

Las fuerzas armadas en América Latina, antes y hoy

DIRK KRUIJT

Profesor emérito de la Universidad de Utrecht, Facultad de Ciencias
Sociales, Departamento de Antropología Cultural, Países Bajos.
D.Kruijt@uu.nl

The Armed Forces in Latin America, in the Past and Nowadays

ESTUDIOS SOBRE SEGURIDAD Y DEFENSA

La argumentación central de la presente publicación se
encuentra también en Kruijt y Koonings (2012) y Kruijt (2012).

Resumen

Se esboza en la primera parte del presente artículo el legado político de las fuerzas armadas: intromisión en el sistema político, golpes y dictaduras militares, pero también el hecho de que exmilitares son generalmente exitosos en elecciones democráticas. En un segundo momento se analiza tanto la ideología como las características de los “ejércitos políticos” en las décadas pasadas: el monopolio sobre el “patriotismo nacional”, traducido en doctrinas de seguridad nacional y el dominio sobre la inteligencia nacional y las fuerzas de la policía, la ejecución de programas cívico-militares de desarrollo local en zonas remotas y la inmunidad de facto con cierta base legal. Luego se presenta una tipología durante la transición hacia la democracia: tutelaje militar, control manso e impunidad. El análisis sigue con el desarrollo de otra tipología de militares y soldados en el poder bajo el régimen democrático electoral: caudillos militares transformados en demócratas y exguerrilleros como presidentes elegidos. Es seguido por dos formas recientes de sucesión presidencial por mecanismos no electorales: la expulsión de presidentes por revueltas populares y algunos (intentos de) golpes. Luego se presenta un análisis de nuevas agendas de seguridad y nuevas misiones militares durante la primera década del presente siglo. Se enfatiza explícitamente la actuación militar en el contexto de la lucha (“guerra”) contra el crimen organizado, la guerra contra la droga y los efectos sobre la seguridad interna.

Palabras claves: fuerzas armadas, militares, dictaduras, democracia, ejércitos profesionales.

Summary

The first section glances through history coups, dictatorships, political influence and legacy of military institutions in Latin America, as well as the general success of ex-officers in democratic elections.

The second section analyzes both the military ideology and the characteristics of its political practice in the past decades, which are based on the monopoly over “national patriotism”; translated into doctrines of national security, control over national intelligence and police forces, the execution of military-civic programs of local development in remote zones and the legal-based immunity.

As a third section, a typology over the transition towards democracy: military oversight and impunity. The analysis follows with another typology of military corps exercising power under the democratic electoral regime: Dictators transformed into democrats and ex-guerrilla corps into elected presidents.

As a last section, an analysis of new security agendas and military missions during the first decade of the XXI century. Military action under the context of war against organized crime, drug dealing and its effect over internal security is emphasized.

Key Words: Armed Forces, Latin America, Political Armies, New Threats.

Introducción

En la presente contribución examinamos tanto la historia como el legado de los ejércitos políticos en América Latina, para analizar luego el significado de las instituciones militares en el presente. En los dos siglos después de la independencia de América Latina, los militares desempeñaron un papel de actor político importante y muchas veces decisivo en casi toda la región. No es una exageración concluir que la profesión militar ha sido con frecuencia la puerta de entrada hacia una carrera política. América Latina ha sido, más bien, el continente de soldados políticos y políticos militares. Durante muchas décadas del siglo pasado, el significado verdadero de las fuerzas e instituciones armadas ha sido su actuación en conflictos internos, contra enemigos del Estado y en la arena política. Los estamentos militares intervenían continuamente en asuntos políticos como fuerza estabilizadora, como árbitros “desinteresados”, como protectores de la constitución o como guardianes del desarrollo nacional. Así definimos el papel de los ejércitos políticos.

