o grados de implementación de dichas políticas⁷ que también se

7 Rodríguez Gustá identifica cuatro etapas de políticas de sensibilización al género: 1) las políticas de acción afirmativa, con el fin de alcanzar mayor participación femenina; 2) políticas para las mujeres, que buscan compensarlas; 3) políticas con perspectivas de género: buscan acciones para transformar; 4) política de transversalización de género o *gender mainstreaming*, profundiza la mirada transformadora de género que ya no se ubica en una de las instituciones u organismos estatales sino en el Estado (2008, pp. 110-116).

reproducen en el ámbito militar en América Latina. Sobre eso hablaremos a continuación.

AVANCES ASIMÉTRICOS EN POLÍTICAS DE GÉNERO EN LAS FUERZAS ARMADAS LATINOAMERICANAS

El contexto socio-político-económico de un país con políticas de género, sea en la reducción de la brecha de género salarial, en paridad de género, en políticas sanitarias, en enfrentar la violencia intrafamiliar o institucional contra las mujeres, o en cualquier otro aspecto, facilita la inserción e integración de las mismas en el interior de las instituciones militares. Esta preparación previa es estratégica frente a una institución fuertemente masculinizada y paternalista, donde el ideal de familia tradicional heterosexual es el bastión a proteger, y parafraseando a Cynthia Enloe, es la construcción cultural más poderosa para que los hombres vayan a la guerra teniendo como incentivo y mandato la protección de las mujeres, niños y niñas que se quedan en sus casas (Masson, 2017, pp. 35-36).

En el ámbito privado, en los países latinoamericanos se modificaron legislaciones referidas al matrimonio y la familia desde una perspectiva de género, y acordes a los cambios sociales existentes. De esta manera se puso en consonancia las normativas militares con legislaciones nacionales y compromisos estatales contraídos con la ratificación de tratados internacionales. Así, desde el 2000 en diferentes instituciones militares encontramos normas referidas a la eliminación de la solicitud de permiso a las autoridades militares para contraer matrimonio; se avanzó en la eliminación de las prohibiciones de matrimonios entre personal perteneciente a distintos escalafones o con miembros de otros cuerpos de seguridad; se permitieron las separaciones y divorcios; se habilitaron los beneficios sociales a hijos legalmente a cargo; se permitió el ingreso de padres y madres soltero/as, y/o en concubinato incorporando la imagen de familias diversas. También se extendieron regulaciones sobre lactancia y licencia por maternidad (dentro de las escuelas militares son significativas en particular las referidas a la excepción de las mujeres en gestación, con certificación médica, de ejercicios de combate, prácticas de tiro, etcétera) o paternidad, donde la extensión y paridad en los días licen-

ciados debe ser una meta para ambos cónyuges, ya que ese periodo permite reacomodar los cuidados y redistribuir las tareas entre los integrantes de la nueva familia –sea de cualquier modo como esta se defina–, uno de los valores centrales para el cuerpo militar.

Las experiencias sobre políticas públicas de género en Argentina, Chile y Uruguay permiten identificarlos como los países más avanzados en la región, incluido el ámbito de las instituciones militares. Sin embargo, la adopción de dichas políticas no genera por sí sola una relación directa con el crecimiento de la composición femenina en sus filas ni el mejoramiento de la calidad en las condiciones laborales. El impacto de la presencia femenina va más allá de resultados cuantitativos, sino que busca la deconstrucción y reconstrucción del imaginario sobre las relaciones y tareas entre las distintas identidades sexuales en el interior del ámbito militar.

Si bien en la actualidad la participación femenina promedio en las Fuerzas Armadas en Latinoamérica apenas alcanza el 5%, en algunos países el porcentaje es ampliamente superior, como es el caso de República Dominicana con 22%, seguido por Venezuela con 21%, colocando en un rezagado tercer y cuarto lugar a Uruguay con 19% y Argentina con 17% (Donadio, 2016). En la región las mujeres pueden ingresar al ámbito militar tanto en los cuerpos profesionales como comando, aunque en muchos países existen resistencias en algunas especialidades, principalmente en aquellas asociadas al enfrentamiento directo en combate como infantería, caballería blindada, artillería, submarinismo, piloto de combate y operaciones especiales, o en algunos escalafones, variando de un país a otro. En general, estas renuencias se asocian al modelo patriarcal de estereotipos que asocian al varón con la imagen del guerrero y a la mujer con la fragilidad e indefensión, a lo cual se agrega en el imaginario militar un estándar de aptitud física alta con capacidad de resistencia “indispensable” para las tareas militares (Carreiras, 2017, pp. 77-78).

Sin entrar en detalles, lo cierto es que las guerras de cuarta generación y el concepto de ejércitos posmodernos facilitan la deconstrucción de los modelos de masculinización hegemónica dentro de las instituciones militares. En este sentido, hacia 2016 algunos países latinoamericanos ya emprendie-

ron este camino, permitiendo el acceso completo de las mujeres a cualquier arma, especialidad y escalafón. Estos son: Argentina, Chile, Colombia, Paraguay y Uruguay.

Si nos centramos en los mandos superiores, debemos tomar como fecha base el año de apertura del ingreso de las mujeres a las Fuerzas Armadas en Latinoamérica, y de allí proyectar la llegada femenina a los escalafones más altos. Según la especialista Marcela Donadio, hacia 2025 podríamos encontrarnos con las primeras mujeres militares provenientes de cuerpos comando, en conformidad con los mecanismos y tiempos de ascenso dentro de las instituciones militares (2018, p. 40). Esta situación ya es un hecho en el cuerpo profesional, y nos encontramos con la presencia de mujeres en distintas armas: en México, con la general de Brigada en Activo del Ejército, Martha Patricia Fernández Guzmán, al frente de la dirección de la Escuela de Medicina Militar; o en Venezuela la designada almirante Carmen Teresa Meléndez, quien se desempeñó en el cargo de ministra de Defensa; solo por mencionar alguna de ellas. También encontramos casos particulares como el de Bolivia, donde en 2015 la general de Brigada Gina Reque Terán fue designada como la primera jefa de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas del Estado Plurinacional de Bolivia, un país con apenas 2% de mujeres militares.

La anécdota repetida en diferentes instituciones armadas sobre la apertura del cupo femenino asociada al corte de cabello de las mujeres en el cuerpo comando, porque era una norma que se aplicaba a los varones –que luego se modificaría–, es representativa de la situación, y destaca la necesidad de adaptación del nuevo imaginario militar y de las normativas, ya que su ingreso no comenzó con una perspectiva de género y una estructura e infraestructura adecuadas para la integración. En este proceso las escuelas de formación militar resultaron centrales como aglutinadoras de varones y mujeres dentro de las Fuerzas Armadas, y como formadoras y difusoras de las perspectivas de género. En este camino, desde comienzo del milenio se incorporaron modificaciones a los currículos con cursos de capacitación y talleres en las diferentes instituciones militares latinoamericanas referidas a derechos humanos, diversidad sexual, violencia y equidad de género. En el caso de Argentina, desde 2019 se implementa además la ley Micaela (n° 27.499), que obliga a

todas las personas que trabajan en los tres poderes del Estado a recibir capacitación en asuntos de género y violencia contra las mujeres.

Es importante destacar que a nivel superior algunos países vienen trabajando en la profesionalización de sus integrantes en asuntos de género. En Argentina, la Universidad de la Defensa Nacional cuenta con más de diez años de experiencia de capacitaciones en género como la diplomatura de “Género y gestión institucional”, orientada tanto a estudiantes militares como civiles. Este año lanzaron además la primera cohorte de una diplomatura de “Transversalización de género para las Fuerzas Armadas” orientada, en esta primera etapa, al personal a cargo de las oficinas de género dentro del ámbito militar.

Sin embargo, la modificación y capacitación de las normativas y adquisición de derechos y normas con perspectiva de género resultan vanas si el acceso a la justicia permanece obstaculizado. Es por ello que en este proceso resulta central analizar la situación de la justicia dentro de cada país, y la jurisprudencia militar en particular.

LA JURISPRUDENCIA MILITAR Y LAS SITUACIONES DE HOSTIGAMIENTO, ACOSO Y ABUSO SEXUAL

Uno de los ámbitos más sensibles relacionados con la formación militar es el referido a la violencia de género. En este sentido, el funcionamiento de la justicia con perspectiva de género es central, tanto en los foros civiles como en los militares, para el abordaje de causas de hostigamiento, acoso y abuso sexual.

La cuestión jurídica es un tema sustancial si hablamos de violencia contra las mujeres, ya sea que esta se refiera al ámbito laboral o intrafamiliar. En el ámbito de la administración pública, debido a las características particulares de organización de las instituciones militares, estas cuentan con un sistema de jurisprudencia propio. En Latinoamérica nos encontramos que las sanciones referidas al hostigamiento, acoso y abuso sexual están contempladas como falta grave y gravísima dentro del sistema disciplinar de las instituciones, que entienden el hecho en sí mismo como opuesto a la conducta de

honorabilidad militar (Lucero, 2009, p. 48). Sin embargo, la aplicación penal varía de un país a otro.

En la región las causas pueden ser tratadas en los fueros penales militares o en los civiles. Para ello podemos establecer una clasificación en tres grupos de países de acuerdo al sistema que implementan: el uso exclusivo del fuero civil: Argentina; los sistemas de naturaleza mixta: Brasil, Bolivia, Chile, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Paraguay, Uruguay y Venezuela; y los de jurisprudencia penal militar exclusiva: Colombia, Nicaragua, Perú y República Dominicana.

En el primer sistema, la justicia civil es la única garante de la penalización de los delitos, a lo que se suma la sanción disciplinar militar correspondiente desde la institución. En el mixto, dependiendo de las características del caso, la responsabilidad recae en el fuero militar o en el civil. Respecto del último sistema, existen diferentes especialistas que cuestionan la imparcialidad de la jurisprudencia militar debido a los fuertes valores jerárquicos que los atraviesan y podrían condicionar los fallos y, por otro lado, los antecedentes de impunidad con la que se han manejado algunos de estos países en la violación a los derechos humanos (Cárdenas Poveda, 2013; Lucero, 2018, pp. 148-149).

Acompañando estas causas, Argentina es uno de los países que cuenta con una trayectoria más integral en materia de políticas de género en el interior de las Fuerzas Armadas. Al respecto cuenta con un sistema de recepción de denuncias descentralizado en todo el país, contando con veintiuna oficinas de género en la institución militar (resolución 1238/09 de 2009) y una central en la sede del Estado Mayor Conjunto, creada en 2019, donde cada una facilita el acceso a la denuncia y orientación judicial, y sobre todo la confidencialidad y contención necesaria en esa primera instancia. Este aspecto es fundamental para la presentación, continuidad y protección del/de la denunciante, que se complementan con once equipos interdisciplinarios de género, y es uno de los más desarrollados en la región.

La inclusión de la violencia contra la mujer como tema de agenda dentro del ámbito militar promovió la apertura de directorios y observatorios milita-

res para supervisar las políticas de género, ingreso, permanencia y desarrollo profesional de las militares en las instituciones, como también receptoras de denuncias. Estos procesos comenzaron en Argentina en 2006 desde el Observatorio de la Mujer (2006) y la Dirección de Políticas de Género del Ministerio de Defensa (2007), que se repitieron en la región con organismos de diferente alcance y estatus.

En México, uno de esos casos es el Observatorio para la Igualdad entre Mujeres y Hombres en el Ejército y Fuerza Aérea Mexicana (2012). También se encuentran el caso de Brasil con la Comisión de Género de las Fuerzas Armadas (2014), al igual que Guatemala (2017); la Unidad de Género para la Subsecretaría de las Fuerzas Armadas en Chile (2015); la Dirección General de Equidad de Género y Desarrollo de las FFAA, en República Dominicana (2012); la Secretaría Ejecutiva del Consejo de Seguridad del Consejo de Igualdad y Equidad de Género de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (2015), Unidad de Igualdad y Equidad de Género (2010), el Comité para la Igualdad de Género en Perú (2017), entre otros.

LA VISIBILIZACIÓN DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LAS OPERACIONES DE PAZ: EL CASO HAITÍ

Sin duda alguna, uno de los casos emblemáticos sobre la participación militar latinoamericana femenina conjunta se presenta con la actuación de los cascos azules en la situación de Haití. La coyuntura estructural crítica de un país que tiene como base un cuadro socio-económico de extrema pobreza, agregado a la fragilidad institucional y corrupción política, con brotes de violencia, empeoró en enero de 2010 como consecuencia de la catástrofe sísmica y la situación sanitaria crítica derivada. A pesar de la enorme ayuda humanitaria recibida desde entonces, la contribución no se reflejó en el mejoramiento en la calidad de vida de su población e incluso se vio ensombrecida con la emergencia de “les petites Minustah” o “les bébés casques bleus” (Lee y Bartels, 2019).

En este contexto es necesario aclarar que las operaciones de paz de las Naciones Unidas que se desplegaron en la isla presentan antecedentes que se

remontan a 1993⁸. Sin embargo, pondremos el foco en el periodo de participación militar a partir de la aplicación de la resolución 1325. La nueva Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) se implementó de 2004 a 2017, y amplió la participación militar incluyendo mujeres, que alcanzó un porcentaje total estimado del 5%. Estuvo compuesta, como otras misiones, por civiles, militares y policías de diversas nacionalidades latinoamericanas (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay), Canadá y Estados Unidos, a los que se anexaron integrantes extracontinentales⁹. Esta misión fue reemplazada luego por la Misión de las Naciones Unidas para Haití (MINUJUSTH) de 2017 a 2019, con un número significativamente inferior de personal militar, y actualmente se encuentra la Oficina Integrada de las Naciones Unidas en Haití (BINUH), sin personal militar.

Más allá de las mujeres militares incorporadas, no todos los países involucrados enviaron mujeres. El empoderamiento que se promovió desde la ONU permitió su participación en tareas principalmente de servicio (administración, enfermería, traducción, etcétera). En otras palabras, se mantuvo el estereotipo de roles, con escasa participación en la toma de decisiones, poniendo más énfasis en lo preventivo que en lo participativo (Requena Casanova, 2017, pp. 6-7).

En este caso me interesa focalizar principalmente las situaciones de abusos sexuales en Haití cometidos contra mujeres, niñas y niños locales, como también contra personal perteneciente a la misión. En primer lugar, las situaciones de hostigamiento, acoso y abuso sexual no involucran a todo el personal militar de cascos azules, por ello esta crítica pone el acento en los programas de formación militar de género de la ONU orientados a la participa-

8 Los antecedentes son: la Misión de las Naciones Unidas en Haití (UNMIH) de 1993, que se prorrogó hasta 1996, y la Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Haití (UNSMIH) de 1996, que se prorrogó hasta 1997.

9 En las misiones participaron contingentes de Croacia, España, Filipinas, Francia, Italia, Jordania, Nepal, Pakistán y Sri Lanka.

ción en misiones de paz, que no lograron evitar las situaciones de explotación y abuso sexual de manos de quienes deberían colaborar con la solución, y no agravarla, y que explotó con el caso de Haití¹⁰.

Considero que la sensibilización de género dentro de las Fuerzas Armadas en su totalidad, y los cascos azules en particular, es un proceso educativo fundamental. Esto requiere algo más que un curso de un par de horas, por ello los cambios deben involucrar a cada nivel educativo dentro de los estados, de manera integral, comenzando con el nivel inicial general que recibe la ciudadanía, y reforzarse en la formación en las academias militares atravesando el currículo, tanto desde los contenidos como con la incorporación de autoras entre la bibliografía estudiada.

Más allá de las características de la formación específica de perspectivas de género recibida para la participación en las operaciones de paz, resulta fundamental analizar otro aspecto: la inmunidad. Los integrantes de las misiones cuentan con inmunidad, y esto incluye a los militares. La cuestión de la inmunidad del personal militar es un asunto debatido y debatible, sobre todo cuando hay un cambio y reacomodamiento de letras: cuando la inmunidad se transforma en impunidad.

En este punto me parece pertinente recordar uno de los aspectos que define al Estado, y es que cuenta con el monopolio de la violencia legítima. En el ámbito de la burocracia quienes lo ejercen son las fuerzas de seguridad –policías y militares–, por ello considero peligroso y cuestionable la inmunidad en manos de personas acostumbradas al manejo del monopolio de la violencia legítima en territorio extranjero.

En las misiones de paz, el Estado receptor de los cascos azules renuncia a su jurisdicción sobre estos, y los estados involucrados en las operaciones de paz firman un memorando con la ONU en el que se comprometen a juzgar a sus propias tropas por crímenes cometidos durante una misión. De acuerdo

10 Para profundizar sobre antecedentes en otras misiones y la situación particular de Haití, ver Sabine Lee y Susan Bartels (2019).

al delito cometido y las características particulares del país, la causa recaerá en los fueros penales militares o civiles, como ya analizamos. A esto debemos agregarle que los procesos se ralentizan de tal manera que resulta sumamente difícil encontrar pruebas contra él o los acusados, lo cual refuerza la idea de impunidad.

Para que la inmunidad no derive en impunidad también debe sancionarse a los estados –que no reciben hasta el momento ningún tipo de sanción–, responsables de la selección del personal enviado. Para ello debe existir una sanción económica al Estado cuyo integrante cometió el delito, y además la exclusión gradual de sus contingentes en misiones de paz ante la reiteración de abusos.

Actualmente, el secretario general de la ONU, Antonio Guterres, promueve una política de tolerancia cero para los casos de explotación y abuso sexual. Insisto en que el mensaje de tolerancia cero “detener, prevenir, proteger” tiene que ser eficiente, por ello debe incluir sancionar, es decir la existencia de un compromiso de que el juicio y la sanción penal para el abusador se cumpla por parte del Estado. Para que este se involucre, las instancias de juicio sucedan y se generen mecanismos efectivos para evitar la repetición de estos casos, debe existir una sanción económica para el Estado.

Como consecuencia de las situaciones de explotación y abusos sexuales en las operaciones de paz, desde 2016 existe en la ONU un fondo fiduciario para las y los denunciantes, y desde 2017 una defensoría que trabaja en apoyo a las y los denunciantes por medio de redes comunitarias de apoyo psicológico y social y acompañamiento judicial.

COVID-19

Los debates y cuestionamientos existentes sobre la seguridad y la defensa profesados antes de la pandemia, es necesario consustanciarlos con la realidad y ponerlos en práctica. Sin duda, la Covid-19 es el “gran iceberg” que solo ha contribuido a desnudar estructuras y problemáticas preexistentes dentro de las sociedades y las instituciones. En consecuencia, las funciones de se-

guridad y defensa desarticuladas en la región, en particular frente a la emergencia sanitaria, requieren readaptar el problema de la seguridad sanitaria y retomar este ítem dentro de la agenda de seguridad.

En este sentido, para el feminismo no es nuevo que las tareas y agobio de las mujeres bajo la Covid-19 se han incrementado, en particular porque se suman a las tareas domésticas y las de cuidado –ahora extremos ante la situación de contagio–, las nunca mencionadas tareas de organización y logística de la casa que necesitan planeamiento de tiempo y recursos (la tradicional ama de llaves), y las del trabajo externo al hogar, ahora todas superpuestas en un mismo espacio físico, las veinticuatro horas. Ni mencionar si a esto le sumamos hijos en edad escolar. Resulta así que la situación de presión psicológica empeora si a las tareas enumeradas le sumamos unos escasos metros cuadrados, que en muchos casos resultan inadecuados para desarrollar la profesión, frente a un cuadro de incertidumbre internacional generalizada y de autoconfinamiento sanitario. Este cuadro, con mayor o menor gravedad, afecta a las integrantes de las milicias femeninas latinoamericanas.

Debido a las funciones de las Fuerzas Armadas de asistencia en caso de catástrofe o emergencia, en este caso centrado en tres aspectos: de apoyo al sistema de asistencia sanitaria, de apoyo al sistema social (aprovisionamiento de agua y alimentos debido a los aislamientos) y en el cierre de fronteras y de orden interno. El grado de participación varía pero los tres aspectos fueron el centro de las tareas. En este sentido, las mujeres militares están cumpliendo las tareas en forma paritaria a las de los varones. Será interesante analizar en el periodo pospandémico en cuáles aspectos, además de los ya mencionados, se vieron afectadas, y qué obstáculos particulares encontraron en su desempeño.

CONCLUSIONES

En síntesis, podemos decir que el proceso de ingreso de las mujeres a las Fuerzas Armadas en la región es un proceso sin retorno, que lentamente nos permite acostumbrarnos al cuadro cotidiano de ver soldadas, pero también ver mujeres liderando tropas. En este sentido, la implementación de las polí-

ticas de género en América Latina presenta un espectro muy variado, acorde también al propio avance de los entornos sociales nacionales de las instituciones militares, que van desde la simple creación de direcciones observadoras hasta organismos supervisores comprometidos con modificaciones de las normas desde el ámbito más privado hasta el laboral.

Las políticas de género buscan modernizar la institución, en su composición y objetivos acordes al siglo XXI, y erradicar situaciones de desigualdad, incorporando en el debate las inquietudes de actores y actoras militares. Por ello el énfasis puesto en la educación, en general, y en particular en la formación militar de género, sobre la cual los estados vienen trabajando. En este camino, y en complementación, esto conduce a interpelarnos sobre la definición y funcionalidad de lo que el Estado entiende como seguridad. De los debates regionales se extrae que el acento se encuentra puesto en la seguridad humana, entendiendo su función como la protección de les, las y los ciudadanos de amenazas externas. Por tanto, resta reflexionar y redefinir cuáles son las actuales amenazas en este contexto pospandemia regional democrático, donde el consenso y la autoridad última de las instituciones militares residen en manos del poder civil.

Las mujeres no son las que contienen en sus genes la democracia, sino sus imágenes las que generan disrupción en el espacio público frente a la norma construida sobre el varón heteronormado. Esto provoca una fuerte interpelación en la comunidad militar y su imaginario, principalmente en las autoridades e instituciones, obligando a repensar y flexibilizar las estructuras, el espacio con el otro/a, para generar mecanismos de inclusión reales. En resumen, la presencia femenina lleva a reflexionar sobre los valores más íntimos de lo militar en un contexto democrático latinoamericano del siglo XXI, sin perder de vista la esencia de su creación y función, que es la protección y el respeto de todos los ciudadanos/as/es de su nación.

Remilitarización en América Latina

RUT DIAMINT

INTRODUCCIÓN

En el discurso del premio Nobel de Literatura 2010, Mario Vargas Llosa, se confesaba:

Mi convicción de que una dictadura representa el mal absoluto para un país, una fuente de brutalidad y corrupción y de heridas profundas que tardan mucho en cerrar, envenenan su futuro y crean hábitos y prácticas malsanas que se prolongan a lo largo de las generaciones demorando la reconstrucción democrática.

¿Será esa nefasta herencia de las dictaduras la que nos legaron democracias laceradas incapaces de cumplir con las expectativas ciudadanas?

Un año atrás mirábamos asombrados el agotamiento de varias sociedades latinoamericanas ante los errores ostensibles de sus mandatarios. En Chile, la sociedad atacó con inesperada violencia los símbolos de una modernización que la esquivaba. La rebelión social en Ecuador dejaba muertos, alambres de púa y destrucción. Los errores de Evo Morales (2006-2019) y su insensata confianza en las Fuerzas Armadas permitieron que tras un golpe de Estado se instalara un régimen con carencia absoluta de legitimidad. El presidente de Nicaragua convirtió una democracia paradigmática en un autoritarismo nepo-

tista y corrupto. En febrero de 2020, Nayib Bukele, presidente de El Salvador (2019-), entró al Parlamento acompañado de tropas armadas para presionar a los legisladores. Jair Bolsonaro (2019-) expresó en reiteradas oportunidades la reivindicación de la casta militar e incluso el cierre de las instituciones democráticas. Martín Vizcarra, mandatario de Perú (2018-2020), disolvió el Congreso, dominado por la oposición, por una polémica designación de nuevos miembros del Tribunal Constitucional, escoltado por militares. Por no nombrar la extrema inestabilidad en Venezuela.

Un factor común de todas estas revueltas es la alarmante presencia de los militares. En las primeras páginas de los diarios de octubre de 2019, los mandatarios aparecían rodeados de las cúpulas de oficiales. Los partidos políticos y sus líderes –en el caso que el oficialismo tuviera su partido político– eran desplazados de la solución de las crisis por los uniformados que con medallas y fusiles eran convocados a pacificar el país. En palabras de Diamond (2020, p. 39) “Ninguna de estas deserciones de la democracia fue anunciada con música marcial, tanques en las calles o transmisiones presidenciales que suspendieron la constitución”. No obstante, significó un empoderamiento de los oficiales.

¿Qué ha sucedido para que la imagen de América Latina a fines de la segunda década del siglo XXI tenga nuevamente a los militares participando de la toma de decisiones estatales? A inicios de los años ochenta, dolorosamente y con altos costos, las sociedades latinoamericanas pugnaron por la democracia. Organizaciones defensoras de los derechos humanos junto con militantes y ciudadanos comunes se volcaron al credo democrático. La frase “Nunca más” se repetía con esperanza. La ciudadanía reclamaba a sus gobiernos rendición de cuentas para evitar el uso arbitrario del poder. El empleo correcto de los poderes delegados por la sociedad era el símbolo de buen gobierno, tanto en el sector público como en el privado.

La desilusión social se expresó en estas insurrecciones y se expresó con violencia. Las imágenes de anarquía y fragilidad estatal exponen la grieta ante convicciones no cumplidas. Las democracias tienen legitimidad de origen, con elecciones limpias y competitivas, pero en su ejercicio tienden a sobre-

pasar los límites constitucionales y legales de los poderes del Estado. Para asegurarse su permanencia en el poder, utilizan una retórica seductora y la connivencia del sector militar.

Este trabajo describe cómo en un mundo incierto y violento, las condiciones políticas de nuestra región generan nuevas formas de poder militar. Este capítulo ofrece un análisis de fallas en esa democracia en construcción, admitiendo formas políticas en las cuales las Fuerzas Armadas recuperan protagonismo. El primer punto repasa rápidamente el contexto global de deterioro democrático. El segundo apartado describe la inserción de América Latina en ese mundo globalizado. Luego se reflexiona sobre la militarización progresiva de la región, que abarca los tres puntos siguientes: la militarización de la política, la militarización de la seguridad pública, y, como un hecho más reciente, la militarización de la salud pública. El apartado siguiente aborda las fallas en la conducción civil democrática de la defensa. Por último, se reflexiona sobre una cuestión medular de la democracia: en el control civil de las instituciones de defensa y seguridad.

UN MUNDO GLOBALIZADO Y FRAGMENTADO

El malestar en la democracia no es exclusividad de América Latina. Hay desmembramientos en la Unión Europea. Los enfoques para recuperar poder y manejar la crisis de la pandemia enfrentan a líderes europeos. Se incrementan las tensiones entre Estados Unidos y Rusia y Estados Unidos y China, lo que lleva a algunos analistas a pronosticar una nueva guerra fría. El islamismo se asentó como opción política y atrae a un sinnúmero de seguidores. La Primavera Árabe fracasó y la inestabilidad política se expande, mientras las facciones internas africanas recurren a la represión y las confrontaciones internas.

El retorno de gobiernos xenófobos en varios países europeos y americanos recurre a una nueva versión nacionalista. El temor indiscriminado al terrorismo habilita prácticas incompatibles con los derechos humanos y los principios democráticos.

El medio internacional que antes fue un recurso para expandir y transmitir los valores del Estado de derecho en las democracias nacientes, ahora

exporta patriotería y desfavorece el anclaje de regímenes con una perspectiva normativa. Una comunidad internacional desentendida de ciertos problemas nacionales, y potencias que promueven el poder duro con una visión particularista, no promueven la democracia:

En el entorno político actual, el trabajo de asistencia a la democracia a menudo carece de un respaldo político de alto nivel y ya no está encerrado en un compromiso más amplio de política exterior con el orden liberal internacional (Carothers, 2020, p. 117).

En ese contexto, el sistema internacional está resentido y doblegado. Es un multilateralismo inoperante. Voces auguran simultáneamente tanto una nueva guerra fría o el fin de la hegemonía estadounidense, como una hiper presencia china en el mundo. Un escenario de incertidumbres que los organismos multilaterales no logran aplacar.

La crisis de los refugiados, pese a los esfuerzos de Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), evidencia que la persecución por razones de raza, religión, nacionalidad u opinión política, aumenta y se alimenta de una intolerancia constante. Los refugiados no son un problema central en América Latina, pero 2019 fue un año de migraciones masivas y los países receptores fueron reactivos, descuidando a personas que buscaban un futuro mejor. Los principios de la Revolución francesa retrocedieron, hay más desigualdad, se cercena la libertad y, sobre todo, sobresale por su ausencia la fraternidad que supone trascender la indiferencia y ocuparse de quien está más débil. Fraternidad supone un fundamento político sustentado en la virtud pública. Sin embargo, se reniega de esa hermandad social y la discriminación prevalece. La cohesión social queda como un deseo irrealizado. Más antagonismo político que cooperación.

Este contexto no es favorable para las democracias en construcción. Valida formas autoritarias y restringe derechos, en el marco de gobiernos que llegaron al poder por medio de elecciones. La ilusión de los años noventa de un mundo mediado por las instituciones multilaterales y una defensa colectiva de la paz se diluyó. Como documenta Mounk (2020, p. 30):

En el año 2000, los populistas estuvieron representados en siete gobiernos europeos y, en promedio, obtuvieron alrededor del 8 por ciento de los votos en todo el continente. A fines de 2018, estaban representados en quince gobiernos y obtuvieron el 26 por ciento de los votos. La situación es posiblemente aún más dramática fuera de Europa (...) A fines de 2019, tres de las democracias más grandes del mundo –Brasil, India y Estados Unidos– están gobernadas por populistas. Esta es, sin duda, la razón más importante por la que el estado de ánimo triunfalista de la década de 1990, en los últimos tiempos, se ha desinflado.

Muchas democracias durante las últimas dos décadas no cumplieron con sus promesas y sus élites políticas contribuyeron al desequilibrio público y la polarización, marginando a sectores de sus ciudadanos.

PARADOJAS DE LA REGIÓN

En la región se han establecido ficciones democráticas en lugar de democracias plenas. Parlamentos que funcionan como escribanías del ejecutivo, corrupción y apropiación de recursos para fines políticos, Constituciones a medida de los gobernantes de turno, procesos revolucionarios que esparcieron bonos pero no crearon trabajos legítimos, estigmatización de grupos vulnerables y diferentes.

Levitsky y Ziblatt, en su libro *How Democracies Die* (2018), nos recuerdan que ahora los golpes militares que signaron a América Latina en el siglo XX prácticamente han desaparecido. Las democracias mueren, pero de otra forma. “Muchos de los esfuerzos de los gobiernos para subvertir la democracia son “legales”, en el sentido que son aprobados por las legislaturas o aceptados por las cortes”. Gradualmente, en la región la ilusión democrática se desmorona. Líderes nacionalistas, populistas y xenófobos arrasan con el pluralismo político y social, convierten a los opositores en enemigos y cercenan las expresiones de una parte de la población. Los valores democráticos, la división de poderes, la igualdad ante la ley, se trastocan en persecuciones y estigmatizaciones.

Los quiebres democráticos del siglo XXI no caen bajo las botas de los generales, sino de los líderes de los mismos gobiernos electos. Paraguay, Honduras,

Perú o Bolivia atravesaron crisis políticas en las cuales los uniformados fueron socios de las rupturas del orden legal, pero no fueron sus protagonistas.

En oposición a las democracias liberales, surgen movimientos que rechazan su participación mediada propiciando una relación “directa” con el pueblo. La reclamada segunda transición, que una vez superada la dictadura condujera a un régimen democrático institucionalizado, era considerada un artilugio de las clases dirigentes tradicionales para mantenerse en el poder. Entonces, el instrumento para asegurar decisiones democráticas ya no eran las instituciones de la división de poderes republicanos, sino la interpretación arbitraria de un líder que en diálogo con sectores de la población decidían lo mejor para el pueblo. En la primera fila, los uniformados aplaudían vigorosamente.

Evo Morales redujo la pobreza en Bolivia. El PIB real per cápita creció en más de 50% en los últimos trece años. El país tuvo el mayor crecimiento del PIB per cápita en América del Sur. Durante la mayor parte de los últimos trece años, Bolivia ha tenido superávit en la balanza de pagos. Su sólido crecimiento económico contribuyó sustancialmente a la reducción de la pobreza y la pobreza extrema. La tasa de pobreza cayó por debajo del 35% (estaba por debajo del 60% en 2006) (Arauz, Weisbrot, Bunker y Johnston, 2019, p. 1). El golpe de Estado obliga a preguntarse: ¿el éxito económico es razón suficiente para manipular las instituciones democráticas y perpetuarse en el poder? ¿Cuál es la razón por la cual los políticos latinoamericanos que acceden a sus cargos mediante elecciones libres, una vez en el poder, deterioran la democracia? El presidente creyó que las fuerzas armadas eran el resguardo de su régimen y se sorprendió al comprobar que primó la visión corporativa militar y el acomodamiento a quien ejerce el poder.

Brasil, Argentina, Ecuador, Venezuela, Bolivia, Perú y Chile muestran sociedades polarizadas políticamente, con profundas grietas sociales, culturales y educativas que los años democráticos han ampliado en lugar de reducir. Quizás esto nos ayude a entender los niveles de violencia y destrucción que se vieron recientemente en Santiago de Chile o en Quito, que mostraban un desapego a las normas y a las ideas de bien común.

En Brasil, los gobiernos del PT (Partido dos Trabalhadores) apostaron a insertar el país entre las potencias intermedias. Una hegemonía regional –benévola pero dominante– orientó las políticas sudamericanas en función de los intereses brasileños. El futuro les pertenecía. Sin embargo, sobrevino un deterioro gradual que destituyó a Dilma Rousseff (2011-2016), admitió el ascenso de un elitista como Michel Temer (2016-2018) y todos estos errores derivaron en un voto negativo que dio el triunfo a Jair Bolsonaro. Sus expresiones en contra de la democracia y la Constitución, su invocación a un regreso de la dictadura, sus amenazas a sindicatos, universidades, opositores, sumado a la negligencia ante la pandemia, son un retroceso democrático.

Muchos creyeron, dentro y fuera de Nicaragua, que la Revolución sandinista desterraría los privilegios de pocos, la corrupción y la apropiación de las instituciones. En enero de 2007 Daniel Ortega asumió la presidencia tras diecisiete años de ser opositor, con un programa de fortalecimiento institucional del Estado e incremento de la participación ciudadana. La alternancia política a partir de las elecciones de 1990 auguraba una democracia consolidada. La revolución democrática, con el correr de su gobierno se transformó en una autocracia nepotista. Elvira Cuadra (2017, p. 2) comenta además que:

Las reformas a la Constitución y al Código militar, marcaron un punto de inflexión en la relación entre el presidente y el Ejército, dejando claro que de aquí en adelante la relación es directa, sin intermediaciones de ningún tipo o de ninguna otra institución como el parlamento o el Ministerio de Defensa.

A medida que Ortega logró la reelección en 2016, su vinculación con las cúpulas militares se ha solidificado, mientras la sociedad fragmentada denunciaba la violencia del Ejército.

Estos pocos ejemplos evidencian que en la región esos regímenes se fueron transformando en ficciones democráticas. Un rasgo común es la alianza de estos jefes de gobierno con las Fuerzas Armadas, ya sea que se las instituya como partido político, se las autorice a ejercer una represión desmedida o incorporándolas masivamente a la gestión del poder ejecutivo.

El llamado Triángulo Norte de Centroamérica, El Salvador, Guatemala y Honduras, es una de las regiones más violentas del mundo, con el agravante que policías y exmilitares están vinculados con la delincuencia organizada, demostración suficiente de la ineficacia de utilizar soldados para combatir la criminalidad.

México cuenta con militares que están fuertemente imbricados en la seguridad interior. La falta de transparencia y rendición de cuentas de las Fuerzas Armadas revela la autonomía que ellas poseen. La sociedad, ante las numerosas muertes, se enfrenta al dilema de optar entre aceptar la represión o aceptar la destrucción del tejido social por parte de las mafias de la droga.

En 2018, el número de homicidios relacionados con drogas en México aumentó a 33.341, un aumento del 15 por ciento con respecto al año anterior. Además, los carteles mexicanos mataron al menos a 130 candidatos políticos en el período previo a las elecciones presidenciales de 2018 (Council on Foreign Relations, 2020).

Estas democracias sin instituciones, concentradas en un dirigente, desestiman las mediaciones normativas. En algunos casos, se propaga que lo único válido es la relación pueblo-líder. Ese escenario ofrece una oportunidad a las Fuerzas Armadas, que dejan de ser una institución de resguardo de la soberanía para instalarse como el sostén del líder y, de esta forma, heredan la legitimidad de ser parte del pueblo. Los militares quedan domesticados por el líder, con menos autonomía, pero resignificados y empoderados por el presidente, quien los simboliza como una encarnación del pueblo. Por un camino distinto de los golpes militares del pasado, las Fuerzas Armadas otra vez son el resguardo moral.

UNA PROGRESIVA MILITARIZACIÓN

La militarización progresiva del espacio latinoamericano es un proceso caracterizado por la difusión e influencia de los valores militares en dominios de la esfera civil. Es diferente y menos corrosivo que el militarismo. Este último comporta la supremacía de los valores militares, la imposición de su cultura organizacional, su lenguaje, su disciplina hacia diferentes áreas de

la vida civil. El militarismo diluye las diferencias entre el mundo del cuartel y las vivencias político-sociales. En democracia, el desempeño profesional de las Fuerzas Armadas está institucionalmente separado de la sociedad y comandado por el poder ejecutivo. Pese a la distinción entre militarización y militarismo, en ambos casos se tiende a trasladar el uso de la fuerza para resolver problemas políticos, económicos o sociales. Conlleva la noción que los militares, entrenados en una disciplina férrea, son actores más preparados para asumir respuestas eficientes a las necesidades de la sociedad y garantizar el orden y la seguridad de la nación.

Hay una provisión de seguridad que todo Estado debe ofrecer a sus habitantes. El problema se presenta cuando se extiende el uso legítimo de una fuerza pública a otros estamentos de la vida política, asignando, además, un protagonismo excesivo de los uniformados. Además, habilita el uso de métodos coercitivos, deslegitima las expresiones de opositores y críticos, estigmatizando a grupos identitarios.

En América Latina la militarización avanzó por dos caminos diferentes. Por una parte, se corresponde 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. 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 Bolsonaro, quien escribió a sus colegas de armas que pese a sus funciones en el ejecutivo “permanezco fiel a los valores del Ejército”. 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.

Un gobierno autocrático capaz de ganarse el respaldo de las fuerzas armadas, beneficiar a un sector empresarial, mantener una retórica atrayente para la sociedad civil y controlar a la opinión pública, dibuja una ficción democrática. Como ocurre frecuentemente, ese líder en algún momento de su mandato decepciona a sus seguidores. Allí es donde el apoyo militar crea un resguardo para mantenerse en el poder y dirigir el país.

Militarización de la política

En el primer caso, el ejemplo más claro de militarización es la construcción política de Hugo Chávez (1999-2013), que involucró a los militares para controlar a quienes podrían atentar contra su poder, para asegurarse el apoyo de quienes podrían derrocarlo. Incluso admitiendo que se correspondía con su visión marxista de unión entre soldados y ciudadanos, tal como él mismo exclamaba: “Así se cumplió nuestro objetivo: la alianza cívico-militar. El pueblo es al ejército como el agua al pez” (Pardo, 2013), Chávez premió a los militares con enormes beneficios que no llegaban al resto de la sociedad: una alianza bien despareja.

