

## CAPÍTULO QUINTO

# LA PARTICIPACIÓN MILITAR EN EL COMBATE CONTRA LA VIOLENCIA CRIMINAL

*Sonia Alda Mejías*

### **RESUMEN:**

La lucha contra la violencia implica en estos momentos, concretamente en América Latina, a las Fuerzas Armadas, lo que supone una reconfiguración de su papel.

### **Palabras clave:**

Violencia, Fuerzas Armadas, garantías democráticas.

### **ABSTRACT:**

The fight against violence involves in these moments, specifically in Latin America, the armed forces, which means a reconfiguration of its role.

### **Key words:**

Violence, armed forces, democratic guarantees.

## ■ INTRODUCCIÓN

Ante la participación de las Fuerzas Armadas (FAS) en la lucha contra el narcotráfico o la inseguridad ciudadana cabe preguntarse si no sería precisa una reconfiguración de las mismas. La respuesta no es fácil debido a la diversidad de realidades y de problemas de seguridad y defensa que tiene la región; sin embargo, si tenemos en cuenta la adopción generalizada de una estrategia de seguridad similar para combatir la violencia criminal, la pregunta no deja de ser oportuna, máxime cuando las FAS están directamente implicadas. En este sentido, no puede obviarse el peso que han adquirido, en los últimos años, las misiones desempeñadas por las corporaciones militares en seguridad interior.

En muchos casos estas misiones se desempeñan simultáneamente, atendiendo a amenazas como el narcotráfico, o el crimen organizado en general, la seguridad ciudadana y/o el desarrollo nacional. Los posibles efectos negativos que podría tener esta sobrecarga de misiones tan diferentes es lo que hace particularmente oportuna una posible reformulación, mediante la cual garantizar, cuanto menos, la profesionalidad de las corporaciones militares, así como el liderazgo civil. Para ello sería preciso llevar a cabo una adaptación no solo doctrinal y operativa, sino también institucional y legal que favoreciera un desarrollo competente de estas tareas y además fueran controladas y dirigidas por las autoridades civiles.

Pese a la diversidad regional señalada, la existencia de problemas de inseguridad comunes exige analizar la actual realidad, el tipo de amenazas existentes y las diferentes misiones que están llevando a cabo las corporaciones militares, ya que todos estos factores tienen implicaciones directas en la configuración de las propias Fuerzas Armadas, en particular, y en las democracias latinoamericanas, en general. Estas amenazas, como el crimen organizado, y particularmente el narcotráfico, han adquirido una extraordinaria dimensión en la región, y este, junto a la delincuencia común, son los responsables de los altos niveles de violencia criminal que soporta la región y que inciden directamente en la seguridad ciudadana.

De esta manera, mientras que es prácticamente improbable un conflicto interestatal y América Latina es considerada como una región de paz, al mismo tiempo, la región afronta uno de los mayores índices mundiales de violencia. Ante esta situación, la decisión de buena parte de los gobiernos latinoamericanos ha sido implicar directamente a las FAS para combatir estas amenazas. En México, Centroamérica y en la región andina, a excepción de Perú, las FAS, conjuntamente con la Policía, están volcadas en la lucha contra el crimen organizado y la seguridad ciudadana. Distinto es el caso del Cono Sur, donde la seguridad interior corre a cargo de fuerzas policiales,

---

aunque en Brasil, también las FAS, si bien de manera provisional, se han dedicado a misiones de seguridad interior en diferentes momentos. Cabe decir incluso que este nivel de implicación militar en estas misiones varía de país a país, pero según los casos, como el centroamericano, dicha implicación obliga a plantearse si es preciso llevar a cabo una profunda reconfiguración de sus FAS. Esta reconfiguración, en el grado y en la forma que sea preciso, debe estar orientada, en cualquier caso, a obtener las fuerzas represoras más adecuadas para estas amenazas y para que en su desempeño además queden asegurados derechos y garantías democráticos imprescindibles.

La seguridad interior no es una misión nueva para los militares de la región. Durante los sesenta y los setenta, en la Doctrina de Seguridad Nacional, en el contexto de la Guerra Fría, se asentó el principio del enemigo interior y los regímenes militares establecidos coparon la seguridad interior. Si bien en los ochenta, durante la transición democrática, se pretendió reducir el papel de los militares como parte del proceso necesario de desmilitarización. Sus misiones se restringirían a la defensa exterior y la profesionalización de la Policía haría posible su eficaz dedicación a la seguridad interior. Sin embargo, buena parte del problema fue el fracaso de la transformación del cuerpo policial. Su falta de preparación, de medios y la corrupción la incapacitaron para llevar a cabo su cometido. Por estos motivos, desde hace años, la Policía figura entre las instituciones más desprestigiadas para la ciudadanía.

En los noventa, a la imposibilidad de contar con una policía eficiente y profesional se sumó el incremento de la delincuencia en la región, la movilización social... factores que dieron lugar a replantear la vuelta de las FAS a cometidos de orden interno, si bien en un contexto político muy diferente y por unas motivaciones distintas a las del período de los regímenes autoritarios.

Para los objetivos planteados es imprescindible considerar las causas que explican tanto la dimensión del crimen organizado o de la inseguridad ciudadana como la forma de combatirlos. En la raíz de ambos problemas se encuentra la debilidad estatal, a partir de la cual se genera una dinámica que retroalimenta tanto el crimen organizado y, en consecuencia, el mismo problema de la debilidad del Estado. En efecto, no cabe duda que este factor es determinante para explicar la extraordinaria importancia adquirida por el crimen organizado o las maras y la delincuencia en general, así como para entender la incapacidad de los estados latinoamericanos para combatirlos que, desbordados por la situación, han recurrido a las FAS.

Además de las causas, no podemos dejar de considerar las consecuencias. La falta de preparación de las corporaciones militares para enfrentar tan-

---

tas misiones y tan diferentes favorecen la desprofesionalización de las FAS, formadas para enfrentar un enemigo exterior. Esta misma falta de preparación también puede dar lugar a la violación de derechos humanos en el desempeño de dichas misiones y, a su vez, el contacto con el crimen organizado también puede ser una vía para introducir la corrupción en la institución. A todos estos riesgos se suman las posibilidades de mayor autonomía que proporciona la suma de estas misiones en aquellas repúblicas donde la consolidación del liderazgo civil es todavía un reto pendiente, como así ocurre en numerosas repúblicas de la región.

Muchos analistas entienden que la situación de emergencia por la que atraviesan muchos países obliga forzosamente a la dedicación de las FAS a misiones de seguridad interior aunque no hayan sido entrenadas para estas tareas. Ciertamente es posible que la situación lo exija, ya que el Estado es incapaz de proporcionar otras soluciones o alternativas. No es posible quedarse cruzado de brazos, pero con más motivo es preciso insistir en las consecuencias que el recurso a las FAS puede acarrear y, de acuerdo a ello, abordar las reformas oportunas y establecer los mecanismos de control necesarios.

## ■ **CONTEXTO ACTUAL: DEMOCRACIA, PROSPERIDAD Y REGIÓN DE PAZ**

### ■ **Democracia y crecimiento económico**

América Latina vive su mejor momento desde el punto de vista del estado de sus democracias y de sus economías. Sin embargo, todo ello no parece suficiente para resolver las amenazas transnacionales que atraviesan toda la región y que incluso han llegado a desbordar los Estados de determinados países. El crimen organizado, particularmente el narcotráfico y la delincuencia criminal es, en este momento, la principal amenaza a la seguridad en América Latina. Pese a los esfuerzos por tomar el control sobre estos problemas, lo cierto es que no se abordan de manera sistemática cuestiones que son fundamentales para erradicar estas lacras. Es absolutamente imprescindible la cooperación multilateral y la integración regional, así como reformas estructurales y políticas integrales de desarrollo que, aunque sus efectos son a medio y largo plazo, son imprescindibles para enfrentar estas amenazas. El problema, entre otros, es que la ciudadanía exige resultados inmediatos y esta presión popular empuja a los gobiernos a adoptar políticas cortoplacistas de carácter básicamente represivo recurriendo incluso a las FAS. Sin embargo, los resultados de estas políticas son muy limitados, cuando no contraproducentes, al acabar contribuyendo a elevar los altos índices de violencia que padece la región.

---

Según el Latinobarómetro de 2010, el apoyo a la democracia ha alcanzado sus mayores cotas, creciendo de nuevo (61%) de la mano de la recuperación económica. Desde 2007 se ha detectado un crecimiento gradual y sostenido en este sentido<sup>(1)</sup>. En todos los países la satisfacción con la democracia es superior a décadas anteriores, donde, con mayor o menor intensidad, se puso de manifiesto la falta de apoyo a los regímenes democráticos por parte de la ciudadanía<sup>(2)</sup>. Pero al apoyo y a la consolidación democrática es preciso sumar el auge económico actual que viven estos países. Los pronósticos que suponían que la región sería particularmente vulnerable a la crisis internacional se equivocaron por completo. Se ha mantenido un crecimiento ascendente entre 2003 y 2010, a excepción de 2009. Y la tasa del 5 % del pasado año permite liderar a América Latina, junto a Asia, la recuperación de los mercados internacionales<sup>(3)</sup>.

En ese contexto, desde el punto de vista social, la región estaría retomando la tendencia a la reducción de la pobreza que venía observándose desde 2003 y la disminución de los índices de desigualdad, con un aumento en los ingresos de las familias pobres y en el desarrollo de políticas sociales. Según el informe de 2010 de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL)<sup>(4)</sup>, la combinación entre el aumento en los ingresos laborales de los hogares pobres y las transferencias públicas, orientadas a aminorar el impacto de la crisis, permitió reducir la desigualdad en la región, aunque esta sea aún importante.

La diversidad regional también se pone de manifiesto desde el punto de vista político y económico. De tal manera que aún existen democracias que deben enfrentarse a serios retos y economías que deben realizar importantes cambios estructurales para reducir la pobreza y la desigualdad, ya que, pese a los datos positivos en este sentido, continúan siendo los problemas fundamentales de la región.

---

<sup>(1)</sup> Latinobarómetro. *Informe 2011*, <http://www.latinobarometro.org/latino/latinobarometro.jsp>. Cabría apuntar el descenso al 58 % de apoyo que muestra este último informe. Los motivos son de diferente naturaleza, tanto políticos como económicos, pero posiblemente la persistencia de la desigualdad, pese al crecimiento, sea una de las principales causas.

<sup>(2)</sup> ZOVATTO, Daniel. *Valores, percepciones y actitudes hacia la democracia. Una visión comparada latinoamericana: 1996-2001*, <http://www.observatorioelectoral.org/biblioteca/?bookID=8&page=2>

<sup>(3)</sup> Sobre la evolución del presente año, CEPAL. «Estudio Económico 2010-2011». <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/1/43991/P43991.xml&xsl=/de/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl> Consúltese la página de la CEPAL [http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/de/agrupadores\\_xml/aes252.xml](http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/de/agrupadores_xml/aes252.xml) Para estudios de años anteriores, véase la página de la CEPAL [http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/de/agrupadores\\_xml/aes252.xml](http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/de/agrupadores_xml/aes252.xml)

<sup>(4)</sup> CEPAL. [http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/de/agrupadores\\_xml/aes252.xml](http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/de/agrupadores_xml/aes252.xml)

## ■ Territorio de paz

A esta situación de prosperidad y optimismo actual, en materia de seguridad cabe añadir la pacífica, si bien no idílica, convivencia vecinal. América Latina apenas ha sufrido conflictos bélicos a lo largo del siglo xx. Los más recientes serían la guerra del Fútbol entre Honduras y el Salvador, en 1969, que duró 6 días o la guerra del Cenepa, entre Ecuador y Perú, en 1995, que se prologó durante cinco semanas, siendo los enfrentamientos interestatales más destacables de los últimos años.