Presentamos primero una breve caracterización de los ejércitos políticos y su legado. Un aspecto interesante es el resurgimiento de anteriores dictadores como políticos democráticamente elegidos. Después consideramos los cambios en el contexto de la seguridad a finales del siglo pasado y la primera década del siglo presente. Subrayamos el hecho de que las nuevas agendas de seguridad implican la actuación de las instituciones armadas en el orden interno. ¿Se trata de intervenciones puramente profesionales, siguiendo órdenes procedente de legítimos gobiernos democráticos? O ¿es un asunto de nuevas amenazas por políticos miliares? Finalizaremos nuestra contribución con una mirada breve de lo que podrá ser una nueva forma emergente de ejércitos políticos, esta vez no en el contexto de la guerra fría sino en el entorno del “socialismo del siglo XXI”.

Los ejércitos políticos

Los ejércitos políticos propiamente dichos surgieron en las décadas finales del siglo XIX y los años treinta hasta cincuenta del siglo pasado. Sus características eran una identificación con el desarrollo de la nación, la vocación autoatribuida de vigilar la integridad del Estado como institución, una doctrina militar que explica la coincidencia del destino nacional con la necesidad de intervenir en la arena política (Koonings y Kruijt, 2002). Las cifras estadísticas demuestran que el camino más seguro para llegar a la presidencia de Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, El Salvador, Honduras, Guatemala, México, Paraguay,

Perú y Venezuela es la carrera militar. La historia política del Perú es un buen ejemplo: desde que el libertador, general José de San Martín, proclamara la independencia de la nación en 1821, 94 presidentes asumieron el destino del país. Los comandantes de tres ejércitos de liberación sucesivos fueron investidos con la dignidad presidencial. Dos presidentes llegaron al poder a través de una insurgencia popular. En nada menos que 26 oportunidades un militar logró apoderarse de la presidencia mediante un golpe de Estado. Sin embargo, incluso por la vía democrática de elecciones, reales o escenificadas, la población demostró su preferencia por un líder militar. De los 94 presidentes hasta la fecha (julio de 2012), 52 fueron oficiales: 8 mariscales, 34 generales, 6 coroneles y 3 comandantes. La Marina hizo una modesta contribución aportando un contralmirante al sillón presidencial (Kruijt, 2008:53, datos actualizados).

Desde los años cincuenta en adelante, los militares desarrollaron doctrinas de seguridad nacional que aglutinaba temas de seguridad con una ideología conservadora y anticomunista en un esquema de intervención “necesaria” como prerrogativa institucional. Todo eso fue el complemento de la tesis norteamericana de seguridad continental que debería proteger el continente contra el “comunismo internacional”. Coincidió con la asistencia de parte de la comunidad de inteligencia estadounidense. Intelectuales e ideólogos militares comenzaron a interpretar la seguridad nacional como guerra contra “enemigos internos” del Estado, “fuerzas subversivas y comunistas”: una variedad de actores como militantes de guerrilla, líderes sindicales, sacerdotes progresistas y campesinos insurgentes.

Ejércitos políticos se transmutaron en dictaduras militares en las décadas de los sesenta hasta los ochenta. La mayoría de estos regímenes tenían tres características. Primero, una estrategia para neutralizar, controlar y eliminar la política civil, considerada como inefectiva y dañina en cuanto a los objetivos de desarrollo nacional a largo plazo, especialmente cuando movimientos de la izquierda, entonces subversivos, pudieran llegar al poder por las urnas o por campañas guerrilleras. Segundo, una estrategia de desarrollo económico, tanto para refortalecer la economía nacional como para crear una legitimidad ante importantes segmentos de la opinión pública, de las élites y las clases medias, a veces también de las clases populares. Tercero, una estrategia de guerra interna. Regímenes militares tomaron el poder asumiendo que se debería llevar a cabo guerras contra los enemigos internos de la nación. Se llegó a la forma de guerras sucias, terrorismo de Estado, tortura en escala ampliada, matanzas y desapa-

riciones, hasta esfuerzos de genocidio, como en Guatemala (Menjívar y Rodrigues, 2005).