Por medio de un discurso pretoriano, el argumento es que el Ejército conduce a la nación hacia la grandeza, pues conforma la esencia de la nacionalidad. Esa misma retórica sirve tanto a Chávez como a Augusto Pinochet (1973-1990). Tal como afirma Jácome (2018, p. 119): “El creciente papel de los militares en la economía y la política de Venezuela durante los últimos 18 años ha ido a contracorriente de los objetivos de un mayor control democrático sobre los sectores de seguridad y defensa”. En ausencia de un partido político representativo, durante el gobierno del presidente Nicolás Maduro (2013-) su gabinete ejecutivo ha tenido un promedio de más de 30% de carteras ocupadas por militares activos o retirados, comprando a las fuerzas y su lealtad.

Un caso diferente de militarización es el llamado Plan Colombia, concebido como un esfuerzo para la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo. Inicialmente, se pensaba en una propuesta amplia que incluyera reformas institucionales y el fortalecimiento de las agencias estatales, con una amplia contribución de la Unión Europea. Pero se transformó en un temible plan de cooperación militar entre Estados Unidos y los gobiernos colombianos de Andrés Pastrana (1998-2002) y Álvaro Uribe (2002-2010). Por medio de este Plan, Colombia se convirtió en el tercer mayor receptor mundial de ayuda militar de Estados Unidos. Sus consecuencias fueron numerosas. Una de ellas es la militarización creciente de la sociedad, en una población acostumbrada a resolver sus diferencias por medio de la violencia. Las Fuerzas Armadas colombianas no eran un oponente de envergadura para las capacidades operativas que habían adquirido las Farc (Fuerzas Armadas Revolucionarias

de Colombia). Por medio de la cooperación estadounidense, se convirtieron en fuerzas equipadas y entrenadas. Su superior rendimiento militar estuvo acompañado de deplorables abusos contra los derechos humanos.

La incorporación del país a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), bajo el Programa de Asociación Individual y Cooperación (IPCP, por su sigla en inglés), no conduce a una desmilitarización del país como sucedió en las transiciones europeas, sino a incorporar misiones y asociaciones que permitan mantener la preponderancia adquirida por los militares en su anterior lucha contra la guerrilla.

A partir de la asunción del presidente Jair Bolsonaro, en Brasil se amplió la securitización de la vida pública. Bolsonaro despertó una estridente euforia militar. En varias ciudades, antes de las elecciones de 2018 se vieron camiones militares con enormes carteles del apoyo a ese candidato. Como consignó el diario *La Vanguardia* (2018, 21 de septiembre), Ciro Gomes, el candidato brasileño de centroizquierda sentenció que “En una democracia, los militares no hablan de las elecciones”. El gobierno ha otorgado beneficios y recursos sorprendentes a las Fuerzas Armadas. Bolsonaro, retirado del ejército en 1988, es un político y sus ideas no son similares a las que tienen las Fuerzas Armadas. Pero su vicepresidente, Hamilton Mourão, general del ejército, se retiró de la vida militar en febrero de 2018. De veinte ministros, diez son militares, además de más de cien militares en puestos de segundo y tercer nivel jerárquico. Otros ministros, que son civiles, como el de Educación, Ricardo Vélez Rodríguez, tienen un perfil dual, ya que fue profesor emérito de la Escuela de Comando y el Estado Mayor del Ejército. El coronel Robson Santos da Silva fue nombrado asesor especial del ministro de Educación. En plena pandemia, mayo de 2020, el presidente nombró al general Eduardo Pazuello como ministro de Salud, sin ninguna experiencia en el área. El Partido Social Liberal (PSL) es una estructura pequeña y de poco poder que se fortalece con los militares, quienes *de facto* están funcionando como un partido, levantando las banderas del nacionalismo brasileño.

En Bolivia, Evo Morales dedicó buena parte de su gestión inicial a cautivar a los militares, quienes pasaron de considerarlo un traidor a la patria a verlo como el artífice de la estabilidad política y el crecimiento económico.

Con astucia, en poco tiempo los reconvirtió en aliados de su gobierno y en partícipes privilegiados de la revolución socialista y pluricultural. Morales mejoró las condiciones de los soldados, favoreció el conglomerado industrial de las Fuerzas Armadas (aunque no están orientadas a la fabricación de armamentos, sino a bienes agrícolas, químicos o hídricos) y como comenta Dasso en este libro, las involucró en el desarrollo económico. Sin embargo, estas Fuerzas Armadas no se veían como parte del pueblo y primó la corporación para beneficiarse con las autoridades surgidas del golpe de Estado y seguir manteniendo privilegios.

El presidente Rafael Correa (2007-2017) intentó reproducir en Ecuador estos modelos, pero tropezó con la fuerte defensa corporativa de las Fuerzas Armadas. Correa pudo disminuir parte del complejo industrial-militar, pero debió admitir que diversas situaciones:

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 (Correa, 2015).

Su sucesor, Lenín Moreno (2017-), nombró como ministro de Defensa a un exgeneral, aumentó las asignaciones presupuestarias para las Fuerzas Armadas y reforzó la participación del Ministerio de Defensa en tareas de policía, inteligencia y gestión de riesgos. Moreno aceptó compartir, *de facto*, poder con las Fuerzas Armadas.

Un caso de militarización diferente es el de Cuba. Las Fuerzas Armadas Revolucionarias (FAR) nacieron con la revolución en 1959. El concepto de defensa nacional está estrechamente relacionado con la lucha revolucionaria por la independencia y la soberanía nacional, tal como relata Domínguez en este libro. La estrategia histórica es la “Guerra de todo el pueblo”. Desde fines de los años ochenta, las FAR han relegado su entrenamiento militar para ocuparse de tareas económicas, planes de producción y servicios. El actual presidente, Miguel Díaz-Canel (2019-), reafirmó el poder del Ejército Rebelde y del Partido Comunista como instrumentos políticos de la revolución. Sus

postulados, establecidos en plena guerra fría, son invariables. Su poder económico y el simbolismo de sus victorias del pasado permiten que las FAR sean actores centrales del régimen.

En estos ejemplos se disipan valores liberales como los derechos de las minorías sexuales y la apertura a la inmigración. Se rehabilita a las Fuerzas Armadas como el único instrumento para reestablecer el orden social. En ese contexto, las nuevas tareas de represión en función de restablecer el orden público socavan las bases legales del Estado. Y en ello, las Fuerzas Armadas se convierten en traficantes de la seguridad. Así se promueve una dinámica nefasta de amenazas, vulnerabilidad y respuesta militar, que como se ha comprobado hasta el momento es altamente inoperante para resolver las demandas de la sociedad.

Militarización y seguridad pública

La utilización de militares para combatir la inseguridad tiene varias facetas que debilitan el control civil. Primero, porque es una decisión poco racional desde la perspectiva del gasto público y la organización general de la administración estatal, ya que superpone tareas y duplica gastos. Segundo, porque desvía la finalidad de la fuerza, cuyos objetivos son anular la capacidad de acción de una fuerza similar contra el Estado. Ello es muy diferente del objetivo de las policías, cuyo requerimiento es imponer la ley. Tercero, la maximización del uso de la fuerza, permitida para los propósitos militares, genera abusos contra la ciudadanía. Cuarto, porque incrementa el uso de la fuerza sin que sus resultados sean eficaces, pues no tienen condiciones para prevenir el crimen.

La policialización de los militares, hoy tan difundida en nuestra región, les otorga poder de negociación ante una sociedad que es ambivalente, pues rechaza la represión militar, pero demanda mayor protección, tanto de fuerzas policiales especiales que suelen ser más implacables, como de los militares. Tácitamente, la ciudadanía acepta excepciones legales y ello concurre en paralelo a mayores grados de impunidad. Cuando las Fuerzas Armadas realizan tareas de orden interno, están cometiendo actos ilegales. Usan la fuerza letal.

Por cierto, esto no desdice que muchas fuerzas policiales son cuestionadas por su apego incidental a la ley, y en muchos casos se las considera fuente de delito y no garantía de protección de los derechos ciudadanos.

En Brasil se hablaba de militarización para referirse a las tropas patrullando las calles y barrios de Río de Janeiro. Se impuso al Ejército garantizar la ley y el orden en las *favelas*, con la lógica de la guerra. Conjuntamente con el acecho a narcotraficantes, pandilleros, criminales, se supervisaba a ciudadanos comunes que expresaban sus reclamos por medio de manifestaciones. En ocasión de los mundiales deportivos, el Carnaval o la visita del Papa, centros comerciales, *favelas*, playas o estadios estaban ocupados por soldados armados. La sociedad se acostumbró a su presencia y en numerosas circunstancias aprobaba con beneplácito su patrullaje.

El gobierno de Mauricio Macri (2015-2019) elaboró el “Plan de fronteras protegidas”, para evitar el contrabando y el tráfico drogas en el noroeste del país. Con ese fin desplegó tres mil militares a la frontera con Bolivia. Aunque el mensaje oficial señalaba que solo harían tareas de apoyo logístico, en refuerzo de la Gendarmería y la Prefectura, el límite de esas actividades es sumamente difuso. El expresidente de Bolivia, Evo Morales, denunció en ese momento que Argentina militarizó la frontera: “Lo que hacen (es) amedrentar, intentarán asustarnos, no nos vamos a asustar, somos un pueblo unido, son fuerzas sociales” (Silva D’Andrea, 2018).

El gobierno de Honduras informó que su modelo de reducción de homicidios ha sido exitoso con la conformación de una Fuerza de Seguridad Interinstitucional Nacional (FUSINA). Liderada por el Ministerio de Defensa y las Fuerzas Armadas, también está integrada por la Policía, los agentes de la justicia, el Ministerio Público y la agencia de migración. Ese informe detalla la disminución del crimen y el mejoramiento de las actividades de prevención. No obstante, la alarmante caravana de migrantes hondureños en 2018 y los efectos de la mano dura, cero tolerancia a la delincuencia y un soldado en cada esquina, la receta del presidente Juan Orlando Hernández (2014-2018, 2018-), dan a entender que el trabajo coordinado en materia de seguridad ciudadana no ha sido tan exitoso. Una militarización que conlleva un creciente rol de las fuerzas armadas es un retroceso.

Es llamativo que, al menos públicamente, los militares no alcen voces negándose a cumplir con misiones policiales. Son contadas las ocasiones en las que los oficiales expresan su desazón por tener que dar una respuesta eficiente ante una situación que los lleva inevitablemente a un fracaso. Es probable, aun cuando difícil de comprobar, que el silencio se deba a que, al menos, con esas nuevas misiones reciben equipamiento moderno, participan de la acción y se vinculan directamente con la población.

La confluencia de una mayor violencia de la región, la ineficacia de las policías, sistemas jurídicos débiles, sistemas políticos polarizados, discursos de intolerancia, políticos sin partidos, un profesionalismo quebrantado por la actuación política y una oculta espiral armamentista, dan como resultado una militarización creciente. La mayoría de los gobiernos carece de recursos para solucionar estos desafíos, ante el incremento real de la criminalidad organizada. En vez de mejorar las capacidades policiales se recurre a las fuerzas armadas, permitiendo su mayor presencia política. Se confunden las agendas de seguridad y de defensa. Especulando con el temor de la población se avanza sobre la militarización de la sociedad.

Militarización y salud pública

Un nuevo giro de la militarización se extendió en la región de la mano de la Covid-19. En pos de paliar los efectos producidos por la pandemia, muchos gobiernos han recurrido a utilizar 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 o controlar las rutas y fronteras y cooperar con las policías. La mayoría de los países aceptan, legalmente, que ante situaciones excepcionales, catástrofes, pandemias, las Fuerzas Armadas contribuyan a mitigar esas situaciones. Es común que la normativa de defensa las caracterice como misiones subsidiarias.

Los ciudadanos que en el pasado temían la omnipresencia militar, ahora aplauden encantados la ayuda que están brindando. Por cierto, son necesas-

rios. El Estado, ante la progresión geométrica del virus no cuenta con recursos suficientes para responder eficientemente a la pandemia.

Esta situación produce dos dilemas sobre los cuales vale reflexionar. Por una parte, las respuestas de las instituciones militares ocultan, paradójicamente, la falta inversión en otros recursos. No es saludable para la estabilidad democrática que ante una falla en las respuestas de salud, policiales o de infraestructura, se convoque a los militares.

Por otra, como sucede cotidianamente, cuando las Fuerzas Armadas son emplazadas a contribuir con la seguridad pública, se supone que es por un periodo acotado, con directivas específicas y un plan de retiro. Esto no sucede. Tal como se ve en varios países, las instituciones castrenses se dedican casi con exclusividad a tareas policiales, o sea, al control de tráfico ilegal (droga, contrabando, personas, finanzas). Misiones que eran transitorias se establecieron como permanentes.

Así, como también sucede en otras regiones, se dice que estamos en guerra contra la pandemia. Como bien ejemplifica Raúl Benítez Manaut en su capítulo de este libro, para enfrentar la Covid-19, Andrés Manuel López Obrador (2018-) dispuso en México del Ejército y la Armada. Desde mayo se habilitó un despliegue militar en todo el país para el control de la pandemia. En marzo pasado en Perú, el presidente Vizcarra declaró el estado de emergencia nacional y el reforzamiento del sistema nacional de salud con la intervención de la Policía nacional y las Fuerzas Armadas y otorgó la orden militar de Ayacucho a esos héroes en la lucha contra el coronavirus. Lenín Moreno pidió la movilización de militares para que se encarguen de la pandemia, aunque algunos cuarteles como las Brigadas de la Selva quedaron aislados por el contagio de sus efectivos. El presidente de Nicaragua, Daniel Ortega, fue acusado de actuar de manera irresponsable por no tomar medidas contra la propagación del coronavirus, mientras que brigadas médicas de los ejércitos de Rusia, Estados Unidos, Taiwán y Cuba arribaban a Nicaragua para ayudar a combatir estas situaciones en poblados alejados del país. En mayo pasado, el presidente de Paraguay, Mario Abdo Benítez (2018-), prometió redoblar el número de uniformados en la frontera con Brasil, dado que es el mayor foco de vulnerabilidad

por el elevado número de casos de coronavirus del país vecino. Paraguay es el país con menor número de contagios y muertes del continente.

La utilización de las Fuerzas Armadas para tareas de salud o policiales implica una alteración del rol profesional militar y un desperdicio de recursos. Los militares, que ya están desconcertados acerca de cuáles son las misiones que deben asumir a corto y mediano plazo, pierden eficiencia profesional al acomodarse a estas tareas. Es entendible que se sientan orgullosos de servir a su comunidad, verse útiles y aclamados. Pero, ¿hay una relación lógica entre lo que cuesta formar un soldado y este uso social? Su papel en la asistencia social genera una inquietud respecto a que los militares, luego de su intervención para proveer salud, se reposicionen nuevamente en la política, esta vez con un amplio apoyo de una ciudadanía amedrentada por la pandemia. Tal como apunta Isacson (2020): “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”.

INSTITUCIONALIDAD Y DEFENSA

Una expectativa compartida por toda América Latina en los años postransiciones fue establecer un control civil democrático de las Fuerzas Armadas. En ese sentido, una herramienta central en la construcción de esa supremacía civil era profesionalizar y fortalecer a los ministerios de Defensa. El recorrido de los países de la región muestra un visible déficit en las potestades de los ministerios de Defensa y en contar con una burocracia especializada.

La defensa no es una política pública. La rutinización de la conducción netamente civil de los componentes del sistema comienza con la subordinación de los militares a las autoridades legítimas, pero no se agota allí. Tiene que habituarse a la creación de una inercia que reafirme cotidianamente la conducción de las autoridades civiles, y que ese proceso se internalice entre la oficialidad. Es un ejercicio permanente, verificable y transparente de eliminación de las prerrogativas militares, orientado por un plan legitimado por la comunidad. Institucionalizar los procedimientos comporta la producción

de grandes líneas de política así como las decisiones de los gobiernos sobre el tamaño, la forma, la organización, el armamento y los procedimientos del aparato militar, de acuerdo a los valores democráticos y las creencias básicas de la sociedad. Ello lleva a consolidar una rutina burocrática afianzada en un personal capacitado en las cuestiones militares.

Los ministerios de Defensa no cumplen mayormente con este modelo. Empezando por México, que no tiene un Ministerio de Defensa, hay nueve casos de ministerios conducidos por militares, que obviamente desestiman el concepto de supremacía civil: Brasil, Cuba, El Salvador, Guatemala, Honduras, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela. Otro caso peculiar es el de Colombia, que incluye en el Ministerio de Defensa a la Policía Nacional y tiene asignada la tarea de administración de justicia. Es más confuso definir si Oswaldo Jarrín, militar retirado de Ecuador, o Fernando López Julio, militar retirado de Bolivia, pueden ser considerados ministros de Defensa civiles. De los dieciséis países latinos consignados del continente, solamente seis tienen ministros civiles.

Además de la precariedad de los ministerios de Defensa, las Fuerzas Armadas carecen de directivas claras, mientras suman funciones sin una doctrina que las oriente. Es común, además, que el escaso entrenamiento para esas prácticas no parta de esos ministerios. Esa dualidad entre defensa y seguridad, tan extendida en la región, daña la legitimidad democrática. En la tabla 1 se muestran los países en los cuales las funciones de seguridad interior y de contribución al desarrollo figuran en la normativa estatal.

La política de defensa tiene el desafío de pensar sus objetivos en un contexto internacional incierto que requiere de innovación y permanencia. La preparación para la guerra se combina con otros conflictos simultáneos como la crisis migratoria, el cambio climático, las tensiones por la competencia global, la existencia de riesgo nuclear, la carrera por el dominio del espacio, la transgresión cibernética, toda una serie de desafíos que vulneran a los Estados y obligan a perfeccionar equipos ministeriales muy profesionales. En América Latina hay unidades de las Fuerzas Armadas pensando estas cuestiones, pero no existe una burocracia civil competente para responder a esos desafíos.

TABLA 1. FUNCIONES LEGALES DE LAS FUERZAS ARMADAS

	Seguridad pública	Desarrollo económico	Defensa externa	Ministro civil
Argentina			x	x
Bolivia	x	x	x	x
Brasil	x	x	x	
Chile			x	x
Colombia	x		x	x
Cuba	x	x	x	
Ecuador	x	x	x	
El Salvador	x	x	x	
Guatemala	x	x	x	
Honduras	x	x	x	
México	x	x	x	
Nicaragua	x	x	x	x
Paraguay	x	x	x	
Perú	x	x	x	
Rep. Dominicana	x	x	x	
Uruguay			x	x
Venezuela	x	x	x	

EL LEJANO CONTROL CIVIL DEMOCRÁTICO

Hay voces que niegan la reaparición del poder militar. La cuestión del control civil no es un asunto privativo de América Latina. En Estados Unidos se produjo una alerta cuando el presidente Donald Trump (2017-2021), a inicios de junio de 2020, convocó a las Fuerzas Armadas para repeler las manifestaciones ciudadanas contra la represión policial. Los efectos del despliegue militar –y del propio discurso del presidente– consideraron las expresiones populares como actos terroristas. Esa intervención doméstica de los militares es algo que no había sucedido antes, impedido por la ley Posse Comitatus que proscribió el papel de las Fuerzas Armadas en la ejecución de leyes civiles. La operación Balmis de control callejero de las Fuerzas Armadas de España por la Covid-19 está contemplada en la Estrategia de seguridad nacional de

2017, que identifica las epidemias y pandemias como uno de los principales desafíos. Una crisis de esta magnitud es un desafío para cualquier gobierno, pero la presencia militar en España ha incrementado el protagonismo militar en comparación con los políticos (López-García, 2020). De todas maneras, en países que tienen una solidez institucional estas reacciones no perturban la estabilidad, como sucede en varias naciones latinoamericanas.

Existe una seguridad que no es militarizada. La división de poderes, la eficiencia de las políticas públicas, mecanismos de educación y propaganda para la concientización de la población acerca de determinados riesgos, crean seguridad. Los acuerdos y tratados de carácter bilateral, regional e incluso global, aportan seguridad. La alternancia en el poder y elecciones transparentes generan estabilidad y, por tanto, dan seguridad. La profesionalización de los oficiales orientados a misiones definidas y legitimadas en el Congreso evita su accionar político y crea seguridad.

En realidad, ahora, no son los militares quienes presionan para adueñarse de la política, sino las autoridades electas las que los utilizan para sus propios proyectos. Mientras asumen nuevas funciones, los oficiales adquieren más vinculación con el poder político y una relación aventajada con la población civil. Las Fuerzas Armadas ya no son aliadas de los perdedores del juego electoral. Pactan con quienes ganan las elecciones. Ya no entran a las casas de gobierno con los tanques, sino por las puertas privilegiadas de la recepción de autoridades. Sucede exactamente lo que describe Francisco Verdes-Montenegro: “De “guardianes de la patria” a salvavidas del gobernante de turno” (Verdes-Montenegro Escáñez, 2019, p. 13).

Las promesas incumplidas de las democracias han dado lugar a formas políticas híbridas, en las cuales los militares ocupan un espacio privilegiado. Treinta años después de la tercera ola democrática, nuevamente vemos a los oficiales en las primeras filas del poder. Es cierto, ya no dan golpes, ahora acompañan las decisiones de presidentes que desafían los preceptos del estado de derecho y desechan, una vez más, los principios del control civil democrático de las fuerzas armadas, un requisito insoslayable de la recuperación republicana.

Estado democrático, gobiernos y Fuerzas Armadas en América Latina

AUGUSTO VARAS

La pandemia de la Covid-19 ha desnudado las principales fallas sociales, políticas y económicas de los países latinoamericanos, y evidenciado las deformidades del Estado democrático en la región. Una expresión de ello han sido las innumerables funciones estatales encargadas y desempeñadas por defecto por las instituciones armadas (Isacson, 2020; Agüero, 2020). Estas podrían adquirir mayor relevancia aún en la pospandemia, cuando se deba enfrentar la dura tarea de la recuperación institucional, económica y social con estrechos márgenes fiscales.

Para analizar estos nuevos desarrollos revisaremos los marcos conceptuales con que se han analizado las funciones y los roles de las Fuerzas Armadas (FF.AA.) y avanzaremos analizando el monopolio de la fuerza desde una perspectiva institucional sistémica. Más que preguntarnos por las “relaciones cívico-militares” y las condiciones que permitirían el “control civil” de las FF.AA., exploraremos los factores que inciden en la posición que ocupa la función castrense en el interior del Estado en las democracias latinoamericanas.

La legitimidad del marco constitucional, el tipo de inclusión del monopolio de la fuerza en este ordenamiento y las políticas de defensa y FF.AA. de los respectivos gobiernos permitirán esbozar una tipología constituida por cinco tipos de Estado: inestable (Argentina), corporativizado (Chile), bifronte

(Brasil), pretorianizado (Perú) y semisoberano (Colombia). Otros países latinoamericanos podrán incluirse en alguna de estas variantes.

LA RELACIÓN CÍVICO-MILITAR, EL CONTROL CIVIL Y EL RÉGIMEN POLÍTICO

El marco conceptual con el que habitualmente analizamos el rol y función de las FF.AA. en América Latina –la “relación cívico-militar”– fue proporcionado por Samuel Huntington en *The Soldier and the State* (1957). Allí muestra que en la Constitución de los Estados Unidos no existía la subordinación de los militares al poder civil, no se establecía una clara distinción entre responsabilidades políticas y militares, la Constitución mezclaba ambas funciones, y el Congreso y el presidente se encontraban envueltos en una lucha por el poder sobre las FF.AA. La segunda guerra mundial había inaugurado una época en que los militares dirigían la guerra, su poder había llegado a niveles sin precedentes y no contaban con control civil alguno (Huntington, 1957). Morris Janowitz, influyente sociólogo militar, coincidía señalando que la influencia de los militares en la opinión pública había alcanzado un punto en que había que detenerla (Janowitz, 1960, p. 14). Igualmente, estos habían establecido fuertes vínculos con la élite empresarial, situación que el exgeneral y presidente, Dwight D. Eisenhower (1953-1961), denunciaba en su alocución anual: “debemos cuidarnos de la injustificada influencia del complejo militar-industrial” (Eisenhower, 1961).

Así, el huntingtoniano “control civil objetivo” se constituyó en un concepto clave para alejar a los militares de la política y maximizar el profesionalismo militar autónomo haciéndolo una herramienta del Estado. Concepto posteriormente criticado por ser tautológico ya que el profesionalismo militar garantiza el control civil porque los militares profesionales están, por definición, subordinados (Nielsen, 2009; Feaver, 1999, p. 232).

Con todo, esta obra abrió un amplio espacio para la *militarología* estadounidense y estimuló una amplia variedad de enfoques en las ciencias sociales de carácter más ideográfico que nomotético (Feaver, 1999). En las últimas décadas esta diversidad se ha expresado en múltiples perspectivas analíticas: influencias doctrinales, análisis de discursos y legales, relaciones militares-económi-

cas, cultura militar, convergencias élites-militares, diseños institucionales de la defensa, interacciones civiles-militares informales, influencias externas y relaciones de agente principal (Pion-Berlin y Ramírez, 2017, p. 3).

En sus últimos trabajos sobre los países en desarrollo, Huntington destacó la importancia del marco institucional –el régimen político– en que se desenvuelven las FF.AA. Así, en los sistemas pretorianos “La ausencia de instituciones políticas efectivas capaces de mediar, redefinir, y moderar la acción política de grupos [hace que] las fuerzas sociales se confronten desnudas entre sí” (Huntington, 1996, p. 196). En última instancia, los golpes militares o la extrema influencia militar en política se explicarían, según Amos Perlmutter, por “la debilidad político-estructural e institucional de regímenes y estados [y su] indicador más conspicuo [...] la ilegitimidad del régimen e incapacidad para asegurar apoyo político a través de canales políticos” (Perlmutter 2013, p. 3). La significación del marco institucional democrático –principios, normas, reglas, procedimientos de tomas de decisión– fue subrayada en los análisis sobre el rol de los militares en las nuevas democracias del este europeo (Bland, 2001, p. 537).

Desde esta perspectiva cobraron renovada importancia las formas institucionales de salida de las FF.AA. del autoritarismo y dictaduras, las que establecieron el rango de posibilidades de la expresión del poder político de estas instituciones (Agüero, 2001, p. 196). Un estudio comparado de nueve países a partir de la contextualización del legado histórico y transicional volvió a reposicionar el tema en la región (Agüero y Fuentes, 2009).

ESTADO, FUNCIÓN CASTRENSE, POLÍTICAS DE GOBIERNO

Para analizar cómo están situadas las instituciones armadas frente al poder en las democracias latinoamericanas veremos el tipo de inserción de estas en los respectivos sistemas políticos a partir de la combinación de tres factores: los actuales desafíos a la legitimidad que enfrentan los Estados democráticos; las funciones asignadas constitucionalmente a las instituciones castrenses; y las políticas de defensa y fuerzas armadas implementadas por los respectivos gobiernos.

El estado del Estado

Reenfocando la mirada en la institucionalidad política que le da inteligibilidad al mundo castrense es posible constatar que el Estado democrático en la región está debilitado. En medio de profundos cambios nacionales e internacionales, el marco democrático y republicano en el que se inserta la función de las FF.AA. no ha logrado alcanzar un punto sólido de estructuración y legitimación social.

Tres décadas atrás se identificaron importantes cambios en las democracias representativas, los que continúan en la actualidad. Guillermo O'Donnell caracterizó la “democracia delegativa” como la ausencia de control del elegido por los electores y de los órganos estatales entre sí (O'Donnell, 1994). Dominique Rousseau (1995) observó que la democracia representativa estaba en tensión por los nuevos canales de representación y expresión de la opinión pública –encuestas, los grupos de presión, los periodistas, los medios de comunicación, las redes sociales, los *think tanks*–, todos los cuales generalizaban de hecho el principio deliberativo y sometían a los representantes a un control de nuevo tipo erosionando su rol representativo tradicional. Sheldon Wolin (2016) mostró cómo estos sistemas se debilitaban a medida que se tendía a sustituir su legitimidad por la aprobación de quienes ejercían el poder vía la opinión pública. Y Philippe Schmitter planteó que estos evolucionaban hacia una democracia “posliberal” caracterizada por la consulta pública, una amplia definición de ciudadanía, el financiamiento público de los partidos políticos y de organizaciones de la sociedad civil, cuotas para mujeres, instituciones guardianas que protegen a los ciudadanos, comisiones de futuro y personas auto designadas representando una amplia diversidad de causas (Schmitter, 2015). Esta diversificación de las expresiones ciudadanas insuficientemente canalizadas por vías institucionales dio origen en Chile a una democracia semisoberana (Krasner, 1997; Huneeus, 2014), la que también puede observarse en otros países de la región.

La corrupción política y empresarial, que ha llevado a varios presidentes a renunciar o a ser enjuiciados, ha profundizado la crisis de legitimidad de las instituciones representativas.

Junto con la pérdida de su legitimidad social, en el ámbito internacional el Estado latinoamericano ha visto incrementada su interdependencia. El proceso de globalización le ha significado ceder importantes grados de su capacidad reguladora interna producto de acuerdos económicos: tratados de libre comercio, centros de resolución en disputas de comercio. Igualmente, los regímenes jurídicos internacionales suscritos (derechos humanos, Corte Penal Internacional) supervisan, controlan y sancionan el uso indiscriminado de la fuerza en su territorio.

Por otra parte, su soberanía se ha visto limitada en el interior de las fronteras nacionales por la existencia de milicias u organizaciones criminales que controlan amplias áreas del territorio y populosos barrios en las grandes ciudades (Altman y Luna, 2012). De hecho, América Latina es la región más violenta del mundo, dando cuenta del 37% de los homicidios aun cuando tiene el 8% de la población mundial.

A la pérdida de legitimación, reducción de la soberanía estatal y corrupción político-empresarial, las reformas neoliberales, favoreciendo al mercado en desmedro de la capacidad estatal para proveer bienes públicos y regular al mercado, han mantenido altos niveles de desigualdad. De acuerdo a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), América Latina muestra los peores índices de distribución del ingreso del mundo. Esto se ha visto agravado con la pandemia de la Covid-19, evidenciándose fuertes insuficiencias en materia de salud, vivienda y educación.

En este contexto de regímenes políticos deslegitimados, inhabilitados para proveer bienes colectivos y con dificultades para proyectar internamente su poder soberano, se encuentran situadas, de diferente manera y desempeñando diversos roles, las instituciones castrenses en la región.

Las instituciones armadas y la organización del poder

En los países latinoamericanos la llamada por Roberto Gargarella (2015) “sala de máquinas” de la Constitución, el núcleo básico de la organización del poder, ha incorporado e incorpora a las FF.AA. de diferentes maneras.

Históricamente, en el siglo XIX los países latinoamericanos tuvieron más de cien constituciones –muchas de estas resultado de guerras civiles– en las que “los militares se convirtieron en una cuarta rama el gobierno” (Loveman 1993, p. 368). La “supremacía civil”, originada en la Bill of Rights de 1689 en Inglaterra, esto es la subordinación militar a la ciudadanía por medio de sus representantes, el Congreso y el presidente (Fiore, 1998), fue en esa época acatada pero no cumplida en la política regional. Así, en el siglo XX se pueden contar ciento cuatro nuevos arreglos constitucionales. En cada uno de ellos a las FF.AA. se les dio una diversidad de roles que fueron desde un papel estrictamente profesional a uno político, ubicándolas más cerca o lejos de la “sala de máquinas”, dependiendo de cuan funcional o disfuncional fueran a la dominación oligárquica.

El fortalecimiento del Estado-nación permitió superar las guerras civiles y alrededor de la primera guerra mundial las FF.AA., profesionalizadas por misiones francesas y alemanas, pasan a tener una reiterada presencia política materializada en más de sesenta golpes militares desde 1919 a la fecha. Esta larga historia de irrupciones políticas castrenses tiene dos etapas muy diferenciadas. En el primer periodo, las FF.AA. fueron instrumentos de grupos incapaces de generar un orden por la vía política, particularmente después de la gran depresión de 1929. En la pos segunda guerra mundial y plena guerra fría, reprofesionalizadas por los Estados Unidos adquirieron una personalidad política propia, iniciándose con el golpe militar ecuatoriano de 1963 una secuela de irrupciones castrenses de carácter institucional y diversa orientación ideológica, como fueron las dictaduras militares anti oligárquicas en Ecuador (1963) y Perú (1968), y las pro oligárquicas de Brasil (1964), Chile (1973) y Argentina (1976).

Tanto en los países redemocratizados a partir de fines de los setenta, como en aquellos que no sufrieron esa oleada dictatorial, las FF.AA., unas más que otras, observaron una nueva modalidad de inserción institucional en las respectivas estructuras políticas. A fines de los ochenta destacamos la necesidad de ir más allá del tema civil-militar y del control civil objetivo ya que el huntingtoniano “profesionalismo militar autónomo” no aseguraba *per se* la prescindencia política castrense. Por el contrario, observábamos la

emergencia de un nuevo rol político militar: la autonomía militar centrada en sus intereses corporativos aún persistente en muchos países de la región (Varas, 1988, pp. 13-29).

Gobiernos y políticas públicas

En el marco de Estados democráticos deslegitimados y normas que alejan o acercan a las instituciones armadas de los centros de poder, las políticas gubernamentales de defensa y FF.AA. son factores clave que le dan mayor o menor funcionalidad democrática a las instituciones armadas en el ordenamiento institucional. La continuidad de estas políticas se ha visto afectada por factores políticos nacionales e internacionales.

En la última década se ha observado una alta discontinuidad de las coaliciones en el poder y sus políticas: Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Chile, México, Perú, Uruguay. De igual forma, se han diversificado las relaciones internacionales de la región. Así, por ejemplo, frente a las tensiones sino-estadounidenses algunos gobiernos se han pronunciado decididamente por una alianza con los Estados Unidos (Bolsonaro, Brasil), mientras que otros asumen una postura más pragmática (Fernández, Argentina). Como efecto de estos cambios algunas alianzas regionales no han sobrevivido o se han debilitado: ALBA, Unasur, Mercosur.

A estos cambios en el perfil político regional se le ha asociado una diversificación de las relaciones militares internacionales expresada en la disminución del apoyo y programas militares de los Estados Unidos en la región y la creciente presencia de China y Rusia como proveedores de armamento: Venezuela, Cuba, Nicaragua, Bolivia, Argentina, Perú y México. Esta diversificación ha coincidido con el aumento generalizado del gasto militar en la última década (dólares constantes), llegando en el caso de Honduras a más que duplicar su presupuesto militar después del golpe de 2009 (*SIPRI Yearbook*, 2019).

La discontinuidad en las políticas militares gubernamentales no ha respondido necesariamente a nuevos diseños estratégicos ante “la amenaza o al

uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política del Estado”, como lo consigna la Carta de las Naciones Unidas. Más bien, los roles de las FF.AA. se han expandido hacia el orden interno, yendo más allá de sus tareas de apoyo a las fuerzas policiales, lo que se ha visto incrementado en situaciones de efervescencia social y catástrofes.

Esta extensión de roles se ha fundamentado en una vaga noción o concepto de “seguridad nacional” aplicada a ámbitos tan diversos como orden interno, seguridad pública o ciudadana, cambio climático, defensa nacional y políticas de poder internacional (Varas, 2020).

Una “agenda de seguridad” así concebida ha terminado relevando y legitimando a las FF.AA. como la única institución estatal capaz de implementar políticas públicas en cada uno de estos amplios y variados ámbitos, con el consecuente debilitamiento de las instituciones civiles responsables. Tales extensiones de roles se han justificado a partir de las supuestas ventajas castrenses sobre las organizaciones civiles: “una marcada superioridad organizacional, un estatus simbólico altamente emocional y el monopolio de las armas” (Finer, 2009, p. 6).

La identificación de las áreas de “seguridad” deriva de la percepción, real o no, de determinadas “amenazas”, las que dependerán en gran parte de quién las defina como tales (Tickner, 2020), y se ha comprobado que “la información de amenaza manipulada exógenamente afecta el apoyo a políticas anti terroristas como la guerra preventiva y las restricciones a las libertades civiles” (Malhotra y Popp, 2012, p. 44). En la medida que las “amenazas a la seguridad” proporcionan “los medios y los incentivos para centralizar el poder” (Centeno 2002, p. 265), existen fuertes motivos para ampliar el rango de las “amenazas” y proveer los medios para incrementar la “seguridad” en tales ámbitos. Así, “al pronunciar seguridad un representante estatal mueve un problema particular hacia un área específica, reclamando así un derecho especial para usar cualquier medio necesario para enfrentarlo” (Buzan, Weaver, De Wilde, 1998, p. 21).

Igualmente, se ha comprobado el efecto estimulante de la percepción de amenaza sobre las actitudes de derecha, conservadoras y autoritarias (Onraet,

Van Hiel y Cornelis, 2013), por lo que la “securitización” se ha transformado en un valioso instrumento político-ideológico que intenta favorecer al Ejecutivo en el poder (por ejemplo, Argentina con Macri, Brasil con Bolsonaro, Chile con Piñera).

En suma, el lugar que ocupen las FF.AA. en la organización estatal del poder estará determinado por el nivel de legitimidad del marco constitucional existente, los roles y las funciones que en este se le han asignado a las instituciones castrenses, y las políticas de defensa y FF.AA. implementadas por los respectivos gobiernos.

DEMOCRACIA Y FUERZAS ARMADAS

A partir de esta triple perspectiva –legitimidad del Estado, roles asignados a las instituciones castrenses y políticas gubernamentales de defensa y FF.AA.– esbozaremos una tipología del tipo de Estado en este último periodo en la región: el Estado inestable en Argentina, el Estado corporativizado en Chile, el Estado en el Estado en Brasil, el Estado pretoriano en Perú y el Estado semi-soberano en Colombia. El resto de los países se aproximarán a uno u otro tipo.

Un Estado inestable: Argentina

Con una Constitución legítima, los cambiantes rumbos de las políticas de defensa y FF.AA. han impedido a Argentina estabilizar institucionalmente el rol castrense.

Desde 1983 el Estado democrático en Argentina se ha ido consolidando gradualmente, aun cuando persisten tensiones estructurales. Una dificultad permanente han sido las reiteradas crisis económicas con las consecuentes limitaciones estatales para proveer bienes públicos y financiar las FF.AA. De esta forma, de acuerdo a Latinobarómetro, en los últimos veintitrés años el apoyo a la democracia en Argentina ha decrecido sustancialmente aun cuando supera el 50%.

Si bien el constitucionalismo le ha dado estabilidad política a la Argentina (Peruzzotti, 2004), ha estado debilitado permanentemente por las políticas

gubernamentales en materias castrenses. La Constitución de 1994 formalmente le otorga al presidente de la República una amplia autoridad sobre las instituciones armadas: es comandante en jefe de todas las FF.AA., fija las fuerzas en tiempo de paz y guerra, corre con su organización y distribución, y provee los empleos militares con acuerdo del Senado para oficiales superiores. Con estas prerrogativas y desde el inicio de la redemocratización, los diversos gobernantes han mostrado contradicciones permanentes en sus políticas de defensa y FF.AA.

Siguiendo el destacado trabajo de Rut Diamint (2012), se puede apreciar una serie de tendencias contrapuestas que se inician con el gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989). Junto con el fortalecimiento del mando civil (ley de defensa de 1983), el juicio a las juntas militares (1976-1983) y la nueva ley de defensa (de 1988 pero promulgada en 2006) –que eliminó a la seguridad nacional como competencia militar y separó la inteligencia castrense de la interna–, se observan contratendencias: la autorreforma militar de 1984, la ley de punto final (1986), la de obediencia debida (1987), así como la dirección de la Secretaría de Inteligencia del Estado y energía atómica a cargo de militares, y la creación del Consejo de Seguridad Nacional (1989).