Pese a esta buena convivencia, en estos años, persistió una importante corriente de opinión que insistió en el inédito nivel de división que habría atravesado la región. Sin embargo, aunque no es posible negar la existencia de diferencias, algunas con importantes niveles de tensión, estas debieron y deben ser relativizadas ante la capacidad demostrada por los países de la región para resolverlas pacíficamente. Los principales desencuentros son debidos a conflictos fronterizos y no son ninguna novedad, pues han mediatizado las relaciones de buena parte de los países latinoamericanos con sus vecinos, en algunos casos desde el siglo xix. Asimismo, cabe destacar las de carácter ideológico. Estas últimas son más novedosas y surgen, para algunos observadores, desde el momento en que Hugo Chávez, presidente de Venezuela, adquiere cierto liderazgo en la región y, además, un grupo de países se alinean en torno a la Alianza Bolivariana de los Pueblos para Nuestra América (ALBA), iniciativa del mismo presidente Chávez. Las posibles divisiones regionales suscitadas por estas diferencias ideológicas tienen difícil solución, ya que estos gobiernos, tanto de países miembros del ALBA o no, han sido elegidos por voluntad popular y en alguna ocasión repetidamente, como ocurre en Venezuela, Bolivia, Ecuador y, muy recientemente, en Nicaragua.

Sin embargo, llegados a este punto cabe, quizás también, relativizar el nivel de división generado por estas diferencias ideológicas. En primer lugar, no hay que olvidar que todos los países sudamericanos del ALBA son miembros del resto de iniciativas y organismos no solo sudamericanos, sino también latinoamericanos, e incluso hemisféricos (ámbito en el que se incluye a Estados Unidos y Canadá), a excepción de Cuba. Lo que significa que pese a indudables diferencias y tensiones estas no hacen incompatible la participación de dichos países en otras iniciativas regionales o subregionales más allá del ALBA. Esta cuestión no es baladí, ya que la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR)<sup>(6)</sup>, o incluso la Organización de Estados Americanos (OEA) han sido foros donde se han dirimido dife-

<sup>(6)</sup> La UNASUR, producto de una iniciativa brasileña, es una organización formalizada en mayo de 2008 y está compuesta por doce países sudamericanos (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Paraguay, Uruguay, Venezuela, Surinam y Guyana).

rencias y divisiones en las que se encontraban implicados también países miembros del ALBA.

Pero si parece difícil encontrar ejemplos en los que, por las diferencias ideológicas señaladas, pudiera hablarse –como algún analista ha sugerido– de un posible enfrentamiento de bloques en la región, por ejemplo, UNASUR *versus* ALBA; igualmente difícil resulta imaginar un enfrentamiento armado entre dos países. No cabe duda que ha habido importantes tensiones. En este sentido el caso más paradigmático es el de Venezuela y Colombia, pero es también el más extremo y singular. No obstante, aunque algunos observadores en diferentes momentos de la pasada década han llegado a hacer cálculos sobre una posible invasión de Colombia por su vecino venezolano, se ha demostrado nuevamente la capacidad en la región para recomponer las relaciones entre países, y en la actualidad las relaciones han mejorado ostensiblemente.

Más significativo aún fue la crisis entre Colombia y Ecuador, en 2009, a raíz de la operación militar colombiana contra las FARC en territorio ecuatoriano. Pese a las dificultades y las tensiones –incluso a nivel regional– que tuvieron lugar, ambos países han normalizado sus relaciones y en la actualidad desarrollan programas de cooperación fronteriza. Todos estos hechos no dejan de ser logros de la región, pese a las diferencias entre algunos de los países que la componen. Por supuesto que las tensiones y divisiones no son deseables y ciertamente las hay, pero no paralizan las relaciones intrarregionales ni bilaterales de la región. De ahí que, pese a la división, lo trascendente sea resaltar la capacidad para superarlas. Y en esta resolución de conflictos la UNASUR ha tenido una participación e influencia considerables.

La insistencia en analizar bajo una perspectiva crítica las visiones alarmistas no significa negar las diferencias de la región ni, sobre todo, las repercusiones que ello tiene en la seguridad del área. Sin embargo, todo indica que es bastante improbable que estas tensiones pudieran desembocar en conflictos interestatales.

## ■ AMENAZAS ACTUALES A LA SEGURIDAD: CRIMEN ORGANIZADO Y VIOLENCIA CRIMINAL

Mientras las posibilidades del ataque de un enemigo externo es una posibilidad remota, los conflictos intraestatales han desbordado a buena parte de los estados latinoamericanos. La región se enfrenta a una grave situación relacionada con los niveles de violencia e inseguridad generados por el crimen organizado y la delincuencia criminal, relacionada o no con el

---

crimen organizado. Hay que tener presente que, desde hace más de una década, América Latina ostenta niveles de homicidios que duplican los de cualquier otro continente.

Según el Latinobarómetro de 2011, la opinión de los ciudadanos pone de manifiesto el problema de la violencia y como lo viven<sup>(6)</sup>. Por ello, ya como el año pasado, según la misma fuente, no es de extrañar que, según los países, los latinoamericanos tengan más preocupación por la delincuencia que por el desempleo, llegándose a invertir la tendencia tradicional. En efecto, según el mismo estudio, mientras la delincuencia ha tenido un aumento sostenido en el tiempo, alcanzando en esta medición su punto más alto con 28%, el desempleo ha tendido a disminuir. Este año cae en tres puntos comparado con el 2010, pasando de 19% a 16%. En cuanto a la delincuencia, de los dieciocho países contemplados para la encuesta, en once de ellos, este es el principal problema<sup>(7)</sup>.

Bien es cierto que esta afirmación exige un examen por países que pondría de manifiesto las diferencias dentro de la región. Pero pese a dichas diferencias, tanto a nivel latinoamericano como por países, la violencia generada por el crimen organizado, el narcotráfico, las pandillas urbanas organizadas o maras y la delincuencia común son sin duda las principales preocupaciones percibidas por la población<sup>(8)</sup>. Esta violencia se concentra particularmente en las grandes ciudades. Como ejemplo más paradigmático valga el de la ciudad de Caracas, que junto a las centroamericanas, tiene uno de los índices más altos del mundo<sup>(9)</sup>.

Ciertamente este es un problema cuya dimensión y complejidad es diferente. México, Colombia y Centroamérica son algunas de las repúblicas y subregiones particularmente afectadas por esta lacra. Aunque también habría que establecer importantes diferencias entre estos países. De hecho, pese a las comparaciones entre Colombia y México, y a las similitudes

<sup>(6)</sup> Sobre la violencia en América Latina, ROMANO, Ignacio (coord.). *Informe: el ranking de la violencia en América Latina. Una de las regiones más violentas del planeta*. 2005. <http://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/argentina/documentos/ranking.pdf> WAIL-SELFISZ, Julio. *Mapa da violência: Os jovens da América Latina*, Rio de Janeiro: UNESCO-Instituto Sangari, Ministerio de Justiça, 2008. De las cinco regiones más violentas del mundo, considerando el promedio de muertes violentas por cada 100.000 habitantes, entre 2004-09 en orden descendente figuran en primero, tercero y quinto lugar América Central, el Caribe y Sudamérica, respectivamente. Geneva Declaration on Armed Violence and Development. *Global Burden of Armed Violence 2011*. [www.genevadeclaration.org](http://www.genevadeclaration.org).

<sup>(7)</sup> *Informe 2011*. Corp. Latinobarómetro, pp. 72-74. <http://www.latinobarometro.org/latino/latinobarometro.jsp>,

<sup>(8)</sup> ALDA, Sonia. «El incremento de la violencia en América Latina y la impunidad con que se ejerce». *Atenea*. 14/01/11. [http://www.revistatenea.es/revistatenea/revista/articulos/GestionNoticias\\_3726\\_ESP.asp](http://www.revistatenea.es/revistatenea/revista/articulos/GestionNoticias_3726_ESP.asp)

<sup>(9)</sup> El Observatorio Venezolano de Violencia se dedica al análisis de este problema. <http://www.observatoriodeviolencia.org.ve/site>.

encontradas por algunos analistas, no parece que pueda hablarse de la colombianización de México, pues en este país la violencia está más localizada en ciudades y áreas concretas. En Centroamérica, mientras que hay países donde el crimen organizado y el narcotráfico están teniendo una extraordinaria repercusión, como en el llamado Triángulo del Norte (Guatemala, Honduras y El Salvador), sin embargo, Costa Rica o Nicaragua no se encuentran en la misma situación, aunque también estén afectados por este problema. Pero indudablemente y pese a las diferencias, en cuanto a su dimensión y a las formas de afrontarlo, el crimen organizado es un problema que afecta, de manera determinante, a las instituciones estatales y a la sociedad en su conjunto en toda el área.

El crimen organizado contempla un conjunto de actividades y tráficos ilegales, de los cuales el narcotráfico es el más importante y rentable de todos ellos. Este es un sustancioso negocio al que están asociados otros, como el tráfico de personas, inmigrantes, prostitución, el tráfico de órganos, de armas...<sup>(10)</sup>. De este mundo también procede, y en numerosas ocasiones relacionado directamente con el tráfico de drogas, una delincuencia pandillera que es capaz de tomar el control de importantes áreas en el corazón mismo de las principales ciudades latinoamericanas<sup>(11)</sup>.

Si todas estas actividades se desarrollan al amparo del narcotráfico, principal negocio ilegal de la región, no puede olvidarse el conjunto de delitos particularmente asociado a esta actividad, como el negocio de armas, el lavado de dinero y el comercio ilegal de precursores químicos<sup>(12)</sup>.

Es todo este conjunto de actividades, más directa o indirectamente asociadas al narcotráfico y enmarcadas todas ellas dentro del crimen organizado, el responsable en buena parte de los índices de violencia en la región. Todos los estudios realizados en los últimos años han ido poniendo de

---

<sup>(10)</sup> Para una caracterización del crimen organizado bajo una perspectiva genérica, MAGAZ ÁLVAREZ, Ricardo (ed.). *Crimen organizado transnacional y seguridad*. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado. Madrid: 2001. Una visión también general pero centrada en América Latina, FLORES, Carlos y GONZÁLEZ, Samuel. «Democracia y crimen organizado»: ROJAS ARAVENA, Francisco. «Mayor presencia del crimen organizado: consecuencia de la crisis de gobernabilidad y el débil imperio de la ley», y MICHAEL BAGLEY, Bruce. «Globalización y crimen organizado en Latinoamérica y el Caribe», en Luis. SOLÍS. G. y ROJAS, Francisco (eds.). *Crimen organizado en América Latina y El Caribe*, pp. 51-94, pp. 95-108, p.p. 109-138, respectivamente.

<sup>(11)</sup> SOLÍS, L. G. «Pandillas juveniles y gobernabilidad democrática en América Latina y El Caribe», en SOLÍS. G. y ROJAS, Francisco (eds.). *Crimen organizado en América Latina y El Caribe*, pp. 139-174.

<sup>(12)</sup> FABIÁN SAIN, Marcelo. «Tendencias del crimen organizado en América Latina y El Caribe», en MATHIEU, H. y NIÑO, C., (eds.). *Seguridad Regional en América Latina y el Caribe. Anuario 2010*. Bogotá: Friederich Ebert Stinburg, 2010, pp. 316-317. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/07600/2010.pdf>

manifiesto no solo la existencia del problema, sino también la evolución ascendente experimentada por dicha violencia criminal.