Dictaduras militares crearon un contexto institucional de control y de dominación que persiste en parte hasta la fecha. En general, tenía cuatro vertientes: el control sobre la inteligencia nacional, el dominio sobre las fuerzas de la policía, la ejecución de programas cívico-militares de desarrollo local en zonas remotas y un sistema de inmunidad e impunidad con cierta base legal. De las cuatro vertientes, el control sobre la inteligencia es probablemente un problema consistente. En la mayoría de los países inteligencia nacional es inteligencia militar. Al otro lado, muchos países dependen en alto nivel de tecnología de comunicación y sistemas avanzados de interceptación de mensajes de tecnología norteamericana, procedente de fuentes como la DEA, la CIA y el FBI, en muchos países donde los carteles y mafias de droga comenzaron a ser un problema (México, el triángulo norte de Centroamérica, Colombia y Perú, Argentina y Brasil).

Democracia transicional y el legado del dominio militar

En varios países, especialmente en Brasil, Chile, Perú y Guatemala, los militares seguían manteniendo ciertos dominios de poder durante los primeros diez hasta quince años después de la transferencia formal del poder. Rubricamos esas áreas bajo el denominador de tutelaje militar, control manso e impunidad.

Tutelaje militar

La mayoría de los pactos formales e informales de transición a la democracia incluía el negociado y tácito entendimiento que los militares durante un período determinado podrían “asesorar” e incluso vetar en materia de seguridad y otros asuntos. A veces este tutelaje resultó en cuotas en el gabinete ministerial, en el senado o el parlamento, en la corte suprema o en órganos de apelación, como en Chile (Agüero, 1998; D’Araujo y Castro, 2000). En países como Guatemala, coroneles y generales adquirieron puestos de asesores claves en inteligencia para los presidentes, vicepresidentes y ministros (Aguilera, 2010; Arévalo de León, 2003 y 2005). Durante los primeros gobiernos posdictatoriales de Brasil, cinco ministros militares “*da casa*” formaron un gabinete superior hasta la reforma del presidente Cardoso a finales de los años noventa (Atunes, 2002; Zaverucha, 2005).

Control manso

Entre el comienzo de los años ochenta y la mitad del los noventa se

había restablecido la democracia electoral en la región. Sin embargo, aparece a veces paradójico que el control y la supervisión civil en materia de asuntos militares aparentemente no tiene una prioridad grande. Al contrario, a pesar de que en muchos países se redujeron tanto los presupuestos como el personal militar, temas militares y de seguridad son fácilmente trasladados a especialistas en uniforme. Ya mencionamos que durante los años de la dictadura el sistema de inteligencia y seguridad del Estado (inclusive paramilitares y escuadrones de muerte) fueron los instrumentos de control por excelencia. Rudimentariamente, estas estructuras quedaron intactas en muchos casos.

Impunidad e inmunidad

Con excepción de Argentina, todas las transiciones de regímenes militares a gobiernos civiles han sido acompañadas por legislación de amnistía explícita o regulaciones más implícitas. Para muchos analistas eso implica una impunidad de facto. Y efectivamente, muchos gobiernos no eran capaces de proporcionar las condiciones de garantizar la persecución de conocidos violadores de los derechos humanos. Eso ocurrió por una combinación de razones: miedo, falta de interés político, tutelaje militar o énfasis en otras prioridades.

Militares y política en América Latina democrática

Con el retorno de la democracia, esta se ha consolidado por una sucesión regular de presidentes y miembros del parlamento electos. Sin embargo, el fenómeno de los políticos militares no desapareció por completo, se transformó. El electorado latinoamericano y caribeño sigue cultivando un cierto cariño y una confianza subyacente con respecto a hombres y mujeres en armas. Puede distinguirse en los décadas de los noventa y la primera década de nuestro siglo un proceso singular: la elección por las urnas de presidentes que anteriormente habían sido dictadores conservadores o exguerrilleros, y la sustitución de presidentes impopulares por insurgencias populares mediante movimientos sociales que representan la “democracia de la calle” en vez de por golpes militares, como había sido la tradición en décadas anteriores. Pero tampoco desapareció la amenaza de golpes militares como instrumento político.