Estas líneas divergentes volvieron a manifestarse en el gobierno de Carlos Menem (1989-1999) cuando en 1989 concedió el perdón a treinta y nueve altos oficiales y cincuenta y siete guerrilleros, y aprobó la ley de seguridad interior reintroduciendo a las FF.AA. en materias internas. Pero, al mismo tiempo, fortaleció las operaciones de paz y la planeación conjunta, racionalizó la industria de defensa, redujo las dotaciones, puso fin al servicio militar obligatorio, aumentó el rol de los civiles en las instituciones armadas y le dio un mayor rol al Congreso en materias castrenses. Por su parte, Fernando de la Rúa (1999-2001) dio marcha atrás creando la Dirección de Inteligencia para la Defensa ampliando la inteligencia militar hacia el narcotráfico y el terrorismo. Y Eduardo Duhalde (2002-2003) volvió a ligar “seguridad” y defensa, reenfocando la atención militar hacia la Triple Frontera.

La gestión de Néstor Kirchner (2003-2007) se centró consistentemente en los derechos humanos y la memoria. En 2001 se declararon nulas las leyes

de punto final y después del fallo Simón de la Corte Suprema (2005), que declaró inválidas las leyes de obediencia debida y de punto final, se iniciaron juicios a militares y civiles que participaron de los crímenes de la dictadura pero que no fueron juzgados en el Juicio a las Juntas. Muchos de estos juicios terminaron en condenas y otros continúan. Posteriormente, se modificó la justicia y el fuero militar. En materia de defensa esta se ligó con una política exterior con vocación latinoamericanista. Sin embargo, en el Libro Blanco de 2015, el gobierno de Cristina Fernández (2007-2015) incluyó la protección de los recursos naturales entre los objetivos de la defensa. Continuando con estas contramarchas, el gobierno de Mauricio Macri (2015-2019) volvió a entregar funciones internas a las FF.AA. y, mediante la nueva ley de seguridad interior, le dio más poder a estas en el territorio nacional. A su vez, autorizó la total confidencialidad a la Agencia Federal de Inteligencia en el uso de sus recursos. Situación que el gobierno de Alberto Fernández (2019) ha comenzado a revisar toda vez que la inteligencia argentina se había convertido en un ente autónomo con gran poder político.

A la contradictoria política hacia las FF.AA. se ha sumado la ausencia de una política de defensa estable, lo que ha derivado en un deterioro del Ministerio de Defensa, del Estado Mayor Conjunto y de la integración de las ramas castrenses (Diamint, 2018).

Este caso muestra la debilidad del marco institucional en el que se inscriben las FF.AA., el que se modifica de acuerdo a las coaliciones presentes en el gobierno. Así, el proyecto del gobierno de Macri que permitía la incorporación de las FF.AA. a tareas de seguridad interior fue derogado por el gobierno de Fernández. El 29 de junio el Ministerio de Defensa, apelando a sus diferencias fundamentales, separó la defensa nacional de la seguridad interior. El decreto 571/2020 revocó las disposiciones adoptadas en la administración anterior (Infogate, 4.7.2020). Y para fortalecer las funciones profesionales el ministro de Defensa, Agustín Rossi, informó una nueva política de reequipamiento castrense (29.07.2020).

Declarada la pandemia, las FF.AA., bajo la conducción del Estado Mayor Conjunto iniciaron la “Operación General Manuel Belgrano”, contribuyendo

a la emergencia en las áreas de sanidad, reparto de alimentos y transporte, así como colaborando con las policías y las fuerzas de seguridad (Ugarte, 2020). Pasada la crisis sanitaria queda pendiente la pregunta sobre qué roles tendrán finalmente estas instituciones y cuan permanente serán.

Un Estado corporativizado: Chile

Con una constitución ilegítima en sus orígenes, con enclaves democráticos en su arquitectura autoritaria, el poder del Estado se encuentra limitado por las normas constitucionales que protegen y le dan amplia autonomía a la corporación castrense.

La coalición redemocratizadora de centro-izquierda, Concertación de Partidos por la Democracia y su prolongación, la Nueva Mayoría, gobernaron por veinticuatro años (con una interrupción, 2010-2014) sin poder reducir sustancialmente la alta autonomía corporativa de las FF.AA. En la Constitución –en la que el presidente de la República no tiene el mando de las FF.AA. en tiempo de paz–, se incluye a las Fuerzas Armadas como poder del Estado y a la seguridad nacional –sin definirla– como su doctrina, legitimando la extensión de sus roles no militares a aspectos como la reserva de las leyes; la libertad de enseñanza; derecho a huelga; emprendimiento económico; derecho de propiedad; identidad nacional; atribuciones presidenciales; instituciones estatales; política monetaria; estados de excepción; y penas judiciales. Tal extensión de roles se consigna doctrinariamente en el “profesionalismo militar participativo” contenido en la “Ordenanza general del Ejército” (2006), y la ley orgánica constitucional (LOC) de las FF.AA. (1990, reformada en 2019) les otorga plena autonomía financiera al haberse fijado por ley, de manera permanente, un mínimo para la adquisición de armamentos.

A su vez, la LOC le entrega atribuciones omnicomprendivas a los comandantes en jefe, por ejemplo, en la distribución del personal; formulación de doctrinas; determinación de recursos humanos y materiales; aprobación y disposición del uso y aplicación de todas las publicaciones oficiales internas y los textos de estudio de los establecimientos institucionales; adquisición de bienes inmuebles, armamentos; inversión de recursos obtenidos de las ena-

jenaciones y ventas, que se ingresan como propios sin ir al tesoro público. Se mantiene la previsión existente durante la dictadura.

Durante el gobierno transicional de Patricio Aylwin (1990-1994) –con el general Pinochet aún a cargo del Ejército– el énfasis gubernamental estuvo puesto en los derechos humanos, destacándose la Comisión de Verdad y Reconciliación (1990) y la creación de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (1992). Las FF.AA. resistieron los juicios a uniformados y desarrollaron políticas institucionales autónomas.

Hasta el fin del mando de Pinochet en el Ejército (1998) la oposición política castrense fue permanente. Si bien el gobierno de Eduardo Frei (1994-2000) publicó el primer *Libro de la Defensa Nacional de Chile* (1997) e intentó sin éxito restaurar la prerrogativa presidencial de llamar a retiro a los generales, al mismo tiempo, trató de recomponer los vínculos con las FF.AA. suspendiendo el juicio de fraude financiero a Pinochet y, después de la detención de este en Londres (1998), organizó una “mesa de diálogo” para dar por superados los juicios a militares por violación a los derechos humanos, los que aún continúan.

En los quince primeros años desde la vuelta a la democracia las FF.AA. siguieron con el rol de “garantes de la institucionalidad” operacionalizado por medio del Consejo de Seguridad Nacional, el que podía autoconvocarse y adoptar decisiones. La reforma constitucional de 2005 de Ricardo Lagos (2000-2006) eliminó tal prerrogativa dejando al Consejo en un rol asesor del presidente, terminó con la inamovilidad de los comandantes en jefe y eliminó los senadores designados por las FF.AA. Al mismo tiempo dio conducción de hecho a las instituciones armadas fortaleciendo sus capacidades. Los mandos institucionales modificaron sus conductas y actitudes, siendo el hecho más expresivo el “nunca más” del comandante en jefe del Ejército, general Juan Emilio Cheyre, en enero de 2003, que intentó cambiar el alineamiento institucional con el pinochetismo y la derecha. Con todo, el rol de “garantes de la institucionalidad” continúa en la LOC respectiva.

Durante los gobiernos de Ricardo Lagos y Michelle Bachelet (2006-2010) se avanzó en una modernización en el sector. Entre otras medidas, se reformó

el servicio militar obligatorio (2001), se amplió el ingreso de mujeres al Ejército, la Marina y al servicio militar obligatorio, se dio curso a los primeros planes estratégicos y de defensa (2002-2003), y se dieron pasos hacia una doctrina de uso conjunto de la fuerza (2004). Al mismo tiempo, se reformó el Ministerio de Defensa, se estableció la tropa profesional, se comprometieron tropas en operaciones de paz y se publicó el segundo *Libro de la Defensa Nacional de Chile* (2017). El segundo gobierno de Bachelet (2014-2018) fortaleció la diversidad y no discriminación en el interior de los institutos; modificó parcialmente la justicia militar; y aumentó la presencia de civiles en el Ministerio de Defensa. Con todo, no se estableció el Estado Mayor Conjunto como conductor estratégico en tiempos de paz ni se creó un nuevo sistema de financiamiento para la defensa nacional. Contando con mayoría parlamentaria en sus dos gobiernos –situación no vista por ningún otro gobernante hasta el momento– en sus dos gobiernos no se redujo la autonomía corporativa de las FF.AA.

En el caso de los dos gobiernos de Sebastián Piñera (2010-2014; 2018-2022) la militarización del orden público se ha constituido en política permanente. A partir del concepto de “seguridad ampliada” integró la defensa al orden interno. El proyecto que crea un Sistema de Inteligencia del Estado incluye a las FF.AA. como parte del mismo; el de infraestructura crítica exime a los militares de responsabilidad penal; el decreto de las reglas del uso de la fuerza (RUF) permite a las FF.AA. confrontar el uso de armas letales sin definir las; y el que limita la cooperación del Estado con la Corte Penal Internacional posibilita impunidad internacional por posibles violaciones a los derechos humanos. Las violaciones a los derechos humanos a partir de la protesta del 18 de octubre de 2019 han sido denunciadas por variados organismos internacionales. Producto de cuantiosos fraudes en el Ejército, Piñera introdujo una serie de cambios al financiamiento de las FF.AA. que en lo fundamental mantiene las autonomías corporativas existentes.

Aun cuando el *Libro de la defensa* (1997) indicaba que “no se puede disuadir sin la existencia de la fuerza militar, pero, en última instancia, se disuade en virtud de la estatura político-estratégica que el país haya alcanzado”, esta continúa dependiendo de una capacidad militar sobredimensionada con unas FF.AA. con altos niveles autonómicos.

Un Estado en el Estado: Brasil

El marco constitucional de Brasil y su democracia siguen mostrando bajos niveles de aprobación. La larga transición –controlada durante casi tres décadas por los militares– dejó como resultado un Estado bifronte en el que las FF.AA. se constituyeron en un Estado dentro del mismo. Más que distancia respecto de la “sala de máquina”, se convirtieron en conductores de la misma.

La Constitución de 1988 define de hecho a las FF.AA. como poder estatal. En su artículo 142 establece que, junto con la defensa nacional, su misión es “la garantía de los poderes constitucionales y, por iniciativa de cualquiera de estos, de la ley y del orden”, lo que contradice su sometimiento al poder civil, sea este del presidente o del Congreso (Zaverucha, 2009, p. 271) y le da amplio espacio para intervenir en la institucionalidad existente.

De igual forma, se instituye la participación de los ministros militares en el Consejo de Defensa Nacional, que tiene como funciones, entre otras, las de:

proponer los criterios y condiciones para el uso de áreas esenciales para la seguridad del territorio nacional y dar una opinión sobre su uso efectivo; estudiar, proponer y monitorear el desarrollo de iniciativas necesarias para garantizar la independencia nacional y la defensa del Estado democrático, desde el amplio ámbito de acción dentro del Estado y la administración pública.

Similarmente, los uniformados tienen participación activa en el Consejo de la República, que tiene atribuciones sobre “las cuestiones relevantes para la estabilidad de las instituciones democráticas”. Aun cuando la Constitución establece la competencia y decisión específica del presidente de la República en estas materias, el Ministerio de Defensa y los comandos militares tienen la potestad de ser asesores de las comisiones del Congreso en todos los temas que consideren relevantes para las FF.AA. (Vargas, 2013, pp. 199-200).

De esta forma, estas han mantenido autonomía en sus asuntos corporativos: organización de la defensa, doctrinas, educación, entrenamiento y reclutamiento (Hunter, 1995, p. 440). De acuerdo a Zaverucha (2000, p. 37), citado por D’Araujo (2013, p. 15), las FF.AA. garantizan los poderes constitucionales,

la ley y el orden; tienen el potencial de convertirse en una fuerza independiente de ejecución durante una intervención interna; controlan las principales agencias de inteligencia, que tienen escasa vigilancia parlamentaria; la policía militar y bomberos están bajo su control parcial; una baja posibilidad que militares federales activos sean juzgados por tribunales ordinarios: la ley de 2017 transfirió a tribunales castrenses violaciones a derechos humanos; falta de rutina legislativa y detallada sobre asuntos militares internos y la defensa nacional; un Congreso ausente en la promoción de oficiales-generales; los militares son los principales responsables de la seguridad del presidente y del vicepresidente; tienen presencia en las zonas civiles de actividad económica civil (industria espacial, navegación, control de la aviación civil, y otras); militares activos o de reserva participan en el gabinete gubernamental; ausencia del Ministerio de Defensa en la definición de su política; pueden vender propiedad militar sin rendir cuentas al tesoro; la política salarial militar es similar a la existente durante la dictadura; el militar tiene derecho a arrestar a civiles o militares, sin orden judicial y sin flagrancia en los casos de transgresión militar o delito estrictamente militar. Estas prerrogativas también han quedado instaladas en el Ministerio de Defensa donde se expresa el poder de decisión de estas. Mantienen una ley especial de seguridad social y la ejecución presupuestaria de Defensa es permanentemente mayor a lo aprobado, llegando a superar el 30% en algunos años.

Estas atribuciones permitieron que una vez aplicada la ley de amnistía –para 1964-1979 y la enmienda de 1985 donde se amplió para las dos últimas décadas–, ningún militar fuera condenado por violaciones a los derechos humanos durante la dictadura. En 2010, el presidente Lula da Silva (2003-2010) no pudo establecer una Comisión de la Verdad que ni siquiera podía establecer responsabilidades penales. La Comisión de la Verdad establecida en 2011 por la presidente Dilma Rousseff (2011-2016) produjo en 2014 su informe final, el que probablemente fue uno de los elementos que fortalecieron la oposición castrense a su gobierno y el apoyo a su destitución.

Si bien en 2013 la cámara baja acogió un proyecto que contiene la Política nacional de defensa, la Estrategia nacional de defensa y el *Libro Blanco de la Defensa Nacional*, la conducción presidencial de los temas castrenses no

ha sido posible dada la estructura de poder preestablecida. La ley del Estado Mayor Conjunto (2005) no se ha traducido en cambios de la ejecución de la política de defensa, y “el ministro de Defensa no tiene plena autoridad sobre los comandantes de las fuerzas” (Ramalho, 2018, p. 32).

Más aún, el poder político castrense se fortaleció con la Agencia Brasileña de Inteligencia –presente en los veintiséis estados–, órgano central del Sistema Brasileiro de Inteligencia. Este contiene cuarenta y dos órganos estatales como ministerios e instituciones federales en áreas como seguridad, fuerzas armadas, salud, transporte, telecomunicaciones, agricultura y medio ambiente, interactúa con las FF.AA. en todo el despliegue de estas. Si bien, de acuerdo a Alves (2018), la política de defensa ha incluido proyectos de modernización del Ejército, la Marina y la Fuerza Aérea, la presencia militar se focaliza en el control del contrabando, tráfico de drogas, de personas, armas y municiones, la explotación sexual, la evasión de divisas, los crímenes ambientales, el robo de vehículos, la minería ilegal, protege las plataformas de petróleo y la “capa pre-sal”, la piratería. De esta forma la dupla militar-inteligencia ha adquirido un poder fáctico superior a los órganos civiles del Estado.

Esta doble condición de poder institucional y político permitió que en los inicios del juicio al expresidente Lula da Silva, oficiales de Ejército amenazaran con un golpe militar si Lula no era encarcelado. El comandante en jefe del Ejército, Eduardo Villas-Boas afirmó: “Aseguro que el Ejército brasileño juzga compartir el anhelo de todos los ciudadanos de bien de repudio a la impunidad y de respeto a la Constitución, del mismo modo que se mantiene atento a sus misiones institucionales”. Declaraciones que fueron públicamente apoyadas por miembros de su alto mando cuando el general Paulo Chagas le respondió: “Tengo la espada al lado, la silla equipada, el caballo listo y aguardo sus órdenes!!”; el general Geraldo Miotto se cuadró con entusiasmo señalándole: “COMANDANTE!!! Estamos juntos en la misma trinchera”; y el general Dias Freitas remató: “Estamos juntos, comandante”.

En la actualidad hay más de tres mil efectivos militares en el poder ejecutivo y el 42% conforma la estructura de la Presidencia de la República, principalmente la Oficina de Seguridad Institucional, encabezada por el general

retirado Augusto Heleno Ribeiro Pereira. La reciente “Política de defensa nacional” (2020) incluye a sus vecinos en las hipótesis de conflicto y elevó el gasto militar a 2% del PIB.

El apoyo de los militares al presidente Jair Bolsonaro en su enfrentamiento con el Congreso Nacional y la Corte Suprema Federal, que sugieren una “ruptura institucional”, fue respaldado por ministros militares y miembros de las FF.AA., en parte por la insatisfacción con la interpretación constitucional del ministro del Supremo Tribunal Federal, Luiz Fux, eliminando la idea de que estas podrían actuar como “poder moderador” (*O Estado de São Paulo*, 13/06/20). Igualmente, seis exministros de defensa rechazaron un golpe para el cierre del Congreso Nacional y la Corte Suprema Federal.

Así, Jair Bolsonaro ha llevado al límite la tensión institucional en el interior del Estado brasilero, evidenciándose la contradicción fundamental entre las caras civiles y castrenses del centro estatal del poder. Por contraste, el apoyo a la democracia en Brasil ha subido a 75% (*Datafolha*, 2020, p. 3).

Un Estado pretoriano: Perú

Formalmente, la Constitución del Perú consagra al presidente de la República como jefe Supremo de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional del Perú (PNP), preside el Sistema de Defensa Nacional, organiza, distribuye y dispone el empleo de las FF.AA. y de la PNP. Pero la capacidad institucional de estabilizar el orden político radica en las FF.AA.

El 5 de abril de 1992, las dos instituciones emitieron un pronunciamiento dándole a Alberto Fujimori (1990-2000) el “decidido respaldo y apoyo a la decisión adoptada en la fecha por el señor Presidente de la República” para su propio autogolpe. En ese momento, el cierre del Congreso recibió el 80% de aprobación (Ipsos) y en 2017, un 50% aún lo aprobaba (El Comercio-Ipsos). Con ocasión del cierre del Congreso por el presidente Martín Vizcarra (2018-2020) el 30 de septiembre de 2019, y con un sello político diametralmente opuesto, los Pronunciamientos del Comando Conjunto de las FF.AA. y de la PNP reconocieron a Vizcarra como el presidente constitucional y jefe supremo de las FF.AA. El apoyo popular al presidente llegó al 79% (Ipsos).

Este rol castrense de estabilizador del sistema político *ultima ratio*, ha sido definido como pretorianismo moderno: situación en que los militares intervienen frecuentemente en política producto de instituciones civiles con baja legitimidad (Perlmutter, 1969, p. 383). Con once golpes militares desde 1904 a la fecha, un sistema político y de partidos fragmentado y debilitado por los casos de corrupción, y un sector empresarial desprestigiado, Perú es un caso claro de pretorianismo. No es extraño por lo tanto que sea uno de los países de la región donde, entre 1995-2018, el apoyo a la democracia también ha bajado, llegando a menos del 50% (Latinobarómetro, 2018).

La dictadura fujimorista (1992-2000) y su combate a la subversión de Sendero Luminoso tuvo como resultado violaciones masivas a los derechos humanos por los militares, así como una corrupción rampante en sus filas y altos mandos, las que fueron severamente castigadas durante los gobiernos democráticos que lo reemplazaron. La derrota por Ecuador en la guerra del Cenepa a inicios de 1995 ha sido considerada un efecto de este deterioro institucional.

En este contexto el gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006) convocó, en marzo de 2002, al Acuerdo Nacional, instancia integrada, entre otros, por siete partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil incluyendo las iglesias católica y evangélica, y organizaciones de trabajadores y empresarios, con el propósito de generar un consenso en materia de los marcos institucionales para el desarrollo democrático del país.

Utilizando el vago concepto de seguridad nacional, el Acuerdo en su capítulo respectivo estableció que:

el Estado: (a) fomentará la participación activa de toda la sociedad en su conjunto, en el logro de objetivos de la política de seguridad nacional; (b) garantizará la plena operatividad de las Fuerzas Armadas orientadas a la disuasión, defensa y prevención de conflictos, así como al mantenimiento de la paz; (c) impulsará la enseñanza de los conceptos básicos de la seguridad nacional en todos los niveles del sistema educativo nacional; (d) fomentará la participación activa en la protección de la Antártida, el medio ambiente, el desarrollo de la Amazonia y la integración nacional; y (e) mantendrá una estrecha coordinación entre el sistema de defensa nacional y la política exterior para la definición y defensa de los intereses permanentes del Estado.

Por su parte, la ley del Ministerio de Defensa (noviembre 2002) le dio a este competencias, además de las militares, para participar en el desarrollo económico y social del país. Si bien las FF.AA. y la PNP no son deliberantes y formalmente están subordinadas al poder constitucional, el jefe del Comando Conjunto de las FF.AA. participa en el Sistema de Seguridad y Defensa Nacional –presidido por el presidente de la República– el que está integrado por el Consejo de Seguridad Nacional; el Sistema de Inteligencia Nacional; el Sistema Nacional de Defensa Civil; los ministerios, organismos públicos y gobiernos regionales. En esta capacidad, las FF.AA. pueden participar en amplios ámbitos políticos, económicos y sociales no castrenses.

Así, ampliando los roles no profesionales, el Reglamento de la ley del Ejército (artículo 4°) establece que “en el marco de sus competencias” el Ejército puede participar en la ejecución de las políticas de Estado en materia de desarrollo económico y social, defensa civil, ciencia y tecnología, objetos arqueológicos e históricos, asuntos antárticos, asuntos amazónicos y de protección del medio ambiente; objetivos y políticas para el desarrollo de los intereses nacionales; promover e impulsar la industria militar; dirigir y conducir los colegios militares en valores éticos y morales, de acuerdo al Ministerio de Educación, dado que la educación en materia de seguridad y defensa nacional es obligatoria en todos los niveles y modalidades del sistema educativo del Perú. Además de combatir actividades ilícitas. Como lo señala Gómez de la Torre, “la lista de funciones de las FF.AA. parece no tener cuando agotarse” (2018, p. 186).

Observamos entonces que aun cuando las FF.AA. son formalmente no deliberantes, su amplia extensión de roles las acerca ineluctablemente a la gestión de políticas públicas. Esto se ve proyectado al espacio político nacional especialmente en periodos de crisis cuando, en el marco de instituciones deslegitimadas, aparecen como la única institución capaz de darle estabilidad al sistema en su conjunto. De hecho, en Ayacucho, cuando se retiraron las bases militares en los distritos más afectados por el terrorismo, la población pidió que volvieran los militares y se reinstalara el Estado de emergencia.

Una vez más, el 30 de septiembre de 2019, en un contexto de gran debilidad y baja legitimidad de las instituciones estatales (32% gobierno; 15% Con-

greso; 25% poder judicial (Ipsos, diciembre 2019), las FF.AA. se apresuraron a dar el apoyo al presidente Vizcarra y la PNP impidió el paso de los parlamentarios al Congreso. De acuerdo a la Constitución (artículo 98), el presidente está obligado a poner a disposición del Congreso los efectivos de las FF.AA. y de la PN que demande el presidente del Congreso, y estas no pueden ingresar en el recinto del Congreso sin la autorización de su propio presidente. El cierre del paso realizado contravendría por defecto tal provisión.

Es importante notar que los pronunciamientos castrense y policial del año pasado se realizaron la misma noche de la decisión presidencial, sin esperar el fallo del Tribunal Constitucional, el que recién el 15 de enero de 2020, con cuatro votos a favor y tres en contra, declaró infundada la demanda competencial sobre el cierre del Congreso. A fines de marzo, se eximió a los militares de responsabilidad penal durante la cuarentena. De esta forma, las instituciones armadas y policiales siguieron dándole continuidad al Estado pretoriano en el Perú. La incorporación de tres ministros militares al gabinete de Vizcarra, incluyendo al primer ministro, continuó con esta función (agosto, 2020). Sin embargo, a cinco meses de las elecciones generales la oposición al presidente Vizcarra finalmente logró destituirlo.

Un Estado semisoberano: Colombia

El actual orden constitucional colombiano (1991) ha resistido décadas de violencia interna, pero al mismo tiempo ha sido incapaz de proyectar el poder soberano del Estado en todo su territorio, a pesar de unas FF.AA. concentradas en el orden interno.

Desde los años sesenta Colombia ha sufrido una permanente confrontación armada y violaciones masivas a los derechos humanos con un desolador saldo de muertes, desapariciones, secuestros y violencia sexual a manos de paramilitares, guerrillas y agentes del Estado, resultando en millones de desplazados por el conflicto.

Esta permanente debilidad política y militar del Estado colombiano para lograr la paz fue caracterizada por Paul Oquist (1978) como “el derrumbe del Estado”, proceso generado en los años cuarenta y cincuenta (siglo XX), pro-

ducto de la captura partidaria del Estado por las facciones políticas enfrentadas, con la consiguiente pérdida de legitimidad de sus instituciones (Congreso, Presidencia, judicatura, sistema electoral) y ausencia física y militar en sus territorios. Este “derrumbe” continuado se ha expresado en una “secular incapacidad de establecer un pacto de gobernabilidad legítimo que se exprese en una relación de poder estable como Estado” (Montaña y Criado, 2001, p. 81).

Últimamente esta incapacidad se volvió a expresar cuando se trató de legitimar socialmente el Acuerdo de paz (2016). Si bien una mayoría sustantiva apoyaba la democracia (Latinobarómetro), en el plebiscito de ratificación del Acuerdo la abstención fue del 63% y el rechazo del 50%, razón por la cual hubo de modificarse el procedimiento y legitimarlo vía Congreso.

Eduardo Pizarro establece que en vez de hablar de una “soberanía escindida”, en Colombia existirían “unos ‘proto-estados’, es decir, de intentos de crear gérmenes de contra-estados locales” (2002, p. 171). Así, el “derrumbe” o incapacidad de gobernabilidad ha derivado en la existencia de un Estado semisoberano –con más territorio que Estado– que difícilmente puede proyectar y hacer efectiva su soberanía sobre todo su espacio nacional constituido, además, por seis regiones de difícil intercomunicación terrestre.

A lo anterior se suma el limitado poder presidencial sobre las FF.AA. Si bien la Constitución de 1991 le da al presidente el rol de comandante Supremo de las Fuerzas Armadas de la República (artículo 189, 3º), el Senado debe “aprobar o improbar los ascensos militares que confiera el Gobierno, desde oficiales generales y oficiales de insignia de la fuerza pública”. A esta tensión institucional se ha sumado la indolencia civil originada en 1957 cuando el presidente Alberto Lleras Camargo (1958-1962) reconoció a los militares un grado de autonomía en sus asuntos internos (Illera y Ruiz, 2018, p. 512). Recién en 1968 se convirtió en ley el “Estatuto de la política de defensa nacional” de 1965, creándose el Ministerio de Defensa. En 1978, por medio del “Estatuto de seguridad” se permitió que la justicia militar procesara civiles, medida que se revirtió en 1997. Los primeros intentos de un proceso de paz durante el gobierno de Belisario Betancur (1982-1986) fueron rechazados por los militares y solo en 1991 se nombró el primer ministro de Defensa civil.

En todo este periodo la élite gobernante nunca desarrolló una política de defensa, dejando a las FF.AA. expuestas a alianzas con estructuras locales de poder que desde los sesenta a los noventa permitió una amplia corrupción en las filas con la consecuente desprofesionalización castrense, un aumento de las fuerzas paramilitares y un incremento del poder militar de las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) en los noventa (Isacson, 2009, p. 169 *et passim*).

Esta ausencia estatal en la defensa nacional tuvo un cambio radical con la urgencia de los Estados Unidos, de impedir el narcotráfico hacia su territorio. Durante el gobierno del presidente Andrés Pastrana (1998-2002) el Plan Colombia –aprobado en Estados Unidos el 13 de julio de 2000– fortaleció la acción conjunta de las FF.AA. y la Policía Nacional en la lucha antinarcoóticos, componente principal del Plan, a la vez que modernizó las FF.AA. en su accionar interno. El rol policial de estas se profundizó al crearse el Teatro de Operaciones, en el cual el presidente podía delegar el mando en el comandante que asumía el control operacional, quedando los alcaldes y gobernadores sometidos a su autoridad. Un año después (agosto de 2001) se definió y conformó el Sistema de Seguridad y Defensa Nacional y el Consejo Superior de Seguridad y Defensa Nacional. En esta ley (ley 684, 13.08. 2001) se define la seguridad nacional como el “uso de la fuerza, mantenimiento de niveles aceptables de convivencia pacífica y seguridad ciudadana, y la vigencia de un orden justo, basado en la promoción de la prosperidad general”. El Sistema quedó conformado por siete civiles, cinco uniformados y el poderoso Departamento Administrativo de Seguridad (DAS). En este sistema el ministro del Interior podía convocar consejos regionales, departamentales, distritales, metropolitanos y municipales de seguridad y defensa, militarizando potencialmente todos los niveles subnacionales.

Los problemas que enfrentaba la soberanía estatal a comienzos de los 2000 se reconocían en la “Política de defensa y seguridad democrática” (2003) del presidente Álvaro Uribe (2002-2010). Su objetivo general era:

reforzar y garantizar el Estado de derecho en todo el territorio, mediante el fortalecimiento de la autoridad democrática: del libre ejercicio de la autori-

dad de las instituciones, del imperio de la ley y de la participación activa de los ciudadanos en los asuntos de interés común.

Iniciadas las conversaciones que más adelante culminarían en el Acuerdo de paz, a esa directriz le siguió la “Política de consolidación de la seguridad democrática” (2007) en la que se establecía que:

el Estado deberá pasar de la etapa de control territorial a una de consolidación del control del territorio. El fortalecimiento del Estado de derecho y la protección de la población constituirán el eje fundamental de este esfuerzo [...] La victoria en este esfuerzo estará ligada al concepto de irreversibilidad (2007, pp. 31-32).

Con todo, en 2010 aún operaban seis bandas criminales en ciento cincuenta y nueve municipios, por lo que en 2011 se formuló la “Política integral de seguridad y defensa para la prosperidad” del presidente Juan Manuel Santos (2010-2018). En ella se establece que:

hay que reconocer que aún existen zonas del territorio nacional donde no se ha consolidado el Estado de Derecho y por consiguiente persiste la influencia de los grupos al margen de la ley –Grupos Armados al Margen de la Ley (GAML)– y las Bandas Criminales (Bacrim).

Igualmente, afirmaba la existencia de otras zonas carentes de adecuada presencia estatal (Ministerio de Defensa, 2011, pp. 26).

Al cabo de seis años de negociaciones entre el gobierno del presidente Juan Manuel Santos y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) se firmó el “Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera” (24.11. 2016). Pero la violencia posconflicto ha seguido su curso: 442 personas que lideraban procesos comunitarios o defendían los derechos humanos y 169 antiguos combatientes habían sido asesinadas entre la firma del Acuerdo y junio de 2020. Por su parte, las negociaciones entre el gobierno del presidente Iván Duque (2018-2022) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN) no han prosperado.

A pesar de la existencia de irreductibles núcleos guerrilleros, de la persistencia del ELN en varias zonas del país y de la acción paramilitar, la confrontación militar se ha visto reducida, y las FF.AA. comienzan a perfilar escenarios posconflicto sin abandonar la tarea inacabada de control del territorio. Así, para la reprofesionalización castrense se creó el Comando de Transformación Ejército del Futuro,

encargado de la transformación del Ejército en tres fases: 2014-2018, consolidación del Ejército y apoyo al proceso de paz; 2018-2022, fortalecer capacidades por áreas de operación; y 2023-2030, consolidar un Ejército multimisión que abarque desde el mantenimiento del orden interno, hasta la participación en misiones internacionales y diferentes temas relevantes para la agenda mundial como temas ambientales y atención a desastres. [...] será importante la línea de defensa nacional, la cual se centra en las amenazas externas (Pastrana y Vera, 2018, pp. 60-61).

En la medida que estos cambios significan una reducción del tamaño, capacidad, recursos, estabilidad laboral y beneficios, tales modificaciones no han sido del beneplácito de la Fuerza Militar (Pastrana y Vera, 2018, p. 54). Actualmente, el “Plan estratégico de consolidación y estabilización victoria”, de la mano con el “Plan estratégico de modernización de las Fuerzas Armadas” previsto para el 2030, aspiran a finiquitar “el control institucional del territorio, al cual se llega con la acción unificada del Estado y el fortalecimiento de la gobernabilidad” (*Diálogo. Revista Militar Digital*, 2017). Este proceso de construcción del Estado es visto como prerequisite para la construcción de la paz (Vera, Prieto y Garzón, 2019).

La incapacidad del Estado colombiano de proyectar su poder soberano sobre su propio territorio y la consecuente confusión de roles castrenses y policiales muestran la imposibilidad de estabilizar un orden institucional principalmente basado en la fuerza militar.

CONCLUSIÓN¹

El Estado democrático republicano en América Latina no ha podido institucionalizarse apropiadamente por el posicionamiento disfuncional del monopolio de la fuerza en su sala de máquinas constitucional.

Esto ha sido producto de la débil legitimidad de las instituciones estatales, de las funciones contradictorias de las instituciones castrenses y de las incongruentes políticas gubernamentales. Con estas tres dimensiones hemos caracterizado los cinco tipos de Estado existentes en la región. Otros casos latinoamericanos pueden asimilarse a uno de estos. Por ejemplo, México (Benítez, 2018) compartiría las dificultades para proyectar su poder soberano en todo su territorio; el pretorianismo es observable en Bolivia, Honduras y El Salvador (Verdes-Montenegro, 2020); la corporativización en Ecuador; el control del Estado en Cuba y Venezuela (Calatrava, 2020); y la presión por policializar a las FF.AA. en Uruguay y Paraguay.

Los tipos de Estado antes reseñados, y sus deformidades, muestran la mala salud de la democracia republicana en América Latina. La debilidad de sus principios, normas, reglas, y procedimientos de toma de decisión, erosionan la legitimidad del monopolio y uso de la fuerza por el Estado. Esta legitimidad es fundamental, en el caso de las FF.AA., para justificar racional y políticamente esta profesión y sus funciones, y para asignar los recursos fiscales necesarios para la realización de sus tareas. En el caso de las policías, esta legitimidad es directamente proporcional para la mantención no militarizada del orden interno.

La respuesta a estos desafíos implicará una modificación de aquellas normas constitucionales y legales que impiden el monopolio efectivo de la

1 Agradezco los valiosos aportes sobre los casos nacionales de Roberto Saba (Argentina); Mireya Dávila (Chile); Marco Cepik (Brasil); Cecilia Blondet y Ernesto de la Jara (Perú); y Pilar Gaitán y Mariano Aguirre (Colombia), quienes no tienen responsabilidad alguna en el análisis del autor.

fuerza por el Estado y sus representantes democráticos, así como generar instituciones políticas sólidas y estables que permitan solucionar conflictos internos sin necesidad de recurrir a la fuerza militar.

Parte importante en esta tarea es insertar institucionalmente la función castrense de manera correspondiente con el objetivo democratizador. Esto significará crear las capacidades políticas para que desde el ejecutivo y el Congreso se establezcan los objetivos, fines y medios del uso de la fuerza en el marco de la proyección estratégica de cada país. Solo de esta forma las capacidades profesionales de las FF.AA. podrán ser puestas eficientemente al servicio de la defensa nacional.

Las formas de Estado que hemos descrito muestran el efecto negativo que estas tienen sobre la profundización democrática en la región. La estabilidad política futura dependerá de la constitución de un Estado democráticamente legitimado, de unas FF.AA. profesionalmente centradas en la defensa nacional, y de gobiernos responsablemente capaces de darle viabilidad y estabilidad a esta nueva configuración institucional. La tarea es compleja, el cómo más aún.

La retirada relativa: la cada vez más errática política exterior de los Estados Unidos y las relaciones cívico-militares en América Latina

ADAM ISACSON

Las políticas, las palabras y las acciones del gobierno de Estados Unidos todavía tienen un impacto importante en las relaciones cívico-militares en América Latina. Sin embargo, durante la década de 2010, ese impacto disminuyó. Los representantes de las administraciones de Barack Obama (2009-2017) y Donald Trump (2017-2021) en la región ya no tenían un imperativo de seguridad resonante para sus contrapartes uniformadas en la región: la doctrina de seguridad nacional de la guerra fría inexistente, una guerra contra las drogas disminuida, una guerra contra el terrorismo desvanecida y un interés mucho menor en conceptos como la seguridad multidimensional, la estabilización, la seguridad humana o la contrainsurgencia. En lugar de ello, hubo una especie de retroceso.

La región también recibió mensajes mezclados y confusos de un gobierno estadounidense en plena agitación. “La era de la doctrina Monroe ha terminado”, dijo el secretario de Estado de Barack Obama, John Kerry, a la Organización de los Estados Americanos (OEA) en 2013 (Kerry, 2013). Cinco años y medio después, el asesor de seguridad nacional de Donald Trump, John Bolton, proclamaría “con orgullo para que todos escuchen” que “la doctrina Monroe está vivita y coleando” (Bolton, 2019).

UNA RESACA DE LOS AÑOS 2000

La política de seguridad de Estados Unidos hacia América Latina durante la última década se puede entender como una especie de resaca de los frenéticos años 2000. Los temas de la primera década del siglo continuaron presentes en la relación. La “guerra contra el terrorismo” y la lucha contra el “extremismo violento”, que nunca encajaban bien en América Latina, fueron eclipsados gradualmente como los principales escenarios de amenazas a la seguridad que guiaban la política, siendo sustituidos por el aumento continuo y el afianzamiento del crimen organizado. Mientras tanto, el auge de los precios de los productos básicos durante la década de 2000 se vino abajo en la de 2010, agotando las arcas públicas y expulsando a los gobiernos de izquierda de sus cargos. El auge de los dirigentes personalistas o populistas en el decenio de 2000 continuó y se expandió más allá de la izquierda política, ya que los aspirantes autoritarios se aferraron al poder y, con éxito variable, politizaron las Fuerzas Armadas.

En el periodo inmediatamente posterior a la guerra fría, la era de la democratización de la “tercera ola”, hubo importantes avances en el control civil de las Fuerzas Armadas. En el primer decenio del siglo XXI se observó que esos progresos comenzaron a debilitarse, y las administraciones de George W. Bush (2001-2009) y los primeros años de Obama desempeñaron a menudo un papel poco constructivo cuando los civiles cedieron terreno clave a las Fuerzas Armadas.

El aumento de la asistencia de Estados Unidos para asuntos de seguridad después del 11 de septiembre se basaba en una visión de los “terroristas” –agentes no estatales que podrían operar como individuos o pequeños grupos mezclados con la población– como el adversario más urgente que requería una respuesta militar. Gran parte de la asistencia y el entrenamiento se destinó a ayudar a las Fuerzas Armadas a enfrentarse a este atomizado enemigo interno. Ese enfoque de atención hacia el “enemigo interno” pasó rápidamente de los grupos incluidos en la lista de organizaciones terroristas extranjeras del Departamento de Estado a los carteles, las bandas y las insurgencias.

En Colombia y México, las administraciones de Clinton (1993-2001) y Bush aportaron grandes paquetes de ayuda que apoyaron la construcción de las capacidades de los militares para luchar contra adversarios internos como las guerrillas y los traficantes de drogas. El Plan Colombia proporcionó a las fuerzas de seguridad de ese país más de 5.200 millones de dólares en asistencia entre 2000 y 2009. Esta ayuda contribuyó a debilitar a las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) y, posteriormente, a reducir los cultivos de coca. Sin embargo, no tuvo éxito en el establecimiento de una presencia estatal en territorios rurales largamente abandonados, en la lucha contra la delincuencia organizada ni en el logro de resultados contra la producción de cocaína que pudieran durar mucho, después de una modesta reducción de la erradicación forzosa. El Plan aportó mejoras en la profesionalización de los militares colombianos, pero trajo consigo también los “falsos positivos” –el peor caso de abuso de los derechos humanos en el que se vio envuelta una fuerza militar y, medido por el número de muertos, en lo que va del siglo en cualquier parte de la región– y no logró reducir el tóxico fenómeno del paramilitarismo.