■ **La debilidad estatal: causa de la violencia y consecuencia del recurso a las FAS para combatirla**

No hay una respuesta sencilla cada vez que se formula la pregunta sobre las causas de esta violencia y del crimen organizado. Máxime ahora cuando los datos políticos, sociales y económicos son inmejorables en la región. Es evidente que el problema no puede explicarse únicamente por la pobreza. De hecho, no siempre los mayores índices de violencia coinciden con los países más pobres. Tanto Brasil, líder regional con un enorme potencial económico y una prometedora proyección internacional, como Guatemala, uno de los países más pobres, se encuentran afectados por la violencia criminal. La comparación es difícil por la dimensión de las diferencias entre ambos países, pero también en Brasil, potencia emergente, este problema no deja de tener considerable gravedad, aunque sus repercusiones, por razones obvias, sean diferentes en un país u otro.

Bien es cierto que existen repúblicas donde dichos índices de inseguridad y violencia no son tan altos, como en Chile o Costa Rica. Ambos casos son países que destacan por su nivel de crecimiento y bienestar respecto al resto de la región. Por el contrario, Bolivia o Nicaragua poseen índices de inseguridad y de violencia inferiores a sus vecinos más próximos y, sin embargo, se encuentran entre los países más pobres de la región. Esta comparación pone de manifiesto la complejidad del problema y la imposibilidad de explicarlo mediante un único factor. Es preciso tener en cuenta numerosas variables de diferente naturaleza.

De manera que, sin negar la influencia que ejercen los factores económicos y sociales, y muy particularmente más que la pobreza la desigualdad, para entender la dimensión adquirida por el narcotráfico y el crimen organizado en la región es preciso también tener presente la debilidad estatal y, en consecuencia, la deficiencia institucional. Una realidad que, pese a las diferencias de grado e intensidad, afecta a toda la región<sup>(13)</sup> y proporciona más ventajas al crimen organizado que las que ofrecen un estado fallido, a pesar que comúnmente se considere a dichos estados como el espacio natural para el terrorismo internacional o el crimen organizado<sup>(14)</sup>.

Esta debilidad da lugar a que dentro del país afectado se puedan dar situaciones como la inexistencia del Estado en enormes extensiones de te-

<sup>(13)</sup> FLORES PÉREZ, Carlos. *El Estado en crisis: crimen organizado y política. Desafíos para la consolidación democrática*. México: CIESAS, 2009.

<sup>(14)</sup> STEWART, Patrick. *Weak Links, Fragile States, Global Threats and International Security*, Oxford: University Press, 2011.

territorio, lo que facilita que incluso el crimen organizado tome el control del territorio y/o bien que exista representación estatal pero su debilidad impida el establecimiento del imperio de la ley en todo el territorio y para todos los ciudadanos. Un hecho que genera desprotección e impunidad para los ciudadanos y afecta directamente a la gobernabilidad, así como a principios básicos democráticos, pero que es muy favorable para el crimen organizado.

Esta debilidad genera vacíos estatales que han favorecido la configuración de un orden informal nutrido de una cultura política basada en las relaciones personales, no institucionales, y en el acomodo de las normas según las circunstancias particulares y clientelares<sup>(15)</sup>. Como consecuencia de ello no debe suponerse una situación anárquica, más característica de un estado fallido, sino que, al contrario, queda garantizado un orden, aunque en ocasiones sea la informalidad y no la ley y las instituciones quienes lo aseguren<sup>(16)</sup>. Con ello se crea la mejor de las situaciones posibles para el crimen organizado, ya que el Estado es incapaz de controlar sus actuaciones y además estas se ven favorecidas por la informalidad existente. La corrupción es una herramienta fundamental a la que es posible recurrir cuando existen estos espacios de informalidad y se beneficia de ellos toda la sociedad, tanto gobernantes como gobernados. Con ello cabe la posibilidad de corromper instituciones, tanto del ámbito público como privado, y a sus representantes para lograr impunidad y protección para todo tipo de criminales.

A ello habría además que sumar la disponibilidad para el crimen organizado de un mínimo de infraestructuras que facilitan el desarrollo de las actividades necesarias para hacer rentables los tráfico ilegales, ya que estos estados –en la medida que son débiles, pero no derruidos ni fallidos– son capaces, con mayor o menor eficacia, de desarrollar un mínimo de infraestructuras, que irían desde una red viaria y de comunicaciones a garantizar la existencia de un sistema bancario y financiero en funcionamiento con acceso a los mercados globales, como de hecho garantizan las repúblicas latinoamericanas.

Bajo el contexto descrito, además de pensar en zonas aisladas, como espacios ideales para el crimen organizado, este también tiene posibilidad de desenvolverse en las barriadas marginales de las grandes ciudades. Así, en mayor o menor medida, dependiendo del control del Estado tanto en zonas rurales como en urbanas, el crimen organizado ha podido llegar a suplantar a las instituciones estatales prestando unos servicios y una pro-

(15) WALKMANN, Eric. *El Estado anómico: derecho, seguridad pública y vida cotidiana en América Latina*. Buenos Aires: Iberoamericana, 2006.

(16) Sobre la convivencia de un orden formal e informal y su operatividad véase ESCALANTE, Gonzalo. «Especulaciones a partir del concepto de Anomía». [http://www.robertexto.com/archivo14/anomia\\_estado.htm](http://www.robertexto.com/archivo14/anomia_estado.htm)

tección a la ciudadanía que el Estado nunca le ha brindado. La consecuencia de ello puede ser lograr el apoyo social gracias a la prestación de estos servicios. Con ello se asegura su afianzamiento y, en consecuencia, será aún más complicada su erradicación.

La falta de control y de fortaleza institucional se manifiesta en múltiples ámbitos; por ejemplo, como consecuencia de la debilidad de una estructura fiscal y de la fragilidad de los mecanismos de regulación y control estatal de las finanzas y de la economía real, el narcotráfico ha podido utilizar sin mayor dificultad estas economías, e incluso llegar a controlarlas. De ahí que en determinados países afectados de especial manera por una atrofiada y débil estructura estatal, como en el Caribe y Centroamérica, el narcodinero puede llegar a hacer inviables estos países, ya que logra crear «poderes fácticos que dominen territorios y población y coopten o sustituyan al Estado. Allí cualquier capo con unos cientos de millones puede comprar o poner de rodillas a policías, jueces, empresarios, periodistas, generales, y hasta presidentes»<sup>(17)</sup>.

En efecto, esta lógica antiestatal no solo deja territorio y ciudadanos sin protección, sino que también afecta a los comportamientos de los representantes estatales. La falta de convicción de estos en las mismas instituciones que representan les hace vulnerables a la corrupción. Un problema que no solo afecta directamente a los cuerpos de seguridad, sino también al resto de la esfera estatal y a sus tres poderes. La corrupción es un instrumento de gran utilidad para la infiltración del crimen organizado en las mismas estructuras estatales y así poder contar con la connivencia de los representantes institucionales y facilitar su expansión y consolidación. Esta debilidad se manifiesta en todas las instituciones estatales, incluidas aquellas relacionadas con el sistema de seguridad.

Otra de las consecuencias derivadas de la falta de capacidad de control estatal es la impunidad bajo la cual se viola una profusa legislación penal<sup>(18)</sup>, que el Estado es incapaz de aplicar. Es esta impunidad la que en buena parte explica no solo los índices de violencia, sino también la forma de ejercerse, ya que estos actos delictivos pueden llegar a ser auténticas ostentaciones de poder y espectaculares gestos de fuerza realizados a diario.

---

<sup>(17)</sup> VILLALOBOS, Joaquín. «Centroamérica y El Caribe peligran convertirse en una narco-región». *El País*, 31/05/2010. [http://www.elpais.com/articulo/Centroamerica/Caribe/peligran/convertirse/narco-region/elpeuint/20100531elpeuint\\_1/Tes](http://www.elpais.com/articulo/Centroamerica/Caribe/peligran/convertirse/narco-region/elpeuint/20100531elpeuint_1/Tes)

<sup>(18)</sup> Bajo el término de neopunitivismo se pretende poner de manifiesto la ola generalizada en la región relacionada con el endurecimiento de penas ante esta violencia criminal, PASTOR, Daniel R. (ed.). *Neopunitivismo y neoinquisitorialismo: un análisis de las políticas y prácticas legales violatorias de los derechos fundamentales del imputado*. Buenos Aires: ADOC, 2008.

Pese a lo dicho en términos generales, es imprescindible contemplar también en este aspecto las diferencias según los países, pues no caben generalizaciones para toda la región. Así, por ejemplo, pese a que el narcotráfico es un grave problema tanto en México como en Centroamérica la república mexicana, a pesar de todo, no es un estado fallido y, sin embargo, Guatemala sí es un candidato a convertirse en un estado fallido o narco-estado, aunque por el momento no lo sea. En efecto, el problema del narcotráfico en México en buena medida se debe a la incapacidad del Estado de lograr el monopolio legítimo de la fuerza y el obligado control del territorio; sin embargo, este problema se circunscribe a un determinado territorio. El ejemplo más emblemático de esta situación es Ciudad Juárez, en Chihuahua. De manera que es el grado de debilidad estatal lo que explica la diferencia de la situación de México con Centroamérica. En el caso guatemalteco la debilidad institucional determina que el narcotráfico pueda tener mayor penetración en el Estado y en la sociedad y alcanzar una situación de mayor gravedad, al punto de correr el riesgo de poder llegar a controlar los estados centroamericanos.

Pero si la debilidad institucional es una de las principales causas que explican la implantación del crimen organizado y la violencia criminal, al mismo tiempo también es un factor indispensable para entender las limitaciones existentes para su combate. Por el mismo motivo que progresan estas amenazas, tampoco se pueden combatir con eficacia. De hecho, las instituciones que deberían dedicarse a ello, como las Fuerzas de Seguridad, se encuentran desbordadas e impotentes. La Policía carece de efectivos suficientes y los que están disponibles adolecen de la formación adecuada y tienen escasa conciencia de servicio público, además de bajos sueldos, factores que en su conjunto les hace vulnerables a la corrupción.

A ello es preciso sumar la inexistencia de políticas públicas integrales de seguridad interior. En buena parte de los países de la región, hasta el momento, ha sido dominante la desestructuración y la autonomía de los cuerpos de seguridad. Todos ellos síntomas evidentes de los vacíos institucionales que afectan a los estados débiles y, en consecuencia, a la efectividad de la lucha contra las nuevas amenazas. La consecuencia ha sido el desgobierno en materia de seguridad ante la inexistencia de una instancia gubernamental superior especializada, encargada de la formulación de políticas y estrategias de control del crimen organizado y del narcotráfico, así como en la implementación de dichas políticas. Este aspecto explica en buena parte que la seguridad se entienda, en exclusiva, como una cuestión únicamente policial<sup>(19)</sup>.

---

<sup>(19)</sup> DAMMERT, Lucía. «El desafío del liderazgo civil en seguridad pública». *Pensamiento Iberoamericano*, n.º 2. <http://www.pensamientoiberoamericano.org/articulos/2/61/2/el-desafio-del-liderazgo-civil-en-seguridad-p-blica.html> SAIN, Marcelo. «La reforma policial en América Latina. Una mirada crítica desde el progresismo». *Nueva Sociedad*, mayo 2009, pp. 1-69, <http://www.nuso.org/userView/notas/sain.pdf>

Por su parte, el ámbito de la justicia es inoperante, está colapsado y en buena parte es corrupto. Una situación no muy diferente a la del sistema penitenciario, donde las cárceles se han convertido en centros de aprendizaje del crimen organizado, y las maras, el hacinamiento y las condiciones infrahumanas en ellas es la generalidad. Sin embargo, la institucionalización y el fortalecimiento de estas instituciones, relacionadas estrictamente con la seguridad y la justicia, no sería suficiente para combatir estas amenazas. Es preciso un proceso de reconstrucción estatal en su conjunto. De esta manera sería posible poder prestar diferentes servicios al ciudadano y evitar así que el crimen organizado acabe sustituyendo al Estado y sea una organización criminal quien finalmente proporcione servicios a la población, lo que además les asegura apoyo social. Es imprescindible una reconstrucción institucional integral que garantice los derechos de todos los ciudadanos a lo largo de todo el territorio.