Dictadores y caudillos militares transformados en demócratas

En 1998, el dictador boliviano Banzer regresó a la política mediante elecciones democráticas. Después de las elecciones en Guatemala en 1999, su colega exdictador Ríos Montt se vio investido con la

presidencia del congreso nacional. De hecho, Ríos Montt asumió algunas prerrogativas del presidente civil Portillo que había sido electo (la constitución prohibió campañas electorales de anteriores jefes del Estado), como por ejemplo la codirección del gabinete presidencial e influenciando en nombramientos militares. En el mismo año de 1999, el jefe del Estado mayor ecuatoriano, el general Mendoza, expresó en público su preocupación por los problemas generados por el gobierno del presidente Mahmud y las protestas populares que provocó. En 2000 fue seguido por un pronunciamiento de parte de los estamentos militares. Después de unos días de confusión política, un golpe formal fue prevenido por la renuncia del presidente, seguida por la sustitución del vicepresidente. También en 1990, el coronel Hugo Chávez, dos veces líder de un intento de golpe y político de izquierda revolucionaria, ganó las elecciones en Venezuela. Es el ejemplo de otro tipo de político exmilitar que entra en la arena política apelando a la simpatía y atrayendo los votos de los pobres, los excluidos y los informales. En el Perú, el teniente coronel Ollanta Umala lanzó una campaña para las elecciones presidenciales en 2005 que apeló a las frustraciones y protestas de los pobres y los indígenas y que casi resultó exitoso. En 2011, durante una campaña más orientada a planes reformistas que apelaron también a las masas urbanas, Umala llegó a ser victorioso. En 2010, el anterior sargento mayor y luego coronel Bouterse, dos veces golpista y con un pasado de negocios “con empresarios en Medellín”, ganó las elecciones en Surinam. La amalgama de preferencias por hombres fuertes militares de derecha o izquierda como presidentes electos sigue también siendo una posibilidad en otros países: en Guatemala, por ejemplo, donde el general Otto Pérez Molina en 2007 lanzó una campaña bajo la bandera de orden y seguridad, y apenas perdió las elecciones. Con apoyo de billonarios guatemaltecos se lanzó de nuevo en 2011 como candidato presidencial, esta vez llegando a una victoria contundente.

Líderes guerrilleros como presidentes elegidos

Es remarcable que la preferencia del electorado por presidentes exmilitares se extiende también hacia políticos que pasaron por otra carrera marcial en la guerrilla. En la primera década de nuestro siglo se ha cambiado el escenario político de la región. En Brasil, después de los dos términos del presidente Lula da Silva, su compañera partidaria y preferida sucesora Dilma Rousseff, miembro de la guerrilla, fue elegida como presidente para el período 2011-2015. En México, el candidato de la izquierda López Obrador perdió con muy poca diferencia las elecciones presidenciales de 2006. En Argentina, Bolivia, Brasil, Chile (hasta

2010), Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Paraguay (hasta 2012), Perú, Venezuela y Uruguay, candidatos del centro-izquierda o de la izquierda habían llegado a la presidencia en elecciones libres. Más interesante es que en Bolivia (2005, 2010), Brasil (2010), Cuba (2008), El Salvador (2009), Nicaragua (2007) y Uruguay (2009) anteriores líderes o intelectuales de la guerrilla habían sido elegidos presidente o vicepresidente. En sus equipos ministeriales y su grupo de asesores también fueron incorporados otras personas que previamente habían participado en operaciones guerrilleras. La capital de Colombia, Bogotá, fue durante varios períodos consecutivos administrada por gobiernos municipales en los que estuvieron presentes varios políticos que se habían desmovilizados de la guerrilla en 1989-1990. En 2011, el exmilitante del M19 Gustavo Petro ganó la alcaldía de Bogotá por el voto popular. En Honduras (por lo menos durante el gobierno de Zelaya, 2006-2009) y Venezuela también había y hay miembros del gabinete que antes habían pertenecido a la guerrilla.