En México, el paquete de ayuda de la Iniciativa Mérida comenzó con una explosión de entregas de equipo militar y capacitación –alrededor de 1.400 millones de dólares entre 2008 y 2010– que acompañó el fuerte aumento en el papel de las Fuerzas Armadas en la lucha contra la delincuencia interna durante el gobierno de Felipe Calderón (2006-2012) (Security Assistance Monitor, 2020c). En años posteriores, este paquete de ayuda se reduciría y pasaría a ser un apoyo más amplio con un gran componente de reforma policial y judicial. Pero la escalada del gobierno de Calderón en la lucha contra los carteles fracasó. Capturó o mató a algunos de los principales criminales, pero no logró reducir la oferta de drogas y empeoró las rivalidades violentas mientras consolidaba el papel de los militares en una misión de policía interna para la que no estaban preparados. Los homicidios y los crímenes violentos siguen aumentando.

En América Central, la administración Bush prestó un apoyo modesto pero importante a las unidades militares que llevan a cabo las estrategias gubernamentales de “mano dura” contra las pandillas, lo que culminó en la

Iniciativa de Seguridad Regional de América Central (CARSI: Central America Regional Security Initiative) de 2008, con un componente de reforma policial más amplio (Meyer y Seelke, 2015, pp. 15-21). Mientras que la mayor parte de la ayuda en materia de seguridad se destinó a las fuerzas policiales, las unidades militares especializadas en la lucha contra las pandillas y las drogas adquirieron capacidades letales y de inteligencia. El esfuerzo antipandillas resultante demostró ser útil para encarcelar a muchos miembros de las pandillas, lo que creó nuevos retos en los centros penitenciarios, pero las pandillas siguen siendo fuertes y los grupos de “transportistas” más ricos de delincuencia organizada –los clanes de Guatemala, los Cachiros de Honduras, el cartel de Taxis de El Salvador y sus sucesores– siguen teniendo poder político y económico.

Durante la década de 1990 la administración Clinton, por medio del secretario de Defensa William Perry y el Comando Sur, declaró su interés en ayudar a las democracias emergentes de América Latina a mejorar el control civil de las Fuerzas Armadas. Hizo hincapié en ayudar a los líderes civiles de la región a adquirir más conocimientos en asuntos de defensa, generalmente percibidos como débiles. El manejo civil de la seguridad se convirtió en un aspecto clave en las cumbres ministeriales de defensa que comenzaron en 1995, y fue la misión central del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa (CHDS: Center for Hemispheric Defense Studies) fundado en 1997 por el Departamento de Defensa Clinton-Perry. Sin embargo, durante la década de 2000, en el clima posterior al 11 de septiembre, la lucha contra el terrorismo se convirtió en el asunto predominante del plan de estudios del CHDS. Temas como el manejo del presupuesto de defensa, la administración de recursos, la doctrina, la planificación y los derechos humanos permanecían, pero perdieron importancia allí y en otros programas de educación de Estados Unidos.

La agitada década de los 2000 terminó con la respuesta vacilante de la nueva administración Obama al golpe de Estado de junio de 2009 en Honduras, llevado a cabo por los militares, si no dirigido por ellos. Al levantar la presión inicial y acordar el apoyo a nuevas elecciones en condiciones que favorecieron fuertemente a los golpistas, la administración sentó un precedente desafortunado. Incluso en un Estado en el que la influencia de Estados

Unidos ha sido históricamente inmensa, no hubo ninguna consecuencia grave para el retorno a la práctica de guerra fría de involucrar a los militares en la remoción violenta de un gobierno elegido.

El legado de la respuesta de Estados Unidos al golpe de Honduras se cernía sobre la región al comenzar la década de 2010. Esto alimentó la sensación de que, incluso después de veinte años de retórica halagüeña sobre la democracia y la promoción de la Carta Democrática de la Organización de los Estados Americanos (OEA), Estados Unidos solo llegaría hasta cierto punto en su defensa de las formas institucionales de la democracia, si tuvieran mejores relaciones con los golpistas de la oposición que con el presidente derrocado. La experiencia demostró también que las élites, alineadas con los altos mandos militares, podían neutralizar cualquier oposición estadounidense haciendo un esfuerzo de lobby relativamente barato, cultivando sus relaciones con los pugnaces líderes conservadores en Washington.

LA DÉCADA DE 2010: DETERIORO GRADUAL Y LUEGO AGITACIÓN EN LAS RELACIONES CÍVICO-MILITARES

Así fue como Estados Unidos entró en el decenio de 2010, un decenio en el que los mensajes de Washington fueron confusos mientras que las relaciones entre civiles y militares de la región seguían estables en gran medida, aunque se deterioraban gradualmente, hasta un último periodo en el que dieron un salto atrás en medio de crecientes conflictos.

Entre 2010 y aproximadamente 2018, los gobiernos y partidos gobernantes de izquierda sufrieron una derrota electoral, o fueron expulsados, en Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador y Paraguay. La fuerte caída de los precios de los productos básicos, resultado de la disminución de la demanda china, supuso un golpe para los presupuestos militares; los rumores a principios de la década de una posible “nueva carrera armamentista” en América Latina se desvanecieron al reducirse los gastos nacionales (The Brookings Institution, 2010). Organizaciones como la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) aportaron niveles de coordinación e integración sin precedentes, y el Consejo

de Defensa Sudamericano de la Unasur tuvo un momento breve pero esperanzador para la gestión civil coordinada de la política de defensa sin la mediación de Estados Unidos. Estas estructuras, sin embargo, no sobrevivieron a los cambios de gobierno y a los recortes presupuestales. Las estrategias antipandillas –un pacto no oficial en El Salvador, la formación de una fuerza de policía militar (PMOP) en Honduras, un ambicioso programa de pacificación de *favelas* en Brasil– no lograron debilitar a las pandillas, mientras que varios países rompieron sus anteriores récords de tasas de homicidio.

En casi todas partes, las encuestas (como las series LAPOP y Latinobarómetro) mostraron que la confianza y la aprobación de la población hacia las Fuerzas Armadas aumentaban o al menos se mantenían estables, mientras que disminuían en relación con la mayoría de las instituciones civiles –e incluso la propia democracia–. La ira popular contra la corrupción alimentó esta desaprobación de los civiles en medio de escándalos históricos, incluso cuando en América Central organismos anticorrupción como la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) patrocinada por la ONU, y la Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (MACCIH), patrocinada por la OEA, lograron importantes avances en la rendición de cuentas de élites antes intocables.

La gran confianza en las fuerzas militares en medio de la violencia criminal creciente llevó a los líderes electos a llamar a las Fuerzas Armadas a las calles para que desempeñaran funciones policiales como nunca antes. A finales de 2015, una publicación del Comando Sur de Estados Unidos reveló que veintitrés de los treinta y un países en el área de responsabilidad del Comando, “han ordenado a sus Fuerzas Armadas apoyar a los organismos encargados de hacer cumplir la ley, incluso en la lucha contra la delincuencia organizada transnacional” (Bresnahan, 2015).

A finales de 2018 y principios de 2019, la “resaca” de la década de 2000 fue absorbida por nuevos trastornos. Muchos ejércitos estaban regresando no solo al ámbito policial, sino también a la esfera política, por lo general a instancias de los líderes civiles. El ejército guatemalteco se prestó, bajo el liderazgo del presidente Jimmy Morales (2016-2020), para la reacción de las élites corruptas contra la CICIG, cuyo mandato fue terminado en 2019. Los

presidentes civiles de Chile, Ecuador, Honduras, Perú y Venezuela posaron rodeados de generales de alto rango en fotos hechas para los medios sociales, mientras tomaban medidas enérgicas contra las crecientes protestas políticas. El alto mando sugirió que el presidente boliviano dimitiera en medio de un disputado recuento de reelección. El nuevo presidente de México creó una Guardia Nacional para mantener el orden interno, dirigida por un general recientemente retirado y compuesta, al menos al principio, por decenas de miles de soldados. Colombia envió tropas para imponer un toque de queda en Bogotá en medio de las protestas, por primera vez en décadas.

LA ASISTENCIA MILITAR DE ESTADOS UNIDOS DURANTE LA DÉCADA DE 2010

El gobierno de Estados Unidos no desempeñó un papel determinante en este periodo de deterioro gradual seguido de turbulencias. En algunos casos, fue notable por su ausencia. La década de 2010 fue una década de notable reducción, aunque ciertamente no se acercó a la retirada, de la influencia militar de Estados Unidos en el hemisferio.

Al principio de la década, parecía que la huella de Estados Unidos estaba a punto de crecer. A mediados de 2008, el Comando Sur anunció abruptamente la reactivación de la 4ª Flota como un nuevo componente naval para operar en el Caribe y en aguas internacionales de América Central y del Sur. En octubre de 2009, funcionarios estadounidenses y colombianos firmaron un acuerdo que permitía al personal militar estadounidense utilizar varias bases en territorio colombiano. Ninguno de los dos anuncios fue muy importante durante la década. La “Flota” terminó siendo más bien un marcador de posición para las embarcaciones que podían ser prestadas periódicamente, pero durante la mayor parte de la década casi no tuvo embarcaciones propias. Y la Corte Constitucional de Colombia anuló el acuerdo de las bases en agosto de 2010, poco después de la toma de posesión del presidente Juan Manuel Santos (2010-2018). Ambas medidas plantearon preguntas sobre las relaciones cívico-militares en la gestión de la política exterior de Estados Unidos en América Latina: en ambos casos, los anuncios procedían de personal militar o de defensa, mientras que los diplomáticos parecían distantes del proceso. Más tarde en la década, una racha de actividad del Departamento de Seguri-

dad Nacional en los esfuerzos de contramigración también sería notable por la ausencia de los diplomáticos.

A pesar de estos pasos iniciales, la huella de Estados Unidos terminó reduciéndose durante la década. Una medida clave de esto son los programas de asistencia militar. De acuerdo con la base de datos del *Monitor de Asistencia de Seguridad* (ajustada con las estimaciones de asistencia al presupuesto de defensa de 2019 y 2020), la ayuda militar y policial de Estados Unidos a América Latina ascendió a un total de 13.500 millones de dólares entre 2000 y 2009, y a 9.300 millones de dólares entre 2010 y 2019, incluso sin ajustar por la inflación (Security Assistance Monitor, 2020b). Las administraciones de Obama y Trump registraron una caída de aproximadamente un tercio de década a década en la ayuda estadounidense a las fuerzas uniformadas de América Latina. La asistencia militar ha caído, en dólares ajustados a la inflación, a niveles no vistos desde el comienzo de la guerra fría, probablemente desde la administración Carter (1977-1981).

Buena parte de esto se debe a la reducción de los grandes paquetes de ayuda “de marca” de los años 2000, el Plan Colombia y la Iniciativa Mérida. Las administraciones de Obama y Trump no hicieron esfuerzos de asistencia militar a esa escala. También se debe a la severa crisis fiscal con la que el gobierno de Estados Unidos comenzó la década: la crisis financiera de 2008 significó bajos ingresos fiscales, altos déficits y necesidades internas urgentes, restringiendo el crecimiento del presupuesto de asistencia extranjera. Los altos precios de los productos básicos permitieron a la mayor parte de la región sobrellevar la recesión con relativa prosperidad, sustituyendo fácilmente las reducciones en los envíos de equipos y capacitación desde Washington. Hasta que los precios de los productos básicos se hundieron a mediados de la década, la asistencia de Estados Unidos se volvió menos importante en relación con los presupuestos de defensa nacional.

La administración Obama no retiró toda la ayuda a América Latina, solo la militar y policial. La región vio tres grandes paquetes de ayuda de Estados Unidos durante la era de Obama, pero favorecieron las prioridades humanitarias, de desarrollo y de creación de instituciones civiles. La asistencia

humanitaria a gran escala fue a Haití después del terremoto de 2010. Cerca de 2.100 millones de dólares en asistencia se destinaron a América Central tras una ola de niños centroamericanos migrantes no acompañados en 2014; al tratar de abordar las “causas estructurales” de la migración, la mayoría de la ayuda no era militar y su componente de seguridad hacía hincapié en gran medida en las capacidades de la policía civil y la justicia. En 2016, su último año, la administración Obama, que apoyó las conversaciones de paz del gobierno de Santos con las guerrillas de las FARC, ideó el llamado paquete “Paz Colombia”, en el que la asistencia no militar igualó o superó por primera vez la ayuda militar y policial; estas proporciones persisten en la década de 2020.

En toda la región, la ayuda militar y policial para la lucha contra la droga siguió siendo sólida, aunque se redujo ligeramente. (El suministro de cocaína, opioides y metanfetamina también se mantuvo estable, aunque el tráfico ilícito de cannabis disminuyó a medida que varios estados de Estados Unidos legalizaron la producción interna). La ayuda para la guerra contra las drogas pasó a centrarse más en unidades militares y policiales especializadas dedicadas a la erradicación, la interceptación y la localización y eliminación de objetivos de “alto valor” de los carteles. Especialmente cuando desempeñaban funciones de inteligencia o investigación, los miembros de estas unidades receptoras normalmente tenían que someterse a una “investigación de antecedentes”, a polígrafos y otras indagaciones invasivas en la vida privada de sus miembros, a fin de reducir al mínimo la probabilidad de su penetración por la delincuencia organizada.

Las unidades que recibían la mayor parte de la financiación antidrogas de los Departamentos de Estado y de Defensa solían ser consideradas de élite y a menudo se las mantenía separadas del resto de sus instituciones. Entre ellas figuraban las Unidades Especiales de Investigación de la policía que tenían acceso a las bases de datos de la DEA en varios países; las unidades de las Fuerzas Navales Especiales en el Triángulo Norte de América Central; una serie de Fuerzas de Tareas Interinstitucionales militares y policiales que operaban a lo largo de las fronteras de Guatemala; estructuras antipandillas como los Tigres en la policía de Honduras o los comandos Hacha y Zeus del ejército salvadoreño; y varios cuerpos militares y policiales de élite en Colombia: la

Brigada Antinarcoóticos del Ejército, la Dirección Antinarcoóticos de la Policía, las divisiones de inteligencia militar y policial, y otros.

La experiencia con estas unidades investigadas fue irregular. En México, donde el director de la SIU fue sometido a menos investigaciones, la unidad filtró la inteligencia de la DEA al cartel de los Zetas, provocando una masacre en 2011 de docenas, posiblemente cientos, de civiles en Allende, Coahuila (Thompson, 2017). Una unidad de élite que trabajaba con un “equipo FAST” de la DEA disparó desde un helicóptero sobre un barco cargado de civiles en Ahuás, Honduras, en 2012, matando a cuatro personas, entre ellas dos mujeres embarazadas y un niño (Department of State Inspector-General and Department of Justice Inspector General, 2017). Los vehículos donados a las Fuerzas de Tarea Interinstitucionales de Guatemala para la seguridad fronteriza aparecieron en el centro de la Ciudad de Guatemala el 31 de agosto de 2018, estacionándose amenazadoramente fuera de la sede de la CICIG y de la Embajada de Estados Unidos cuando el presidente Jimmy Morales anunció su intención de cerrar el organismo anticorrupción de la ONU (Isacson, 2018). En Colombia, las unidades de inteligencia militar apoyadas por Estados Unidos pasaron el año 2019 elaborando expedientes, espionando y en algunos casos amenazando a periodistas, jueces, defensores de los derechos humanos e incluso denunciadores dentro del cuerpo de oficiales (Isacson, 2020).

Colombia, donde la misión antidrogas se superponía con conflictos armados activos, vio en la década de 2010 una asistencia militar y policial antidrogas más generosa por parte de Estados Unidos que otros países, que iba mucho más allá de las pequeñas unidades investigadas. La ayuda se destinó a docenas de organismos militares y policiales para erradicar e interceptar la coca, recopilar información de inteligencia o combatir de alguna otra manera a las guerrillas, los paramilitares y el crimen organizado. Estos iban desde los comandos Jungla de la Policía hasta las brigadas móviles del Ejército y los entrenadores que ofrecían instrucción a miles de soldados y policías en México y América Central. Sin embargo, un proceso de “colombianización” que comenzó a fines del decenio de 2000 traspasó responsabilidades a las fuerzas colombianas para que Estados Unidos no tuviera que seguir prestando a perpetuidad los niveles de asistencia del Plan Colombia, lo que trajo consigo

reducciones constantes de la ayuda militar y policial. Esa ayuda se redujo de más de 600 millones de dólares anuales en 2003-2007 a menos de 250 millones de dólares anuales en 2012-2018.

A principios de la década se vio el interés de Estados Unidos en la “estabilización”, la “pacificación” y otros nombres dados al esfuerzo por ayudar a una nación socia a establecer una presencia estatal en territorios abandonados y sin gobierno. El gobierno estadounidense invirtió entre 500 y 1.000 millones de dólares en el Plan nacional de consolidación territorial del gobierno colombiano, que pretendía introducir la seguridad y la presencia del Estado en varios municipios conflictivos (Isacson, 2012). También ayudó al gobierno de Calderón a construir la Policía Federal y el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) de México. El paquete de ayuda de la Iniciativa de Seguridad Regional para América Central (CARSI) se centró en gran medida en la policía comunitaria y la prevención de la violencia de base en los barrios urbanos desatendidos. Los funcionarios estadounidenses mostraron un gran interés en el Programa de pacificación de las *favelas* de Brasil, aunque los gobiernos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) y Dilma Rousseff (2011-2016) no solicitaron ayuda. Sin embargo, estos programas tendieron a desaparecer después de las sucesiones presidenciales. El CARSI fue reabastecido después de la ola de niños y familias migrantes centroamericanos en 2014, pero los esfuerzos en Brasil, Colombia y México se desvanecieron. Mientras tanto, durante la década de 2010, el ejército de Estados Unidos se alejó del interés de la era de Petraeus por construir presencia estatal (normalmente llamada operaciones de contrainsurgencia o de estabilidad) en Afganistán y en otros lugares, en favor de una huella más reducida.

La retirada militar relativa de Estados Unidos de los años 2010 fue más allá de las subvenciones de asistencia. El Comando Sur también vio reducidas sus capacidades. La ley de control presupuestal de 2011, aprobada mientras la economía estadounidense se recuperaba lentamente de la crisis financiera de 2008, incluía la “*sequestration*”, un mecanismo complicado que desencadenaba recortes presupuestales automáticos si el Congreso no actuaba. El díscolo Congreso no logró evitar importantes recortes en los presupuestos proyectados del Departamento de Defensa, lo que obligó al Pentágono a

tomar decisiones dolorosas, y América Latina –una región menos relevante en la lucha contra el terrorismo y el ISIS o la competencia con Rusia, China e Irán– se quedó corta.

Como comando de menor prioridad, con poca actividad de grandes potencias rivales y sin grupos terroristas de alcance global, Southcom se vio obligado a trabajar con menos. Canceló los ejercicios y perdió activos aéreos y marítimos en favor de otros comandos geográficos. “En los últimos cinco años, tuvimos 25% de recortes en nuestro personal, 10% de reducción en nuestro programa de ejercicios, y un declive constante en los activos disponibles y las fuerzas necesarias para apoyar nuestra misión”, dijo el comandante del Comando Sur, el almirante Craig Faller a los senadores en enero de 2020 (Faller, 2020). “Hace diez años, si venías aquí, teníamos una división sobre Colombia. Una división de analistas trabajando Colombia”, dijo un oficial del Comando Sur al servicio de noticias McClatchy en 2020. “Ahora mismo tenemos solo dos analistas trabajando Colombia” (Copp, 2020). Durante unos años, el comando ni siquiera tuvo buques de guerra con los que patrullar la zona de tránsito de la cocaína –solo los activos de la Guardia Costera– (Tidd, 2017). Cada año, el comandante se presenta ante el Congreso y ofrece una estadística alarmante sobre la poca cocaína que el Comando puede interceptar. “Detectamos el 25 por ciento. Solo interceptamos el 9 por ciento”, dijo Faller en 2020 (U. S. Senate Armed Services Committee, 2020).

Las ventas de armas estadounidenses a la región también disminuyeron. Los datos del Departamento de Estado muestran que durante la última parte de la década de 2000 y principios de la de 2010, el país cayó al tercer lugar entre los vendedores de armas a América del Sur. Durante el auge de los precios de productos básicos de finales de la década de 2000 y principios de la de 2010, Venezuela y otros países hicieron grandes compras a Rusia y España. Francia vendió un submarino nuclear y varias embarcaciones más pequeñas al Brasil, que estaba creando capacidad naval para proteger el petróleo en alta mar. En Brasil, también, las revelaciones de Edward Snowden en 2013 sobre el alcance del espionaje estadounidense enfurecieron tanto a la presidenta Dilma Rousseff que canceló una venta prevista de hasta 7.000 millones de dólares en aviones de combate FA-18 fabricados en Estados Unidos

(Horch y Drew, 2013). Estados Unidos se mantuvo en el primer lugar en el mercado más pequeño de México y América Central, pero estas ventas, en su mayoría de vehículos terrestres y servicios de defensa, solo tuvieron un impacto marginal en los balances de sus corporaciones de defensa. Las ventas al gobierno de Calderón en México ayudaron a impulsar las ventas de armas de Estados Unidos en toda la región a casi 6.000 millones de dólares en 2012, pero cayeron a menos de 4.000 millones en 2016 (U. S. Department of State, 2019).

Incluso si en la década de 2010 el gobierno de Estados Unidos hubiera gastado un presupuesto mayor y mostrara mayor deseo de involucrarse con los ejércitos de la región, durante gran parte de la misma tenía menos países con los que asociarse. Al menos cinco de los estados que recibieron asistencia militar, compraron armas o participaron frecuentemente en ejercicios en los años noventa, cayeron a cero, o casi a cero, a principios de la década de 2010. Los gobiernos de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández (2007-2015) fueron reduciendo paulatinamente la cooperación en materia de defensa entre Estados Unidos y Argentina, relación que se rompió después de que las autoridades insistieran en la búsqueda de armas en un avión de la Fuerza Aérea de Estados Unidos mientras estaba en la pista durante una visita de entrenamiento de la policía (Barrionuevo, 2011). El gobierno de Evo Morales (2006-2019) expulsó en 2008 la mayor parte de la presencia antinarcóticos de Estados Unidos de Bolivia, junto con el embajador Phillip Goldberg. El ecuatoriano Rafael Correa (2007-2017) puso fin al acuerdo que daba acceso al personal estadounidense a un “lugar de seguridad cooperativa” en una base aérea en Manta, y terminó casi toda la agenda con la oficina de asuntos de narcóticos y aplicación de la ley del Departamento de Estado. Hugo Chávez (1999-2013) interrumpió la cooperación con el ejército estadounidense después del intento fallido de golpe de estado en 2002, y las sanciones de Estados Unidos impidieron casi todos los tipos de asistencia de defensa en la década de 2010. La ayuda a Nicaragua disminuyó, pero el gobierno de Daniel Ortega (2010-) continuó cooperando en los programas de interceptación de drogas por vía marítima hasta que su campaña de represión a la disidencia en 2018 hizo que la ayuda disminuyera casi a cero.

No todos los gobiernos de izquierda rechazaron la ayuda de Estados Unidos. Los gobiernos de Lula y Dilma en Brasil continuaron cooperando en la lucha contra los narcóticos, la industria aeroespacial y muchos intercambios militares. La ayuda a El Salvador no disminuyó durante dos gobiernos consecutivos del Frente Farabundo Martí por la Liberación Nacional (FMLN). El peruano Ollanta Humala (2011-2016), que se postuló como izquierdista pero gobernó como moderado, supervisó el aumento de la erradicación de la coca respaldada por Estados Unidos. Cantidades modestas de ayuda a Argentina volvieron con la presidencia de Mauricio Macri entre 2015 y 2019, y durante la presidencia de Lenín Moreno (2017-) Ecuador reinició programas, incluyendo el uso de una pista de aterrizaje por parte de los aviones de vigilancia antidrogas de Estados Unidos en las Islas Galápagos.

UN MAL AJUSTE CON LAS PRINCIPALES PRIORIDADES DE SEGURIDAD DE ESTADOS UNIDOS

Los recortes presupuestales son una razón importante por la que el gobierno de Estados Unidos permitió que su influencia militar disminuyera en América Latina durante la década de 2010. No obstante, Washington habría asignado más recursos si la región hubiera encajado mejor en las prioridades de seguridad de su “gran estrategia” global. Pero no fue así, no hubo un buen ajuste.

Las principales amenazas que el gobierno de Estados Unidos percibió en América Latina durante este periodo fueron en gran medida “resacas” de sus propias políticas: un enfoque punitivo del uso indebido de drogas en el ámbito nacional, con el fracaso de reducir la demanda interna mediante la ampliación del acceso al tratamiento, el aumento de los precios de las drogas ilícitas y la entrada de parte de la riqueza del crimen organizado en Estados Unidos gracias a la insuficiencia de los esfuerzos para combatir el blanqueo de dinero. Las políticas de inmigración restrictivas ofrecían incentivos a los contrabandistas de migrantes, mientras que años de deportaciones masivas de centroamericanos con antecedentes en pandillas exportaron el fenómeno de las pandillas a la región, empeorando las condiciones de seguridad hasta el punto de que cientos de miles de personas se vieron obligadas a huir a Esta-

dos Unidos. El fácil acceso a las armas en virtud de las leyes sobre armas en Estados Unidos permitió a los “traficantes hormiga” y a las redes de traficantes de armas inundar México y América Central con rifles de asalto y armas pequeñas y municiones.

Estas amenazas, sin embargo, no encabezaban la lista de lo que tenía en alerta a los encargados de planear asuntos de seguridad en Washington durante los años 2010. La “guerra contra el terrorismo” persistió en esa década, pasando de Al Qaeda a ISIS después de la muerte de Osama Bin Laden. Pero nunca permaneció vigente en el hemisferio occidental, fuera tal vez de Colombia, dado que carecía de grupos terroristas o extremistas religiosos o políticos violentos, especialmente aquellos con alcance global. La lucha contra ISIS apenas tuvo relevancia fuera de Trinidad y Tobago, unos doscientos cuarenta de cuyos ciudadanos emigraron al califato (Cottee, 2019). La región de la Triple Frontera, cerca de las cataratas del Iguazú, donde se produce cierta financiación para grupos como Hezbollah pero que se ve eclipsada por la delincuencia organizada brasileña, estuvo constantemente bajo la vigilancia de los organismos de inteligencia, pero se consideró que estaba bajo control.

Del mismo modo, América Latina no fue un campo de batalla principal para el conflicto entre grandes potencias, que se convirtió en el principal marco estratégico del Pentágono durante la era Trump. El secretario James Mattis supervisó la publicación de la *Estrategia de defensa nacional 2018* de la administración Trump, la cual restó importancia a la lucha contra el terrorismo en favor de la competencia con China, Rusia, Irán y otras potencias consideradas potencialmente hostiles (Mattis, 2018). América Latina simplemente no encajaba en este marco de manera tan convincente como el Medio Oriente, Europa Oriental o el este y sudeste de Asia. Rusia, China e Irán han hecho algunas incursiones, especialmente en Venezuela, y por medio de lazos comerciales y ofertas ocasionales de asistencia incondicional en otros lugares. A finales de la década, estas incursiones se convirtieron en el tema central de las publicaciones y comunicaciones del Comando Sur, entre ellas los estados de situación anuales, hechos por los comandantes. Sin embargo, la amenaza externa de las grandes potencias en América Latina no era lo suficientemente urgente como para convencer a los secretarios de Defensa o a los comités de

servicios armados del Congreso para detener la caída del presupuesto y los activos del Comando Sur. El resumen público de 13 páginas de la *Estrategia de defensa nacional*, mientras tanto, ni siquiera incluye las palabras “organizado”, “crimen” o “cartel”.

En menos de treinta y cinco años, el Comando Sur se ha visto obligado continuamente a redefinir sus actividades –en su mayoría programas de intercambio y asistencia para detener el narcotráfico y la delincuencia transnacional–, primero como lucha contra la propagación del comunismo, luego como lucha contra el flagelo de las drogas, después como lucha contra el terrorismo internacional, posteriormente como lucha contra la delincuencia organizada transnacional y ahora como lucha contra la influencia maligna de las potencias no hemisféricas. Las actividades en sí no son muy diferentes, aunque su escala, como se ha señalado, se ha reducido debido a la poca correspondencia que hay entre las dinámicas de seguridad de la región y las principales preocupaciones de seguridad de Washington durante el decenio de 2010.

LA ADMINISTRACIÓN OBAMA

Y LA EXPANSIÓN DE LOS ROLES INTERNOS MILITARES

Mientras que la ayuda militar de Estados Unidos se reducía constantemente, los funcionarios de la administración Obama también lucharon con la cuestión de la creciente participación de los militares de América Latina en funciones no relacionadas con la defensa, especialmente la policía. Si bien no redujeron por completo la asistencia a las unidades militares que realizan misiones de seguridad interna, adoptaron un enfoque mucho más cauteloso y reflexivo que cualquiera de sus predecesores.

Durante el primer mandato de Obama, el Pentágono, después de muchas consultas con expertos, publicó una *Declaración de política de defensa del hemisferio occidental* que desalentaba, aunque no prohibía, la asistencia de Estados Unidos a las unidades militares que llevaban a cabo misiones de seguridad pública interna. El lenguaje sugiere preocupación, pero moderada por el compromiso burocrático.

El uso de los militares para llevar a cabo la aplicación de la ley civil no puede ser una solución a largo plazo. Sin embargo, a medida que otros esfuerzos de cooperación en materia de seguridad de Estados Unidos trabajen para construir la capacidad de las autoridades civiles y la aplicación de la ley de la nación asociada, el Departamento de Defensa seguirá apoyando a los socios de la defensa para darles la mejor oportunidad de tener éxito en la superación de estas brechas (U.S. Department of Defense, 2012).

Las preocupaciones aparecieron también en el lenguaje legislativo del paquete de ayuda a Centroamérica que el Congreso aprobó y el presidente Obama firmó después de la crisis de los niños migrantes en 2014. Una de las condiciones puestas a esta asistencia fue que los gobiernos receptores “establezcan y pongan en marcha un plan para crear una fuerza de policía civil profesional y responsable y reducir el papel de los militares en la policía interna” (U.S. Congress, 2015).

En una edición de finales de 2015 de *Prism*, una revista del Centro de Operaciones Complejas de la Universidad de Defensa Nacional, los colaboradores del gobierno de Estados Unidos dieron una idea sobre el pensamiento oficial acerca de la asistencia a los ejércitos latinoamericanos en un momento en el que esas fuerzas están cada vez más involucradas en el mantenimiento del orden. “Los militares son, en el mejor de los casos, instrumentos obsoletos para el trabajo policial”, escribieron Tom Malinowski y Cob Blaha de la Oficina de Democracia, Derechos Humanos y Trabajo del Departamento de Estado.

En el Departamento de Estado de Estados Unidos, vemos este giro hacia los militares como una medida provisional en el mejor de los casos. Nuestro objetivo es ayudar a los países a alejarse de esta práctica ayudándoles a promover la reforma de la policía: profesionalizando la policía; ayudándole a recuperar las comunidades a las que sirve; y asegurando la rendición de cuentas de aquellos miembros que se involucran en abusos de los derechos humanos y en la corrupción (Malinowski y Blaha, 2015).

“Desde la perspectiva del Comando Sur, no hay interés porque los militares de las naciones asociadas permanezcan en las calles”, escribió Leana

Bresnahan, la directora desde hace mucho tiempo de la Iniciativa de Derechos Humanos del Comando.

El Comando Sur apoyará a la comunidad interagencial de Estados Unidos en cualquier forma que se le solicite para mejorar la seguridad en la región y continuará haciendo todo lo que esté a su alcance, dados los recursos disponibles, para establecer fuertes asociaciones y programas militares de derechos humanos en aquellos países que decidan asociarse con nosotros (Bresnahan, 2015).

Esta nueva reticencia a fomentar el crecimiento de los roles militares en tareas internas no surgió simplemente de los pasillos del Pentágono y el Departamento de Estado. Al tratar de promover la democratización civil durante un momento de preocupación por el crimen organizado, las pandillas y la seguridad ciudadana, grupos de la sociedad civil, defensores de los derechos humanos, expertos de los centros de pensamiento y académicos de Estados Unidos emitieron advertencias contra la “militarización” en América Latina. Estos grupos trabajaron en asociación con coaliciones de la región, como la mexicana #SeguridadSinGuerra, el esfuerzo guatemalteco por reformar la policía y establecer una comisión anticorrupción de la ONU (CICIG), el movimiento por la paz de la sociedad civil de Colombia, los funcionarios civiles de los ministerios de Defensa en los gobiernos dirigidos por partidos de centro-izquierda y, más tarde, los esfuerzos de la Friedrich-Ebert-Stiftung de Alemania por fortalecer las redes de expertos, académicos y activistas de seguridad con una perspectiva progresista. La actividad de la sociedad civil tendía a ser reactiva: se aglutinaba para hacer frente a iniciativas, la mayoría de ellas respaldadas por Estados Unidos, para aumentar el papel de los militares en la seguridad interna, como la política de seguridad democrática de Colombia, las estrategias centroamericanas de “mano dura” contra las pandillas, la Iniciativa Mérida de México o la “pacificación de las *favelas*” en Brasil.

Con esta mayor conciencia de la diferencia entre los militares y las fuerzas policiales llegó una preferencia, expresada en las reuniones del autor con los funcionarios de defensa de la época de Obama, por centrar la ayuda militar en las unidades que operan a lo largo de las costas, los ríos y las fronteras —como las Fuerzas Especiales Navales y las Fuerzas de Tarea Interinstitucional

Conjunta en Centroamérica— y no en las unidades militares que llevan a cabo tareas de seguridad ciudadana en estrecha proximidad a las poblaciones.

Sin embargo, la identificación de la “delincuencia organizada transnacional” (TOC) como la principal amenaza a la seguridad en la época de Obama puso en tela de juicio la noción de la separación de las funciones militares y policiales, ya que los funcionarios de defensa de Estados Unidos sostenían que las líneas jurisdiccionales eran más borrosas en la realidad operativa cotidiana. “En este momento, en esos tres países [El Salvador, Guatemala y Honduras], en realidad, las únicas instituciones que realmente funcionan son las militares”, dijo el comandante del Comando Sur, el general John Kelly, en 2015. “A la gente le gusta ver a los militares en la calle. Tienen miedo de la policía”. Un año después, el sucesor de Kelly, el almirante Kurt Tidd, advirtió: “Estos desafíos no solo desdibujan las líneas entre la seguridad interna y la defensa, sino que trascienden las fronteras geográficas, los hemisferios y los dominios. (...) En efecto, debemos desarrollar una nueva forma de pensar y trabajar juntos” (Tidd, 2016). En ese momento no era necesario mirar muy lejos para encontrar ejemplos de la ayuda de Estados Unidos a unidades militares con grandes misiones de seguridad interna, como las unidades de élite contra las pandillas en América Central, los comandos que buscaban capturar objetivos de alto valor en México y, por supuesto, las muchas unidades que luchaban contra las guerrillas y el crimen organizado en Colombia.

Mientras Colombia firmaba un Acuerdo de paz con la guerrilla de las FARC —dejando a las Fuerzas Armadas, su mayor adversario durante décadas en una encrucijada existencial—, los asesores estadounidenses trataron de ayudar a los militares a replantearse su doctrina. Los mensajes sobre las misiones internas pueden haber sido confusos. “A medida que el proceso de paz comience, su llamado a la acción y a la lucha se reducirá”, dijo el general Robert E. Livingston, general adjunto de la Guardia Nacional en Carolina del Sur, a una audiencia del Ejército colombiano durante un intercambio en 2016.

Sin embargo, los desastres naturales, las amenazas externas e incluso la posibilidad de una amenaza interna seguirán existiendo. Como su papel diario se reduce, puede que le cueste seguir siendo relevante. El componente clave de la relevancia es que la población tiene que ver los beneficios de un ejército

fuerte y cómo se integra en las comunidades y salvaguarda la patria (Calhoun, 2016).

Aunque la “*sequestration*” supuso un duro golpe para el presupuesto y el personal del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa del Pentágono, este y el Instituto de Defensa de Estudios Legales Internacionales, con sede en Rhode Island, vieron un modesto aumento en los programas para ayudar a los líderes civiles de la región a construir su capacidad de gestión de la defensa, dejando de lado gran parte (aunque no todo) del enfoque de la era Bush en la lucha contra el terrorismo. Lo que se conoció como programas de “Construcción de instituciones de defensa” (DIB) contribuyó al manejo civil y a los esfuerzos de reforma doctrinal en Colombia y Guatemala –procesos que parecen haber sufrido retrocesos a medida que los presidentes subsiguientes de ambos países trajeron altos mandos menos dispuestos a la reforma–. La Iniciativa de Derechos Humanos del Comando Sur, un programa autofinanciado que es el único esfuerzo de este tipo dentro de un comando de combate regional, permaneció activa y vio su programación expandirse, de alguna manera, a mediados de la década.

El Congreso de Estados Unidos también contribuyó al modesto pero inédito esfuerzo de la era Obama para evitar que la ayuda del país contribuyera a la militarización y a la violación de los derechos humanos. Especialmente en los primeros seis años de su administración, cuando el Senado fue dirigido por una mayoría del Partido Demócrata, las condiciones de derechos humanos en el lenguaje de la ley de ayuda al exterior limitaban la ayuda a las unidades que cometían abusos. A finales de la década de 2000, las condiciones de la ayuda a Colombia se hicieron más duras, al tiempo que surgió el escándalo de los “falsos positivos”, lo que obligó a hacer largas pausas en algunos programas de asistencia militar y ayudó a hacer posible el enjuiciamiento, en el sistema de justicia civil, de altos funcionarios responsables por estos crímenes y por la colusión con grupos paramilitares. La ley Leahy, una disposición de los años noventa que prohíbe la ayuda a las unidades militares y policiales que violan gravemente los derechos humanos con impunidad, se consolidó a medida que el Departamento de Estado recibió recursos para mantener una plantilla de investigadores. A mediados

de la década, Leahy impedía cada año alrededor del 1% de los posibles entrenamientos militares y policiales en todo el mundo (Beittel, 2019).

LOS AÑOS DE TRUMP: INACCIÓN Y DISTRACCIÓN

La victoria electoral de Donald Trump en noviembre de 2016 llevó al poder a la administración estadounidense más conservadora de la historia moderna. Sin embargo, era una marca de conservadurismo diferente de todos los que habían llegado al poder desde antes de la segunda guerra mundial: hiper-nacionalista, semi-aislacionista, anti-inmigración y reacio a la mayoría de las formas de participación en los asuntos de otras naciones.

“America First” significaba buscar recortes profundos en la asistencia extranjera, amurallar la frontera sur, rechazar a los aliados y poner límites al comercio. Donde se dirigía hacia el intervencionismo o la búsqueda de un cambio de régimen –Cuba y Venezuela–, el trumpismo lo hacía para satisfacer a los grupos políticos nacionales (comunidades de exiliados en el estado de Florida, de vital importancia electoral) en lugar de oponerse sistemáticamente a la tiranía mundial.

En sus primeros tres años y medio, la administración Trump no deshizo políticas como el financiamiento del apoyo al proceso de paz de Colombia, la aplicación plena de la ley Leahy o la cautela en el apoyo a la participación militar en la policía. Los funcionarios que llegaron al poder con Trump mostraron pocas opiniones firmes sobre estos temas y dijeron poco sobre ellos, ya fuera a favor o en contra.