El fortalecimiento de la institucionalidad estatal y de la profesionalidad de sus representantes neutralizaría los medios fundamentales de implantación del crimen organizado tanto en el seno del Estado como en la misma sociedad. Sin embargo, este proceso requiere de tiempo y las exigencias de protección inmediata, por parte de la ciudadanía, han impulsado a los gobiernos a buscar otras opciones, como la dedicación de las FAS a misiones relacionadas con la seguridad interior. Situación que está generando lo que F. Rojas Aravena ha llamado la «superposición entre las políticas de defensa y seguridad»<sup>(20)</sup>. Esta solución, en muchos casos, se ha considerado como inevitable ante la emergencia por abordar la realidad alcanzada; sin embargo, no cabe duda que en un contexto como el descrito puede tener efectos e implicaciones tanto para las propias FAS como para la sociedad en su conjunto.

#### ■ La seguridad multidimensional y el desdibujamiento entre la seguridad interior y exterior

Si la impotencia estatal es una causa importante para entender la dimensión adquirida por la violencia criminal; este mismo factor también explica la incapacidad para combatirla. Ante esta situación, el recurso a las FAS se ha justificado en la medida en que son consideradas como la única institución represora capaz de hacer frente a los problemas de violencia criminal. Esta tendencia, sin embargo, lleva consigo el riesgo de la militarización de la seguridad interior, una posibilidad que puede ser reforzada por la interpretación interesada que, en los últimos años, se ha venido realizando en torno al amplio concepto de la seguridad humana.

<sup>(20)</sup> ROJAS ARAVENA, Francisco. «El riesgo de superposición entre las políticas de defensa y seguridad». *Nueva Sociedad*, n.º 213, enero-febrero 2008 [http://www.nuso.org/upload/articulos/3492\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3492_1.pdf).



troamérica, en la inmigración, y los países andinos, en la lucha contra el narcotráfico. A esta agenda se suma la «supernueva agenda», en la cual las amenazas como el terrorismo han quedado más postergadas<sup>(23)</sup> ante la dimensión adquirida por el crimen organizado y la violencia criminal en la región<sup>(24)</sup>.

No obstante, pese al cambio de prioridades, habría que sumar la permanencia del mismo concepto de multidimensionalidad, bajo el cual en América Latina se legitima una tendencia que viene favorecida por la fuerza de los hechos. En efecto, para buena parte de los especialistas, la adopción de este nuevo concepto de la seguridad respalda la actual dedicación de las FAS a misiones relacionadas con la seguridad interior y el desarrollo<sup>(25)</sup>. Esta interpretación interesada tiene como principal consecuencia el riesgo de *militarizar la seguridad interior y securitizar la agenda social*.

No obstante, también hay acuerdo en reconocer que no es tanto la doctrina en sí la que favorece la dedicación de los esfuerzos militares al ámbito interno como la interpretación interesada que los gobiernos de la región han realizado sobre esta. De hecho, la adopción de la Seguridad Humana no necesariamente ha tenido estos efectos en otros lugares y no por casualidad coinciden con realidades que gozan de fortaleza estatal y solidez institucional. Por el contrario, la existencia de un entramado institucional débil es un factor fundamental para que la adopción de dicho concepto haya significado la dedicación de los militares al desempeño de tareas que el resto de las instituciones estatales no son capaces de asumir tanto en materia de seguridad interior como en cuestiones de desarrollo.

En América Latina, ante la falta de políticas de seguridad pública y la incapacidad para hacer cumplir la ley, se han empleado estos nuevos conceptos de seguridad para legitimar la asignación de estas misiones a las FAS. El agravante es que además de que los ejércitos desempeñen tareas propias del ámbito civil el poder civil tampoco regula, planifica, reglamenta, controla y establece límite a la actuación militar.

<sup>(23)</sup> Aunque en buena parte de los países latinoamericanos, desde el 11 de septiembre, incorporaron como amenaza el terrorismo a sus discursos y a su agenda, lo cierto es que no es un problema grave para la región.

<sup>(24)</sup> HIRTS, Mónica. «La fragmentada agenda de (in)seguridad regional», en VV.AA. *Seguridad y Democracia. Programa de Cooperación en Seguridad Regional*. La Paz: Fundación Frederick Ebert, 2006, pp. 35-45.

<sup>(25)</sup> Sobre las opiniones vertidas a este respecto. *Seguridad Internacional Contemporánea: Consecuencias para la Seguridad Humana en América Latina y el Caribe*. Seminario Internacional. FLACSO. Chile: 20-22 de agosto 2003. <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001406/140625s.pdf>. También SEPÚLVEDA, Isidro (ed.). *Seguridad Humana y nuevas políticas de Defensa en Iberoamérica*. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2007.

La propuesta gubernamental de que sean las FAS quienes proporcionen seguridad o se ocupen de tareas relacionadas con el desarrollo es aplaudida por la población quien, desprotegida, impotente y escéptica reclama soluciones a corto plazo. La percepción ciudadana es que la Policía se encuentra desbordada, por su incapacidad y falta de profesionalidad, de ahí que buena parte de la población considere necesaria la intervención de la FAS para combatir el crimen o restablecer el orden público. La misma incapacidad institucional que también justifica su atención sobre las necesidades sanitarias, de educación o de infraestructura de determinadas áreas rurales del país<sup>(26)</sup>. Es esta visión la que empuja a muchos gobiernos a reformular las misiones de las FAS para que dediquen sus esfuerzos a estas tareas. No debe olvidarse que en América Latina las FAS cuentan con una de las cotas de mayor confianza institucional desde la transición democrática, a mucha distancia de la Policía u otras instituciones, como la Justicia<sup>(27)</sup>.

Por su parte, las FAS, si bien no han solicitado llevar a cabo estas misiones, generalmente han sido receptivas a desempeñarlas por su anhelo de encontrar nuevas misiones que justifiquen su papel después del fin de la Guerra Fría. De esta forma, bajo esta nueva concepción que articula seguridad y desarrollo, los militares se consideran implicados en los conflictos sociales, en el desarrollo y/o la inseguridad generada por la delincuencia y el crimen organizado. Con ello tiene lugar «una redefinición de sus roles, ya no de guardianes sino de reconstructores de la nación, facilitadores, propiciadores y protectores de los intereses internos e individuales»<sup>(28)</sup>.

## ■ LAS FUERZAS ARMADAS COMO GARANTES DE LA SEGURIDAD INTERIOR Y DEL DESARROLLO NACIONAL

La insistencia, desde las primeras páginas, en relación a la diversidad regional exige contemplar la cuestión tratada por subregiones y países. Con ello se pretende analizar cuáles han sido las opciones adoptadas por los gobiernos latinoamericanos para combatir estas amenazas. Ciertamente

<sup>(26)</sup> En cualquier encuesta ciudadana invariablemente la mayoría de la población considera que las FAS deberían intervenir en el orden interno, en caso de que no lo hagan. Valga como ejemplo Perú, donde el 71% de los encuestados consideraban deseable y positiva esta intervención. *Informe anual 2010 sobre seguridad ciudadana. El legado del gobierno de Alan García: un país más inseguro*. Instituto de Defensa Legal. <http://www.seguridadidl.org.pe/publicaciones/Informe%20Seguridad%20Ciudadana.%202010pdf.pdf>

<sup>(27)</sup> Esta confianza en las FAS y desconfianza en la policía y la justicia se repite invariablemente desde la transición democrática. Véase para el periodo 1995-2011. *Informe 2011*, p. 51. [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)

<sup>(28)</sup> BOBEA, Lilian. «¿Juntos pero no revueltos?: De la militarización policial a la policiliación militar. Tendencias e implicaciones», en *Políticas de Defensa: desafíos externos y restricciones internas*. Buenos Aires: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2002, p. 30. <http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/LIBROfinal.pdf>

los casos en los que se han orientado las misiones militares a la seguridad interior son suficientemente numerosos como para hablar de una tendencia en ese sentido, aunque, en efecto, el Cono Sur deba ser considerado como una excepción.

Bajo dicha tendencia es posible constatar desde la dedicación militar al combate del crimen organizado y a la violencia criminal hasta la participación de las FAS en el desarrollo nacional. Mientras que la primera es una tarea nueva, no es el caso de ésta última, ya que cuenta con una tradición instalada en la región, a partir de la década de los sesenta. Desde entonces, en mayor o menor medida, en la mayoría de las repúblicas latinoamericanas las FAS contribuyen al desarrollo mediante múltiples tareas, que abarcan desde obras públicas hasta campañas educativas, sanitarias o incluso productivas.

#### ■ Lucha contra el crimen organizado y contra la inseguridad ciudadana

Si comenzamos el análisis desde el norte, el caso de México y Centroamérica presentan importantes similitudes, ya que las FAS han sido destinadas a combatir el crimen organizado y muy particularmente el narcotráfico, así como a contrarrestar la violencia criminal en general. En toda el área mesoamericana se reproduce el patrón de guerra contra el crimen organizado, en el que se encuentran implicados, además de la Policía, los militares.

El origen del problema se encontraría en la sustitución de los carteles colombianos por los mexicanos para la distribución de cocaína, fundamentalmente a Estados Unidos. A ello habría que sumar las consecuencias que trajo consigo, a principios del siglo XXI, el incremento del comercio de cocaína, pues los carteles comenzaron a enfrentarse por el producto y por sus cuantiosas ganancias derivadas de su comercialización. Esta distribución se había llevado a cabo mediante los grandes carteles del golfo de México y del Pacífico, que al fragmentarse, de dos (en 2000), a seis (en 2010) y aumentar en número comenzaron a competir por el negocio. Esta es una de las causas que explica la guerra sin cuartel iniciada entre ellos y los altos niveles de violencia que se registran en determinadas áreas del país.

En este tráfico Centroamérica tiene un papel fundamental como territorio de paso, de manera que, como el entonces presidente de Guatemala, Álvaro Colom, manifestó, los países centroamericanos se encuentran «estrangulados» en medio de dos rutas que corren por el Pacífico y el Atlántico hasta Estados Unidos. A ello hay que sumar la expansión del narcotráfico mexicano a territorio centroamericano, muy particularmente el llamado «Triangulo del Norte», integrado por Guatemala, El Salvador y Honduras. En concreto, la frontera de Guatemala con México está creando parti-

---



bandas<sup>(32)</sup>. La actuación militar, desde entonces, no ha sido muy diferente y realiza misiones muy similares en Ciudad Juárez, otro de los puntos neurálgicos de la violencia criminal en México<sup>(33)</sup>.

Por su parte, los gobiernos centroamericanos han puesto en marcha, en los últimos años, planes de represión como los de «mano dura», 2003 y «supermano dura», 2004, en El Salvador; «Libertad Azul», en Honduras, o «La Escoba», en Guatemala. En la actualidad los tres países están aplicando planes de seguridad basados en políticas fundamentalmente represoras y no preventivas y en cada uno de ellos se ha ido potenciando la participación de las FAS, junto a la Policía, en el ámbito interno<sup>(34)</sup>. De esta manera en Guatemala, en 2011, las FAS han combatido a los carteles mexicanos y detenido a sus miembros<sup>(35)</sup>, o igualmente han sido destinadas a patrullar, junto con la Policía, las ciudades<sup>(36)</sup>. Estas misiones son muy similares a las desempeñadas por las FAS de los países vecinos.