Expulsar presidentes por revueltas populares

Los golpes militares comenzaron a ser menos populares al momento que se consolidaron las democracias en la región. En situaciones donde previamente un clásico golpe hubiera sido el instrumento de cambio popular por excelencia, a partir de 2000 fue puesto en práctica un nuevo mecanismo para desalojar presidentes impopulares. Movimientos populares representando la “democracia de la calle” organizaban, espontáneamente en general, protestas callejeras, marchas de sacrificio, marchas de mineros, obreros y campesinos hacia la capital, bloqueos de carreteras vitales y ocupaciones de plazas públicas. Previamente mencionamos la intromisión de los militares ecuatorianos en la política. Después de su injerencia emergieron movimientos de protesta. En Ecuador, entre 2000 y 2005, tres presidentes fueron expulsados como consecuencia de revueltas populares. La caída del dictador civil peruano Fujimori fue introducida y luego consolidada por marchas de protesta y ocupaciones de edificios y plazas públicas. El líder de estos movimientos, Toledo, fue elegido después de un breve período de transición, como presidente. Es irónico que también él, una vez instalado en el palacio presidencial, se viera confrontado con la misma especie de marchas de protesta, organizadas por frentes regionales entre 2002 y 2004. En el año pico de la crisis económica, Argentina tuvo en un período de dos semanas cinco presidentes que resignaron en medio de protestas populares. El golpe contra el presidente venezolano Chávez falló cuando paracaidistas leales y revueltas masivas de la

población retomaron el palacio, arrestaron al presidente interino y exigieron la liberación del incomunicado Chávez. En 2003, cocaleros bolivianos encabezaron un amplio movimiento social y político que provocó la salida del presidente Sánchez de Losada. Su vicepresidente Meza fue su sucesor. A su turno, él se vio confrontado en 2005 con grandes demostraciones de movimientos indígenas y de pobladores de barrios pobres. El triunfo del Movimiento al Socialismo (MAS), la amalgama que aglutinó esos movimientos de protesta con sindicatos y organizaciones indígenas liderada por Evo Morales, es en cierto sentido el heredero natural de estos movimientos, como en el caso de Toledo en el Perú. Sin embargo, en diciembre de 2010, a finales del primer año del segundo período de Morales, parte de estas organizaciones se lanzaron de nuevo a la calle en protesta contra el gobierno.

Golpes militares

En los primeros años de la década de los noventa militares descontentos con sus gobiernos civiles intentaron golpes en Argentina y Venezuela, mientras los estamentos castrenses en Brasil y Chile se mostraron en público en desacuerdo con reformas constitucionales, políticas laborales y derechos humanos. En 1993, la cúpula militar apoyó el autogolpe del presidente Fujimori que eliminó así la voz del parlamento. En 1993, un esfuerzo similar de autogolpe del presidente guatemalteco Serrano, inicialmente amparado por los militares, llegó como consecuencia de su fracaso al nombramiento del procurador de los derechos humanos, De León Carpio, como nuevo presidente. En 1996, un esfuerzo de golpe por el jefe militar Lino Oviedo contra el presidente civil Wasmosy fue eludido por demostraciones populares en la capital y el anuncio de la posibilidad de una intervención por Brasil y otros países del Mercosur. Luego, las aventuras militares en la política parecieron haberse terminado en la región. Sin embargo, en 2009, los militares hondureños iniciaron un golpe para expatriar el presidente civil Zelaya y transferir el poder a su “sucesor legítimo”, el presidente del congreso. Zelaya, un hacendado rico y aparentemente un típico representante de la élite económica y política hondureña (con un segmento importante sirio-libanés), había evolucionado durante gobierno hacia un “vocero de los pobres urbanos y rurales” y flirteó con la idea de asociarse a la Alba, la alianza de países iniciada por Cuba y Venezuela. De repente los medios de comunicación, en general de propiedad de la burguesía del país, habían descubierto una “influencia comunista” dentro del palacio presidencial. Cuando el presidente decretó un aumento de 60% se originó un pánico. El cardenal y varios generales