El círculo político de Trump también incluía muy pocos individuos con conocimiento o interés en la política hacia América Latina. Como resultado, varias elecciones de personal clave se hicieron con un gran aporte de Marco Rubio, el republicano conservador de Florida que preside el Subcomité de Relaciones Exteriores del Senado para el Hemisferio Occidental (Rodríguez, 2020). La mayoría de estos nombrados –Mauricio Claver-Carone en el Consejo de Seguridad Nacional, Carlos Trujillo en la OEA y el Departamento de Estado, Tomás Regalado en la Oficina de Transmisiones de Cuba– construye-

ron sus carreras enfocados en la política hacia Cuba y han dedicado la mayor parte de su trabajo en la elaboración de políticas frente a Cuba y Venezuela.

La administración Trump no buscó revertir las reducciones de la administración Obama en la ayuda militar a la región. A diferencia de las pasadas administraciones republicanas, esta Casa Blanca ha sido reacia a todas las formas de ayuda exterior, tanto económica como militar, y ha pedido al Congreso que haga recortes generales de ayuda de alrededor del 30% en sus solicitudes presupuestarias de 2018-2021. En cada ocasión, el Congreso se ha negado a estos recortes, manteniendo la asistencia militar y policial cerca de los niveles de 2016-2017. El Congreso no ha legislado aumentos presupuestales para la región, pero a la vez ha evitado recortes profundos. La tendencia general de retroceso continúa.

Hay excepciones a este relato de aislacionismo, de enfoque sobre Cuba y Venezuela y de subcontratación a Marco Rubio. Aun cuando el Comando Sur continúa operando con un presupuesto reducido, el Pentágono le dio activos para una operación marítima de interdicción de drogas que comenzó en abril de 2020. Este despliegue, que envió destructores navales al Caribe y al Pacífico oriental por primera vez en muchos años, fue considerado por muchos como un medio para presionar al régimen de Nicolás Maduro en Venezuela (Isacson, Ramsey y Smilde, 2020). Una fuente del Departamento de Defensa citada por *Foreign Policy* afirmó que el Departamento se oponía al despliegue, por considerar que no encajaba dentro de la *Estrategia nacional de defensa*, pero el presidente Trump insistió, probablemente con la vista puesta en la política electoral de la Florida (Haverty, Gramer y Detsch, 2020). La política de México, mientras tanto, ha estado firmemente bajo el control de la Casa Blanca, que renegoció un acuerdo comercial e intimidó al presidente Andrés Manuel López Obrador (2018-), con una amenaza de aranceles sobre los productos mexicanos, para que se uniera a una campaña de represión de la migración de niños y familias centroamericanos. Por su parte, el senador Rubio ocasionalmente desvió su atención de Cuba y Venezuela, como cuando retiró un importante apoyo a la CICIG de Guatemala y se opuso al nombramiento del diplomático de carrera Paco Palmieri como embajador en Honduras.

La administración Trump ha tenido poco o nada que decir sobre las relaciones cívico-militares en la región en su conjunto. No ha habido un gran impulso para ayudar a los militares a comportarse como policías. Aunque tal política podría ser popular con una administración más conservadora, especialmente una tan aficionada a la “ley y el orden”, la misión de la asistencia militar sigue siendo casi igual desde los años de Obama. En Honduras, la fuerza de policía militar del presidente Juan Orlando Hernández (2014-2018, 2018-) (Policía Militar de Orden Público: PMOP), sigue sin recibir asistencia, aunque pequeñas cantidades pueden beneficiarla indirectamente por medio de ayudas a las unidades conjuntas. En Guatemala, el Departamento de Defensa de Mattis y el Departamento de Estado de Pompeo fueron los que suspendieron la ayuda después del mal uso, contra la CICIG, de los jeeps proporcionados por Estados Unidos.

Venezuela puede ser el único ejemplo claro en el que la administración Trump instó a una fuerza militar latinoamericana a desempeñar un papel político. Particularmente cuando John Bolton era el asesor de seguridad nacional de Trump, los mensajes de la administración buscaban alentar a las Fuerzas Armadas de Venezuela a levantarse y derrocar el régimen de Maduro. Esto desconcertó incluso a la mayoría de los aliados en América Latina. También mostró una gran incompreensión de la dinámica militar en Venezuela, ya que casi todas las unidades se negaron a rebelarse y el pequeño número de oficiales disidentes fueron marginados, encarcelados o forzados a un exilio solitario.

Más allá de todas estas cuestiones, la preocupación predominante de la Casa Blanca de Trump en la región ha sido la posibilidad de que los ciudadanos de América Latina intenten emigrar a Estados Unidos. La aversión a la migración de personas no blancas ayudó a que fuera elegido, dinamizó su base política, se convirtió en un tema constante de los medios pro-Trump como Fox News y fue la obsesión personal de uno de sus asesores más duros e influyentes, Stephen Miller. El gobierno prefirió un enfoque de “contención” para frenar la migración, en lugar del enfoque a largo plazo de “causas fundamentales” del gobierno de Obama. La oposición a la migración triunfó sobre el apoyo a la ayuda militar: la ayuda en materia de seguridad a América

Central se encontraba entre los cientos de millones de dólares de asistencia eliminados cuando un ataque de furia presidencial por las “caravanas de migrantes” llevó a su cancelación en junio de 2019 (Meyer, 2019).

El Departamento de Seguridad Nacional (DHS) ha desempeñado el papel principal en la formulación de políticas exteriores destinadas a frenar la migración. Las reuniones con los presidentes a menudo tuvieron lugar directamente con funcionarios del DHS, mientras que los funcionarios de los Departamentos de Estado o de Defensa se mantenían al margen o ni siquiera estaban presentes. Esto incluía modestos aumentos en la cooperación y la asistencia a pequeñas unidades militares centroamericanas con responsabilidades de seguridad fronteriza. En México, la administración Trump aplaudió la creación de la Guardia Nacional por parte del gobierno de López Obrador en 2019, y especialmente su despliegue para frenar el flujo de migrantes centroamericanos hacia Estados Unidos. A finales de 2019, esta fuerza nominalmente civil estaba compuesta en un 80% por personal militar en servicio activo y sigue siendo comandada por un general del ejército recientemente retirado (Presidencia de México, 2019). Conversaciones de WOLA con funcionarios estadounidenses en 2019 y 2020 confirman que, a pesar de los ofrecimientos, el gobierno de López Obrador no ha tenido interés en recibir asistencia estadounidense para la Guardia Nacional –pero la unidad sí anunció en septiembre de 2020 el inicio de una actividad de entrenamiento con Estados Unidos– (Guardia Nacional de Mexico, 2020).

La administración Trump tuvo muy poco para decir sobre la ola de protestas sociales que barrió la región en 2019. Es claro que los funcionarios no la vieron venir, pero lo importante es que no ofrecieron apoyo militar para combatirla, incluso cuando los presidentes hicieron agresivas declaraciones flanqueados por altos oficiales.

LA DÉCADA DE 2020: DE LA RESACA A LA ENFERMEDAD

En el momento de escribir este capítulo, antes de las elecciones de noviembre de 2020, el futuro de la política de Estados Unidos y las relaciones civiles-militares de América Latina es opaco. La pandemia generada por la Covid-19, que

promete años de agitación económica e inestabilidad política, ha perturbado la historia de manera imprevisible. Lo mismo ocurre con el incierto resultado de las elecciones estadounidenses, en las que los dos candidatos tienen visiones extremadamente diferentes de las relaciones del país con la región.

Dicho esto, el pronóstico más seguro es que seguiremos viendo un retroceso general en las formas de cooperación en seguridad de Estados Unidos, que arriesga debilitar el control civil de las Fuerzas Armadas de la región. Infortunadamente, es probable que la militarización se acelere en toda América Latina y que el gobierno de Estados Unidos no ayude a detenerla. Sin embargo, a medida que la retirada continúa y los mensajes estadounidenses siguen siendo confusos y estén ocupados en crisis mayores en otros lugares, es improbable también que sea una causa principal de la militarización.

A principios de la década de 2020, Estados Unidos se enfrentará a los niveles de desempleo más altos desde hace noventa años, mientras que su deuda aumenta mucho más allá del 100% del PIB, el cambio climático tiene efectos más fuertes, las tensiones con China aumentan y se incrementan las preocupaciones sobre la calidad de la democracia estadounidense. En estas condiciones, es poco probable que Washington dedique sus escasos recursos a los esfuerzos de seguridad que podrían distorsionar las relaciones cívico-militares en una parte del mundo que su *establishment* de defensa considera una prioridad de segundo orden. Si las relaciones cívico-militares latinoamericanas se deterioran, lo harán principalmente por su cuenta, con solo modestos niveles de la influencia exterior que el gobierno de Estados Unidos ejercía durante la guerra fría y la guerra contra las drogas.

Aun así, las políticas, palabras y acciones del gobierno de Estados Unidos, aunque disminuidas o contradictorias, seguirán teniendo un impacto importante. Washington puede trabajar con los líderes civiles y los reformadores de la sociedad civil en América Latina para limitar el daño a las relaciones cívico-militares que la pandemia y sus secuelas probablemente infligirán. Hacerlo, sin embargo, exigiría el fin inmediato del abandono, la deriva, el aislacionismo y la obsesión por Cuba, Venezuela y la migración, únicos legados de la administración Trump.

Bibliografía

- Aberje (Associação Brasileira de Comunicação Empresarial).** 2019. “Brasileiro está mais confiante nas instituições, diz ICS do Ibope Inteligência”. En <https://www.aberje.com.br/brasileiro-esta-mais-confiante-nas-instituicoes-diz-ics-do-ibope-inteligencia/>
- Acosta, Mariclaire.** 2017. “Proclamas y realidades de los derechos humanos en México”. En Raúl Benítez Manaut y Sergio Aguayo Quesada (eds.). *Atlas de la Seguridad y Defensa de México 2016*. México: CASEDE/Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, pp. 67-77.
- AFP.** 2016. “Correa: la paz en Colombia podría generar nuevos problemas para Ecuador”. *La Hora*. 26 de septiembre. En <https://lahora.com.ec/noticia/1101987054/-correa-la-paz-en-colombia-podria-generar-nuevos-problemas-para-ecuador>
- Agencia EFE.** 2020. “Ecuador y Perú coordinan acciones para controlar el COVID-19 en la frontera”. 5 de abril. En <https://www.efe.com/efe/america/sociedad/ecuador-y-peru-coordinan-acciones-para-controlar-el-covid-19-en-la-frontera/20000013-4213731>
- AGU (Advocacia Geral da União).** 2020. Informações n. 00165/2020/CONSUNIAO/CGU/AGU, NUP: 00692.001789/2020-27 (REF. 0095284-48.2020.1.00.0000). En <https://www.conjur.com.br/dl/forcas-armadas-nao-podem-atuar-poder.pdf>
- Agüero, Felipe.** 2020. “Crisis sanitaria y Estado en América Latina”. *Revista Anales*. 17, pp. 147-169. Santiago: Universidad de Chile.
- , 2001. “Institutions, Transitions, and Bargaining Civilians and the Military in Shaping Postauthoritarian Regimes”. En David Pion-Berlin (ed.).

Civil-Military Relations in Latin America. Chapel Hill: The University of North Carolina Press, pp. 194-222.

Agüero, Felipe y Claudio Fuentes (eds.). 2009. *Influencias y resistencia. Militares y poder en América Latina*. Santiago: Catalonia.

Alda, Sonia y Carolina Sampó (comp.). 2019. *La transformación de las Fuerzas Armadas en América Latina ante el crimen organizado*. Madrid: Real Instituto Elcano.

Altman, Davis y Juan Pablo Luna. 2012. “El Estado latinoamericano en su laberinto”. *Revista de Ciencia Política*. 32 (3), pp. 521-543.

Alves Soares, Samuel. 2018. “¿Volvieron los militares en Brasil? La democracia obstruida por la cuestión militar”. *Nueva Sociedad*. 278, pp. 48-58. Noviembre-Diciembre.

AMLO (Andrés Manuel López Obrador). 2020a. Presidente López Obrador “Conferencia mañanera”. CANAL 14. 19 de junio de 2020. <https://www.youtube.com/watch?v=0dSLoZBKVh4>

-----, 2020b “Discurso del Presidente Andrés Manuel López Obrador. 2º Año de Gobierno 2018-2020” diciembre 1, 2020. En <https://lopezobrador.org.mx/2020/12/01/discurso-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-informe-2-ano-de-gobierno-2018-2020>

-----, 2019a. “Texto íntegro de la entrevista de ‘La Jornada’ a López Obrador”. *La Jornada*. 1 de julio de 2019. En <https://www.jornada.com.mx/ultimas/politica/2019/07/01/texto-integro-de-la-entrevista-de-la-jornada-a-lopez-obrador-307.html>

-----, 2019b. “AMLO reprueba discurso crítico de general del ejército; es imprudente”. Estado Mayor. Blog de Información Militar y Ejército Mexicano. 4 de noviembre de 2019. En <https://www.estadomayor.mx/94582>

-----, 2019c. “Yo ordené liberar a Ovidio Guzmán durante operativo: López Obrador”. En <https://www.jornada.com.mx/ultimas/politica/2020/06/19/yo-ordene-liberar-a-ovidio-guzman-durante-operativo-lopez-obrador-3731.html>

- , 2018. “Discurso íntegro de Andrés Manuel López Obrador en el Zócalo”. En <https://www.animalpolitico.com/2018/12/discurso-amlo-zocalo/>
- , 2017. “Presenta AMLO denuncia ante CIDH en Washington en contra de órdenes emitidas por Trump”. En <https://lopezobrador.org.mx/2017/03/15/actividades-amlo-en-washington-d-c/>
- , 2012. “Promete AMLO regresar al Ejército a sus cuarteles en 6 meses”. 6 de febrero de 2012. En <https://www.animalpolitico.com/2012/02/promete-amlo-regresar-al-ejercito-a-sus-cuarteles-en-6-meses/>
- Amnesty International.** 2020. “Cuba 2019”. En <https://www.amnesty.org/en/countries/americas/cuba/report-cuba/>
- Amorim Neto, Octávio y Paulo Tafner.** 2002. “Governos de coalizão e mecanismo de alarme de incêndio no controle legislativo das Medidas Provisórias”. *Dados*. 45 (1), pp. 5-38. Rn <https://doi.org/10.1590/S0011-52582002000100001>
- Anzelini, Luciano e Iván Pockzynok.** 2014. “The military strategic planning in Argentina (2003-2013): Reflections on the political administration of defense”. *Revista Austral: Brazilian Journal of Strategy and International Relations*. 2 (6), pp. 143-167.
- Arauz, Andrés, Mark Weisbrot, Andrew Bunker y Jake Johnston.** 2019. *La transformación económica de Bolivia: políticas macroeconómicas, cambios institucionales y resultados*. Washington: Center for Economic and Policy Research.
- Arias, Desmond Enrique y Daniel Goldstein (eds.)**. 2010. *Violent democracies in Latin America*. Durham, NC: Duke University Press.
- Aristegui Noticias.** 2018. “SEDENA encareció 89% barda de Nuevo Aeropuerto y utilizó empresas fantasma”. En <https://aristeguinoticias.com/2503/mexico/sedena-encarecio-89-barda-de-nuevo-aeropuerto-y-utilizo-empresas-fantasma/>
- Arnson, Cynthia J., Raúl Benítez-Manaut y Andrew Selee.** 2006. “Frozen Negotiations: The Peace Process in Chiapas”. *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*. 22 (1), pp. 131-152. Winter.

Asamblea Constituyente de Ecuador. 2008. *Constitución de la República de Ecuador. Asamblea Constituyente de Ecuador.* En http://www.asamblea-nacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/constitucion_de_bolsillo.pdf

Asamblea Nacional. 2015. *Enmiendas a la Constitución de la República del Ecuador.* En <http://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2016/01/enmiendas-a-la-constitucion-de-la-republica-del-ecuador.pdf>

-----, 2009. *Ley de seguridad pública y del Estado.* Quito.

Asamblea Nacional Constituyente de Ecuador. 1998. *Constitución política de la República del Ecuador.* Riobamba.

Atria, Fernando. et al. 2013. *El otro modelo. Del orden neoliberal al régimen de lo público.* Santiago: Random House Mondadori.

Ávila, Keymer. 2020. “¿Cómo se organiza la violencia desde el Estado en Venezuela?”. *El Diario.* 19 de junio. <https://eldiario.com/2020/06/19/como-se-organiza-la-violencia-desde-el-estado-en-venezuela/>

-----, 2019. “¿Qué pasó con la reforma policial en Venezuela? Preguntas y respuestas básicas sobre el proceso en su etapa púber”. *Análisis.* 1. Bogotá: Programa de Cooperación en Seguridad Regional de la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES).

Badaró, Máximo. 2013. *Historias del Ejército argentino.* Buenos Aires: Edhasa.

Bailey, John. 2014. *Crimen e impunidad. Las trampas de la seguridad de México.* México: Debate.

Balko, Radley. 2010. *The rise of the warrior cop: The militarization of America's police forces.* Washington D. C.: Public Affairs.

Baloyra, Enrique. 1987. *El Salvador en transición.* San Salvador: UCA Editores.

Banco Central de Chile. 2019. *Nota de prensa.* En <https://www.bcentral.cl/documents/33528/133208/np25072019.pdf>

Barrancos, Dora. 2007. *Mujeres en la sociedad Argentina. Una historia de cinco siglos.* Buenos Aires: Editorial Sudamericana.

- Barrionuevo, Alexei.** 2011. "Argentina Accuses U. S. of Sneaking in Cargo". *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2011/02/15/world/americas/15argentina.html>
- Barros, Alexandre S. C.** 1978. "The Brazilian military: Professional socialization, political performance and state building". Tesis de doctorado. Universidad de Chicago.
- Basoalto, Héctor.** 2019. "'La verdad es que no estoy en guerra con nadie': General Iturriaga se desmarca de dichos del Presidente Piñera". En <https://www.latercera.com/nacional/noticia/la-verdad-no-estoy-guerra-nadie-general-iturriaga-se-desmarca-dichos-del-presidente-pinera/870824/>
- Battaglino, Jorge.** 2019. "Threat Construction and Military Intervention in Internal Security: The Political Use of Terrorism and Drug Trafficking in Contemporary Argentina". *Latin American Perspectives*. 46 (6), pp. 19-24. November.
- , 2015. "Políticos y militares en los gobiernos de la nueva izquierda sudamericana". *Política y Gobierno*. 22 (1), pp. 3-43.
- , 2013. "La Argentina desde 1983: un caso de desmilitarización del sistema político". *Revista SAAP*. 7 (2), pp. 275-273.
- , 2011. "Política de defensa y política militar durante el kirchnerismo". En Miguel de Luca y Andrés Malamud (comps). *La política en tiempos del kirchnerismo*. Buenos Aires: Eudeba, pp. 241-250.
- BBC (British Broadcasting Corporation).** 2018. "Chile's Caravan of Death: Ex-army chief Cheyre convicted for Pinochet-era crimes". En <https://www.bbc.com/news/world-latin-america-46160437>
- BBC News Mundo.** 2019. "Islas Galápagos: la polémica en Ecuador por la autorización a aviones militares de EE.UU. a usar un aeropuerto del archipiélago en el Pacífico". En <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-48668877>
- Beittel, June.** 2019. "Colombia: Background and U. S. Relations". Congressional Research Service. En <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R43813>

- Benítez Manaut, Raúl.** 2018. “México: los militares en tiempos de cambio”. *Nueva Sociedad*. 278, pp. 100-110. Noviembre-Diciembre.
- . 2002. “México: doctrinas de seguridad y defensa (del siglo XX al XXI)”. En *Nuevos temas de seguridad en América Latina*. Barcelona: Fundación CIDOB, pp. 57-72.
- Benzing, Bettina.** 2019. “La transformación de las FF.MM. en el espejo de los nuevos y antiguos desafíos políticos y sociales; una perspectiva nacional e internacional”. En Eduardo Pastrana Buelvas y Hubert Gehring (eds.). *Fuerzas Militares de Colombia: nuevos roles y desafíos nacionales e internacionales*. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer, pp. 61-80
- Bermeo, Nancy.** 2016. “On Democratic Backsliding”. *Journal of Democracy*. 27 (1), pp. 5-19.
- Bermúdez, Ángel.** 2017. *¿Qué es Gaesa, el consorcio empresarial de los militares de Cuba señalado por Donald Trump y cuál es su peso en la economía de la isla?* <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-40298131>
- Bermúdez, Lilia.** 1987. *Guerra de baja intensidad. Reagan contra Centroamérica*. México: Siglo XXI.
- Berwick, Angus.** 2019. “How Cuba Taught Venezuela to Quash Military Dissent”. *Reuters*. 22 de agosto.
- Bland, Douglas L.** 2001. “Patterns in Liberal Democratic Civil-Military Relations”. *Armed Forces & Society*. 27 (4), pp. 525-540.
- Bobea, Lilian.** 2017. “¿Cambio, adaptación o reciclaje?: las Fuerzas Armadas caribeñas”. *Foreign Affairs Latinoamérica*. 17 (4), pp. 26-35
- . 2016. “El Estado como demiurgo de la criminalidad”. *Nueva Sociedad*. 263, pp. 64-80. Mayo-Junio.
- . 2015. “Seeking Out the State: Organized Crime, Violence and Statetro-pism in the Caribbean”. En Bruce Bagley y Jonathan D. Rosen (eds.). *Drug Trafficking, Organized Crime and Violence in the Americas: Key Trends in the 21st Century*. Gainesville, FL: University Press of Florida, pp. 293-322.

- , 2015. "The Emergence of Transgressive Ecosystems, Santo Domingo in the XXI Century". En Kees Kooninings y Dirk Kruijt (eds.). *Violence and Resilience in Latin American Cities*. London: Zed Books, pp. 134-154.
- Bolton, John.** 2019. "Ambassador Bolton Remarks to the Bay of Pigs Veterans Association – Brigade 2506". U. S. Embassy in Cuba. En <https://cu.usembassy.gov/ambassador-bolton-bay-of-pigs-veterans-association-brigade-2506/>
- Bowman, Kirk S.** 2002. *Militarization, Democracy and Development: The Perils of Praetorianism in Latin America*. University Park: Pennsylvania State University Press.
- Brasil.** 1988. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. En http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
- Bravo, Kléver Antonio y Diego Pérez Enríquez.** 2020. "El gobierno Revolucionario Nacionalista ecuatoriano del General Guillermo Rodríguez Lara (1972-1976): liderazgo, transformaciones y claves sobre el sistema político ecuatoriano". *REVISTA PUCE*. 110, pp. 161-182.
- Breilh Paz y Miño, Jaime y Fanny Herrera.** 2011. *El proceso juliano. Pensamiento, utopía y militares solidarios*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar-Corporación Editora Nacional.
- Bresnahan, Leana D.** 2015. "A Critical Juncture for Security and Human Rights". *Prism*. 4 (4), pp. 35-46. En https://cco.ndu.edu/Portals/96/Documents/prism/prism_5-4/Critical%20Juncture%20for%20Security.pdf
- Bruneau, Thomas C.** 2020. "Requirements for Military Effectiveness: Chile in Comparative Perspective". En <http://www.williamjperrycenter.org/content/requirements-military-effectiveness-chile-comparative-perspective>
- , 2005 "Civil-Military Relations in Latin America: The Hedgehog and the Fox Revisited". *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*. 19 (2), pp.111-131.
- Bruneau, Thomas C. y Richard B. Goetze Jr.** 2006. "Ministries of Defense and Democratic Control". En Thomas C. Bruneau y Scott D. Tollefson

(eds.). *Who Guards the Guardians and How: Democratic Civil-Military Relations*. Austin: University of Texas Press, pp. 71-98.

Buzan, Barry, Ole Wæver y Jaap De Wilde. 1998. *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner.

Cajina, Roberto J. 2005. “La reforma del sector seguridad y defensa en Nicaragua”. Trabajo inédito.

------. 2002. “Reconversión de la defensa en Nicaragua: asimetrías e incoherencias”. *Security and Defense Studies Review*. 2, pp. 81-101. Summer.

------. 1996. *Transición política y reconversión militar en Nicaragua, 1990-1995*. Managua: CRIES.

Calatrava Piñerúa, Carlos Fernando. 2020. “Regresión político-militar: una aproximación al caso venezolano”. *Pensamiento Propio*. Enero-junio, pp. 119-158.

Calhoun, Sgt. Brian. 2016. “South Carolina National Guard Shares Importance of Reserve Force with Colombian Leaders”. *National Guard*. En <https://www.nationalguard.mil/News/Article/925520/south-carolina-national-guard-shares-importance-of-reserve-force-with-colombian/>

Cámara de Diputados de la Nación Argentina. 2019. Proyecto de Fondo Nacional de la Defensa. En <https://www.hcdn.gob.ar/proyectos/textoCompleto.jsp?exp=5111-D-2019&tipo=LEY>

Canal 21. 2020. “Morán rechaza que Fuerzas Armadas participen en acciones de seguridad ciudadana”. En <https://canaln.pe/actualidad/carlos-moran-rechaza-que-fuerzas-armadas-participen-acciones-seguridad-ciudadana-n372932>

Cárdenas Poveda, Margarita. 2013. “Fuero militar: ¿garantía funcional o condición de impunidad?”. *Vniversitas*. 127. Julio-Diciembre, pp. 61-90.

Carothers, Thomas. 2020. “Rejuvenating Democracy Promotion”. *Journal of Democracy*. 31 (1). January. National Endowment for Democracy and Johns Hopkins University Press, pp. 114-123.

Carreiras, Helena. 2017. *Militares y perspectiva de género*. Buenos Aires: UNDEF Libros.

- CASEDE (Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia).** 2016. *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2016*. Raúl Benítez Manaut y Sergio Aguayo (eds.). México: CASEDE.
- , 2009. *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2009*. Raúl Benítez Manaut, Armando Rodríguez y Abelardo Rodríguez (eds.). México: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia.
- Castillo Cabrera, Jesús.** 2012. *Una institución al servicio de México*. México: Estado Mayor Presidencial, Presidencia de la República.
- Castro, Celso.** 2002. *A invenção do Exército brasileiro*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- Célleri, Daniela.** 2019. "Situación laboral y aporte económico de inmigrantes en el norte de Quito-Ecuador. Una primera aproximación cuantitativa para dialogar sobre política pública". *Perspectivas*. Febrero. En <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/15204.pdf>
- , 2018. "Migración, derechos humanos y desarrollo. Avances y desafíos en la política migratoria ecuatoriana 2009-2016". En Dirk Bornscheim (comp.). *Hacia un salto cualitativo: migración y desarrollo en México y el norte de Centroamérica*. Guatemala: FLACSO-Guatemala, pp. 331-352.
- Célleri, Daniela y Diego Pérez Enríquez.** 2019. "Problemas globales de la seguridad en Ecuador. Una reflexión desde los vacíos y tensiones globales, regionales y locales". En *La región frente a los cambios globales en materia de seguridad*. Lima: KAS, PUCEP, IDEL, pp- 103-139.
- Cencos (Centro Nacional de Comunicación Social), CIEPAC (Centro de Investigaciones Económicas y Políticas de Acción Comunitaria)-Global Exchange.** 2000. *Siempre cerca, siempre lejos: las fuerzas armadas en México*. México: Cencos-CIEPAC.
- Centeno, Miguel Ángel.** 2002. *Blood and Debt: War and the Nation-State in Latin America*. University Park, PA: The Pennsylvania State University Press.
- Centro de Estudios Legales y Sociales.** 2016. "La construcción de una agenda regresiva en torno a la cuestión narco". En CELS (ed.). *Derechos humanos en la Argentina. Informe Anual 2016*. Buenos Aires: Siglo XXI, pp. 85-126.

CEP (Centro de Estudios Públicos). 2019. *Estudio nacional de opinión pública N° 83*. En <https://www.cepchile.cl/cep/site/edic/base/port/encuestasCEP.html>

------. 2019a. *Estudio nacional de opinión pública N° 84*. En <https://www.cepchile.cl/cep/encuestas-cep/encuestas-2009-2018/estudio-nacional-de-opinion-publica-n-84-diciembre-2019>

CEPLAN (Centro Nacional de Planeamiento Estratégico). 2011. *Plan Bicentenario: el Perú hacia el 2021*. En https://www.ceplan.gob.pe/documentos/_plan-bicentenario-el-peru-hacia-el-2021/

CERC (Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea). 2019. *MORI*. En <http://morichile.cl/barometro-de-la-politica-mayo-2019/>

Cheresky, Isidoro. 2015. *El nuevo rostro de la democracia*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina.

Chiabra, Roberto. 2020. “El estallido social y las Fuerzas Armadas”. En <https://ceeep.mil.pe/2020/04/11/el-estallido-social-y-las-fuerzas-armadas/>

Cienfuegos, Salvador. 2018. “Palabras pronunciadas por el c. General Salvador Cienfuegos Zepeda, Secretario de la Defensa Nacional, el día 10 de enero de 2018, durante el XXIX reunión de embajadores y cónsules”. En <https://channel1la.com/2018/01/12/palabras-pronunciadas-por-el-c-general-salvador-cienfuegos-zepeda-secretario-de-la-defensa-nacional-el-dia-10-ene-2018-durante-el-xxix-reunion-de-embajadores-y-consules-2018/>

------. 2017. Citado en Fernández Menéndez, Jorge (2017). “El general Cienfuegos y la ley de Seguridad”. *Excelsior*. 6 de diciembre de 2017. En <https://www.excelsior.com.mx/opinion/jorge-fernandez-mendez/2017/12/06/1205887>

CNDH (Comisión Nacional de los Derechos Humanos). 2018. *Recomendación No.15VG/2018 “Caso Iguala”*. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, noviembre de 2018.

CNI (Centro Nacional de Inteligencia). 2020. “¿Qué es la seguridad nacional?”. México, 18 de febrero de 2020. En <https://www.gob.mx/cni/documentos/conoce-que-es-la-seguridad-nacional?idiom=es>

- Coddou, Paula.** 2020. “La convivencia democrática hay que cuidarla”. *El Mercurio*. 20 de septiembre, pp. D8-D9.
- COFFAA (Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas del Perú).** 2020. “Comando Conjunto intensifica acciones en diversos puntos de la Capital”. En <http://www.cffaa.mil.pe/comando-conjunto-intensifica-acciones-en-diversos-puntos-de-la-capital/>
- Collins, Cath.** 2018. “Negacionismo en la era de la postverdad: verdad, justicia y memoria en Chile, a dos décadas del Caso Pinochet”. En Tomás Vial (ed.). *Informe anual sobre derechos humanos en Chile 2018*. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales, pp. 17-105.
- Comini, Nicolás y Alejandro Frenkel.** 2018. “Política y fuerzas armadas. Poder, dominación y habitus en las relaciones cívico-militares argentinas”. *Studia Politicae*. 45. Invierno, pp. 5-32.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos.** 2000. “Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1999”. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA. En <https://www.cidh.oas.org/annualrep/99span/indice.htm>
- Constante, Soraya.** 2016. “Correa descabeza a la cúpula militar”. *El País*. 7 de febrero. En https://elpais.com/internacional/2016/02/06/actualidad/1454775811_114199.html
- Constitución de El Salvador de 1983.** Con enmiendas hasta 2014. Constituteproject.org. En <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/els127410E.pdf>
- Constitución de la República Oriental del Uruguay.** En <https://www.impo.com.uy/bases/constitucion/1967-1967>
- Consulta Mitofsky.** 2019. “77.1% de los ciudadanos confía en el Ejército, según Consulta Mitofsky”. 4 de noviembre 2019. En <https://politico.mx/minuta-politica/minuta-politica-gobierno-federal/771-de-los-ciudadanos-conf%C3%AD-en-el-ej%C3%A9rcito-seg%C3%BAn-consulta-mitofsky/>
- Contraloría General de la República.** 2014. *Cuenta pública 2014*. En <https://www.contraloria.cl/web/cgr/cuentas-publicas>

- Contreras, Carolina y Sebastián Mantilla.** 2011. “Las relaciones Ecuador-Colombia en perspectiva comparada (Tema Central)”. *Comentario Internacional: revista del Centro Andino de Estudios Internacionales*. 11, pp. 67-85. En <http://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/3443>
- Contreras, Pablo.** 2015. “Las Fuerzas Armadas en la Constitución”. En Jaime Bassa, Juan Carlos Ferrada y Christian Viera (eds.). *La Constitución chilena. Una revisión crítica a su práctica política*. Santiago: LOM, pp. 315-335.
- Copp, Tara.** 2020. “Are Cuts on the Table for Southern Command as the Pentagon Kicks off Review?”. En <https://www.mcclatchydc.com/news/nation-world/national/national-security/article239584858.html>
- Córdova Macías, Ricardo.** 1999. “El Salvador: los acuerdos de paz y las relaciones cívico-militares”. En Rut Diamint (ed.). *Control civil y Fuerzas Armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Universidad Torcuato Di Tella y Grupo Editor Latinoamericano, pp. 543-574.
- , 1999. *El Salvador: reforma militar y relaciones cívico-militares*. San Salvador: Fundaungo.
- Córdova Macías, Ricardo y Raúl Benítez Manaut.** 1990. “Reflexiones en torno al Estado en Centroamérica”. En Pablo González Casanova (ed.). *El Estado en América Latina*. México: Siglo XXI.
- Coronel, Valeria et al.** 2019. “Captura y descorporativización estatal de las élites financieras en Ecuador”. *Colombia Internacional*. 100, pp. 147-174. doi: <https://doi.org/10.7440/colombiaint100.2019.07>
- Corrales, Javier.** 2019. “Latin America Risks Becoming the Land of Militarized Democracies”. *Americas Quarterly*. En <https://www.americasquarterly.org/article/latin-america-risks-becoming-the-land-of-militarized-democracies>
- Correa, Rafael.** 2015. “Discurso del Presidente de la República Eco. Rafael Correa en la Ceremonia de entrega de 709 nuevas unidades de transporte terrestre al Ejército Ecuatoriano”. Guayaquil, 7 de abril. En <https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/02/DISCURSO-CAMBIO-DE-MANDO-26-02-2016.pdf>

- Corte Constitucional del Ecuador.** 2018. CASOS N.º 0099-15-IN. 0100-15-IN. 0102-15-IN. 0001-16-IN. 0002-16-IN, 0003-16-IN. 0004-16-IN. 0005-16-IN. 0006-16-IN v 0008-16-IN. ACUMULADOS, SENTENCIA N.º 018-18-SIN-CC. En [http://doc.corteconstitucional.gob.ec:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/54cd66c9-0d1b-48fb-b4ea-eb86343d1fa4/018-18-sin-cc_\(0008-16-in_y_acumulados\).pdf?guest=true](http://doc.corteconstitucional.gob.ec:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/54cd66c9-0d1b-48fb-b4ea-eb86343d1fa4/018-18-sin-cc_(0008-16-in_y_acumulados).pdf?guest=true)
- Cossio, José Ramón, Renato Sales y Taisia Cruz.** 2019. “¿Sirve el andamiaje legal para enfrentar al crimen organizado? Seminario de Violencia y Paz”. El Colegio de México, 27 de agosto de 2019. En https://www.youtube.com/watch?v=oJ4ceu_v7LA&list=PLhIF5xewDHRwR9iB_rpZvj1-Nq-NzscgYj&index=51
- Cottee, Simon.** 2019. “Trinidad’s Islamic State Problem”. *Lawfare*. 17 de noviembre. En <https://www.lawfareblog.com/trinidads-islamic-state-problem>
- Council on Foreign Relations (CFR).** 2020. “Criminal Violence in Mexico”. En <https://www.cfr.org/interactive/global-conflict-tracker/conflict/criminal-violence-mexico>
- Couto, Ronaldo C.** 1998. *História indiscreta da ditadura e da abertura: Brasil (1964-1985)*. Rio de Janeiro: Record.
- Cruz, Galo.** 2017. “El posacuerdo colombiano: perspectivas estratégicas desde Ecuador”. En Wolf Grabendorff y Daniel Gudiño Pérez, D. (eds.). *Proceso de paz y posacuerdo en Colombia: efectos en la región*. Quito: FES-ILDIS.
- Cruzat, Lorena.** 2020. “Retorno de protestas: 309 “marchas ilícitas” a nivel nacional”. *El Mercurio*. 9 de septiembre, p. C8.
- Cuadra Lira, Elvira.** 2017. “El ejército y sus vínculos con la sociedad en Nicaragua”. Military Culture Series Workshop. FIU. En http://lacc.fiu.edu/research/publications/recent-commissioned-reports-papers-and-presentations/elvira-cuadra-2017-ejercito_y_sociedad_nicaragua_laccweb.pdf
- D’Araújo, Maria Celina.** 2013. “Matices en las visiones sobre militares y sociedad en América del Sur”. *Documentos Cidob, América Latina*. 36, pp. 8-20. Enero.

- , 1994. *Visões do golpe: a memória militar sobre 1964*. Rio de Janeiro: Relume Dumará.
- DaMatta, Roberto**. 1984. *O que faz o brasil Brasil?* Rio de Janeiro: Ed. Rocco.
- Datafolha**. 2019. “Brasileiros veem Forças Armadas como instituição mais confiável”. 15 de abril. En <http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2019/04/1987746-brasileiros-veem-forcas-armadas-como-instituicao-mais-confiavel.shtml>
- De Carlos Izquierdo, Javier**. 2015. “Las estrategias de seguridad nacional de EEUU ¿Algo nuevo?”. *Documento. Opinión*. 85. Instituto Español de Estudios Estratégicos. En http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2015/DIEEEO85-2015_ESN_EEUU_AlgoNuevo_JavierdeCarlos.pdf.
- De Spiegeleire, Stephan**. 2011. “Ten Trends in Capability Planning for Defence and Security”. *The RUSI Journal*. 156 (5), pp. 20-28.
- Deare, Craig A**. 2017. *A Tale of Two Eagles. The U. S.-Mexico Bilateral Defense Relationship Post Cold War*. New York: Rowman/Littlefield.
- Deas, Malcolm**. 2003. “Perspectiva histórica de las relaciones cívico-militares en Colombia”. En Fernando Cepeda Ulloa (ed.), *Las relaciones cívico-militares en tiempos de conflicto armado*. Bogotá: Embajada de los Estados Unidos de América, pp. 77-85.
- Decreto 105/014**. 2014. Política de defensa nacional. En <https://www.impo.com.uy/bases/decretos-originales/105-2014>
- Decreto 129/016**. 2016. Política militar de defensa. En <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/129-2016>
- Decreto 147/013**. 2013. Reglamento orgánico funcional del Consejo de Defensa Nacional (CODENA). En <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/147-2013>
- Decreto 215/010**. 2010. Reglamento orgánico funcional del Ministerio de Defensa Nacional. En <http://www.impo.com.uy/bases/decretos-originales/215-2010>
- Derghougassian, Khatchik**. 2011. “Hacia la ciudadanía de las Fuerzas Armadas”. En María Julia Moreyra (comp.), *Política de defensa en Amé-*

- rica Latina*. Ginebra: Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas, pp. 1-22.
- Detsch, Jack, Dan Haverty y Robbie Gramer.** 2020. “Trump’s Plan to Deploy Anti-Drug Mission in Caribbean Sparks Backlash in Pentagon”. *Foreign Policy Security Brief*. En <https://foreignpolicy.com/2020/04/02/trump-plan-deploy-anti-drug-mission-navy-ships-caribbean-backlash-pentagon/>
- Diálogo. Revista Militar Digital.** 2017. “Fuerzas Militares de Colombia activan Plan Victoria”. Mayo 1.
- Diamint, Rut.** 2021 “Predilecciones autoritarias: el papel de los militares en América Latina”. *ARI*. 37, pp. 1-7.
- , 2020 “Militarización, pandemia y democracia”. *Análisis*. Friedrich-Ebert-Stiftung, pp. 1-15.
- , 2018. “El rol de los militares en tiempos de democracia”. *Le Monde Diplomatique*. Edición Cono Sur. Enero.
- , 2012. “La política de defensa argentina en democracia: juridicidad, control y desmilitarización (1983-2007)”. Tesis doctoral. Universitat Autònoma de Barcelona, Departamento de Derecho Público y Ciencias Histórico-Jurídicas, Programa de Doctorado en Relaciones Internacionales e Integración Europea.
- , 2010. “Conducción civil de las políticas de defensa”. En Marcela Donadio (comp.). *La reconstrucción de la seguridad nacional. Defensa, democracia y cuestión militar en América Latina*. Buenos Aires: RESDAL-Prometeo, pp. 223-233.
- , (comp.). 1999. *Control Civil y Fuerzas Armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Universidad Torcuato Di Tella-Nuevohacer.
- Diamond, Larry.** 2020. “Breaking out of the Democratic Slump”. *Journal of Democracy*. 31 (1), pp. 36-50. National Endowment for Democracy and Johns Hopkins University Press. January.