Indistintamente de la orientación ideológica de los diferentes gobiernos centroamericanos, ninguno ha modificado la tendencia de integrar a las FAS en la seguridad interior e incluso se ha potenciado. En El Salvador, su presidente, Mauricio Funes, en cada renovación del plan de seguridad, aprobado bajo su presidencia, ha aumentado la presencia y las competencias de las FAS<sup>(37)</sup>. En Honduras se ha dado un paso más y, si anteriormente el Ejército podía apoyar a la Policía en operaciones de prevención del delito, acaba de ser aprobada una ley en la cual los militares podrán ejecutar arrestos, allanamientos y registro de vehículos. Además, podrán

<sup>(32)</sup> *El País*, 7/01/07.

<sup>(33)</sup> Sobre la dimensión del narcotráfico y la política de seguridad, BENÍTEZ, Raúl. «México: el combate al narcotráfico, la violencia y las debilidades de la seguridad nacional», en MATHIEU, H y NIÑO, C (eds.). *Seguridad Regional en América Latina y el Caribe. Anuario 2010*, pp. 221-241. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/07600/2010.pdf> BENÍTEZ, Raúl y RODRÍGUEZ, Armando. «México: Perspectivas de la estrategia del combate al crimen organizado, opinión pública y sociedad civil», en MATHIEU, H Y NIÑO, C (eds.) *Seguridad Regional en América Latina y el Caribe. Anuario 2011*. Bogotá: Friederich Ebert Stinburg, pp. 221-241 <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/07600/2011.pdf>

<sup>(34)</sup> AGUILERA PERALTA, Gabriel. «Enfrentar la violencia con mano dura: políticas de contención en Centroamérica». *Pensamiento Iberoamericano*, 2, 2008, pp. 125-140.

<sup>(35)</sup> ALDA, Sonia. «Los estados débiles contra el crimen organizado». *Infolatam*, 10/02/11. <http://www.infolatam.com/2011/02/10/david-contra-goliath-o-los-estados-debiles-contra-el-crimen-organizado/>

<sup>(36)</sup> «Patrullaje conjunto militar-policial comienza en las calles de Guatemala». 28/07/10, <http://centinela66.wordpress.com/2010/07/28/patrullaje-conjunto-militar-policial-comienza-en-las-calles-de-guatemala/>

<sup>(37)</sup> ALDA, Sonia. «Estrategias comunes de la izquierda y la derecha en las políticas de seguridad pública: la represión y la implicación de las FFAA. El Salvador», *Atenea*, 17/05/10. [http://www.revistatenea.es/RevistaAtenea/REVISTA/articulos/GestionNoticias\\_2119\\_ESP.asp](http://www.revistatenea.es/RevistaAtenea/REVISTA/articulos/GestionNoticias_2119_ESP.asp)

participar en la lucha contra el narcotráfico y cooperar en el combate al terrorismo, tráfico de armas y crimen organizado<sup>(38)</sup>.

Pero el área mesoamericana tampoco es una excepción; en la región andina, también desde hace años, las FAS tienen como misión la lucha contra el narcotráfico, principal actividad del crimen organizado. En el área andina se concentra la producción de cocaína de toda la región; en concreto, Colombia, Bolivia y Perú son los principales centros de producción de coca, mientras que en Ecuador y Venezuela las actividades delictivas se han concentrado en su distribución. Ecuador, muy particularmente en el norte del país, se ha convertido en un punto importante para el tránsito de cocaína, compuestos químicos y suministros para la guerrilla. En Colombia, las Fuerzas Armadas Revolucionarias Colombianas (FARC) y las llamadas Bacrim, bandas criminales, son quienes se encuentran implicadas en la producción y distribución de esta droga. Por su parte, Venezuela es una de las principales plataformas para la distribución de la droga a Europa.

En esta región, al igual que en México o Centroamérica, también la financiación de planes de seguridad por Estados Unidos ha sido muy importante, así como su influencia en la manera de combatir el narcotráfico. Se considera que es Estados Unidos quien introduce en la región la militarización de la lucha contra el narcotráfico como principal forma de combatirlo. El caso más paradigmático sin duda es Colombia, donde los norteamericanos han canalizado su ayuda a través del Plan Colombia desde 1999. Desde mediados de siglo pasado se inicia en este país un proceso inexorable de policialización de las FAS y de militarización de la Policía. Uno de los motivos fundamentales ha sido la conflictividad interna en el país, que llegó a su máxima expresión con la guerra de guerrillas que se inició en los sesenta. A este conflicto interno ha de sumarse la importancia de la producción y comercialización de cocaína por los carteles de la droga en los ochenta y, por último, a la implicación de la guerrilla también en este «negocio». La complejidad de esta situación, sumada a la debilidad del Estado colombiano, explica la particularidad colombiana y la indiferenciación de roles entre las FAS y la Policía<sup>(39)</sup>.

Por otros motivos y bajo otras circunstancias, el resto de la región, en mayor o menor grado, también se ha sumado a esta tendencia desde hace tiempo. Incluso Venezuela, Bolivia y el Ecuador, pese a que sus respectivos gobiernos actuales son muy críticos con Estados Unidos y

<sup>(38)</sup> «A pesar de temores, Honduras saca a sus militares a la calle». [http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2011/12/111130\\_honduras\\_militares\\_policia\\_en.shtml?print=1](http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2011/12/111130_honduras_militares_policia_en.shtml?print=1)

<sup>(39)</sup> VARGAS, Alejo. «La singularidad colombiana: Fuerzas Armadas en seguridad interior», en *Atlas de las Defensa*. Buenos Aires: RESDAL, 2008, pp. 165-167. Para una visión más general sobre el conflicto y el papel de las FAS, véase del mismo autor, *Las Fuerzas Armadas en el conflicto colombiano: antecedentes y perspectivas*. Medellín: 2010.

con la influencia que ejerce en la región, no han dudado en asumir plenamente la estrategia de lucha propuesta por los norteamericanos para combatir el narcotráfico. Sin excepción, ninguno de los tres gobiernos citados han dudado en volcar buena parte de las tareas de sus respectivas FAS en este objetivo y muy principalmente en el combate al narcotráfico. Sin embargo, no se ha restringido solo a esta tarea. De manera progresiva y más recientemente, conforme los índices de violencia y de alarma social se han ido incrementando, las FAS en estos países se han incorporado también a la seguridad ciudadana, realizando patrullajes junto a la Policía.

En Ecuador se está llevando a cabo desde el 30 de septiembre de 2010, cuando tuvo lugar una revuelta policial contra el Gobierno. El mecanismo legal empleado para poner en práctica estas patrullas fue, primero, un decreto que imponía un estado de excepción de sesenta días y, posteriormente, mediante una orden judicial. Desde entonces los soldados también hacen incluso detenciones en «hechos flagrantes»<sup>(40)</sup>.

En Venezuela, mediante la «Operación Bicentenario», desde 2010, las FAS también realizan este cometido. El relanzamiento de este plan en el presente año ha significado no solo un aumento de la participación militar, sino también de sus competencias. En relación a estas, amparada en la nueva reforma de la Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional, por decreto presidencial, se amplían las atribuciones de los militares para ejercer labores de seguridad ciudadana y policía preventiva, hasta el punto de que una de las funciones de la Fuerza Armada Nacional es «ejercer las actividades de policía administrativa y de investigación penal»<sup>(41)</sup>. A ello habría que sumar también la cooperación de la milicia nacional bolivariana<sup>(42)</sup> en el mantenimiento del orden interno<sup>(43)</sup>. También en Bolivia, las FAS, además de estar dedicadas a la lucha contra el narcotráfico, se han incorporado,

<sup>(40)</sup> [http://www.elcomercio.com/seguridad/patrullaje-militar-Quito-vacio\\_0\\_568143395.html](http://www.elcomercio.com/seguridad/patrullaje-militar-Quito-vacio_0_568143395.html), 8/10/11. En principio, los militares están facultados legalmente para hacer aprehensiones. Los detenidos son entregados de inmediato a la Policía para que se legalice el procedimiento.

<sup>(41)</sup> Art. 4. Este particular puede suceder de dos maneras: cuando una ley le asigne esa función específica a los militares o cuando el presidente así lo decida, en su condición de comandante en jefe. Sobre esta cuestión véase MAYORGA, Javier I. «Ley Habilitante: toda la FAN tendrá funciones de investigación penal». *El Universal*, 23/3/11, <http://www.reportero24.com/2011/03/ley-habilitante-toda-la-fan-tendra-funciones-de-investigacion-penal/>

<sup>(42)</sup> La milicia nacional bolivariana tendría como objetivo el entrenamiento de la ciudadanía, para su participación en la defensa y seguridad del país. Su definición, organización y misión se encuentra en el capítulo V de la Ley Orgánica de la Fuerza Armada Bolivariana.

[http://webcache.googleusercontent.com/search?hl=es&gbv=2&rlz=1W1CYBA\\_esES349&gs\\_sm=e&gs\\_upl=843l8031l0l8203l43l4l10l3l13l1l1266l1844l0.4.5l9l0&q=cache:SlitN1v81rhUJ:http://www.comandoantidrogas.mil.ve/DESCARGAS/LOFANB.doc+venezuela+definicion+de+milicia+bolivariana&ct=clnk](http://webcache.googleusercontent.com/search?hl=es&gbv=2&rlz=1W1CYBA_esES349&gs_sm=e&gs_upl=843l8031l0l8203l43l4l10l3l13l1l1266l1844l0.4.5l9l0&q=cache:SlitN1v81rhUJ:http://www.comandoantidrogas.mil.ve/DESCARGAS/LOFANB.doc+venezuela+definicion+de+milicia+bolivariana&ct=clnk)

<sup>(43)</sup> *El Universal*, 23/3/11. <http://www.reportero24.com/2011/03/ley-habilitante-toda-la-fan-tendra-funciones-de-investigacion-penal/>

junto a la Policía, al patrullaje en las principales ciudades del país desde el año pasado<sup>(44)</sup>.

El caso de Perú presenta cierta excepcionalidad, ya que en principio las FAS no se dedican a la seguridad interior, pues es una misión reconocida en exclusiva a la Policía. Sin embargo, aun siendo esto así, determinada legislación específica deja espacio suficiente para la intervención militar en seguridad interior. El Decreto legislativo n.º 1095 contempla la posibilidad de que las FAS intervengan en el ámbito interior bajo el estado de emergencia. En la práctica esto ha significado que en el valle del río Apurímac y Ene (VRAE) las FAS estén dedicadas de manera permanente al combate del narcotráfico y del terrorismo, gracias a la prórroga del estado de emergencia, como así ha ocurrido por última vez el pasado mes de noviembre de 2011<sup>(45)</sup>. Bajo el mismo marco del decreto se contempla no solo que las FAS puedan luchar contra el narcotráfico, sino también ocuparse de otras tareas de orden interno. Así lo reivindican algunos sectores que, apelando al Decreto 1095, han solicitado la ampliación a otras áreas y ciudades la declaración del estado de emergencia para que los militares «salgan a la calle» y combatan la violencia<sup>(46)</sup>.

No solo eso, en los últimos meses se ha pretendido ir más allá y se ha propuesto incluso ampliar el mencionado decreto, con el fin de aumentar las competencias de las FAS, así como la de reforzar las que ya viene realizando. En este sentido, se pretende que los militares intervengan en situaciones de conflictividad social o frente a la minería ilegal. Concretamente de acuerdo a este objetivo se han presentado dos proyectos de ley a finales de 2011<sup>(47)</sup>. Sin embargo, pese a estas presiones, el presidente Ollanta Humala se ha negado a esta posibilidad al considerar que la seguridad ciudadana es una competencia de la Policía<sup>(48)</sup>. De manera que por el momento

<sup>(44)</sup> *Los Tiempos.com*. <http://eju.tv/2011/12/500-militares-reforzam-tareas-de-seguridad-ciudadana-en-santa-cruz/9/11/10>.