en retiro aparecieron en radio y televisión advirtiendo en la retórica de la guerra fría por los peligros del comunismo internacional. La derecha económica y política empezó a negociar sobre un “golpe correctivo”. Los jefes militares pidieron una donación de US\$ 10 millones; la élite podía solamente juntar US\$ 5 millones en efectivo y los generales dieron su acuerdo. En términos estrictamente militares el golpe era un éxito, pero políticamente resultó en un desastre. El “gobierno interino” volvió a ser un paria en la región. Después de las elecciones que organizó el nuevo presidente, trató de reconciliar este país que estaba fuertemente dividido. Fue confrontado por un amplio Frente de Resistencia Nacional Popular, un conjunto de organizaciones laborales, campesinos, pobladores y movimientos municipales y regionales¹.

Nuevas agendas de seguridad y misiones militares

En la primera década del presente siglo hubo cambios paradigmáticos en la agenda de seguridad, que a su turno tuvieron implicaciones con respecto a misiones militares. Estos reflejan en general el fin de la guerra fría, la implosión de la Unión Soviética y la transición de China a una economía de capitalismo de Estado. Las nuevas agendas de seguridad enfatizan otros temas y reflejan las condiciones específicas de los diferentes países en la región. Hay un tema que gradualmente está entrando en las agendas de seguridad y en las nuevas misiones y tareas de las fuerzas armadas. Es el del combate al crimen organizado, las mafias o los carteles de la droga. En casi todos los países, el crimen transnacional y la violencia asociada al cultivo y el tráfico de drogas, especialmente la cocaína, comienzan a ser considerados como un tema de involucramiento de las fuerzas armadas para mantener el orden interno. Es ahí donde puede observarse el restablecimiento de la orientación tradicional de las instituciones castrenses, en otras condiciones, para hacerse cargo de la seguridad interna y del combate contra enemigos internos del Estado, que es el tema del siguiente apartado. En cuanto a nuevas misiones en la región puede observarse también una creciente atención en las misiones multilaterales, especialmente las de paz. Argentina, Chile, Brasil y México, pero también países centroamericanos, han comenzado a participar frecuentemente en tales misiones. En Chile incluso se creó una escuela especial para entrenamiento en misiones de paz.

1. Para un análisis más detallado, véase Meza (2009) y Salomon (2010). Muchos datos fueron obtenidos en una entrevista con Víctor Meza, el entonces ministro de Gobernación de Zelaya.

Los presupuestos militares también varían. Solamente Brasil gasta el 55% del total del presupuesto de lo que América Latina y el Caribe destinan a personal y equipos militares. Brasil está modernizando y reequipando las tres ramas castrenses, siguiendo su estatus creciente de potencia emergente. El país ha dado prioridad al control efectivo sobre su territorio, sus recursos naturales y biodiversidad, y sobre la protección de sus costas y reservas energéticas en el subsuelo terrestre y marítimo (Castro, 2006). Colombia tiene, después de Brasil, el segundo presupuesto militar de la región. México y Argentina ocupan el tercer y cuarto lugar. En términos del gasto militar como porcentaje del presupuesto nacional, Ecuador (10%), Chile (9%), Colombia (8%) y Uruguay (7%) son los países con los mayores presupuestos de defensa (Resdal, 2010:52-56).²