------. 2004. "Elecciones sin democracia, a propósito de los regímenes híbridos". *Estudios Políticos*. 24, pp. 117-134.

Diamond, Larry y Marc F. Plattner (eds.). 1996. *Civil-military relations and democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Diario Uchile. 2017. "General Oviedo pidió comprender "contexto histórico" de violadores de DDHH". En <https://radio.uchile.cl/2017/07/10/ministro-gomez-respalda-a-general-oviedo-quien-pidio-comprender-contexto-historico-de-violadores-de-ddhh/>

Diniz, Eli y Sérgio Azevedo (orgs.). 1997. *Reforma do Estado e Democracia no Brasil*. Brasília: Universidade de Brasília.

DOF (Diario Oficial de la Federación). 2020. "Ley aduanera. Nueva ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de diciembre de 1995. Última reforma publicada DOF 01-07-2020". En http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/12_010720.pdf

------. 2017. "Ley de seguridad interior. Nueva ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de diciembre de 2017". En http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSint_300519.pdf

Domínguez, Jorge I. 2017. *Debating U. S.-Cuban Relations: Shall We Play Ball?* Revised edition. New York: Routledge.

Donadio, Marcela. 2018. "La perspectiva de género en los Ejércitos: misiones y conformación interna". En Samanta Kussrow (coord.). *Misiones principales y secundarias de los ejércitos: casos comparados latinoamericanos*. Buenos Aires: RESDAL, pp. 36-42.

Donadio, Marcela (comp.). 2016. *Atlas comparativo de la defensa en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: RESDAL.

------. 2010. *La reconstrucción de la seguridad nacional. Defensa, democracia y cuestión militar en América Latina*. Buenos Aires: Prometeo.

Dube, Ryan. 2019. "Honduran President is Accused of Drug Conspiracy". *Wall Street Journal*, August 3. En <https://www.wsj.com/articles/honduran-president-is-accused-of-drug-conspiracy-11564876238>

- Dunkerley, James.** 1988. *Power in the Ithmus: A Political History of Modern Central America*. London: Verso.
- DW.** 2020a. “China levanta sanción a exportadora ecuatoriana de camarones”. 10 de agosto. En <https://p.dw.com/p/3gkto>
- , 2020b. “Ecuador y China negociarán acuerdo sobre flota pesquera en las Galápagos”. 5 de agosto. En <https://p.dw.com/p/3gTkR>
- Ebbighausen, Rodion.** 2020. “Pesqueros chinos en las Galápagos: ¿amenaza a la biodiversidad ecuatoriana?” *DW*. 31 de julio. En <https://p.dw.com/p/3gFV9>
- Ecuador Transparente.** 2010. “Parlamento de Ecuador aprueba acuerdos militares con Venezuela y Brasil”. En https://www.ecuadortransparente.com/noticias/internacional/parlamento_de_ecuador_aprueba_a_cuerdos_militares_con_venezuela_y_brasil.asp
- Ecuador TV.** 2019. “FF.AA garantizarán cumplimiento de operativos en Buenos Aires”. 2 de julio. En <https://www.ecuadortv.ec/noticias/actualidad/ffaa-operativos-zona-miner%C3%ADa-ilegal>.
- Eisenhower, Dwight D.** 1961. *Military-Industrial Complex Speech*.
- Ejército Ecuatoriano.** 2020. “Fuerzas Armadas patrullan frontera sur, Ejército EC”. En <https://ejercitoecuadoriano.mil.ec/informativo/noticias-fftt/fuerzas-armadas-patrullan-frontera-sur>
- El Comercio.** 2019. “Maduro envía a 700 policías de las temidas FAES a la frontera con Colombia”. 10 de febrero. En <https://elcomercio.pe/mundo/venezuela/venezuela-nicolas-maduro-traslada-700-policias-faes-tachira-frontera-colombia-noticia-606227>
- , 2019a. “Ecuador dice que recibirá cooperación para entrenamiento militar de EE.UU.”. 26 de abril. En <https://www.elcomercio.com/actualidad/ecuador-estados-unidos-entrenamiento-armas.html>
- , 2019b. “Jefe militar que manejó el Ejército durante protestas: “Si reaccionábamos con cabeza caliente, estaríamos recuperando algunos cadáveres y no estamos para eso””. 14 de noviembre. En <https://www.elcomercio.com/actualidad/jefe-ejercito-protestas-reaccion-protestas.html>

- . 2017a. “El Ejército pide respetar la voluntad de los ciudadanos”. 20 de febrero. En <https://www.elcomercio.com/actualidad/consejo-generales-ejercito-respeto-elecciones.html>
- . 2017b. “El presidente Rafael Correa cesó de su cargo al comandante del Ejército, Luis Castro”. En <http://www.elcomercio.com/actualidad/rafaelcorrea-ceso-comandante-ejercito-luiscastro.html>
- . 2016a. “18 000 militares y policías en las zonas afectadas”. 6 de mayo. En <https://www.elcomercio.com/actualidad/terremoto-militares-policias-zonasafectadas.html>.
- . 2016b. “89 asambleístas aprueban que Gobierno designe directores del Issfa y del Isspol”. 13 de octubre. En <https://www.elcomercio.com/actualidad/ley-issfa-isspol-aprobacion-asamblea.html>
- . 2016c. “Correa destituye a la cúpula militar por defender el patrimonio del Issfa”. En <http://www.elcomercio.com/actualidad/rafaelcorrea-cupulamilitar-issfa-terrenos-compra.html> (Accessed: 24 May 2018)
- . 2014. “Ecuador y China acuerdan impulsar la cooperación militar”. 16 de septiembre. En <https://www.elcomercio.com/actualidad/ecuador-china-cooperacion-militar.html>
- El Mostrador.** 2020. “Ministra Rutherford procesó a generales (r) del Ejército Fuente-Alba y Oviedo por declaraciones falsas de gastos reservados”. En <https://www.elmostrador.cl/dia/2020/08/25/ministra-rutherford-proceso-a-generales-r-del-ejercito-fuente-alba-y-oviedo-por-declaraciones-falsas-de-gastos-reservados/>
- . 2020a. “Otro golpe para el exjefe del Ejército: ministra Rutherford procesa a Humberto Oviedo en la arista “Empresas de Turismo””. En <https://www.elmostrador.cl/dia/2020/04/30/otro-golpe-para-el-exjefe-del-ejercito-ministra-rutherford-procesa-a-humberto-oviedo-en-la-arista-empresas-de-turismo/>
- . 2019. “DD. HH.: otorgan libertad bajo fianza a Cheyre, el general (r) procesado por torturas a 24 presos políticos”. En <https://www.latercera.com/nacional/noticia/cheyre-trasladado-calidad-detenido-batallon-telecomunicaciones-torturas/519703/>

- El País.** 2020. “El Ejército mexicano desvió 156 millones de dólares a empresas fantasma entre 2013 y 2019”. En <https://elpais.com/mexico/2020-08-25/>
- El Telégrafo.** 2020. “Perú y Colombia refuerzan el control militar de sus fronteras con Ecuador por expansión del COVID-19”. En <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/sociedad/6/peru-colombia-control-fronteras-expansion-covid-19>
- , 2019. “Policía y FF.AA. ejecutan desmantelamiento de la minería ilegal en Buenos Aires”. 2 de julio. En <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/judicial/12/operativo-mineria-ilegal-buenos-aires-imbabura>
- , 2014. “Comisión concluye que 30-S estuvo planificado y organizado”. 10 de junio. En <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/politica/3/comision-concluye-que-30-s-estuvo-planificado-y-organizado>
- El Universal.** 2020. <https://www.eluniversal.com.mx/mundo/presentan-casi-60-mil-documentos-de-pruebas-en-caso-contragenaro-garcia-luna>
- , 2018. <https://www.eluniversal.com.mx/colaboracion/mochilazo-en-el-tiempo/nacion/sociedad/el-dia-en-que-se-cayo-el-sistema-y-gano-salinas>
- El Universo.** 2020a. “Alivio de \$ 417 millones por un año logra Ecuador en reprogramación de deuda con banco chino”. 5 de agosto. En <https://www.eluniverso.com/noticias/2020/08/05/nota/7931967/deuda-externa-ecuador-china-reperfilamiento-ministro-richard>
- , 2020b. “Asesinatos, narcotráfico y plagio reviven inseguridad en zonas de frontera norte”. 23 de agosto. En <https://www.eluniverso.com/noticias/2020/08/22/nota/7951294/frontera-norte-muertes-violentas-grupos-armados>
- , 2020c. “Ejército ecuatoriano fortalece operativos para frenar migración irregular en la frontera norte”. 6 de abril. En <https://www.eluniverso.com/noticias/2020/04/06/nota/7807098/ejercito-ecuadoriano-fortalece-operativos-frenar-migracion>

- , 2019. “Issfa insiste en reformas legales para funcionamiento”. 11 de julio. En <https://www.eluniverso.com/noticias/2019/07/11/nota/7420134/issfa-insiste-reformas-legales-funcionamiento>
- , 2017. “General Luis Castro dice que militares no tuvieron completa custodia del proceso electoral”. En <http://www.eluniverso.com/noticias/2017/03/06/nota/6077062/general-luis-castro-acepta-su-baja-alerta-que-se-afecta-estabilidad>
- , 2012. “Ecuador y Bielorrusia firman acuerdo de cooperación militar”. 28 de junio. En <https://www.eluniverso.com/2012/06/28/1/1355/ecuador-bielorrusia-firman-acuerdo-cooperacion-militar.html>
- , 2010. “El saldo de un día trágico para el país”. 30 de octubre. En <https://www.eluniverso.com/2010/10/30/1/1355/saldo-un-dia-tragico-pais.html>
- , 2008. “Consejo de Generales decidió poner al coronel Pazmiño a disposición”. 4 de abril. En <https://www.eluniverso.com/2008/04/04/0001/8/96BCC4D9F129418FABC879785E7FC330.html>
- Enlace Ciudadano.** 2015. “EC407: Coronel Mario Pazmiño fue informante de la embajada norteamericana”. En <https://youtu.be/I8xPrCOejT4>
- Enloe, Cynthia.** 2014. *Gender and militarism: Analyzing the links to strategize for peace*. The Hague: Women Peacemakers Program.
- Escola Superior de Guerra (ESG).** 2007. *Manual básico 1*. Rio de Janeiro: ESG.
- Espinal, Rosario, Jana Morgan et al.** 2019. *Cultura política de la democracia en la República Dominicana y en las Américas, 2018/19. Tomándole el pulso a la democracia*. Nashville, TN: Barómetro de las Américas, Vanderbilt University.
- , 2017. *Cultura política de la democracia en la República Dominicana y en las Américas, 2016/17. Un estudio comparado sobre democracia y gobernabilidad*. Nashville, TN: Vanderbilt University.
- Espino, Luis Antonio.** 2018. “El primer discurso de AMLO ante los militares”. *Letras Libres*. 28 de noviembre de 2018. En <https://www.letraslibres.com/mexico/politica/el-primer-discurso-amlo-ante-los-militares>

- Espinosa, Carlos.** 2010. *Historia del Ecuador. El contexto regional y global*. Barcelona: Lexus Editores.
- Estado Mayor Conjunto.** 2020. Operación General Manuel Belgrano COVID 19. En <http://www.fuerzas-armadas.mil.ar/operacion-belgrano-covid-19.aspx>
- Exame.** 2020. “Governo Bolsonaro mais que dobra presença de militares em cargos civis”. Agencia O Globo. 17 de julio. En <https://exame.com/brasil/governo-bolsonaro-mais-que-dobra-presenca-de-militares-em-cargos-civis/>
- Faller, Admiral Craig S.** 2020. “Posture Statement of Admiral Craig S. Faller Commander, United States Southern Command Before the 116th Congress”. U. S. Southern Command: 17. En https://www.southcom.mil/Portals/7/Documents/Posture%20Statements/SASC%20SOUTHCOM%20Posture%20Statement_FINAL.pdf
- Feaver, Peter D.** 1999. “Civil-Military Relations”. *Annual Review of Political Science*. 2, pp. 211-241.
- FFAA Ecuador.** 2020. “Reporte actualizado. 24-Ago-20, FFAA Ecuador”. En <https://twitter.com/ffaaecuador/status/1298048860028391424?s=21>
- Finer, Samuel Edward.** 1988. *The Man on Horseback: The Role of the Military in Politics*. Boulder: Westview Press.
- Fiore, Uldric L.** 1998. *The Road Not Taken: Defense Secretariat Reform*. U. S. Army War College, Carlisle Barracks, Pennsylvania. 22 April.
- Fitch, John Samuel.** 1998. *The Armed Forces and Democracy in Latin America*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- , 1977. *The military coup d'état as a political process: Ecuador, 1948-1966*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Flisfisch, Ángel y Marcos Robledo.** 2012. *Gobernabilidad democrática de la defensa en Chile. Un índice para el periodo 1990-2010*. Santiago: PNUD.
- Flores, Carlos.** 2013. *Historias de polvo y sangre. Génesis y evolución del tráfico de drogas en el estado de Tamaulipas*. México: La Casa Chata.

Folha de São Paulo. 2020. “Democracia e Ditadura”. São Paulo. 23 y 24 de junio.

Forbes. 2020. “Homicidios dolosos aumentaron en México tras detención de “El Marro””. En <https://www.forbes.com.mx/noticias-homicidios-dolosos-violencia-mexico-julio-2020/>

Fossa, Lissette, Víctor Herrero y Camila Higuera. 2019. “FF.AA. se niegan a nuevo Estado de emergencia, obligando a Piñera a recurrir a policías retirados para agenda de seguridad”. *Interferencia*. 18 de noviembre. En <https://interferencia.cl/articulos/ffaa-se-niegan-nuevo-estado-de-emergencia-obligando-pinera-recurrir-policias-retirados>

Fox, Vicente. 2000. “Quince minutos para pacificar Chiapas”. En https://elpais.com/diario/2000/07/15/internacional/963612013_850215.html

Frederic, Sabina. 2013. *Las trampas del pasado: las Fuerzas Armadas y su integración al Estado democrático en Argentina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Freyre, Gilberto. 2002. *Casa grande e senzala*. Coleção Archivos, ALLCA XX, Université Paris X.

Frisch, Hillel. 2013. “The Role of Armies in the Arab Uprisings – An Introduction”. *Journal of Strategic Studies*. 179, pp. 177-179.

Frota, Sylvio. 2006. *Ideais traídos*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.

Fuentes, Claudio. 2020. “La nueva conquista de la Araucanía”. *CIPER*. 24 de junio. En <https://www.ciperchile.cl/2020/06/24/la-nueva-conquista-de-la-araucania/>

----- . 2019. *La erosión de la democracia*. Santiago: Catalonia.

----- . 2010. *En nombre del pueblo: debate sobre el cambio constitucional en Chile*. Santiago: ICSO/Heinrich Böll Stiftung.

Garay, Luis Jorge, Eduardo Salcedo e Isaac de León. 2010. *Illicit Networks Reconfiguring States. Social Network Analysis of Colombian and Mexican Cases*. Bogotá: Método Foundation.

- Garay Vega, Cristián y Froilán Ramos.** 2016. “Las relaciones civiles-militares y el proyecto ideológico bolivariano en Venezuela, 1999-2014”. *Revista de relaciones internacionales, estrategia y seguridad*. 11 (1), pp. 239-261.
- García Diego, Javier (coord.).** 2014. *El Ejército mexicano. 100 años de historia*. México: El Colegio de México.
- Gargarella, Roberto.** 2015. “La “sala de máquinas” de las constituciones latinoamericanas. Entre lo viejo y lo nuevo”. *Nueva Sociedad*. 257, pp. 96-106. Julio-Agosto.
- Garretón, Manuel Antonio.** 2012. *Neoliberalismo corregido y progresismo limitado. Los gobiernos de la Concertación en Chile, 1990-2010*. Santiago: Editorial Arcis-CLACSO-PROSPAL.
- Gaspari, Elio.** 2004. *A ditadura encurralada*. São Paulo: Companhia das Letras, v. 4. Coleção “O sacerdote e o feiticeiro”.
- , 2003. *A ditadura derrotada*. São Paulo: Companhia das Letras, v. 3. Coleção “O sacerdote e o feiticeiro”.
- , 2002a. *A ditadura envergonhada*. São Paulo: Companhia das Letras, v. 1. Coleção “As ilusões armadas”.
- , 2002b. *A ditadura escancarada*. São Paulo: Companhia das Letras, v. 2. Coleção “As ilusões armadas”.
- Gaytán Ochoa, Carlos.** 2019. “Cuestiona general decisiones estratégicas del Ejecutivo que no han convencido a todos”. *Aristegui Noticias*. 30 de octubre de 2019. En <https://aristeguinoticias.com/3010/mexico/cuestiona-general-decisiones-estrategicas-del-ejecutivo-que-no-han-convencido-a-todos/>
- Global Witness.** 2017. “Honduras: The Deadliest Country in the World for Environmental Activism”. January. En <https://www.globalwitness.org/fr/campaigns/environmental-activists/honduras-deadliest-country-world-environmental-activism/>
- Gobierno del Ecuador.** 1972. *Filosofía y plan de acción del gobierno revolucionario y nacionalista del Ecuador. Lineamientos generales*. Quito: s. e.

- Godoy, Marcelo.** 2014. *A casa da Vovó. Uma biografia do DOI-CODI (1969-1991)*. São Paulo: Alameda.
- Goffman, Erwin.** 1967. *Interaction ritual: Essay on face-to-face behavior*. New York: Anchor Books.
- Gómez de la Torre, Andrés.** 2018. “Neoliberalismo corregido y progresismo limitado. Los gobiernos de la Concertación en Chile, 1990-2010”. En Sandra Naminhas (ed.). *El nuevo rol de las fuerzas armadas en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Instituto de Estudios Internacionales (IDEI)-Konrad Adenauer Stiftung, pp. 171-198.
- González Casanova, Pablo (ed.)**. 1981. *Historia de medio siglo*. Volumen 2. *México, Centroamérica y el Caribe*. México: Siglo XXI.
- González, Mónica.** 2019. “Furia desatada en Carabineros: fuera de control y sin piloto”. *CIPER*. 24 de noviembre.
- Goodman, Louis W., Johanna S. R. Mendelson y Juan Rial (eds.)**. 1990. *The Military and Democracy: The Future of Civil-Military Relations in Latin America*. Lexington: Lexington Books.
- Grabendorff, Wolf.** 2020 “América Latina tampoco es una isla. Nuevos desafíos geopolíticos”. En <https://nuso.org/articulo/america-latina-militares-seguridad>
- 2017. “Epílogo: Colombia: la otra cara de la vecindad”. En Wolf Grabendorff y Daniel Gudiño Pérez (eds.). *Proceso de paz y posacuerdo en Colombia: efectos en la región*. Quito: FES-ILDIS Ecuador, pp. 199-215.
- Graham, Stephen.** 2010. *Cities under siege: The new military urbanism*. London: Verso Books.
- Guardia Nacional de México.** 2020. “Guardia Nacional fortalece cooperación bilateral en materia de seguridad con autoridades de Estados Unidos”. Gobierno de Mexico. En <http://www.gob.mx/guardianacional/prensa/guardia-nacional-fortalece-cooperacion-bilateral-en-materia-de-seguridad-con-autoridades-de-estados-unidos?idiom=>

- Guarín, Rafael.** 2020. “Zonas Futuro, apuesta estratégica”. *El Tiempo*. 9 de agosto de 2020, Bogotá.
- Hall, Peter A.** 2010. “Historical institutionalism in rationalist and sociological perspective”. En James Mahoney y Kathleen Thelen (eds.). *Explaining institutional change. Ambiguity, agency and power*. New York: Cambridge University Press, pp. 204-223.
- Havana Consulting Group.** 2018. “Grupo GAE, the Business Emporium of the Armed Forces”. En <http://www.thehavanaconsultinggroup.com/en-/Articles/Article/58>
- Haverty, Dan, Robbie Gramer y Jack Detsch.** 2020. “Trump’s Plan to Deploy Anti-Drug Mission in Caribbean Sparks Backlash in Pentagon”. *Foreign Policy*. En <https://foreignpolicy.com/2020/04/02/trump-plan-deploy-anti-drug-mission-navy-ships-caribbean-backlash-pentagon/>
- Helmke, Gretchen y Steven Levitsky.** 2004. “Informal institutions and comparative politics: A research agenda”. *Perspectives on Politics*. 2 (4), pp. 725-740.
- Hernández, Carlos E.** 2020. “Maduro incorpora la Milicia Bolivariana a la Fuerza Armada”. 10 de febrero. Obtenido de *Infodefensa*. En <https://www.infodefensa.com/latam/2020/02/10/noticia-maduro-incorpora-milicia-bolivariana-fuerza-armada.html>
- Holanda, Sérgio B.** 1982. *Raízes do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio Ed.
- Horch, Dan y Christopher Drew.** 2013. “Brazil Snubs Boeing in Fighter Jet Deal”. *The New York Times*. En <https://www.nytimes.com/2013/12/19/business/international/brazil-snubs-boeing-in-jet-deal.html>.
- Human Rights Watch.** 2020. “Cuba, Eventos de 2019”. *World Report 2020*. En <https://www.hrw.org/es/world-report/2020/country-chapters/336402>
- , 2020. “Ecuador debe limitar el uso de la fuerza por las Fuerzas Armadas. Nuevas regulaciones amplían causales para intervenir en protestas y usar la fuerza letal”. En <https://www.hrw.org/es/news/2020/06/19/ecuador-debe-limitar-el-uso-de-la-fuerza-por-las-fuerzas-armadas>

Huneus, Carlos. 2014. *La democracia semisoberana. Chile después de Pinochet*. Santiago: Taurus.

Hunter, Wendy. 1995. "Politicians against Soldiers: Contesting the Military in Postauthoritarian Brazil". *Comparative Politics*. 27 (4), pp. 425-443.

Huntington, Samuel P. 1995. *El soldado y el Estado*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

----- . 1968. *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.

----- . 1957. *The Soldier and the State. The Theory and Politics of Civil-Military Relations*. Cambridge: Harvard University Press.

IFE (Instituto Federal Electoral). 2006. Elecciones Federales 2006. Encuestas y resultados electorales. Instituto Federal Electoral. México. En ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/CNCS/CNCS-IFE-Responde/2012/Julio/Le010712/Le010712.pdf

----- . 2000. Sistema de consulta de la estadística de las elecciones presidenciales de 2000. Instituto Federal Electoral. México. En https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Resultados_Electorales_2000/

----- . 1994. *Elecciones Federales 1994. Resultados finales*. México: Instituto Federal Electoral. En http://www.ife.org.mx/documentos/RESELEC/nuevo_1994/graficas/Dip_RP_94.pdf

Illera, Olga y Juan Carlos Ruiz. 2018. "Entre la política y la paz: las Fuerzas Militares tras la firma del Acuerdo de paz". *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*. 20 (39), pp. 509-533.

IMCO (Instituto Mexicano para la Competitividad). 2018. Índice de Riesgos de Corrupción. En <https://imco.org.mx/indice-riesgos-corrupcion-sistema-mexicano-contrataciones-publicas/>

Immergut, Ellen M. 2005. "Historical-Institutionalism in Political Science and the Problem of Change". En Andreas Wimmer y Reinhart Kössler (eds.). *Understanding Change. Models, Methodologies and Metaphors*. Houndmills: Palgrave Mac Millan, pp. 237-259.

- INDH (Instituto Nacional de Derechos Humanos).** 2020. “Reporte general de datos sobre violaciones a los derechos humanos”. En <https://www.indh.cl/bb/wp-content/uploads/2020/04/Reporte-INDH-19-de-marzo-de-2020.pdf>
- , 2019. “Informe anual sobre la situación de los derechos humanos en Chile en el contexto de la crisis social”. En <https://bibliotecadigital.indh.cl/bitstream/handle/123456789/1701/Informe%20Final-2019.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- , 2018. <https://www.excelsior.com.mx/nacional/ine-termina-resultados-finales-de-conteo-para-presidente/1250540>
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía).** 2018. “Defunciones por homicidio”. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. En <https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/continuas/mortalidad/defuncioneshom.asp?s=est>
- Infobae.** 2020. “Perú estudia que militares se sumen a lucha contra la delincuencia”. En <https://www.infobae.com/america/agencias/2020/06/10/peru-estudia-que-militares-se-sumen-a-lucha-contra-la-delincuencia/>
- , 2020. “Una nueva etapa en defensa”. En <https://www.infobae.com/def/defensa-y-seguridad/2020/02/08/exclusiva-con-el-ministro-ros-si-una-nueva-etapa-en-defensa/>
- Infodefensa.** 2019. “Ecuador, Perú y Colombia fortalecen sus lazos en Defensa y Seguridad”. En <https://www.infodefensa.com/latam/2019/09/30/noticia-ecuador-colombia-fortalecen-lazos-defensa-seguridad.html>
- , 2010. “Ecuador confirma tratado de cooperación militar con Venezuela”. En <https://www.infodefensa.com/latam/2010/12/29/noticia-ecuador-confirma-tratado-de-cooperacion-militar-con-venezuela.html>
- Informe nacional, Radio Nacional.** 2018. “Reclaman por investigación sobre amenazas del Comando Barneix”. En <http://radiouruguay uy/reclaman-por-investigacion-sobre-amenazas-del-comando-barneix/>
- Institute for Economics & Peace.** 2017. “Global Terrorism Index”. En <http://visionofhumanity.org/app/uploads/2017/11/Global-Terrorism-Index-2017.pdf>

Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas (IEEPP). 2014. Análisis jurídico comparado del Código militar vigente y la iniciativa de reformas propuestas por la Presidencia de la República la Asamblea Nacional. Managua, Nicaragua, enero. <https://www.ieepp.org/media/files/publicacion-4-329.pdf>

Inteligencia Militar. 2020. “Antecedentes – Origen: Antecedentes-Colombia”. En <https://www.inteligencia.mil.ec/antecedentes-origen>

Irondo, Mirta y Carlos de la Vega. 2015. “Defensa, conducción política y desarrollo”. *Voces en el Fenix*. 6 (48), pp. 52-69. Septiembre.

Isacson, Adam. 2020. “In Latin America, COVID-19 Risks Permanently Disturbing Civil-Military Relations”. *WOLA Commentary*. 20 de julio. En <https://www.wola.org/analysis/latin-america-covid-19-civil-military-relations-policing/>

----- . 2020a. “Scandal Underscores Colombia’s Inability to Reform Military Intelligence”. WOLA. En <https://www.wola.org/analysis/scandal-colombia-military-intelligence-spying/>

----- . 2018. “Guatemala’s Military Shows Aggressive Support for CICIG Backlash”. WOLA. En <https://www.wola.org/analysis/guatemala-army-cicig-backlash/>

----- . 2012. “Consolidating ‘Consolidation’. Colombia’s “security and development” zones await a civilian handoff, while Washington backs away from the concept”. Washington Office on Latin America. December. En https://www.wola.org/files/Consolidating_Consolidation.pdf

----- . 2009. “Fuerzas Armadas en sociedades con conflictos internos: Enmendando el ‘Pacto’. El cambio en el equilibrio civil-militar en la Colombia de Álvaro Uribe”. En Felipe Agüero y Claudio Fuentes (eds.). *Influencias y resistencia. Militares y poder en América Latina*. Santiago: Catalonia, pp. 169-219.

Isacson, Adam, Geoff Ramsey y David Smilde. 2020. “Q&A: Putting U. S. Counterdrug Operations in the Caribbean in Context”. WOLA. En <https://www.wola.org/analysis/us-counterdrug-caribbean-venezuela-factsheet/>

- Jácome, Francine.** 2018. “Los militares en la política y la economía de Venezuela”. *Nueva Sociedad*. 274, pp. 119-128. Marzo-Abril.
- Janowitz, Morris.** 1960. *The professional soldier: A Social and Political Portrait*. New York: Free Press.
- Jaramillo, Grace.** 2009. “Las relaciones Ecuador-Colombia desde el incidente de Angostura”. En Grace Jaramillo (ed.). *Construyendo puentes entre Ecuador y Colombia*. Quito: FLACSO-OEA-PNUD, pp. 15-34.
- Jenne, Nicole y Fiorella Ulloa Bisshopp.** 2020. “Female Peacekeepers: UNSC Resolution 1325 and the Persistence of Gender Stereotypes in the Chilean Armed Forces”. *International Peacekeeping*. 28 (1), pp. 134-159.
- Jonas, Susan.** 1991. *The Battle for Guatemala: Rebels, Death Squads, and U. S. Power*. Boulder, CO: Westview Press.
- Kacowicz, Arie.** 1998. *Zones of Peace in the Third World: South America and West Africa in Comparative Perspective*. Albany: State of New York Press.
- Kaplan, Robert D.** 2013. *The revenge of geography. What the map tells us about coming conflicts and the battle against fate*. New York: Random House.
- Karl, Terry Lynn.** 1992. “El Salvador’s Negotiated Revolution”. *Foreign Affairs*. 71 (2), pp. 147-164. Spring.
- Kawaguti, Luís.** 2019. “Um pedido dos militares a Bolsonaro: evitar missões de garantia da lei e da ordem”. *Gazeta do Povo*. 28 de junio. En <https://www.gazetadopovo.com.br/republica/garantia-lei-ordem/>
- Kenny, Paul y Mónica Serrano.** 2012. “The Mexican State and Organized Crime: An Unending Story”. En Paul Kenny y Mónica Serrano (eds.). *Mexico’s Security Failure. Collapse into Criminal Violence*. New York: Routledge.
- Kerry, John.** 2013. “Remarks on U. S. Policy in the Western Hemisphere”. U. S. Department of State. En <https://2009-2017.state.gov/secretary/remarks/2013/11/217680.htm>
- Kinzo, Maria Dalva G.** 2004. “Partidos, eleições e democracia no Brasil pós-1985”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. 19 (54), pp. 23-40. En <http://www.scielo.br/scielo>

- Klepak, Hal.** 2005. *Cuba's Military 1990-2005: Revolutionary soldiers during counter-revolutionary times*. New York: Palgrave Macmillan.
- Krasner, Stephen D.** 1997. "Pervasive Not Perverse: Semi-Sovereigns as the Global Norm". *Cornell International Law Journal*. 30 (3), pp. 651-680. Article 3. *Symposium 1997*.
- Kruijt, Dirk y Kees Koonings.** 2021. "Self-coups and the military in the Americas". *Academia Letters*. Article 730, pp. 1-5.
- La Hora.** 2008. "Irán dará apoyo a plan militar". 7 de diciembre. En <https://www.lahora.com.ec/frontEnd/main.php?idSeccion=809241>
- La Jornada.** 2020. "El precio que pagó México para ayudar a Trump a contener éxodo migratorio". En <https://www.jornada.com.mx/sin-fronteras/2020/09/08/el-precio-que-pago-mexico-para-ayudar-a-eu-a-contener-exodo-migratorio-137.html>
- La Nación.** 2020. "La confianza ciudadana en el Ejército". En <https://www.la-nacion.com.ar/editoriales/la-confianza-ciudadana-ejercito-nid2366484>
- La Tercera.** 2020. "Pacogate: a tres años de descubrirse mega fraude en Carabineros, Corte libera a siete acusados". 19 de marzo. Santiago. En <https://www.latercera.com/politica/noticia/pacogate-a-tres-anos-de-descubrirse-mega-fraude-en-carabineros-corte-libera-a-siete-acusados/P4ONF773A5BVNFB3EQWACMSXM/>
- La Vanguardia.** 2018. "Ruido de sables en el club militar de Río de Janeiro". 21 de septiembre. En <https://www.lavanguardia.com/internacional/20180921/451936706388/elecciones-brasil-bolsonaro-apoyo-ejercito-inquietud.html>
- Labastida Martín del Campo, Julio, Antonio Camou y Noemí Luján Ponce.** 2001. *Transición democrática y gobernabilidad*. México: FLACSO.
- Lara Tapia, Luis Gavino.** 2019. "Visión geopolítica del Ecuador en el periodo 2006-2016. Su influencia en la Seguridad y Defensa". Tesis de Maestría previa a la obtención del título de magister en seguridad y defensa. Instituto de Altos Estudios Nacionales. En <https://repositorio.iaen.edu.ec/bitstream/24000/4969/1/Tesis%20-%20Luis%20Lara.pdf>

- Latinobarómetro.** 2018. Informe 2018. Corporación Latinobarómetro. En https://www.latinobarometro.org/latdocs/INFORME_2018_LATINOBAROMETRO.pdf
- Leal Buitrago, Francisco.** 2011. “Una visión de la seguridad en Colombia”. *Análisis Político*. 24 (73), pp. 3-36.
- LeClerq, Juan Antonio y Gerardo Rodríguez Sánchez Lara.** 2020. *Índice global de impunidad 2020. Escalas globales de impunidad*. Puebla: Universidad de Las Américas-Puebla. En <https://www.udlap.mx/cesij/files/indices-globales/0-IGI-2020-UDLAP.pdf>
- Lee, Sabine y Susan Bartels.** 2019. “They Put a Few Coins in Your Hand to Drop a Baby in You: A Study of Peacekeeper: Fathered Children in Haiti”. *International Peacekeeping*. 27 (2), pp. 177-209. En <https://doi.org/10.1080/13533312.2019.1698297>
- LeoGrande, William M.** 1998. *Our Own Backyard: The United States in Central America, 1977-1992*. Chapel Hill, NC: University of North Carolina Press.
- Leonov, Nicolas S.** 2015. *Raúl Castro: un hombre en Revolución*. La Habana: Editorial Capitán San Luis.
- Levi, Michel.** 2020. “El despertar ecuatoriano. Las reivindicaciones económicas y sociales”. *Foreign Affairs Latinoamérica*. 20 (2), pp. 53-58.
- Levitsky, Steven y María Victoria Murillo.** 2020. “La tentación militar en América Latina”. *Nueva Sociedad*. 285, pp. 4-11.
- Levitsky, Steven y Daniel Ziblatt.** 2018. *How Democracies Die*. New York: Broadway Books.
- Ley 18.650.** 2010. Marco de defensa nacional. En <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18650-2010>
- Ley 19.677.** 2018. De fronteras. En <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19677-2018/5>
- Ley 19.695.** 2018. Modificaciones al sistema de previsión social militar. En <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19695-2018>

- Ley 19.696.** 2018. Que regula el Sistema de inteligencia del Estado. En <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19696-2018>
- Ley 19.775.** 2019. Orgánica militar y de las FFAA. En <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19775-2019>
- Ley 19.188.** 2014. De educación policial y militar. En <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19188-2014/6>
- Llanos, Mariana y Leiv Marsteintredet.** 2010. *Presidential Breakdowns in Latin America. Causes and Outcomes of Executive Instability.* New York: Palgrave Macmillan.
- Lleras Camargo, Alberto.** 2003. ““Las Fuerzas Armadas”. Discurso 9 de mayo de 1958”. En Fernando Cepeda Ulloa (ed.). *Las relaciones cívico-militares en tiempos de conflicto armado.* Bogotá: Embajada de los Estados Unidos de América, pp. 329-342.
- López Portillo, Ernesto y Samuel Storr.** 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/file>
- López-García, Guillermo.** 2020. “Vigilar y castigar: el papel de militares, policías y guardias civiles en la comunicación de la crisis del Covid-19 en España”. *El profesional de la información.* 29 (3), pp. 1-15.
- Loveman, Brian.** 2001. “Civil-Military Relations in Spanish America”. En David Pion-Berlin (ed.). *Civil-Military Relations in Latin America. New Analytical Perspectives.* Chapel Hill: The University of North Carolina Press, pp. 246-274.
- , 1999. *For la Patria: Politics and the Armed Forces in Latin America.* Wilmington, Del: Rowman & Littlefield Publishers.
- , 1993. *The Constitution of Tyranny: Regimes of Exception in Spanish America.* Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- , 1991. “¿Misión Cumplida? Civil Military Relations and the Chilean Political Transition”. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs.* 33 (3), pp. 35-74.

- Loveman, Brian y Thomas M. Davies, Jr. (eds.).** 1997. *The Politics of Antipolitics. The Military in Latin America*. Wilmington: SR Books.
- Lovera, Domingo.** 2010. “Derechos sociales en la Constitución del 80 (y de 1989 y de 2005)”. En Claudio Fuentes (ed.). *En nombre del pueblo: debate sobre el cambio constitucional en Chile*. Santiago: ICSO/Heinrich Böll Stiftung, pp. 217-243.
- Lowenthal, Abraham F. (ed.).** 1976. *Armies and Politics in Latin America*. New York: Holms & Meier.
- Lozano, Wilfredo.** 2017. *La política del poder: la crisis de la construcción democrática en la República Dominicana del siglo XXI*. Santo Domingo: Friedrich-Ebert-Stiftung-Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- , 2013. *La razón democrática, cultura política, desarrollo y clientelismo en la República Dominicana*. Santo Domingo: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Lucero, Mariel R.** 2018. “La larga marcha de las mujeres en las Fuerzas Armadas latinoamericanas”. *Nueva Sociedad*. 278, pp. 144-150. Noviembre-Diciembre.
- , 2010. “El espacio de las mujeres en las Fuerzas Armadas sudamericanas, su inserción profesional en el contexto regional y la cuestión de género”. *Security and Defense Studies Review. Interdisciplinary Journal of the Center for Hemispheric Defense Studies*. 11, pp. 9-19. Fall-Winter.
- , 2009. “Las mujeres en las Fuerzas Armadas argentinas. Breve análisis sobre su participación y estado actual de la situación”. *UNISCI Discussion Papers*. 20, pp. 36-49. Mayo.
- Lucidez.** 2020. “Ejecutivo evalúa utilizar a las Fuerzas Armadas para reforzar seguridad ciudadana”. En <https://lucidez.pe/ejecutivo-evalua-utilizar-a-las-fuerzas-armadas-para-reforzar-seguridad-ciudadana/>
- Luna, Juan Pablo.** 2016. “Delegative Democracy Revisited: Chile’s Crisis of Representation”. *Journal of Democracy*. 27 (3), pp. 129-138.
- Macías Núñez, Edison.** 2012. *Misiones militares extranjeras y su aporte a la profesionalización del ejército ecuatoriano*. Quito: Centro de Estudios Históricos del Ejército.