<sup>(45)</sup> *El Comercio*, 6/11/2011. <http://elcomercio.pe/politica/1329313/noticia-ejecutivo-corrige-descuido-prorroga-estado-emergencia-vrae>

<sup>(46)</sup> *El Comercio*, 10/09/11 <http://elcomercio.pe/politica/1288580/noticia-congresista-reggiardo-pide-declarar-emergencia-seis-zonas-pais>

<sup>(47)</sup> *IPS*, 15/12/11. <http://ipsnoticias.net/wap/news.asp?idnews=99686> Aunque los proyectos cuentan con un importante apoyo en el Congreso, lo cierto es que hay sectores que han mostrado su oposición, véase [http://www.seguridadidl.org.pe/destacados/2011/17-11/proyectos\\_militarizacion.htm](http://www.seguridadidl.org.pe/destacados/2011/17-11/proyectos_militarizacion.htm)

<sup>(48)</sup> *La Capital*, 15/09/11 [http://www.capital.com.pe/2011-09-15-ollanta-humala-fuerzas-armadas-no-son-para-seguridad-ciudadana-noticia\\_403974.html](http://www.capital.com.pe/2011-09-15-ollanta-humala-fuerzas-armadas-no-son-para-seguridad-ciudadana-noticia_403974.html) Respecto a la política de seguridad de Ollanta Humala, ALDA, Sonia. «Pros y contras de la política de seguridad de Ollanta Humala», 10/09/11 [http://www.revistatenea.es/revistatenea/revista/articulos/GestionNoticias\\_5687\\_ESP.asp](http://www.revistatenea.es/revistatenea/revista/articulos/GestionNoticias_5687_ESP.asp). En una entrevista a *El País* el presidente hace explícito de nuevo este planteamiento, al afirmar que es la Dirección Nacional de Drogas (DIRANDRO) quien ha de encargarse de este problema y no las FAS como explícitamente declara. <http://www.pnp.gob.pe/direcciones/dirandro/inicio.html> *El País*, 22/01/11, minuto 04:39-04:49 del video de la entrevista mencionada.

[http://internacional.elpais.com/internacional/2012/01/22/videos/1327240591\\_842230.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2012/01/22/videos/1327240591_842230.html)

Perú sería una excepción, ya que las FAS no están dedicadas a garantizar la seguridad ciudadana y su acción en el combate al narcotráfico se reduce a un área específica, el VRAE, sometida al estado de emergencia. Queda por ver si ante la presión de la opinión pública y del Congreso Ollanta Humala cambiará finalmente su posición.

Respecto al Cono Sur y a Brasil habría que señalar importantes diferencias respecto a la forma de enfrentar las nuevas amenazas, pero lo cierto es que podría afirmarse una tendencia dominante basada en la dedicación de las FAS a misiones de defensa exterior, sin implicación en la seguridad interior. De hecho, no por coincidencia, las FAS de estos países tienen una muy particular dedicación a las misiones internacionales, con bastante distancia respecto al resto de la región.

El caso más representativo es el argentino. Todas las disposiciones legales separan tajantemente las tareas de seguridad interior de la defensa externa, y esta última se circunscribe a las FAS. Pese a que la implicación de estas en seguridad interior ha sido un debate recurrente, en determinadas coyunturas, los gobiernos democráticos argentinos han mostrado la misma decisión respecto a esta cuestión y no han tenido esta tentación. En 2001, pese a los episodios de violenta agitación y de movilización social que precedieron a la renuncia de Fernando de la Rúa, las FAS no solo no intervinieron para reprimir, sino que se mantuvieron en un discreto segundo plano limitándose a declarar su respaldo al régimen constitucional<sup>(49)</sup>. En el caso del crimen organizado, aunque ha ido en aumento en los últimos años, si bien en menor medida que en Centroamérica o los Andes, tampoco se ha recurrido a la corporación militar para su combate. Ante esta amenaza y el aumento de la violencia criminal en general se ha creado recientemente el Ministerio de Seguridad mediante el cual se pretende diseñar políticas integrales de seguridad para combatir la violencia criminal.

Chile y Uruguay se encontrarían enmarcados dentro de esta tendencia. Sus FAS no desempeñan misiones de carácter interior, si bien se contempla la posibilidad de realizar tareas de apoyo en situaciones de desastres naturales, como así tuvo lugar en el terremoto de 2010, en Chile<sup>(50)</sup>.

Brasil presenta ciertas diferencias, ya que sus FAS han combatido la inseguridad, el crimen organizado y el narcotráfico; sin embargo, la tendencia es la

<sup>(49)</sup> UGARTE, José Manuel. «El rol de las Fuerzas Armadas y las situaciones de crisis política, económica y social», ponencia presentada en el VI Seminario sobre Investigación y Educación en Estudios de Seguridad y Defensa. REDES 2003. Santiago de Chile: octubre de 2003, [http://seguridadregional-fes.org/upload/0903-001\\_g.pdf](http://seguridadregional-fes.org/upload/0903-001_g.pdf)

<sup>(50)</sup> Para esta región puede consultarse BARTOLOMÉ, Mariano. «El empleo de las Fuerzas Armadas en el combate del terrorismo y de la criminalidad organizada». <http://www.redintercol.org/Bartolome-Mariano-Cesar-Empleo-Fuerzas-Armadas-combate-contra-terrorismo-criminalidad.pdf>

de restringir las tareas militares a la defensa. El ejemplo más significativo de estas incursiones militares en seguridad interior ha sido su actuación en los barrios marginales de las grandes ciudades, como en Río de Janeiro y Sao Paulo. La primera gran participación militar tuvo lugar a finales de 1994 en la ciudad carioca y se denominó «Operación Río». Sin embargo, ciertamente es preciso apuntar que en la medida en que la capacidad policial se ha ido potenciando, en la misma proporción, la dedicación de las FAS al combate de la criminalidad urbana ha ido disminuyendo. En este sentido destaca la Fuerza Nacional de Seguridad (FNS), un cuerpo de élite que adquiere fuerza a partir de 2007 o las Unidades de Policía Pacificadora (UPP) que comenzaron a actuar en Río de Janeiro, en 2008, con buenos resultados.

Esta reorientación de la defensa hacia amenazas externas se expresa de manera explícita en 2005 con el Decreto n.º 5484 la Política de Defensa Nacional. No obstante, esto no ha significado el fin de las intervenciones militares en las favelas, como en Río de Janeiro, justificadas, de manera temporal, por la dimensión y el poder alcanzado por el crimen organizado. De hecho, el Gobierno de Dilma Rousseff ha ampliado hasta junio de 2012 las operaciones de las FAS en los asentamientos de Río de Janeiro, en este caso, con miras al Mundial de Fútbol 2014. Decisión que sin embargo no ha modificado el planteamiento establecido por Lula de pretender restringir la participación militar a la defensa, ya que como considera el actual ministro de la Defensa, Celso Amorim: «el trabajo de pacificación de las comunidades no está entre las tareas primordiales de las Fuerzas Armadas», si bien su participación ha sido justificada «en apoyo a la seguridad del Estado»<sup>(51)</sup>.

### ■ Contribución al desarrollo nacional

Si a estas tareas le sumamos las del desarrollo nacional, como otra misión propia del ámbito interno, no cabe duda que hay una sobrecarga de misiones militares. Existe una importante tradición en toda la región respecto al desempeño de esta misión. Podría afirmarse que, en la práctica, la totalidad de las constituciones latinoamericanas consideran la contribución al desarrollo nacional como una misión militar. Desde la década de los sesenta los militares vienen desempeñando tareas relacionadas con las obras públicas, campañas de sanidad, de alfabetización... No obstante, en la actualidad, cabría señalar como casos particularmente extraordinarios el venezolano y, en este momento, muy especialmente, el boliviano, donde las FAS contemplan el desarrollo nacional como su principal misión. A diferencia de la región, pese a que la misión desempeñada es la misma, su justificación sería diferente, ya que está enmarcada dentro de una concepción de la defensa articulada a partir del antiimperialismo y el nacionalismo.

<sup>(51)</sup> «Rousseff prolonga el control militar de las favelas». *Infobae.com*, 25/10/11. <http://america.infobae.com/notas/36479-Rousseff-prolonga-el-control-militar-de-las-favelas>

Evo Morales, presidente de Bolivia, desde el comienzo de su gobierno en 2006 ha insistido como Hugo Chávez, presidente de Venezuela, en construir una alianza entre el pueblo y las FAS. El objetivo en ambos gobiernos, con un discurso idéntico, ha sido que los términos de esta relación debían invertirse con respecto al pasado. Según esta visión, frente a una enemistad histórica entre el pueblo y las FAS, debido a la influencia que EEUU y la oligarquía habrían tenido sobre los militares, era imprescindible establecer una relación de unidad entre ambos.

Los objetivos de esta unión también coinciden y se basarían en la realización de una «revolución democrática», como así la han calificado ambos gobernantes. Bajo esta relación cívico-militar, pueblo y FAS, se convierten en los principales actores para defender e implantar un proyecto político y social bajo los principios mencionados. No obstante, para la realización de este objetivo común las funciones son distintas. Mientras que las FAS se implicarían en el desarrollo nacional, como un medio de implantar los avances de la «revolución democrática», la ciudadanía, por su parte, participaría en la defensa del país ante un ataque imperialista, para asegurar los progresos de la revolución<sup>(52)</sup>. De esta manera quedaría justificada la particular dedicación de las FAS al desarrollo militar.

Por lo que respecta al Ejército venezolano esta misión no solo se refleja en la Constitución de 1999, sino también en la actual ley orgánica. El nivel de implicación militar en este proyecto acabó por otorgar a los militares la formulación y, especialmente, la ejecución de las políticas sociales del Gobierno. De igual manera, en Bolivia, esta alianza pueblo-FAS implica directamente a estas últimas en la realización de un proyecto de «cambio, de transformación y de justicia social que necesita y reclama el pueblo para liberarse de la dependencia, del neocolonialismo político y económico, la miseria, el atraso... y la usurpación sistemática de sus riquezas y recursos naturales», según su presidente.

Bajo este planteamiento se aprecia una evolución en la que progresivamente han ido aumentando exponencialmente las competencias y las misiones militares de carácter social, económico e incluso productivo. Así, las FAS vienen realizando campañas de vacunación, alfabetización, formando batallones ecológicos, repartiendo bonos para la población más desfavorecida o dando pasos para que el servicio militar se convierta en la «universidad de los pobres», gracias a la formación en oficios que adquirirían los reclutas. Pero tampoco es en absoluto despreciable la dedicación a tareas industriales o productivas, como el ensamblaje de tractores. Este último cometido se

<sup>(52)</sup> Para un análisis de esta relación y las diferencias entre ambos gobiernos en relación a los términos de reciprocidad entre pueblo y FAS, ALDA, Sonia. «El alcance de las propuestas de los populismos de izquierda en el control civil de la Defensa», en SEPÚLVEDA, I. y ALDA, S. *La administración de la Defensa en América Latina*. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2008, pp. 317-340.

entiende solo como un primer paso, ya que, según el comandante en jefe de las Fuerzas Armadas en 2009, el general José Luis Cabas, «Mañana la meta de nuestra singladura serán los tractores, pasado mañana los camiones y automóviles, más adelante la industrialización, aprovechamiento del litio, la producción de sus derivados y químicos. Nuestras empresas empujarán el tren del desarrollo que es política de nuestro presidente y del Estado boliviano». Esta aspiración se corresponde con la ambición de Morales de convertir las FAS en una «gran empresa de desarrollo»<sup>(53)</sup>.