Colombia, país con seis décadas de un “conflicto armado interno” se encontró a finales de los años noventa en una situación alarmante. Los gobiernos sucesivos de Pastrana y Uribe procuraron una extensión formidable y una profesionalización y modernización de las fuerzas armadas, especialmente del ejército y el servicio de inteligencia³. De hecho, el ejército colombiano puede ser considerado como un instrumento gigantesco de contrainsurgencia, especializándose en el enfrentamiento y desgaste de las columnas y campamentos de las Farc y el ELN⁴. Se ha renombrado varias veces la estrategia contrainsurgente. En la fase actual (julio de 2012) se opta por la reocupación, pacificación y reconstrucción de cinco áreas claves anteriormente bajo control de guerrilleros o paramilitares. La estrategia es controversial porque implica un énfasis en la “reconquista” y militarización de aquellas zonas. No hay mucho lugar para el restablecimiento rápido de instituciones cívicas locales u oportunidades de empleo e ingresos. Fuentes de Naciones Unidas, varias ONG con prestigio y órganos públicos del Estado llaman la atención de actos sistemáticos de violaciones de derechos humanos⁵.

Sin duda, Brasil es la potencia militar líder de Suramérica en términos de presupuesto, equipamiento, personal militar e industrial militar potencial. En 1985, Brasil y Argentina, luego seguidos por Paraguay y Uruguay, crearon Mercosur, como una estructura de integración económica y comercial, pero a la vez con un impacto fuerte

2. Véase el excelente estudio comparativo de Mathieu y Niño Guarnizo (2010).

3. Para un análisis detallado de las fuerzas armadas colombianas, véase Vargas Velásquez (2008 y 2010).

4. Para un análisis detallado de las Farc, véase Medina (2009).

5. Véase Henao (2009); López Hernández (2010).

en materia de seguridad y relaciones de defensa en el Cono Sur. En 2008, los doce países suramericanos firmaron un acuerdo que llegó a la creación de Unasur, el Consejo Suramericano de Defensa. Mercosur, mientras tanto, tiene su propio parlamento (Parlasur) y en el contexto del Unasur se están desarrollando planes para crear el equivalente regional del Parlasur. Un proceso paralelo pero de avance más lento puede observarse en Centroamérica con la creación del Sica (Sistema de Integración Centroamericana), por el momento un órgano consultivo y regulatorio de los presidentes y ministros centroamericanos (incluyendo Belice y Panamá) bajo una presidencia semestralmente rotativa por país. También hay un parlamento centroamericano (Parlacen).

Casi todos los ejércitos (y a veces también las armadas, fuerzas aéreas y reservas nacionales) latinoamericanos y caribeños tienen misiones internas de desarrollo: construcción de infraestructura y hospitales, provisión de servicios médicos, participación en tareas de alfabetización y protección del medio ambiente (Pion-Berlin, 2010:38). Hay que mencionar, sin embargo, que aquellas misiones cívico-militares en la mayoría de los países en la región tienen una base constitucional (Bolivia, Ecuador, El Salvador, Honduras, Perú y Surinam) o por lo menos un sustento legal (Chile, Colombia, Cuba, Guyana, Nicaragua, México, Paraguay, República Dominicana y Venezuela). La protección del medio ambiente y la asistencia a la población en el caso de desastre naturales (terremotos, tsunamis, huracanes) son consideradas en toda la región como tarea regular de las instituciones armadas. Generalmente las armadas son también responsables o corresponsables de la protección fluvial, de las costas y de las zonas territoriales marítimas. Sin embargo, una tarea más fluida y tal vez más discutible es la misión “regular” de asistencia a la policía en asuntos de seguridad pública y orden interno. Más nuevo, como comentamos arriba, es el énfasis creciente en misiones de paz. Brasil y Chile adquirieron experiencia acumulada. En el caso de Haití, una misión brasileña-chilena de carácter político-militar fue emprendida mancomunadamente. Viva Río, una ONG altamente respetada con base en Río de Janeiro, asistió al contingente militar en tareas de reconstrucción civil.