- Maignashca, Juan.** 1994. "El proceso de integración nacional en el Ecuador: el rol del poder central (1830-1895)". En Juan Maignashca (ed.). *Historia y región en el Ecuador: 1830-1930*. Quito: Corporación Editora Nacional (Biblioteca de Ciencias Sociales), pp. 355-420.
- Malhotra, Neil y Elizabeth Popp.** 2012. "Bridging Partisan Divisions over Antiterrorism Policies: The Role of Threat Perceptions". *Political Research Quarterly*. 65 (1), pp. 34-47.
- Malinowski, Tom y Charles O. Blaha.** 2015. "De-Militarizing Civilian Security in Mexico and the Northern Triangle". *Prism*. 5 (4), pp. 27-33.
- Marchessini, Alejo.** 2020. "Balance de las operaciones del ejército del Perú frente al COVID". En <https://www.defensa.com/peru/balance-operaciones-ejercito-peru-frente-covid-galeria>
- Martin, Félix E.** 2006. *Militarist Peace in South America*. New York: Palgrave Macmillan.
- Martínez Bucheli, Jorge.** 2019. *Primera misión militar chilena en Ecuador (1899-1905)*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar-Centro de Estudios Históricos del Ejército.
- Martínez, Rafael (coord.).** 2013. "Las relaciones civiles-militares en sociedades en transformación: América Latina". *Documentos CIDOB, América Latina*. 36.
- Masson, Laura E.** 2017. "Women in the Military in Argentina. Nationalism, Gender and Ethnicity". En Vasilikie Demos y Marcia Texler Segal (eds.). *Gender Panic, Gender Policy. (Advances in Gender Research, 24)*. Wagon Lane: Emerald Publishing Ltd., pp. 23-43.
- Matamoros, Natalia.** 2019. "Colectivos se fortalecen con la ausencia del Estado". 2 de abril. Provea. En <https://www.derechos.org/ve/actualidad/colectivos-se-fortalecen-con-la-ausencia-del-estado>
- Mattis, Jim.** 2018. "Summary of the 2018 National Defense Strategy". En <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>

- Mayol, Alberto y José Miguel Ahumada.** 2015. *Economía política del fracaso. La falsa modernización del modelo neoliberal*. Santiago: Ediciones el Desconcierto.
- Melo, Marcus A.** 1995. “Ingovernabilidade: desagregando o argumento”. En Licia Valladares y Magda Prates Coelho (org.). *Governabilidade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, pp. 23-48.
- Mendoza-Cortés, Paloma.** 2020. “Inteligencia y contrainteligencia militar frente a fallos y desafíos. El caso de Culiacán, México (2019)”. *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*. 24, pp. 37-56. Enero-abril.
- Metro Ecuador.** 2020. “Perú: Tanques de guerra y helicóptero refuerzan la seguridad en la frontera con Ecuador”. 4 de abril. En <https://www.metroecuador.com.ec/ec/noticias/2020/04/04/peru-tanques-helicoptero-refuerzan-la-seguridad-la-frontera-ecuador.html>
- Meyer, Peter J.** 2019. *U. S. Strategy for Engagement in Central America: Policy Issues for Congress*. Washington: CRS.
- Meyer, Peter J. y Clare Ribando Seelke.** 2015. *Central America Regional Security Initiative: Background and Policy Issues for Congress*. Washington: CRS.
- Ministerio Coordinador de Seguridad.** 2014. *Plan Nacional de Seguridad Integral*. Quito: Ministerio Coordinador de Seguridad.
- Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa.** 2008. *Agenda Nacional de Seguridad Interna y Externa. Hacia una nueva política de seguridad interna y externa seguridad, soberanía y democracia, siglo XXI*. Quito: Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa.
- Ministerio de Defensa.** 2012. *Livro Branco de Defesa Nacional*. Brasilia.
- Ministerio de Defensa** 2006. *Libro Blanco de la Defensa Nacional*. Lima.
- Ministerio de Defensa.** 2011. *Política integral de seguridad y defensa para la prosperidad*. Bogotá.
- Ministerio de Defensa del Estado Plurinacional de Bolivia.** 2012 *Mujer y Fuerzas Armadas en el Estado Plurinacional de Bolivia*. La Paz: Ministerio de Defensa

------. 2010. *Bases para la discusión de la Doctrina de defensa y seguridad del Estado Plurinacional de Bolivia*. La Paz: Ministerio de Defensa.

Ministerio de Defensa Nacional. 2018. *Política de Defensa Nacional del Ecuador 2018*. Quito: Ministerio de Defensa Nacional. En <https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/2019/01/Pol%C3%ADtica-de-Defensa-Nacional-Libro-Blanco-2018-web.pdf>

------. 2014. “Ecuador y Rusia fortalecen cooperación técnico-militar”. En <https://www.defensa.gob.ec/rusia-apoyara-al-fortalecimiento-tecnologico-y-la-industria-de-la-defensa-del-pais/>

Ministerio de Defensa Nacional de Chile. 2019. *Ministerio de Defensa Nacional. Cuenta Pública 2019*. En <https://www.gob.cl/cuentapublica2019/>

------. 2017. *Libro de la defensa nacional de Chile 2017*. En <https://www.defensa.cl/temas-de-estado/libro-de-la-defensa-nacional-de-chile-2017/>

------. 2005. *Participación de las mujeres en las Fuerzas Armadas. Separata del Libro de la defensa nacional*. En <http://www.memoriachilena.gob.cl/archivos2/pdfs/MC0066454.pdf>

------. 1997. *Libro de la Defensa Nacional de Chile*. Santiago de Chile.

Ministerio de Planificación del Desarrollo. 2007. “Plan de nacional de desarrollo ‘Bolivia Digna, soberana, productiva y democrática para vivir bien’ (2006-2011)”. En <http://www.ademaf.gov.bo/normas/ds29272>

Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. 2018. “Declaración de Quito sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la región”. En https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2018/09/declaracion_quito_reunion_tecnica_regional.pdf

Ministerio del Interior (Minint). 2020. “Nuestra Historia”. En <https://www.minint.gob.cu/historias/63>

Molina, Fernando. 2020. “El Gobierno de Bolivia advierte a una semana de las elecciones de que ‘las Fuerzas Armadas están listas’”. *El País*, pp. 1-8. En <https://elpais.com/internacional/2020-10-12/el-gobierno-de-bolivia-advierte-a-una-semana-de-las-elecciones-de-que-las-fuerzas-armadas-estan-listas>

- Montaña, Juan y Marcos Criado.** 2001. “La ley colombiana de seguridad y defensa nacional: constitucionalidad y significación dentro del ‘Plan Colombia’”. *Jueces para la Democracia. Información y Debate.* 42, pp. 80-87. Noviembre.
- Montgomery, Tommie Sue.** 1995. *Revolution in El Salvador: From Civil Strife to Civil Peace.* Second edition. Boulder: Westview Press.
- Moreno, Darío.** 1990. *U. S. Policy in Central America: The Endless Debate.* Miami, FL: Florida International University Press.
- Moskos, Charles, John Allen Williams y Davies Segal.** 2000. *The Postmodern Military: Armed Forces After the Cold War.* Nueva York: Oxford UP.
- Mounk, Yascha.** 2020. “The End of History Revisited”. *Journal of Democracy.* 31 (1), pp. 22-35. National Endowment for Democracy and Johns Hopkins University Press. January.
- Navarro, Federico y Carlos Tromben.** 2019. “‘Estamos en guerra contra un enemigo poderoso, implacable’: los discursos de Sebastián Piñera y la revuelta popular en Chile”. *Literatura y lingüística.* 40, pp. 295-324.
- Nielsen, Suzanne C. y Don M. Snider (eds.).** 2009. *American Civil-Military Relations. The Soldier and the State in a New Era.* Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- N. U. Consejo de Derechos Humanos.** 2020. “Informe de la misión internacional independiente de determinación de los hechos sobre la República Bolivariana de Venezuela. 15 de septiembre”. En https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/FFMV/A_HRC_45_33_UnofficialSpanishVersion.pdf
- N. U. Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.** 2019. “Informe de la Oficina de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre Venezuela. 4 de julio”. En https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session41/Documents/A_HRC_41_18_SP.docx
- Ochoa Sánchez, Arnaldo.** 1989 *Causa 1/1989: End of the Cuban Connection.* La Habana: José Martí Publishing House.

O'Donnell, Guillermo. 1996. "Another institutionalization: Latin America and elsewhere". *Kellogg Institute Working Paper*. 222.

----- . 1994. "Delegative Democracy". *Journal of Democracy*. 5 (1), pp. 55-69. January.

----- . 1972. *Modernización y autoritarismo*. Buenos Aires: Paidós.

Offen, Karen. 2006. "Le *gender* est-il une invention américaine?". *Clio. Femme, Genre, Histoire*. 24, pp. 291-304. En <https://doi.org/10.4000/clio.4702>

OIM. 2018. "Monitoreo de flujo de población venezolana. Ecuador. Ronda 2. Agosto-septiembre 2018". En <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/DTM%20Ronda%202.pdf>

Oliveira, Eliézer. R. 1976. *As forças armadas: política e ideologia no Brasil (1964-69)*. Petrópolis: Vozes.

Olmeda, José A. (comp.). 2005. *Democracias frágiles. Las relaciones civiles-militares en el mundo Iberoamericano*. Valencia: Tirant lo Blanc.

Olmo, Guillermo. 2019. "Crisis en Venezuela: qué medios tiene el ejército del país para responder a una intervención de EE.UU.". *BBC News*. 19 de febrero. En <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-47248371>

Onraet, Emma, Alain Van Hiel e Ilse Cornelis. 2013. "Threat and Right-Wing Attitudes: A Cross-National Approach". *Political Psychology*. 34 (5), pp. 791-803.

Open Society Justice Initiative. 2016. *Atrocidades innegables. Confrontando crímenes de lesa humanidad en México*. New York: Open Society Foundations. En <https://www.justiceinitiative.org/uploads/5d386d17-57aa-4b74-b896-43883af55574/undeniable-atrocities-esp-2nd-edition.pdf>

Oquist, Paul. 2010. "El derrumbe parcial del Estado". En Luis Javier Orjuela (comp.). *El estado en Colombia*. Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Ciencia Política-CESO, pp. 103-216.

Ortega, Javier. 2016. "El vicealmirante Ángel Sarzosa habló de su destitución de la Fuerza Naval". *El Comercio*. 13 de julio. En <https://www.elcomer>

- cio.com/actualidad/vicealmirante-angelsarzosa-destitucion-fuerzana-val-armada.html
- Ortiz, Santiago.** 2011. “30-S: La vulnerabilidad del liderazgo de la Revolución Ciudadana y de la Institucionalidad en Ecuador”. *Iconos, Revista de Ciencias Sociales*. 39, pp. 25-34.
- Ortiz, Sara.** 2016. “Proyecto de reforma fija un techo para cesantías y pensiones militares”. *El Comercio*. 4 de julio. En <https://www.elcomercio.com/actualidad/reforma-cesantias-militares-issfa-ecuador.html>
- OSAC (Overseas Security Advisory Council).** 2017. “Argentina 2017. Crime & Safety Report”. En <https://www.osac.gov/Pages/ContentReportDetails.aspx?cid=21427>
- Pacheco, Mayra.** 2020. “Ecuador recibirá créditos de China por USD 2 400 millones entre junio y octubre del 2020; la próxima semana arranca renegociación de bonos”. *El Comercio*. 29 de mayo. En <https://www.elcomercio.com/actualidad/ecuador-creditos-china-economia-deuda.html>
- Pachón Pinzón, Rocío del Pilar.** 2021. “Participación internacional en reforma al sector de seguridad en el posacuerdo”. En Alejo Vargas Velásquez (ed.). *La Fuerza Pública colombiana en el posacuerdo. Reflexiones acerca de su proceso de adecuación*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Grupo de Investigación en Seguridad y Defensa, UNIJUS-Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. Texto en edición.
- Página 12.** 2020. “Piñera cree que hay una “guerra mundial” por los respiradores”. 13 de abril. En <https://www.pagina12.com.ar/259306-pinera-cree-que-hay-una-guerra-mundial-por-los-respiradores>
- Pallares, Martín.** 2016. “No discuto con subalternos, responde Correa a comandante de la Marina”. *4 Pelagatos*. 17 de mayo. En <https://4pelagatos.com/2016/05/17/no-discuto-con-subalternos-le-responde-correa-a-comandante-de-la-marina/>
- Pardo, Daniel.** 2013. “¿Qué influencia tiene Mao Zedong en la Venezuela de Chávez?”. *BBC Mundo*. Caracas. 25 diciembre. En https://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/12/131220_finde_influencia_mao_venezuela_chavez_ap.

Pastrana Arango, Andrés. 2000. “Fuerzas Militares y sociedad: del aislamiento al trabajo conjunto”. En Ministerio de Defensa Nacional-Escuela Superior de Guerra-Pontificia Universidad Javeriana. *El papel de las Fuerzas Militares en una democracia en desarrollo. Colombia.* Memorias de la Conferencia Internacional, Bogotá, 2000. Bogotá: Escuela Superior de Guerra-Pontificia Universidad Javeriana.

----- s. f. “La Paz será el resultado del trabajo conjunto de la sociedad”. *Defensa Nacional.* 452. Bogotá: Ministerio de Defensa.

Pastrana, Eduardo y Diego Vera. 2018. “Fuerzas Armadas de Colombia: entre los retos para la superación del conflicto armado y las nuevas tareas en el postconflicto”. En Sandra Naminhas (ed.). *El nuevo rol de las fuerzas armadas en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú.* Pontificia Universidad Católica del Perú, Instituto de Estudios Internacionales (IDEI)-Konrad Adenauer Stiftung, pp. 45-72.

Payan, Tony, Kathleen Staudt y Antony Kruszewsky (eds.). 2013. *A War That Can't Be Won. Binational Perspectives on the War on Drugs.* Tucson: The Arizona University Press.

Pedraza Reyes, Héctor. 2007. “Evaluación del proceso electoral 2006: el testimonio de un consejero distrital del IFE”. *Nósis. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades.* 16 (31), pp. 282-292. Enero-Junio.

Penido, Ana y Hector Saint-Pierre. 2020. “En la cuerda floja de la democracia brasileña”. *Revista Riberas.* 25 de junio. En <https://riberas.uner.edu.ar/en-la-cuerda-floja-de-la-democracia-brasilena/>

Pérez Enríquez, Diego. (2018a. “Fuerzas Armadas en Ecuador: ideología, políticas públicas y diálogo civil militar”. En Sandra Naminhas (ed.). *El nuevo rol de las fuerzas armadas en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú.* Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Instituto de Estudios Internacionales (IDEI)-Konrad Adenauer Stiftung, pp. 101-138.

----- 2018b. *Liderazgo político y transformaciones institucionales. Relaciones ejecutivo-partidos políticos-Fuerzas Armadas (1996-2006).* Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales.

- Pérez, Diego, Galo Cruz y María Lorena Paredes.** 2017. *Agenda para la reflexión política del sector seguridad y defensa. Elementos para la discusión sobre relaciones civiles-militares en Ecuador*. Quito: FES-ILDIS.
- Pérez-López, Jorge.** 2002. "The Economy". En Rex A. Hudson (ed.). *Cuba: A Country Study*. 4th. ed. Washington, DC: Government Printing Office, pp. 161-223.
- Perlmutter, Amos.** 2013. *Political Roles and Military Rulers*. Routledge.
- , 1969. "The Praetorian State and the Praetorian Army: Toward a Taxonomy of Civil-Military Relations in Developing Polities". *Comparative Politics*. 1 (3), pp. 382-404.
- Perú21.** 2020. "Plantean que las FF.AA. participen permanentemente en la seguridad ciudadana". En <https://peru21.pe/politica/plantean-que-las-ffaa-participen-permanentemente-en-la-seguridad-ciudadana-fuerzas-armadas-noticia/?ref=p21r>
- Peruzzotti, Enrique.** 2004. "From Praetorianism to Democratic Institutionalization: Argentina's Difficult Transition to Civilian Rule". *Journal of Third World Studies*. 21 (1), pp. 97-116.
- Pierson, Paul.** 2004. *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press.
- Phillips, Tom y Patricia Torres.** 2019. "'They are murderers': Special forces unit strikes fear in Venezuelans". *The Guardian*. 6 de febrero. En <https://www.theguardian.com/world/2019/feb/06/venezuela-faes-special-forces-nicolas-maduro-barrios>
- Pion-Berlin, David.** 2004. "A New Civil-Military Pragmatism in Latin America". *Security and Defense Studies Review*. 4 (1). Spring, pp. 44-65.
- , 2001. *Civil-Military Relations in Latin America. New Analytical Perspectives*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press.
- Pion-Berlin, David y Craig L. Arcenau.** 2000. "Decision-Makers or Decision-Takers? Military Missions and Civilian Control in Democratic South America". *Armed Forces & Society*. 26 (3), pp. 413-436.

- Pion-Berlin, David y Harold Trinkunas.** 2007. "Attention deficits: Why Politicians Ignore Defense Policies in Latin America". *Latin American Research Review*. 42 (3), pp. 76-100.
- Pion-Berlin, David e Igor Acácio.** 2020. "The Return of the Latin American Military?". *Journal of Democracy*. 31 (4), pp. 151-165.
- Pion-Berlin, David y José Manuel Ugarte (comps.).** 2013. *Organización de la defensa y control civil de las Fuerzas Armadas en América Latina*. Buenos Aires: Jorge Baudino Ediciones.
- Pion-Berlin, David y Miguel Carreras.** 2017. "Armed Forces, Police and Crime-fighting in Latin America". *Journal of Politics in Latin America*. 3, pp. 3-26.
- Pion-Berlin, David y Rafael Martínez.** 2017. *Soldiers, Politicians, and Civilians. Reforming Civil-Military Relations in Democratic Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pizarro, Eduardo.** 2002. "Colombia: ¿guerra civil, guerra contra la sociedad, guerra antiterrorista o guerra ambigua?". *Análisis Político*. 46, pp. 164-180.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo).** 2016. "Participación electoral: Chile en perspectiva comparada 1990-2016". En <https://www.icso.cl/images/documentos/documentostrabajo/Participacion%20y%20regimen%20electoral%20en%20Chile.pdf>
- . 2012. *Informe de desarrollo humano en Chile. Bienestar subjetivo. El desafío de repensar el desarrollo*. En http://www.cl.undp.org/content/chile/es/home/library/human_development/publication_3.html
- Portales, Felipe.** 2005. "La inexistencia de la democracia en Chile". *Polis*. 10, pp. 1-15. En <https://journals.openedition.org/polis/7493#quotation>
- Powell, Jonathan M. y Clayton L. Thyne.** 2011. "Global instances of coups from 1950 to 2010: A new dataset". *Journal of Peace Research*. 48 (2), pp. 249-259.
- Presidencia de la Nación.** 2020a. Decreto 571. En <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/231293/20200629>

- , 2020b. Decreto aislamiento social preventivo y obligatorio. En <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/227042/20200320>
- , 2018. Decreto 683. En <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/188532/20180724>.
- , 2016a. Ministerio de Defensa, Decreto 721/16. En <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/260000-264999/261952/norma.htm>.
- , 2016b. Decreto 228, Emergencia de seguridad pública. En <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/258047/norma.htm>
- Presidencia de la República, Ministerio de Defensa.** 2003. “Carta del presidente de la República Álvaro Uribe Vélez”. En *Política de defensa y seguridad democrática*. Bogotá: Presidencia de la República, Ministerio de Defensa, pp. 5-7.
- Presidencia de México.** 2019. “Informe de Seguridad Pública”. En <https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2019/10/CPM-Inf-Nal-SP-14oct19.pdf>
- Primicias.ec.** 2020. “Buenos Aires: entre el drama de los mineros expulsados y el control del Gobierno”. En <https://www.primicias.ec/noticias/economia/buenos-aires-drama-mineros-control-gobierno-pobreza/>
- , 2020. “EE.UU. apoya esfuerzos de Ecuador en contra de pesca ilegal en Galápagos”. 2 de agosto. En <https://www.primicias.ec/noticias/economia/eeuu-apoya-esfuerzos-ecuador-pesca-ilegal-de-buques-chinos-galapagos/>
- Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos (Provea).** 2020. *Informe anual. Situación de los derechos humanos en Venezuela. Enero-Diciembre 2019*. 14 de julio. En <https://www.derechos.org.ve/informe-anual/informe-anual-enero-diciembre-2019>
- Przeworski, Adam y Carolina Curvale.** 2007. “Instituciones políticas y desarrollo económico en las Américas: el largo plazo”. En José Luis Machinea y Narcís Serrá. (eds.) *Visiones del desarrollo en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL-CIDOB, pp. 157-196.

- Pupo, Fábio y Rainer Bragon.** 2020. “Bolsonaro bate recorde e é o que mais libera verba em emenda parlamentar desde 2015”. En <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/10/bolsonaro-bate-recorde-e-e-o-que-mais-libera-verba-em-emenda-parlamentar-desde-2015.shtml>
- Qadir Mushtaq, Abdul y Muhammad Afzal.** 2017. “Arab Spring: Its Causes And Consequences”. *JPUHS*. 30 (1), pp. 1-10. En http://pu.edu.pk/images/journal/HistoryPStudies/PDF_Files/01_V-30-No1-Jun17.pdf
- Quintana, Juan Ramón.** 2004. “Bolivia: militares y policías. Fuego cruzado en democracia”. En R. Belay et al. (eds.). *Memorias en conflicto*. Lima: Institut français d'études andines, Instituto de Estudios Peruanos, Embajada de Francia en el Perú, Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú, pp. 101-156.
- Ramalho, Antonio Jorge.** 2018. “Relaciones cívico-militares en Brasil. Los retos del sector defensa y el rol de los militares en la sociedad brasileña contemporánea”. En Sandra Naminhas (ed.). *El nuevo rol de las fuerzas armadas en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Instituto de Estudios Internacionales (IDEI)-Konrad Adenauer Stiftung, pp. 11-44.
- Ramalho, Antonio Jorge, Rut Diamint y Lisa Sánchez.** 2020. “La militarización de la seguridad y el regreso de los militares a la política en América Latina”. *Análisis*. Friedrich-Ebert-Stiftung, pp.1-17.
- Ramos, Mario.** 2005. “La ciencia ficción del yunque y el martillo”. Centro Andino de Estudios Estratégicos (CENAE). En https://www.cenae.org/uploads/8/2/7/0/82706952/la_ciencia_ficcion_del_yunque_y_el_martillo.pdf
- Redacción La Diaria.** 2019. “Manini Ríos fue destituido por cuestionar a la Justicia a raíz de las condenas a Gavazzo, Silveira y Maurenre”. En <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2019/3/manini-rios-fue-destituido-por-cuestionar-a-la-justicia-a-raiz-de-las-condenas-a-gavazzo-silveira-y-maurenre/#>
- . 2018. “Ejército considera un error haber tocado la “Marcha de Tres Árboles” en la Rural”. En <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2018/9/>

ejercito-considera-un-error-haber-tocado-la-marcha-de-tres-arboles-en-la-rural

- Redacción Portal 180.** 2018. “Sanción a Manini Ríos se hizo por el Reglamento de Faltas y no por la Constitución”. En https://www.180.com.uy/articulo/76047_sancion-a-manini-rios-se-hizo-por-el-reglamento-de-faltas-y-no-por-la-constitucion
- Redacción Sin Embargo.** 2020. “78% avala que Ejército y Marina realicen tareas de seguridad pública en los próximos cinco años: Reforma”. En <https://www.sinembargo.mx/17-05-2020/3787875>
- Redacción Plan V.** 2017. “El ISSFA y los errores de mala fe”. 23 de noviembre. En <https://www.planv.com.ec/historias/sociedad/el-issfa-y-errores-mala-fe>
- Reforma.** 2020. “Toma Ejército rol de constructor con AMLO”. 9 de agosto. En www.reforma.com › toma-ejercito-rol-de-constructor-con-amlo
- Rennó, Lúcio.** 2006. “Críticas ao presidencialismo de coalizão no Brasil-Processos institucionalmente constrictos ou individualmente dirigidos?”. En Leonardo Avritzer y Fátima Anastasia. *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, pp. 266-269.
- Requena Casanova, Millán.** 2017. “La aplicación de la agenda mujeres, paz y seguridad en los procesos de paz: la participación de las mujeres en la prevención y resolución de conflictos”. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*. 34. En <https://doi.org/10.17103/reei.34.04>
- RESDAL (Red de Seguridad y Defensa de América Latina).** 2016. *Atlas comparativo de defensa en América Latina y Caribe*. Buenos Aires: Resdal. En <https://www.resdal.org/ing/atlas-2016.html>
- , 2014. *Atlas comparativo de defensa en América Latina y Caribe*. Buenos Aires: Resdal. En <https://www.resdal.org/ing/atlas-2014.html>
- Reyes Illescas, Miguel Ángel.** 1997. *Los complejos senderos de la paz: análisis de la ONU comparado de las negociaciones de paz en El Salvador, Guatemala y México*. INCEP, Temas y Documentos de Debate. 2/97. Panorama Centroamericano, Guatemala. Junio.

Ribeiro, Darcy. 2014. *O Povo Brasileiro: A Formação e o Sentido do Brasil*. São Paulo: Global Ed.

Robaina, Mónica. 2018. “Sed de mar”. *Brecha*. En <https://brecha.com.uy/sed-de-mar/#:~:text=Ese%20fue%20el%20caso%20de,de%20Am%C3%A9rica%20Latina%20en%20conseguirlo>

Robinson, William I. 1992. *A Faustian Bargain: The U. S. Involvement in the Nicaraguan Elections and American Foreign Policy in the Post-Cold War Era*. Boulder, CO: Westview Press.

Robledo, Marcos. 2020. “La crisis del largo ciclo neoliberal y de la política exterior chilena. Un análisis preliminar”. En https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2020/04/DT_FC_33.pdf

----- . 2019. “El populismo golpea las puertas de la Defensa Nacional en Chile”. En <https://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/columnas/2019/07/17/el-populismo-golpea-las-puertas-de-la-defensa-nacional-en-chile/>

----- . 2019a. “El desproporcionado despliegue de las Fuerzas Armadas para proteger infraestructura crítica”. En <https://www.elmostrador.cl/destacado/2019/12/12/el-desproporcionado-despliegue-de-las-fuerzas-armadas-para-proteger-infraestructura-critica/>

Rocabado Sánchez, José. 2018. “Las Fuerzas Armadas de Bolivia en un contexto internacional en transformación, 2006-2018”. En Sandra Naminhas (ed.). *El nuevo rol de las Fuerzas Armadas en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Instituto de Estudios Internacionales (IDEI)-Konrad Adenauer Stiftung, pp. 139-171.

Rocca Luna Victoria, Fernando. 2020. “La sobrevaloración en las contrataciones directas del Estado dentro del marco del estado de emergencia por la COVID-19”. En <https://laley.pe/art/9834/la-sobrevaloracion-en-las-contrataciones-directas-del-estado-dentro-del-marco-del-estado-de-emergencia-por-la-covid-19>

- Rodrigues, Thiago y Beatriz Labate.** 2019. “México y el narcoanálisis: una genealogía de la política de drogas en los gobiernos Calderón y Peña Nieto”. *Colombia Internacional*. 100, pp. 15-38.
- Rodríguez Bucio, Luis.** 2016. “Participación de las fuerzas armadas en la estrategia de combate al narcotráfico del presidente Calderón”. Tesis doctoral, Centro de Estudios Superiores Navales, México.
- Rodríguez Gustá, Ana Laura.** 2008. “Las políticas sensibles al género: variedades conceptuales y desafíos de intervención”. *Temas y debates*. 16, pp. 119-129. Diciembre.
- Rodríguez, Luisa.** 2004. “Plazas en el Ejército cancelarán 12 mil 109”. *Prensa Libre*. Guatemala. 2 de abril. En www.prensalibre.com/pl/2004/abril/02/85248.html
- Rodríguez, Sabrina.** 2020. “Why Trump Is Focused on Making Marco Rubio Happy”. *POLITICO*. En <https://www.politico.com/news/2020/08/03/marco-rubio-trump-latin-america-policy-390858>
- Romero Herrero, Joaquín.** 2007. “Relaciones civiles-militares en América Latina, el control civil sobre los militares y la ampliación de las actividades profesionales de los militares”. *CEESEDEN*. 3, pp. 6-17.
- Rouquié, Alain.** 1982. *L'État militaire en Amérique Latine*. París: Éditions du Seuil.
- Rouquié, Alain y Stephen Suffern.** 1997. “Los militares en la política latinoamericana desde 1930”. En Leslie Bethell (ed.). *Historia de América Latina. Política y Sociedad desde 1930*. Barcelona: Crítica Grijalbo Mondadori (12), pp. 281-341.
- Rousseau, Dominique.** 1995. *La démocratie continue*. Paris: LGDJ-Bruylant. Collection «La pensée juridique moderne».
- RPP Noticias.** 2020. “Recomiendan que Fuerzas Armadas continúen apoyando a la PNP en la lucha contra la delincuencia tras cuarentena”. En <https://rpp.pe/peru/actualidad/coronavirus-en-peru-covid-19-recomiendan-que-fuerzas-armadas-continue-apoyo-a-pnp-en-lucha-contra-delincuencia-tras-cuarentena-noticia-1270722?ref=rpp>

Ruhl, J. Mark. 2003. "Civil-Military Relations in Post-Sandinista Nicaragua". *Armed Forces & Society*. 30 (1), pp. 117-139. Fall.

Ruiz Encina, Carlos. 2020. *Octubre chileno, la irrupción de un nuevo pueblo*. Santiago: Taurus.

Sain, Marcelo. 2010. *Los votos y las botas. Estudios sobre la defensa nacional y las relaciones civil militares en la democracia argentina*. Buenos Aires: Prometeo.

Sautié Mohedano, Pedro y Alfredo Pérez San Miguel. 2014. "Misiones militares internacionalistas cumplidas por las Fuerzas Armadas Revolucionarias de la República de Cuba". *Cuba Defensa*. La Habana. En <http://www.cubadefensa.cu/?q=misiones-militares>

Schmitter, Philippe C. 2015. "Crisis and Transition, but Not Decline". En Larry Diamond y Marc F. Plattner (eds.). *Democracy in Decline?* Baltimore: Johns Hopkins University Press, pp. 32-44.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. 2007. *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010. Planificación para la Revolución Ciudadana*. Quito: SENPLADES. En <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/09/Plan-Nacional-Desarrollo-2007-2010.pdf>

Security Assistance Monitor. 2020a. "Colombia". <http://securityassistance.org/colombia>

----- 2020b. "Latin America and the Caribbean". <http://securityassistance.org/latin-america-and-caribbean>

----- 2020c. "Mexico". <http://securityassistance.org/mexico>

SEDENA (Secretaría de la Defensa Nacional). 2020. "Nuevo Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles". En <https://www.gob.mx/nuevoaeropuerto-felipeangeles>

----- 2019. "Centro de Entrenamiento Conjunto de Paz (CECOPM)". En <https://www.gob.mx/sedena/es/articulos/centro-de-entrenamiento-conjunto-de-operaciones-de-paz-cecopam?idiom=es>

----- 2018. "¿Por qué los GAFES son tan temidos? Fuerzas Especiales de México". En <https://www.youtube.com/watch?v=Mo2p0mlOmYs>

- , 2017. Declaraciones del general José Carlos Beltrán, director de Derechos Humanos de la SEDENA. “Comunicado de prensa de la SEDENA”. México. 21 de marzo de 2017.
- , 2012. *La Secretaría de la Defensa Nacional en el esfuerzo de México en contra del crimen organizado*. México: Secretaría de la Defensa Nacional.
- Seelke, Clare R.** 2020. *Mexico: Background and U. S. Relations*. Congressional Research Service, Washington D. C.: CRS.
- Semana.** 2016. “Cesó la horrible noche”. Bogotá, 26 de septiembre de 2016. Edición Especial, pp. 148-149.
- SEMAR (Secretaría de Marina).** 2018. “Manual de Organización de la Secretaría de Marina. Acuerdo secretarial número 018”. Secretaría de Marina-Armada de México. *Diario Oficial de la Federación*. 20 de febrero de 2018.
- , 2016. *Lecturas estratégicas de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos 1917-2017*. México: Secretaría de Marina.
- , 2012. *Historia general de la Infantería de Marina Mexicana*. 2 tomos. México: Secretaría de Marina.
- Serra, Narcís.** 2008. *La transición militar. Reflexiones en torno a la reforma democrática de las fuerzas armadas*. Barcelona: Random House Mondadori.
- Sherman, Christopher, Martha Mendoza y Garance Burke.** 2018. “Secret Report: Honduras’ new top cop helped move cocaine”. *Associated Press*. January 26. En <https://www.apnews.com/0cc4031c-058545fb9247ce5095c644c0>
- Sikkink, Kathryn.** 2008. “From Pariah State to Global Protagonist: Argentina and the Struggle for International Human Rights”. *Latin American Politics and Society*. 50 (1), pp. 1-29.
- Silva D’Andrea, Darío.** 2018. “Evo Morales denuncia que Argentina “militarizó” la frontera con Bolivia”. *Diario Perfil*. Buenos Aires. 24 de agosto. En <https://www.perfil.com/noticias/actualidad/evo-morales-denuncia-que-argentina-militarizo-la-frontera-con-bolivia.phtml>.

- Singer, Florantonia.** 2020. “La pobreza extrema roza el 80% en Venezuela”. *El País*. 8 de julio. En <https://elpais.com/internacional/2020-07-08/la-pobreza-extrema-roza-el-80-en-venezuela.html#:~:text=Visto%20de%20forma%20multidimensional%2C%20pasada,8%25>
- SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute).** 2019. *SIPRI Arms Transfers data base*.
- 2019. *SIPRI Yearbook, 2019. Armaments, Disarmament and International Security*. Oxford: Oxford University Press.
- Soares, Gláucio Ary, Maria Celina D'Araújo y Celso Castro (eds.).** 1995. *A volta aos quartéis: a memória militar sobre a abertura*. Rio de Janeiro: Relume Dumará.
- Soares, Luiz Eduardo.** 2019. *Desmilitarizar: segurança pública e direitos humanos*. São Paulo: Boitempo.
- Sodré, Nelson W.** 1968. *A História Militar do Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- SRE (Secretaría de Relaciones Exteriores).** 2016. “México despliega observadores en la Misión Política Especial de la ONU en Colombia en apoyo al proceso de paz en ese país”. En <https://www.gob.mx/sre/prensa/mexico-despliega-observadores-en-la-mision-politica-especial-de-la-onu-en-colombia-en-apoyo-al-proceso-de-paz-en-ese-pais?idiom=es>
- Stanley, William.** 1996. *The Protection Racket State: Elite Politics, Military Extortion and Civil War in El Salvador*. Philadelphia, PA: Temple University Press.
- Stepan, Alfred.** 1988. *Rethinking Military Politics. Brazil and the Southern Cone*. Princeton: Princeton University Press.
- Stola, Iván y Alejandro Frenkel.** 2011. “La alianza del gobierno de Evo Morales y las Fuerzas Armadas en el proceso de transformación del Estado boliviano”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*. 1, pp. 161-179.
- Sullivan, Mark P. y June S. Beittel.** 2016. 2016. *Latin America: Terrorism Issues*. Congressional Research Service. Washington: CRS.

- Tagle, Martha.** 2020. “Militarizar o civilizar”. *El Sol de México*. 11 de agosto de 2020. En www.elsoldemexico.com.mx › analisis › militarizar-o-civilizar-5609369
- Taylor, Adam.** 2019. “How Many Cuban Troops are There in Venezuela? The U. S. Says over 20,000; Cuba Says Zero”. *The Washington Post*. 2 de mayo.
- Tedesco, Laura.** 2018. “De militares a gerentes: las Fuerzas Armadas Revolucionarias en Cuba”. *Nueva Sociedad*. 278, pp. 111-118. Noviembre-diciembre.
- Tedesco, Laura y Rut Diamint.** 2020. “Violación de los derechos humanos en Cuba: ¿Baja o alta intensidad? *Deusto Journal of Human Rights*. 5, pp. 155-181.
- Télam.** 2020. “Según Áñez, los militares ganaron “autoridad moral” tras los ascensos por decreto”. 20 de julio. En <https://www.telam.com.ar/notas/202007/491952-bolivia-anez-militares.html>
- Telesur Noticias.** 2010. “Fuerzas Armadas ecuatorianas ratifican respeto al estado de derecho”. Quito: Telesur TV. En <https://www.youtube.com/watch?v=50Ux1uBMKc>
- Tellería Escobar, Loreta.** 2004. *Fuerzas Armadas, seguridad interna y democracia en Bolivia: entre la indefinición estratégica y la criminalización social*. Buenos Aires: CLACSO.
- The Brookings Institution.** 2010. “An Arms Race in Our Hemisphere?”. En <https://www.brookings.edu/events/an-arms-race-in-our-hemisphere-discussing-the-trends-and-implications-of-military-expenditures-in-south-america/>.
- Thompson, Ginger.** 2017. “How the U. S. Triggered a Massacre in Mexico”. ProPublica. En <https://www.propublica.org/article/allende-zetas-cartel-massacre-and-the-us-dea?>
- Tickner, Arlene B.** 2020. “La seguridad como concepto y como práctica”. Presentación en el ciclo de talleres Nueva Constitución, política exterior, seguridad y defensa 2020. Santiago: Instituto Igualdad.
- , 2020a. “Militarismo, Estado y democracia: los estudios de seguridad en América Latina”. *Análisis*. Friedrich-Ebert-Stiftung, pp.1-17

- Tidd, Admiral Kurt W.** 2017. "Posture Statement of Adm. Kurt W. Tidd, Commander, United States Southern Command, Before the 115th Congress". En https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/Tidd_04-06-17.pdf
- . 2016. "Adm. Tidd Opening Remarks at South American Defense Conference". U. S. Southern Command. En <https://www.southcom.mil/Media/Speeches-Transcripts/Article/1035677/adm-tidd-opening-remarks-at-south-american-defense-conference/>
- Tokatlian, Juan.** 2017. *Qué hacer con las drogas*. Buenos Aires: Siglo XXI editores.
- Tornaghi, Cecilia.** 2019. "Why January 10 Could Spark (Another) Crisis in Venezuela". 7 de enero. En <https://www.americasquarterly.org/content/why-january-10-could-spark-another-crisis-venezuela>
- Torres Rivas, Edelberto (ed).** 1993. *Historia general de Centroamérica*. 6 volúmenes. Madrid: FLACSO, Comunidades Europeas y Quinto Centenario de España.
- TResearch.** 2020. "MX: La Guerra en Números". 6 de julio de 2020. En www.TResearch.mx.
- Tribunal Superior Eleitoral.** Partidos políticos registrados no TSE. En <https://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>
- Ugarriza, Juan Esteban y Nathalie Pabón Ayala.** 2017. *Militares y guerrillas. La memoria histórica del conflicto armado en Colombia desde los archivos militares 1958-2016*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- Ugarte, José Manuel.** 2020. "Lucha contra el COVID-19: un desafío aceptado por Argentina en su conjunto". *Cuadernos de Trabajo*, pp. 17-25. Edición Regional 2020. Número Extraordinario. Lima: Centro de Altos Estudios Nacionales de Perú.
- . 2020a. "Relaciones civiles-militares en Latinoamérica: cambios políticos, integración regional debilitada, nuevos actores. ¿Y qué sucede con las Fuerzas Armadas?". *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales*. 5 (9) (enero-junio), pp. 479-504.