Ciertamente los casos venezolano y boliviano, al que habría que sumar el cubano, son los más extremos. En el resto de la región si bien prácticamente todas las corporaciones militares llevan a cabo este tipo de misión es preciso apuntar que no se da el mismo nivel de dedicación. Así mismo la justificación también es diferente. Sin embargo ya sea justificado por el antimperialismo y el socialismo del siglo XXI o por un concepto multidimensional de seguridad no parece muy conveniente que los militares desempeñen tareas propias de instituciones civiles o cuanto menos que no sean éstas quienes dirijan estas operaciones, al ser ámbitos relacionados con la sanidad, la educación, obras públicas...

De nuevo hay que señalar la debilidad estatal para entender porqué son los militares quienes asumen el control y la dirección de estas misiones. Sin olvidar que no son misiones desempeñadas de manera coyuntural o excepcional, sino que recaen de forma sistemática en los militares, muy particularmente en las áreas de difícil acceso. De esta manera se configura una inercia que perpetua la debilidad de las instituciones y del rol civil.

## ■ IMPLICACIONES DERIVADAS DE LAS MISIONES MÚLTIPLES Y EN SEGURIDAD INTERIOR DESEMPEÑADAS POR LAS FAS

Descrita la situación actual de inseguridad que se da en la región y consideradas las amenazas y las misiones que están llevando a cabo las FAS, conviene considerar las implicaciones que puede tener tanto para las propias corporaciones militares como para los regímenes democráticos latinoamericanos.

Respecto a las instituciones militares, vistas las misiones que desempeñan, la primera observación que cabe hacer es la sobrecarga de misiones, para las que no siempre están preparadas ni formadas adecuadamente. Cuestión que favorece la desprofesionalización, así como la eficacia y la eficien-

---

<sup>(53)</sup> Para la evolución del caso boliviano, ALDA, Sonia. «Los cambios en las Fuerzas Armadas y la Defensa en la «revolución democrática» de Evo Morales», en MATHIEU, H y NIÑO, C (eds.). *Seguridad Regional en América Latina y el Caribe. Anuario 2010*. Bogotá: Friederich Ebert Stinburg, pp. 221-241. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/07600/2011.pdf>

cia de las mismas<sup>(54)</sup>. Pero a ello es preciso sumar otros riesgos como los que lleva consigo el contacto con el mundo criminal, cuya principal herramienta de progresar es la corrupción. Son varios los casos denunciados en este sentido en las FAS de México, Colombia o Perú, entre otros.

Sin embargo, pese a la gravedad de estas implicaciones, no es posible contemplarlas de manera aislada ni restringir el problema a las instituciones militares. Es preciso tener presente que las misiones de las FAS en seguridad interior puede proporcionar a los militares espacios de autonomía funcional y corporativa que forzosamente obstaculizan la conducción civil de la defensa, uno de los retos que persisten en las democracias latinoamericanas. Las relaciones civiles-militares han de entenderse como un elemento que contribuye a la gobernabilidad y a la convivencia democrática. Sin el control civil, en tanto elemento imprescindible para regular estas relaciones, ningún proceso de democratización está completo.

Las políticas y las preocupaciones en relación a estas cuestiones han cambiado desde el inicio de la transición democrática. Mientras que desde la década de los noventa el interés se concentró en el establecimiento de las relaciones civiles-militares y el control civil de la defensa, sin embargo, a partir de mediados de la década de 2000 las preocupaciones y los esfuerzos se han reorientado hacia la renovación del equipamiento militar, ante un nuevo escenario nacional e internacional. Parte de esta renovación viene determinada por la preocupación común de combatir las nuevas amenazas, no obstante, los efectos derivados de estas nuevas prioridades pueden tener consecuencias negativas en la democratización de la defensa, en la medida en que las relaciones civiles-militares han pasado a un segundo plano, aunque su regulación no esté del todo resuelta.

Ciertamente a partir de las transiciones democráticas ha tenido lugar una importante transformación en América Latina en el ámbito de las relaciones civiles-militares. La subordinación militar al poder civil es un hecho y en la actualidad es impensable la posibilidad de un golpe de Estado militar. El golpe de Estado perpetrado en Honduras, en junio de 2009, no necesariamente contradice esta afirmación. Pese a los temores de algunos observadores sobre una posible vuelta al pasado, donde estas actuaciones eran más la norma que la excepción, todo indica que este caso es, aunque lamentable, una excepción. En realidad lo ocurrido en Honduras no revela tanto la ambición de los militares latinoamericanos de volver al poder como los problemas pendientes que mediatizan las relaciones civiles-militares.

---

<sup>(54)</sup> El Presidente Ollanta Humala en referencia a las diferencias entre la formación de un soldado y un policía señala que «un soldado no sabe distinguir un saco de harina de uno de PBC o cocaína». «Entrevista al Presidente Ollanta Humala». *El País*, 22/01/11. [http://internacional.elpais.com/internacional/2012/01/22/videos/1327240591\\_842230.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2012/01/22/videos/1327240591_842230.html), videominuto 04:39-04:49

Si bien en distinto grado y con importantes diferencias, según los casos nacionales, en términos generales los militares han conservado, aún después de las transiciones democráticas, espacios de autonomía funcional y corporativa. Muy posiblemente todo ello sea consecuencia de la manera en que se operó la transición en América Latina, ya que la vuelta de los militares a los cuarteles se logró, en muchos países, a cambio de la concesión de determinados privilegios y de espacios propios de gestión. El resultado ha sido limitado, pues si bien con ello se logró que desapareciera la amenaza de golpe de Estado, por el mismo motivo no se ha logrado el pleno control político de las FAS ni la dirección civil de la defensa que debe existir en toda democracia.

El control civil es la única vía posible para restringir esta autonomía y el medio de lograr dicha democratización. Sin embargo, junto a posibles resistencias militares ante la amenaza de ver reducido este espacio autónomo, hay que tener muy presente la falta de voluntad y de iniciativas políticas por parte de los gobiernos civiles. En realidad, el principal factor que explica dicha autonomía es la falta de control por parte de los poderes del Estado sobre la defensa y las FAS. Estas actitudes explican que haya países donde aún no se haya logrado plenamente la instauración de ministerios de defensa con la suficiente capacidad y competencias para dirigir la política de defensa y/o donde no exista el necesario control parlamentario, y/o que la justicia militar continúe siendo independiente de la jurisdicción ordinaria, cuestiones todas imprescindibles para asegurar el liderazgo civil. De acuerdo a las diferencias subregionales hay repúblicas con alguna o, cuando no, con varias reformas pendientes en este sentido. Sin embargo, pese a esta situación, la priorización de la modernización del armamento y del equipamiento militar o el combate de las nuevas amenazas han relegado a un segundo plano esta cuestión.

Esto no significa que no se hayan abordado importantes reformas. El caso más emblemático es el argentino, donde este control civil ha sido logrado mediante, entre otras causas, por la aplicación de toda una reforma legal completa orientada a conseguir la democratización de la defensa. No por ello ha de dejar de mencionarse otras iniciativas legales adoptadas en los últimos años en Perú, Uruguay, Brasil y Ecuador, ya que en mayor o menor medida han estado orientadas en el mismo sentido<sup>(55)</sup>. En realidad debería considerarse la práctica totalidad de los países de la región, pues en todos se han abordado diferentes reformas, si bien los pasos dados han sido muy desiguales y en la mayoría de las ocasiones insuficientes. Con todo ello se vive un momento un tanto paradójico, ya que pese a la inédita trascendencia adquirida por el ámbito de la defensa

<sup>(55)</sup> SEPÚLVEDA, Isidro y ALDA, Sonia (eds.). *La administración de la Defensa en América Latina*. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2008, t. I y II. En este trabajo puede apreciarse los avances realizados por cada una de las repúblicas latinoamericanas, así como los retos pendientes en relación con la administración de la defensa como una política pública.

en este momento, dicho interés se ciñe solo a determinadas cuestiones o podría decirse a un aspecto y no a todos los que competen a la modernización de la defensa<sup>(56)</sup>. Entendiendo que tal modernización no se restringe únicamente a la renovación de equipamiento militar, sino también a las relaciones civiles-militares.

En un escenario de fondo como este, la inexistencia de una definición clara sobre las misiones militares y además la acumulación de estas solo puede perjudicar una situación ya precaria. En efecto, cuando el proceso de control y de liderazgo civil no ha sido concluido, el exceso de cometidos, particularmente en el ámbito interno, puede conducir a la militarización de la seguridad interior y a la consolidación o ampliación de la autonomía militar tanto corporativa como funcional. Factores que a su vez repercuten y agravan, dentro de la dinámica de un círculo vicioso, el problema de la conducción civil de las FAS.

Las consecuencias, sin embargo, no solo se circunscriben al ámbito de la defensa, sino que su repercusión es mayor. En la medida en que las FAS llevan a cabo cometidos relacionados, por ejemplo, con el desarrollo se dificulta la construcción de instituciones civiles competentes. De esta forma, si las FAS desempeñan tareas sanitarias, educativas o de ingeniería civil se debilita y vacía de contenido las competencias propias del Ministerio de Sanidad, de Educación o de Obras Públicas, alimentando de esta forma la debilidad institucional existente. A ello hay que sumar que el desempeño de estos cometidos le permiten contar a las corporaciones militares con recursos extrapresupuestarios sobre los cuales las autoridades civiles no poseen control, lo que a su vez, dentro de la dinámica descrita, refuerza la autonomía institucional<sup>(57)</sup>. No es muy diferente en el caso de la seguridad interior, donde se corre el riesgo de no fortalecer los cuerpos policiales en la medida en que estas funciones las desempeñan los militares.

Hay autores que han planteado que las misiones en seguridad interior no se han traducido en poder político para las FAS y que en ningún caso estos han presionado para obtener más recursos o más poder a cambio de los servicios prestados<sup>(58)</sup>. En efecto, los militares en América

<sup>(56)</sup> ALDA, Sonia. «Las actuales relaciones civiles-militares en Sudamérica y los retos pendientes». *Documentos Gobernabilidad y convivencia democrática, en América Latina*. [http://www.flacso.org/uploads/media/Sonia\\_ALDA.pdf](http://www.flacso.org/uploads/media/Sonia_ALDA.pdf) FLACSO

<sup>(57)</sup> ROJAS ARAVENA, Francisco. «El riesgo de la superposición entre políticas de defensa y seguridad». *Nueva Sociedad*, n.º 213, enero-febrero 2008, p. 48. [http://www.nuso.org/upload/articulos/3492\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3492_1.pdf)

<sup>(58)</sup> Véase PION-BERLIN, David. «Militares y democracia en el nuevo siglo. Cuatro descubrimientos inesperados y una conclusión sorprendente». *Nueva Sociedad*, n.º 213, enero-febrero 2008, pp. 50-63. [http://www.nuso.org/upload/articulos/3493\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3493_1.pdf), STEPAN, Alfred. «The New Professionalism of Internal Warfare and Military Role Expansion», en LOWENTHAL A. y FITCH, S. (eds.). *Armies and Politics in Latin America*, Holmes and Meier, Nueva York: 1986, pp. 134-150. y DESH, Michael. *Civilian Control of the Military: The Changing Security Environment*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1999.

Latina no tienen aspiraciones políticas y ciertamente cualquier ámbito de autonomía que ellos disfruten es más responsabilidad civil que suya. No obstante, eso no significa que, precisamente por esta dejación civil y debilidad institucional, los militares disfruten de espacios de autonomía funcional y corporativa mediante la acumulación de misiones y que este aspecto tengan importantes implicaciones que, como acabamos de ver, en última instancia afectan a las posibilidades de consolidación democrática.

Ahondando en las críticas de estos autores también plantean que la mayor o menor autonomía militar no depende de si son misiones internas o externas, al final lo que importa es quién toma las decisiones<sup>(59)</sup>. No cabe duda que esa es la clave, los militares pueden disfrutar de autonomía también desempeñando misiones externas, el problema radica en la existencia o no de un control político e institucional civil sólido y es en este punto donde debe concentrarse el análisis. Como insistentemente se ha puesto de manifiesto en estas páginas, el problema de la región, en menor o mayor medida, es que no se ha logrado dicho control político. Siendo así, si sumamos a las misiones de defensa exterior las relacionadas con la seguridad interior, las posibilidades de autonomía aumentan y a esta cuestión se suma además el riesgo de militarización de espacios que han de ser civiles, lo que incide en el debilitamiento institucional.

Por otra parte, el hecho de que esta autonomía no sea política, sino corporativa no debe restar necesariamente importancia a esta cuestión, ya que este tipo de autonomía también mediatiza las relaciones civiles-militares y obstaculiza la posibilidad de administrar la defensa como una política pública.

La trascendencia que posee la debilidad institucional obliga a relativizar la opinión de estos mismos autores que, pese a reconocer determinadas limitaciones, consideran que los gobiernos latinoamericanos han logrado el control de los militares, aunque no de la defensa<sup>(60)</sup>. Para lograr este último objetivo la propuesta es la formación de civiles para asegurar la conducción de este ámbito<sup>(61)</sup>, un factor sin duda ineludible, pero no suficiente. Además de la incorporación de los civiles es imprescindible llevar a cabo un proceso de reforzamiento estatal que haga efectivas las instituciones civiles y su capacidad de control.

---

<sup>(59)</sup> PION-BERLIN, David y Graig, Arceneaus. «decisión-Makers or Decisión-Takers? Military Missions an Civilian Control in Democratic South America». *Armed Forces & Scciety*, vol. 26, número 3, primavera 200, pp. 413-436, y WELCH, Claude. *No farewell to Arms? Military Disengagement from Politics in Africa and Latin America*. Boulder: Westview Press, 1987.

<sup>(60)</sup> PION-BERLIN, D. «Militares y democracia en el nuevo siglo. Cuatro descubrimientos inesperados y un aconclusión sorprendente» pp. 58-60.

<sup>(61)</sup> *Ibidem*.

## ■ CONCLUSIONES

Mediante las cuestiones examinadas se ha pretendido poner de manifiesto cuáles son las principales amenazas de la región y cómo se combaten. En este sentido es necesario entender las causas que favorecen la dimensión adquirida por estas, en concreto del crimen organizado, porque en buena parte también explica la manera en la que se enfrentan y las limitaciones existentes. Después de examinar el actual contexto político y económico parece que la debilidad institucional es un factor trascendental para entender ambas cuestiones y, aunque en diferente medida, afecta a toda la región en su conjunto.

La implantación del crimen organizado y del nivel de violencia criminal alcanzado en la región viene determinada por la existencia de estados que no son capaces de implantar el imperio de la ley en todo el territorio y para todos los ciudadanos y esta es la mejor de las situaciones posibles para los tráficos ilegales. Esta situación de debilidad proporciona al crimen organizado un espacio idóneo para su desarrollo, ya que, por un lado, tiene asegurado un margen suficiente de acción y de impunidad y, al mismo tiempo, tiene garantizado un mínimo de orden imprescindible para el progreso de estos «negocios». Este es, por tanto, un entorno óptimo o, cuanto menos, mejor que el proporcionado por los estados fallidos como comúnmente se ha pensado, donde la anarquía no deja de ser un riesgo para el éxito de sus planes. Son todas estas condiciones las que permiten entender la importancia económica, política y social adquirida por el narcotráfico y el crimen organizado en la región.

Pero si la debilidad estatal es una de las principales causas que explican la importancia del crimen organizado, este mismo factor permite también comprender las limitaciones existentes para combatirlo. Las instituciones competentes no son capaces, cuanto menos, de controlar el problema, ya que la Policía, la Justicia y el mismo sistema penitenciario se encuentra desbordado. Ante una situación de impotencia como esta, la mayoría de los gobiernos de la región, presionados por la ciudadanía, han recurrido a las FAS.

Es en esta particular circunstancia cuando se ha instrumentalizado el concepto multidimensional de la Seguridad Humana en América Latina. Ciertamente las actuales amenazas están desdibujando las tradicionales separaciones entre seguridad interior y exterior y no se trata de negar una nueva realidad, sin embargo, en este caso no debe olvidarse que la participación militar en cuestiones como el crimen organizado y la seguridad ciudadana se debe fundamentalmente al fracaso de otras instituciones por su inoperatividad. Así, mientras que en otras realidades nacionales prote-

---

gidas y atendidas por sólidas instituciones estatales la asunción de un concepto de seguridad amplio no ha implicado necesariamente ningún tipo de militarización, en el caso de América Latina este riesgo existe, máxime cuando las FAS, bajo el paraguas de un concepto amplio de seguridad, han asumido roles propios de instituciones civiles. Una premisa que no contempla dicho concepto de seguridad.

Las consecuencias repercuten de manera directa tanto en las FAS y en su profesionalidad como en el funcionamiento general del sistema democrático e institucional. Además de los problemas derivados de desempeñar tareas para las cuales no tienen preparación, la acumulación de las mismas proporciona la posibilidad de consolidar autonomía funcional y corporativa, cuestión que repercute de manera directa en las relaciones civiles-militares y en la consolidación del liderazgo civil. Aspectos imprescindibles para la formulación de la defensa como una política pública, tal y como contempla todo régimen democrático. A ello se ha de agregar que el desempeño de tareas policiales, así como de aquellas propias de otros ámbitos como el educativo, sanitario o de ingeniería civil, por parte de las FAS, no deja de incidir en la debilidad institucional, ya que no favorece el fortalecimiento de las instituciones que deben encargarse de estas funciones.

Contemplados los problemas que se desprenden del desempeño de estas misiones, la pregunta es qué se puede hacer. Hay muchos analistas que para apoyar la implicación de las FAS en la seguridad interior utilizan como argumento principal que la situación no puede quedar a la deriva ni es posible mantenerse de brazos cruzados. En buena parte, la presión de esta opinión es la que ha llevado a los gobiernos a tomar decisiones en esta dirección. Sin embargo, lo cierto es que los resultados de estas políticas son bastante limitados, cuando no contraproducentes, pues a la violencia que genera el crimen organizado se suma la que provocan las FAS mediante su intervención. El Informe de la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia<sup>(62)</sup> plantea las limitaciones de estas políticas por la modestia de sus resultados, ya que no están en proporción con el esfuerzo y la inversión humana y material realizada. Así, por ejemplo, en México, el número de víctimas desde el inicio de la «guerra contra el narcotráfico» no ha dejado de crecer, como así ha debido reconocer el propio Gobierno.

De acuerdo a estos resultados, es posible afirmar que las limitaciones de estas políticas radican en sus objetivos. Sus efectos se mantienen el tiempo que dura la presencia policial o militar, pero cuando estas se van

---

<sup>(62)</sup> *War on Drugs. Report of the Global Commission on Drug Policy*. June 2011. [http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/themes/gcdp\\_v1/pdf/Global\\_Commission\\_Report\\_English.pdf](http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/themes/gcdp_v1/pdf/Global_Commission_Report_English.pdf)

permanece la misma realidad: territorios y población sin protección, ni servicios estatales o, en el caso de que exista presencia estatal, sin la suficiente capacidad para atender las necesidades de la ciudadanía. A ello es preciso sumar que estas políticas tampoco fortalecen la necesaria institucionalización para asegurar la extinción del orden informal que asegura la presencia del crimen organizado en las mismas estructuras estatales. En otras palabras, la realidad que favorece la existencia del problema permanece intacta y, por tanto, los resultados, pese a los esfuerzos invertidos, son solo temporales.

La solución radica en un plan integral de fortalecimiento estatal, el principal inconveniente es el tiempo que exige esta propuesta. Entre tanto, y ante la situación excepcional por la que pasa la región, quizás no haya más alternativas que la de recurrir a las FAS. Pero si esta es la decisión, debe de ser adoptada como una solución temporal, además ser estar meticulosamente regulada y controlada. A la creación de un marco legal y de dirección y fiscalización de la actuación de las FAS en estas misiones ha de sumarse un proceso de reconfiguración imprescindible en las instituciones armadas. Su entrenamiento y formación ha de ser modificado en numerosos aspectos y en esta cuestión ha de tener particular importancia la formación en relación con el respeto a los derechos humanos. Este es un proceso complejo y particular en cada caso. Los gobiernos deben tener claro cuáles van a ser las misiones de sus FAS e introducir, en coherencia con ello, los necesarios cambios en su estructura y formación, una tarea que no está tampoco exenta de complejidad.

## ■ BIBLIOGRAFÍA

ARNSON, Cynthia J. and OLSON, Eric L. (eds.). *Organized Crime in Central America, the Northern Triangle*, Woodrow Wilson Center, septiembre 2011, <http://mexicoinstitute.files.wordpress.com/2011/09/arnson-and-olson-the-northern-triangle-draft.pdf>

*Atlas de las Defensa*. Buenos Aires: RESDAL, 2008.

DIAMINT, Rut. *Control civil y Fuerzas Armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Universidad Torcuato Di Tella, 1999.

ESCALANTE, Gonzalo. «Especulaciones a partir del concepto de Anomía». [http://www.robertexto.com/archivo14/anomia\\_estado.htm](http://www.robertexto.com/archivo14/anomia_estado.htm)

FLORES PÉREZ, Carlos. *El Estado en crisis: crimen organizado y política. Desafíos para la consolidación democrática*. México: CIESAS, 2009.

MATHIEU, H. y NIÑO, C. (eds.). *Seguridad Regional en América Latina y el Caribe. Anuario 2010*. Bogotá: Friederich Ebert Stinburg, 2010. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/07600/2010.pdf>

MATHIEU, H Y NIÑO. C (eds.). *Seguridad Regional en América Latina y el Caribe. Anuario 2011*. Bogotá: Friederich Ebert Stinburg. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/07600/2011.pdf>

PION-BERLIN, David. «Militares y democracia en el Nuevo siglo. Cuatro descubrimientos inesperados y una conclusión sorprendente». *Nueva Sociedad*, n.º 213, enero-febrero 2008, pp. 50-63. [http://www.nuso.org/upload/articulos/3493\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3493_1.pdf)

SEPÚLVEDA. I. y ALDA, S. *La administración de la Defensa en América Latina*. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2008, vols. I, II y III

SOLÍS G. y ROJAS, Francisco (eds.). *Crimen organizado en América Latina y El Caribe*. Santiago de Chile: Catalonia, 2008. <http://www.flacso.org/fileadmin/usuarios/David/04.pdf>

STEWART, Patrick. *Weak Links, Fragile States, Global Threats and International Security*. Oxford: University Press, 2011.

WAILSELFISZ, Julio. *Mapa da violencia: Os jovens de América Latina*. Río de Janeiro: UNESCO-Instituto Sangari, Ministerio de Justiça, 2008.

WALKMANN, Eric. *El Estado anómico: derecho, seguridad pública y vida cotidiana en América Latina*. Buenos Aires: Iberoamericana, 2006.

ZOVATTO, Daniel. *Valores, percepciones y actitudes hacia la democracia. Una visión comparada latinoamericana: 1996-2001*. <http://www.observatorioelectoral.org/biblioteca/?bookID=8&page=2>