- , 2020b. “¿Qué cambios se están produciendo en las Fuerzas Armadas latinoamericanas?”. *Revista “Política y Estrategia”*. 135, pp. 21-72.
- UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime)**. 2020. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Portal de datos. <https://dataunodc.un.org/>
- , 2019. “Brasil tem segunda maior taxa de homicídios da América do Sul, diz relatório da ONU”. 8 de julio. En <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/frontpage/2019/07/brasil-tem-segunda-maior-taxa-de-homicidios-da-amrica-do-sul--diz-relatrio-da-onu.html>
- U. S. Central Intelligence Agency (CIA)**. 2020. *The World Factbook: Cuba*. En <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/cu.html>
- U. S. Congress**. 2015. “Rules Committee Print 114-39 Text of House Amendment #1 to the Senate Amendment to H.R. 2029, Consolidated Appropriations Act, 2016”. En <https://docs.house.gov/billsthisweek/20151214/CPRT-114-HPRT-RU00-SAHR2029-AMNT1final.pdf>
- U. S. Department of Defense**. 2012. Western Hemisphere Defense Policy Statement. En <https://securityassistance.org/sites/default/files/WHDP-English.pdf>.
- U. S. Department of State**. 2019. “World Military Expenditures and Arms Transfers”. United States Department of State. En <https://www.state.gov/world-military-expenditures-and-arms-transfers/>
- U. S. Department of State Inspector-General, and Department of Justice Inspector General**. 2017. “A Special Joint Review of Post-Incident Responses by the Department of State and Drug Enforcement Administration to Three Deadly Force Incidents in Honduras”. En <https://oig.justice.gov/reports/2017/o1702.pdf>
- U. S. Senate**. 2017. “Statement for the Record Worldwide Threat Assessment of the US Intelligence Community”. Senate Select Committee on Intelligence. En <https://www.dni.gov/files/documents/Newsroom/Testimonies/SSCI%20Unclassified%20SFR%20-%20Final.pdf>

- U. S. Senate Armed Services Committee.** 2020. “Stenographic Transcript Before the Committee on Armed Services United States Senate Hearing to Receive Testimony On United States Africa Command And United States Southern Command In Review of the Defense Authorization Request for Fiscal Year 2021”. En https://www.armed-services.senate.gov/download/20-02_01-30-2020
- Valcárcel Villar, Isabel.** 2005. *Mujeres de armas tomar*. Madrid: Ed. Algaba.
- Valencia, León y Ariel Ávila.** 2016. *Los retos del postconflicto*. Bogotá: Grupo Zeta.
- Varas, Augusto.** 2021. “La seguridad nacional: un significante vacío”. *Revista Política*. Número Especial, Santiago (En prensa).
- . 1991. “Las relaciones civil-militares en democracia”. En Dirk Kruijt y Edelberto Torres-Rivas (eds.). *América Latina, Militares y Sociedad*. San José: FLACSO, pp. 153-180.
- Varas, Augusto (ed.).** 1988. *La autonomía militar en América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Vargas Palacios, Natalia.** 2013. “Los legados autoritarios y las relaciones cívico-militares en los procesos de consolidación democrática: los casos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay en perspectiva comparada”. Tesis para optar al grado de magíster en estudios internacionales. Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile. Santiago, octubre.
- Vasconcellos, Fábio.** 2020. “Eleições 2020 terão o maior número de candidatos militares dos últimos 16 anos”. 1 de octubre. En <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2020/eleicao-em-numeros/noticia/2020/10/01/eleicoes-2020-terao-o-maior-numero-de-candidatos-militares-dos-ultimos-16-anos.ghtml>
- Vazquez, Rafael y Fábio Graner.** 2018. “Para fechar o STF, basta um soldado e um cabo, diz Eduardo Bolsonaro”. *Valor Econômico*. 21 de octubre. En <https://valor.globo.com/politica/noticia/2018/10/21/para-fechar-o-stf-basta-um-soldado-e-um-cabo-diz-eduardo-bolsonaro.ghtml>

- Vera, Diego, Paula Prieto y Daniela Garzón.** 2019. “La contribución de las Fuerzas Armadas de Colombia a la construcción de Estado y a la consolidación de paz de cara al siglo XXI”. En Eduardo Pastrana Buelvas y Hubert Gehring (eds.). *Fuerzas Militares de Colombia: nuevos roles y desafíos nacionales e internacionales*, pp-143-180. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.
- Verde Olivo.** 1994. “Pronunciamientos en la reunión del territorio occidental”. 1994. *Verde Olivo*, número especial (Septiembre).
- Verdes-Montenegro Escánez, Francisco J. y Érika M. Rodríguez-Pinzón.** 2020. “Bukele y las Fuerzas Armadas: un tándem que erosiona los contrapesos de la democracia salvadoreña”. *Pensamiento Propio*. 51, pp. 205-232. Enero-Junio.
- Verdesoto, Luis Fernando.** 2014. *Los actores y la producción de la democracia y la política en Ecuador 1979-2011*. Quito: Ediciones Abya-Yala.
- Vickers, George.** 1992. “El Salvador. A Negotiated Revolution”. *NACLA Report on the Americas*. 25 (5), pp. 4-8. May.
- Walker, Phyllis Greene.** 2002. “National Security”. En Rex A. Hudson (ed.). *Cuba: A Country Study*. 4th. ed., pp. 283-364. Washington, DC.: Government Printing Office.
- Walter, Knut.** 1993. *The Regime of Anastasio Somoza: 1936-1956*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Weibel, Mauricio.** 2020. “Balance penal del estallido: Fiscalía investiga a 466 agentes del Estado y gobierno acusa a 3.274 personas de cometer actos violentos”. *CIPER*. 15 de julio. En <https://www.ciperchile.cl/2020/07/15/balance-penal-del-estallido-fiscalia-investiga-a-466-agentes-del-estado-y-gobierno-acusa-a-3-274-personas-de-cometer-actos-violentos/>
- Williams, Philip J. y Knut Walter.** 1997. *Militarization and Demilitarization in El Salvador's Transition to Democracy*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- WOLA (Washington Office on Latin America).** 2017. Ximena Suárez-Enríquez y Maureen Meyer. “Justicia olvidada. La impunidad de las violaciones

a derechos humanos cometidas por soldados en México”. Washington Office on Latin America, noviembre. En https://www.wola.org/wp-content/uploads/2017/11/WOLA_MILITARY-CRIMES_RPT_SPANISH.pdf

Wolin, Sheldon. 2016. *Fugitive Democracy*. Oxford: Princeton University Press.

Woodward, Jr., Ralph Lee. 1999. *Central America: A Nation Divided*. New York: Oxford University Press.

Zaverucha, Jorge. 2009. “La constitución brasilera de 1988 y la permanencia de su legado autoritario”. En Felipe Agüero y Claudio Fuentes (eds.). *Influencias y resistencia. Militares y poder en América Latina*. Santiago: Catalonia.

----- . 2000. *Frágil democracia. Collor, Itamar, FHC e os militares*. São Paulo: Civilização Brasileira.

----- . 2000a. “Fragile democracy and militarization of public safety in Brazil”. *Latin American Perspectives*. 27 (3), pp. 8-31.

Zepeda, Raúl. 2016. “Violencia en Tierra Caliente: guerra criminal e intervenciones federales de 2000 a 2014”. Tesis de Maestría en ciencia política. El Colegio de México A. C. 4 de marzo de 2016.

Zevallos, Nicolas, Jaris Mujica y Francisco Casas. 2019. “La transformación del crimen organizado en el Perú: escenarios y consideraciones para la intervención de las Fuerzas Armadas”. En Carolina Sampó (ed.). *La transformación de las Fuerzas Armadas en América Latina ante el crimen organizado*, pp. 309-320. Lima: Real Instituto Elcano y Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú.

SIGLAS

Aberje	Associação Brasileira de Comunicação Empresarial
ABIN	Agencia Brasileira de Inteligencia
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AFI	Agencia Federal de Inteligencia (Argentina)
AGU	Advocacia Geral do Uniao (Brasil)
AI	Amnesty International
ALBA-TCP	Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos
AMLO	Andrés Manuel López Obrador (México)
ANI	Agencia Nacional de Inteligencia (Chile)
ARENA	Alianza Renovadora Nacional (Brasil)
ASMAR	Astilleros y Maestranzas de la Armada (Chile)
BBC	British Broadcasting Corporation
BINUH	United Nations Integrated Office in Haiti
CARSI	Central America Regional Security Initiative (Estados Unidos)
CASEDE	Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (México)
CCDHRN	Comisión Cubana de Derechos Humanos y Reconciliación Nacional
CDN	Conselho de Defesa Nacional (Brasil)
CDS	Consejo de Defensa Suramericano (Unasur)

CECCOM	Cuerpo Especializado de Control de Combustibles (República Dominicana)
CEDEF	Comité Estratégico de Diseño del Ejército del Futuro (Colombia)
CEDOE	Centro de Doctrina del Ejército (Colombia)
CEED	Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (Unasur)
CELAC	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
CELS	Centro de Estudios Legales y Sociales (Argentina)
Cencos	Centro Nacional de Comunicación Social (México)
CEP	Centro de Estudios Públicos (Chile)
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEPLAN	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Perú)
CERC	Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea (Chile)
CESAC	Cuerpo Especializado de Seguridad Aeroportuaria y de la Aviación Civil (República Dominicana)
CESEP	Cuerpo Especializado de Seguridad Portuaria (República Dominicana)
CESFRONT	Cuerpo Especializado de Seguridad Fronteriza Terrestre (República Dominicana)
CESMET	Cuerpo Especializado para la Seguridad del Metro (República Dominicana)
CESTUR	Cuerpo Especializado de Seguridad Turística (República Dominicana)
CFAC	Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas
CGR	Contraloría General de la República (Chile)
CICIG	Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala
CICPC	Cuerpo de Investigación Científica, Penal y Criminalística (Venezuela)

CIEPAC	Centro de Investigaciones Económicas y Políticas de Acción Comunitaria (México)
CINAR	Complejo Industrial Naval Argentino
CISEN	Centro de Investigación y Seguridad Nacional (México)
CNDH	Comisión Nacional de los Derechos Humanos (México)
CNI	Centro Nacional de Inteligencia (México)
COCATRAM	Comisión Centroamericana de Transporte Marítimo
CODELCO	Corporación Nacional del Cobre (Chile)
CODENA	Consejo de Defensa Nacional (Uruguay)
COFADENA	Corporación de las Fuerzas Armadas para el Desarrollo Nacional (Bolivia)
COFFAA	Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas del Perú
Combifron	Comisiones Binacionales Fronterizas
Condeca	Consejo de Defensa Centroamericana
CONSEDENA	Consejo de Seguridad y Defensa Nacional (Perú)
CONSUDENA	Consejo Superior de la Defensa Nacional (Chile)
CONSUSENA	Consejo Superior de Seguridad Nacional (Chile)
COTEF	Comando de Transformaciones del Ejército del Futuro (Colombia)
COU	Comando Operacional del Ucayali (Perú)
CREI	Comité de Revisión Estratégica e Innovación (Colombia)
CRS	Congressional Research Service (Estados Unidos)
CSC	Comisión de Seguridad de Centroamérica
CHDS	Center for Hemispheric Defense Studies (Estados Unidos)
DAS	Departamento Administrativo de Seguridad (Colombia)
DGCIM	Dirección General de Contrainteligencia Militar (Venezuela)

DHS	Department of Homeland Security (Estados Unidos)
DIB	Defense Innovation Board (Estados Unidos)
DINACIE	Dirección Nacional de Inteligencia de Estado (Uruguay)
DISIP	Dirección Nacional de los Servicios de Inteligencia y Prevención (Venezuela)
DOF	Diario Oficial de la Federación (México)
DPDN	Directiva de política de defensa nacional (Argentina)
ELN	Ejército de Liberación Nacional (Colombia)
EMCO	Estado Mayor Conjunto (Chile)
EMDN	Estado Mayor de la Defensa Nacional (Chile)
ENABOL	Empresa Naviera Boliviana
ENAER	Empresa Nacional de Aeronáutica (Chile)
EPL	Ejército Popular de Liberación (Colombia)
ESG	Escola Superior de Guerra (Brasil)
ESMADE	Estado Mayor de la Defensa (Uruguay)
ESUDE	Escuela Suramericana de Defensa (Unasur)
EZLN	Ejército Zapatista de Liberación Nacional (México)
FAES	Fuerzas de Acciones Especiales (Venezuela)
FAMAE	Fábricas y Maestranzas del Ejército (Chile)
FAME	Fábrica de Armas y Municiones del Ejército S.A.C. (Perú)
FANB	Fuerza Armada Nacional Bolivariana (Venezuela)
FAR	Fuerzas Armadas Revolucionarias (Cuba)
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FCE	Fondo de Contingencia Estratégica (Chile)
FFAA.	Fuerzas Armadas
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

FMLN	Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (El Salvador)
FOL	Forward Operating Location (Estados Unidos)
FONDEF	Fondo Nacional de la Defensa (Argentina)
FSLN	Frente Sandinista de Liberación Nacional (Nicaragua)
FUSINA	Fuerza de Seguridad Interinstitucional Nacional (Honduras)
Gaesa	Grupo de Administración Empresarial S. A. (Cuba)
GN	Guardia Nacional (México)
HRW	Human Rights Watch (Estados Unidos)
IFE	Instituto Federal Electoral (México)
IISS	International Institute for Strategic Studies (Reino Unido)
IMCO	Instituto Mexicano para la Competitividad
INDH	Instituto Nacional de Derechos Humanos (Chile)
INE	Instituto Nacional Electoral (México)
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía (México)
IPCP	Individual Partnership and Cooperation Programme (OTAN)
ISIS	Islamic States Iraq and Syria
ISSFFAA	Instituto de Seguridad Social de las FF.AA. (Ecuador)
JCJ	Junta de Comandantes en Jefe (Chile)
JEEMMGG	Jefes de los Estados Mayores Generales (Argentina)
JEMCFFAA	Jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas (Argentina)
JEMCO	Jefe del Estado Mayor Conjunto (Chile)
LAPOP	Latin American Public Opinion Program (Estados Unidos)
LGBTQ	Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender, and Questioning
LOC	Ley orgánica constitucional (Chile)
M-19	Movimiento 19 de Abril (Colombia)

MACCIH	Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras
MAQL	Movimiento Armado Quintín Lame (Colombia)
MAS	Movimiento al Socialismo (Bolivia)
MDB	Movimiento Democrático Brasileño
Mercosur	Mercado Común del Sur
MFE	Manuales Fundamentales del Ejército (Colombia)
Minfar	Ministerio de las Fuerzas Armadas (Cuba)
Minint	Ministerio del Interior (Cuba)
MINUJUSTH	Misión de las Naciones Unidas de Apoyo a la Justicia en Haití
MINUSTAH	Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití
Morena	Movimiento de Regeneración Nacional (México)
MTE	Manuales de Técnicas del Ejército (Colombia)
N. U.	Naciones Unidas
OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OEA	Organización de los Estados Americanos
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OSAC	Overseas Security Advisory Council (Estados Unidos)
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
OTU	Operaciones Terrestres Unificadas (Colombia)
PAN	Partido Acción Nacional (México)

PAO	Plan de Acción Oportuna (Colombia)
PCC	Partido Comunista de Cuba
PIB	Producto Interior Bruto
PIT-CNT	Plenario Intersindical de Trabajadores-Convención Nacional del Trabajador (Uruguay)
PLANCAMIL	Plan de Capacidades Militares (Argentina)
PLD	Partido de la Liberación Dominicana (República Dominicana)
PMOP	Policía Militar del Orden Público (Honduras)
PNB	Policía Nacional Bolivariana (Venezuela)
PNP	Policía Nacional del Perú
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Politur	Policía de Turismo (República Dominicana)
PRD	Partido de la Revolución Democrática (México)
PRI	Partido Revolucionario Institucional (México)
Provea	Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos
PSUV	Partido Socialista Unido de Venezuela
PT	Partido dos Trabalhadores (Brasil)
PTJ	Policía Técnica Judicial (Venezuela)
RESDAL	Red de Seguridad y Defensa de América Latina (Argentina)
RUF	Reglas del Uso de la Fuerza (Chile)
Sedena	Secretaría de Defensa Nacional (Perú)
SEDENA	Secretaría de la Defensa Nacional (México)
Seman	Servicios de Mantenimiento de la Fuerza Aérea del Perú
SEMAR	Secretaría de Marina (México)

SENPA	Servicio Nacional de Protección Ambiental (República Dominicana)
SICA	Sistema de la Integración Centroamericana
SIMA	Servicios Industriales de la Marina (Perú)
Sinae	Sistema Nacional de Emergencias (Uruguay)
SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute
SMV	Servicio Militar Voluntario (Argentina)
SNI	Servicio Nacional de Informaciones (Brasil)
SNSP	Sistema Nacional de Seguridad Pública (México)
SPPC	Secretaría de Prevención y Participación Ciudadana (México)
SPSC	Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (México)
SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores (México)
SSDN	Sistema de Seguridad y Defensa Nacional (Perú)
TOC	Transnational Organized Crime
TSE	Tribunal Superior Eleitoral (Brasil)
U. S.	United States
U.N.	United Nations
Unasur	Unión de Naciones Suramericanas
UNMIH	United Nations Mission in Haiti
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
UNSMIH	United Nations Support Mission in Haití
URNG	Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca
URSS	Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas
VRAEM	Valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (Perú)
WOLA	Washington Office on Latin America

Índice onomástico

- Abrantes, José, 74, 77
- Alfaro, Eloy, 135, 135 n. 1, 136
- Alfonsín, Raúl, 244, 245, 386
- AMLO, xxxi, 4, 5, 10, 12, 13, 14, 15, 22, 25, 28, 29, 30, 31 (véase también López Obrador, Andrés Manuel)
- Áñez, Jeanine, 204
- Arbenz, Jacobo, 36
- Arce, Luis, 204, 205
- Arévalo, Juan José, 36
- Arzú, Álvaro, 38
- Ávila, Keymer, 91, 92, 94, 95, 98, 100
- Aylwin, Patricio, 389
- Azurduy, Juana, 198 n. 6, 317
- Bachelet, Michelle, 220, 224 n. 20, 389, 390
- Banzer, Hugo, 186
- Barneix, Pedro, 272
- Barrientos, René, 186
- Battle y Ordóñez, José, 269
- Bayardi, José, 258, 265
- Benítez, Mario Abdo, 348
- Benítez Manaut, Raúl, 348
- Benzing, Bettina, 124
- Berger, Óscar, 38
- Berrutti, Azucena, 258
- Betancur, Belisario, 398
- Bin Laden, Osama, 419
- Blaha, Cob, 421
- Bolsonaro, Eduardo, 291 n. 11
- Bolsonaro, Jair, xxxiv, 286, 287 n. 6, 288, 289, 291 n. 11, 304, 307, 310, 334, 339, 341, 343, 383, 385, 394
- Bolton, John, 405, 427
- Bosch, Juan, 55 n. 1
- Bresnahan, Leana, 421-422
- Brilhante Ustra, Carlos Alberto, 304
- Bukele, Nayib, 40, 334
- Bush, George H. W., 39
- Bush, George W., 32, 82, 406, 407, 424
- Calderón, Felipe, 5, 7, 10, 12, 13, 32, 407, 415, 417
- Camou, Antonio, 106
- Cárdenas, Cuauhtémoc, 13
- Cárdenas, Lázaro, 5, 24
- Cardoso, Fernando Henrique, 286, 288, 302
- Carter, Jimmy [James Earl], 412
- Casas Regueiro, Julio, 78
- Castiglioni, Elmar, 266
- Castro, Fidel, 73, 74, 85

- Castro, Raúl, 73, 77, 78, 79, 80, 85
- Céleri, Daniela, 155 n. 10
- Chagas, Paulo, 393
- Chamorro, Violeta, 42, 43
- Chávez, Hugo, 14, 82, 83, 95, 96, 97, 342, 417
- Cheyre, Juan Emilio, 218, 226, 389
- Cienfuegos, Salvador, 14, 31, 32
- Cintra, Leopoldo, 78
- Claver-Carone, Mauricio, 425
- Clinton, Bill [William Jefferson], 407, 408
- Colomé, Abelardo, 77, 78
- Correa, Rafael, 139, 140, 141, 142, 143, 143 n. 6, 144, 145, 344, 417
- Cuadra, Elvira, 339
- Cuadra, Joaquín, 43
- D'Araujo, Maria Celina, 391
- Da Silva, Luiz Inácio [Lula], 286, 288, 301, 302, 392, 393, 415, 418
- Dasso, Ariel G., 183 n. 1
- De la Rúa, Fernando, 386
- Deas, Malcolm, 115
- Diamint, Rut, 183, 183 n. 1, 386
- Díaz, Jorge, 272
- Díaz-Canel, Miguel, 79, 85, 344
- Dias Freitas, José Luiz, 393
- Donadio, Marcela, 323
- Duhalde, Eduardo, 386
- Duque, Iván, 128, 129, 400
- Eisenhower, Dwight D., 378
- Elgue, Rivera, 274
- Encinas, Alejandro, 13
- Enloe, Cynthia, 64, 321
- Erramún, Alfredo, 278
- Espinosa, Ramón, 78
- Faller, Craig, 416
- Fernández, Alberto, 237, 239, 240, 249, 383, 387
- Fernández, Cristina, 387, 417 (véase también Fernández de Kirchner, Cristina)
- Fernández de Kirchner, Cristina, 240 (véase también Fernández, Cristina)
- Fernández Gondín, Carlos, 77
- Fernández Guzmán, Martha Patricia, 323
- Fernández Huidobro, Eleuterio, 265, 278
- Figueiredo, João, 296
- Flores Facussé, Carlos, 41
- Fox, Vicente, 5, 6
- Frei, Eduardo, 389
- Fuentealba, Juan Miguel, 225
- Fujimori, Alberto, 159, 167, 170, 394
- Fux, Luiz, 394
- Gandarilla, Julio, 77
- García Luna, Genaro, 10
- García Meza, Luis, 186
- García Moreno, Gabriel, 135, 135 n. 1
- García, Alan, 181
- Gargarella, Roberto, 381
- Garré, Nilda, 242

- Garzón, Baltazar, 226
- Gaviria, César, 119
- Gaytán Ochoa, Carlos, 25
- Geisel, Ernesto, 295, 296
- Goldberg, Phillip, 205, 417
- Gomes, Ciro, 343
- González, José, 278
- Gordon, Eduardo, 225 n. 22
- Guardia Font, Antonio de la, 74
- Guardia Font, Patricio de la, 74
- Guianze, Mirtha, 272
- Guimarães, Ulysses, 295
- Guzmán, Joaquín (*el Chapo*), 8, 24
- Guzmán, Ovidio, 24
- Hartmann, Ruben, 272
- Helmke, Gretchen, 69
- Hernández, Juan Orlando, 41, 42, 346, 427
- Humala, Ollanta, 160, 418
- Huntington, Samuel, 200, 306, 378, 379
- Iturriaga, Javier, 230
- Jácome, Francine, 95, 100, 103, 342
- Janowitz, Morris, 378
- Jarrín, Oswaldo, 150, 152, 350
- Kaliman, Williams, 184
- Kelly, John, 423
- Kirchner, Néstor, 386, 417
- Krischke, Jair, 272
- Lagos, Ricardo, 218, 389
- Levitsky, Steven, 69, 337
- Livingston, Robert E., 423
- Lleras Camargo, Alberto, 115, 398
- López, Fernando, 204
- López, Leopoldo, 107
- López Goldaracena, Óscar, 272
- López Julio, Fernando, 350
- López Miera, Álvaro, 78
- López Obrador, Andrés Manuel, xxxi, 4, 10, 12, 14, 15, 18, 24, 29, 30, 348, 426, 428 (véase también AMLO)
- Loveman, Brian, 134, 136, 213 n. 3
- Lozano, Wilfredo, 66
- Machado, María Corina, 107
- Macri, Mauricio, 240, 244, 246, 346, 385, 387, 418
- Maduro, Nicolás, 82, 87, 92, 97, 101, 104, 106, 107, 342, 426, 427
- Malinowski, Tom, 421
- Manini Ríos, Guido, 273, 274, 277, 278
- Márquez, Jorge, 101
- Martínez, Audomaro, 23
- Martos, Walter, 160
- Mattis, James, 419, 427
- Mejía, Alberto, 124
- Meléndez, Carmen Teresa, 323
- Menéndez, Jorge, 257, 265, 267, 272, 278
- Menéndez, Juan Manuel, 183 n. 1
- Mesa, Carlos, 187

- Miller, Stephen, 427
- Miotto, Geraldo, 393
- Morales, Evo, xxxiii, 183, 184, 185, 187, 188, 189, 190, 194, 196, 201, 202, 203, 204, 205, 206, 333, 338, 343, 344, 346, 417
- Morales, Jimmy, 410, 414
- Moreira, Irena, 274
- Moreno, Lenín, 141, 145, 344, 348, 418
- Moskos, Charles C., 128
- Mourão, Hamilton, 343
- Mubarak, Hosni, 89
- Murro, Ernesto, 273
- Mursi, Mohamed, 89
- Neves, Tancredo, 297 n. 18
- Noriega, Manuel Antonio, 74, 106
- O'Donnell, Guillermo, 107, 380
- Oaxley, Ann, 320
- Obama, Barack, 76, 405, 406, 408, 412, 413, 420, 421, 422, 423, 424, 426, 427
- Ochoa Sánchez, Arnaldo, 74
- Oquist, Paul, 397
- Ortega, Daniel, 43, 44, 50, 339, 348, 417
- Ortega, Humberto, 42, 43
- Oviedo, Humberto, 255
- Pabón Ayala, Nathalie, 124
- Pachón, Rocío, 128
- Padrino López, Vladimir, 101
- Palmieri, Paco, 426
- Paniagua, Valentín, 167, 170
- Pared Pérez, Sigfrido, 55, 57, 58, 60, 61, 62
- Pastrana, Andrés, 119, 120, 121, 342, 399
- Pazzuelo, Eduardo, 310
- Peña Nieto, Enrique, 4, 5, 7, 9, 10
- Pérez Molina, Otto, 47
- Perlmutter, Amos, 379
- Perrini, Aldo, 272
- Perry, William, 408
- Pinochet, Augusto, 104, 105, 107, 217, 217 n. 10, 225, 226, 342, 389
- Piñera, Sebastián, 224 n. 20, 226, 229, 231, 232, 385, 390
- Pizarro, Eduardo, 398
- Pompeo, Mike, 152, 427
- Quintana, Juan Ramón, 186
- Reagan, Ronald, 37
- Regalado, Tomás, 425
- Reina, Carlos Roberto, 40, 41
- Reque Terán, Gina, 323
- Reverol, Néstor, 101
- Ribeiro Pereira, Augusto Heleno, 394
- Robles, Amelio, 317
- Rodríguez Bucio, Luis, 23
- Rodríguez Gustá, Ana Laura, 320 n. 7
- Rodríguez López-Calleja, Luis Alberto, 80
- Rosadilla, Luis, 265
- Rosales, Ulises, 78
- Rossi, Agustín, 239, 241, 249, 387

- Rousseau, Dominique, 380
- Rousseff, Dilma, 286, 288, 302, 304, 339, 392, 415, 416
- Rubio, Marco, 425, 426
- Saavedra Soto, Rubén, 199
- Salinas, Daniel, 274
- Salinas de Gortari, Carlos, 4, 5, 6
- San Miguel, Walker, 189
- Sandoval, Luis Cresencio, 25
- Santos, Juan Manuel, 122, 128, 149, 400, 411
- Santos da Silva, Robson, 343
- Saravia, Aparicio, 269
- Schmitter, Philippe, 380
- Segal, David R., 128
- Segal, Mady, 317
- Snowden, Edward, 416
- Temer, Michel, 302, 339
- Tidd, Kurt, 423
- Toledo, Alejandro, 167, 170, 395
- Torralba, Diocles, 74
- Trujillo, Carlos, 425
- Trump, Donald, 82, 85, 351, 405, 412, 419, 425, 426, 427, 428, 429
- Ugarriza, Juan Esteban, 124
- Uribe Vélez, Álvaro, 121, 122, 149, 342, 399
- Valdés, Ramiro 78
- Valle, María Remedios del, 317
- Valle, Sergio del, 78
- Vargas, Getulio, 285, 292 n. 13
- Vargas Llosa, Mario, 333
- Vázquez, Tabaré, 265, 277
- Vega, Gerardo Clemente, 13
- Vélez Rodríguez, Ricardo, 343
- Verdes-Montenegro, Francisco, 352
- Villas-Boas, Eduardo, 393
- Vizcarra, Martín, 160, 334, 348, 394, 397
- Williams, Jhon Allen, 128
- Wolin, Sheldon, 380
- Zamparo, Sofía, 183 n. 1
- Zaverucha, Jorge, 391
- Zedillo, Ernesto, 5, 6
- Zelaya, Manuel, 50
- Zibblatt, Daniel, 337

Autores

CLAUDIO ALONSO

Consultor independiente en el sector defensa. Fue director general de Política de Defensa del Ministerio de Defensa de Uruguay (2018-2020) y director de Asuntos Internacionales, Cooperación y Derecho Internacional Humanitario del mismo Ministerio (2013-2020).

ARIEL ÁVILA MARTÍNEZ

Subdirector académico de la Fundación Paz y Reconciliación, profesor de la Universidad Externado de Colombia. Columnista de la revista *Semana* y *El País* de España. Sus más recientes libros han sido: *¿Por qué los matan?* (2020); *Detrás de la Guerra en Colombia* (2019); *El subsistema fronterizo de Colombia: lugar estratégico de los mercados ilegales* (2017); *Los retos del postconflicto* (comp., 2016).

JORGE BATTAGLINO

Doctor y magíster en política latinoamericana por la Universidad de Essex y licenciado en ciencia política por la Universidad de Buenos Aires. Actualmente se desempeña como rector de la Universidad de la Defensa Nacional y como investigador independiente en el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet). Es profesor en la Universidad Torcuato Di Tella. Ha sido docente en el Instituto del Servicio Exterior de la Nación, la Escuela de Defensa Nacional y la Universidad de Buenos Aires entre otras universidades. Publicó más de sesenta artículos sobre relaciones civiles militares, seguridad regional y procesos de militarización y desmilitarización. Ha recibido becas de la Universidad de Buenos Aires, la Fundación Antorchas, el Consejo Británico, la Carnegie Foundation y el Social Science Research

Council. Ha sido director de la Escuela de Defensa Nacional, de la maestría y doctorado en estudios internacionales de la Universidad Torcuato Di Tella y de la maestría en defensa nacional de la Escuela de Defensa Nacional (actual Fadena).

RAÚL BENÍTEZ MANAUT

Doctor en Estudios Latinoamericanos por la UNAM. Sus líneas de investigación comprenden temas como seguridad y defensa nacionales, Fuerzas Armadas, narcotráfico, geopolítica, conflictos y negociaciones de paz. Es investigador del Centro de Investigaciones sobre América del Norte (Cisan) y profesor del posgrado en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. También es presidente del Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, A. C. (Casede).

LILIAN BOBEA

Socióloga, con PhD por la universidad de Utrecht, Holanda, y máster por la Universidad de Binghamton, NY. Profesora asistente en el programa de Justicia Criminal de la Universidad del Estado de Fitchburg, Massachusetts. Miembro representante de América Latina y el Caribe en del Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas contra el uso de mercenarios como medio de violar los derechos humanos, y el ejercicio de los derechos de las personas a la autodeterminación. Sus áreas de especialización, investigación, publicación y docencia incluyen: crimen organizado, narcotráfico y otros ilícitos, seguridad y defensa regional, relaciones cívico-militares y seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe. lbobea@fitchburgstate.edu

FERNANDO G. CAFFERATA

Director ejecutivo del Centro de Estudios Latinoamericanos sobre Inseguridad y Violencia de Untref, investigador asociado del Centro de Estudios para el Desarrollo Humano de UdeSA y profesor adjunto de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Consultor del Banco Interamericano de Desarrollo, gobiernos y empresas de tecnología en la región. En Argentina, fue subsecretario

de Planificación del Ministerio de Defensa (2011-2013), director nacional de Planeamiento del Ministerio de Seguridad (2013-2016), gerente de Recursos Financieros del fondo de pensiones militares (2013-2016). Posee un MPA por la Universidad de Harvard, donde fue docente e investigador. Actualmente es candidato a doctor en economía por la Universidad de San Andrés.

LUCÍA DAMMERT

Profesora titular de la Universidad de Santiago de Chile. Doctora en ciencia política por la Universidad de Leiden. Ha publicado artículos y libros sobre seguridad ciudadana y criminalidad organizada y participado como asesora de diversos programas de seguridad ciudadana en América Latina. Miembro de la Junta Directiva de Unidir (United Nations Institute for Disarmament Research), 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 las Naciones Unidas.

AGOSTINA DASSO MARTORELL

Licenciada en estudios internacionales por la Universidad Torcuato Di Tella. Actualmente es candidata a magíster en política y economía internacional por la Universidad de San Andrés. Es docente auxiliar en la Universidad Torcuato Di Tella. Investiga y escribe sobre seguridad internacional, defensa en América Latina y relaciones civiles y militares en el continente. Sus artículos han sido publicados por *Nueva Sociedad* y *Cenital*. Esta es su primera contribución para un libro.

RUT DIAMINT

Investigadora principal del Consejo Nacional de Ciencia y Técnica (Conicet) y profesora de relaciones internacionales, Universidad Torcuato Di Tella. Fue asesora de la Presidencia Provisional del Senado Argentino y jefe de gabinete del ministro de Defensa (2005). Se especializó en seguridad regional e internacional, cuestiones cívico-militares y temas de desarme. Es autora o editora

de doce libros y tiene más de cien artículos publicados en revistas académicas y capítulos de libros.

JORGE I. DOMÍNGUEZ

Profesor de ciencias políticas y vicerrector para Asuntos Internacionales en la Universidad de Harvard (1972-2018). Autor y coeditor de *Debating U.S.-Cuban Relations: How Should We Now Play Ball?* (Routledge 2017); *Contemporary U.S.-Latin American Relations: Cooperation or Conflict in the 21st. Century* (Routledge 2016); y del *Handbook of Latin America in the World* (Routledge 2015).

NURIA ESPARCH

Abogada por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y máster en administración pública por la Maxwell School de Syracuse University. Tiene una larga experiencia en el sector público, donde fue secretaria general de varios ministerios, así como viceministra de Defensa y presidenta ejecutiva de la Autoridad del Servicio Civil. Profesora del Instituto de Gobierno de la Universidad San Martín de Porres y de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la PUCP.

WOLF GRABENDORFF

Doctor h. c. Politólogo alemán, especializado en temas de relaciones internacionales y de seguridad en América Latina. Fue investigador del Instituto Alemán para Política Internacional y Seguridad (SWP) y corresponsal para América Latina de la TV pública alemana (ARD) en Buenos Aires, así como fundador y director del Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA) en Madrid. Ha sido representante en Colombia y Ecuador de la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), director de su Programa de Cooperación en Seguridad Regional en Santiago de Chile y profesor invitado en varias universidades de Estados Unidos, Europa y América Latina. Autor, editor o coeditor de dieciséis libros y tiene más de ciento cincuenta artículos publicados en nueve idiomas.

ADAM ISACSON

Director del Programa para la Veeduría de la Defensa, Oficina de Washington para América Latina (WOLA).

MARIEL R. LUCERO

Directora del Centro de Estudios de Relaciones Internacionales y Medio Ambiente (Cerima-Uncuyo); profesora en la Universidad Nacional de Cuyo y en la Universidad Champagnat. Doctoranda en relaciones internacionales (IRI-UNLP). Miembro de CoFEI y Red de Politólogas #NoSinMujeres. Especialista en perspectivas feministas en relaciones internacionales, seguridad y defensa y diplomacia.

ISAAC MORALES PÉREZ

Politólogo por la Universidad Nacional de Colombia, candidato a magíster en políticas públicas de la misma Universidad. Coordinador de la Línea de Seguridad Urbana y Crimen Organizado de la Fundación Paz y Reconciliación. Se ha dedicado al estudio de las relaciones interinstitucionales frente al fenómeno del neoparamilitarismo en Colombia como agente desestabilizador. También ha sido asesor y consultor en materia de seguridad y convivencia.

DIEGO PÉREZ ENRÍQUEZ

Doctor en ciencia política, por la Universidad de Belgrano (Buenos Aires, 2016); magíster en relaciones internacionales por la Universidad Andina Simón Bolívar (Quito, 2004). Docente-investigador titular en el Centro de Seguridad y Defensa del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) desde 2010. Sus publicaciones tratan sobre democracia, instituciones y política internacional; problematizando la trayectoria histórica de las instituciones, el rol de los actores y las tensiones que surgen en tal entorno.

ORLANDO J. PÉREZ

Decano de la Facultad de Ciencias y Artes Liberales en la Universidad del Norte de Texas en Dallas (Estados Unidos). Posee maestría y doctorado en ciencias políticas por la Universidad de Pittsburgh. Entre sus publicaciones se encuentran: *Civil-Military Relations in Post-Conflict Societies: Transforming the Role of the Military in Central America* (Routledge Press, 2015); “La crisis de Honduras y su repercusión regional”, en *Anuario 2010 de la seguridad regional en América Latina y el Caribe* (Bogotá, Friedrich-Ebert-Stiftung-Programa de Cooperación en Seguridad Regional, 2010); “El Golpe de estado y la Constitución de Honduras: falencias institucionales y relaciones civiles-militares”, en *La reconstrucción de la seguridad nacional: defensa, democracia y cuestión militar en América Latina* (Buenos Aires, 2010).

ANTONIO JORGE RAMALHO

Profesor del Instituto de relaciones internacionales de la Universidad de Brasilia, PhD. Su carrera profesional incluye experiencias en los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Educación, además de la Secretaría de Asuntos Estratégicos de la Presidencia de Brasil. En el Ministerio de Defensa actuó como asesor civil senior del ministro, director del Instituto Pandiá Calógeras y del Departamento de Cooperación. Ha sido director de la Escuela Suramericana de Defensa del Consejo de Defensa de Unasur. Su investigación se centra en seguridad internacional y defensa nacional.

MARCOS ROBLEDO

Especialista en política exterior, seguridad internacional y relaciones civiles y militares. Periodista graduado por la Universidad de Chile y Master of Arts in National Security Affairs, Naval Postgraduate School, California. Profesor del Instituto de Asuntos Públicos (Inap) de la Universidad de Chile. Asesor y coordinador político de la Red Latinoamericana de Seguridad Incluyente y Sostenible de la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES); exsubsecretario de Defensa de Chile (2014-2018), y exasesor Internacional y de Defensa de la Presidencia de la República de Chile (2006-2010).

AUGUSTO VARAS FERNÁNDEZ

Doctor en sociología por la Washington University (St. Louis, Estados Unidos), fue director del Área de Relaciones Internacionales y Estudios Militares de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Chile); representante de la Fundación Ford para la Región Andina y el Cono Sur; investigador asociado de la Fundación para la Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE); y consultor del Centro Noruego de Resolución de Conflictos (NOREF). Ha sido asesor del Ministerio Secretaría General de la Presidencia (gobierno de Patricio Aylwin) y de la Subsecretaría de Defensa (gobierno de Michelle Bachelet) en Chile. Ha ejercido la docencia en Chile, Estados Unidos y España. Autor y editor de artículos y libros sobre fuerzas armadas, defensa nacional y democracia en Chile y América Latina, su último trabajo es “La seguridad nacional: un significativo vacío”, publicado en *Política / Revista de Ciencia Política*, número especial (Vol. 58, n° 1), (2021). Actualmente es presidente de la Fundación Equitas (Chile).

ALEJO VARGAS VELÁSQUEZ

Doctor en ciencia política, magister en política social, magister en desarrollo y licenciado en trabajo social. Profesor titular de la Universidad Nacional de Colombia, investigador emérito de Colciencias, director del Grupo de Investigación en Seguridad y Defensa y Director del Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz.

En América Latina la violencia y la inseguridad definen la vida cotidiana de muchas personas, en especial las más pobres y marginalizadas. Las altas tasas de criminalidad, sumadas a la debilidad histórica de las instituciones, ponen en riesgo la seguridad humana y debilitan la democracia y el Estado de Derecho. Ante esa situación la respuesta de los gobiernos tiende a ser la militarización de las políticas de seguridad pública y el uso de estrategias de mano dura. Estas medidas no han logrado soluciones sostenibles a los problemas de seguridad.

El continente necesita modificar sus paradigmas, conceptos y políticas, y pasar a un concepto de seguridad más democrático e incluyente. La seguridad debe incluir a todos los ciudadanos y ciudadanas en el disfrute efectivo de sus derechos humanos colectivos e individuales, y preservar un enfoque participativo en el control y veeduría del sector de seguridad, al tiempo que fortalece el Estado derecho y las instituciones democráticas.

La Red Latinoamericana de Seguridad Incluyente y Sostenible, formada por personas de toda la región, provenientes de los ámbitos de la política, la academia, la diplomacia, el sector de seguridad y las organizaciones de la sociedad civil, se creó con el propósito de debatir estos asuntos de manera amplia, con personas de muy diversos sectores, y buscar respuestas comunes.



ISBN: 978-958-8677-51-4



9 789588 677514