Crimen organizado, la guerra contra la droga y la seguridad interna

Generalmente hay una división de trabajo “natural” entre las dos fuerzas del orden: la vigilancia de la seguridad interna (para la policía) y externa (para las fuerzas armadas). Sin embargo, en muchos países de la región hay una difusa combinación de responsabilidades entre la policía y el ejército en materia del orden interno (Bolivia, Colombia, Guatemala,

Nicaragua, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela). Hoy en día, en el triángulo norte de Centroamérica (El Salvador, Honduras y Guatemala) y México se asignaron explícitamente a las fuerzas armadas, por decretos presidenciales o por legislación parlamentaria, misiones de emergencia para asistir a la policía o inclusive de desempeñar el papel de liderazgo en el combate de la violencia interna del crimen transnacional⁶.

Algunos países parecen estar en guerra consigo mismos. Colombia, con sus seis décadas de violencia cíclica, es el país con más refugiados internos del mundo (tres millones), el segundo en el mundo en términos de niños combatientes, tiene por lo menos cincuenta organizaciones armadas con el uso de extrema violencia y es el territorio latinoamericano por excelencia en cuanto a reclutamiento de sicarios (Thoumi, 2010:4). México es afectado seriamente por la violencia armada entre algunos grandes carteles y unos 150 pequeños entre sí, y un *vis-a-vis* con las fuerzas del orden. Entre diciembre de 2006 y julio de 2010 había unas 28.000 víctimas debido a este tipo de violencia⁷. El triángulo norte de Centroamérica es el escenario de dos tipos de violencia: de las organizaciones del crimen asociado a la droga y de las bandas juveniles (Maras) que se disputan el control sobre miniterritorios para extorsionar a la población local: pequeños empresarios y comerciantes, taxistas, choferes de buses⁸.

Organizaciones criminales como el Comando Vermelho y posteriores rivales como el Terceiro Comando y el Amigos dos Amigos emergieron en la mitad de los años ochenta y noventa como poderes paralelos en las favelas de Río de Janeiro⁹. En Sao Paulo, el Primeiro Comando da Capital (PCC), utilizando una fraseología de un partido de la izquierda, desafiaba repetidamente el Estado y las autoridades federales (Souza, 2007). La Venezuela urbana se transformó en un teatro de violencia formidable¹⁰. En los años ochenta y noventa estalló un conflicto armado interno en Surinam, donde el control sobre rutas de droga y contrabando jugaba un papel importante¹¹. Inclusive, Estados caribeños como Jamaica y República Dominicana son seriamente

6. Véase Garzón (2008); Kruijt (2011); Maihold y Brombacher (2009); Youngers y Rosin (2010).

7. Véase Benítez (2010a, 2010b); Benítez, Rodríguez Sumano y Rodríguez Luna (2009) para detalles.

8. Véase Acevedo (2008); Cruz y Portillo (1998); FRIDE (2007); Gutiérrez Rivera (2009); Jones y Rodgers (2009); Martínez Ventura (2010); Savenije (2009); Unodc (2007).

9. Véase Arias (2006); Zaluar y Alvito (2006).

10. Véase Briceño-León (2008); Jacome (2008); Mayorca (2010).

11. Véase Hoogbergen y Kruijt (2005).

amenazados por bandas criminales y cuadrillas juveniles (Bobeá, 2011). Lo mismo vale para muchos territorios urbanos y metropolitanos en América Latina (Alba Vega y Kruijt, 2007). A continuación referimos la situación mesoamericana, los territorios de México y el triángulo norte de Centroamérica, que recientemente se vieron confrontados con una violencia extraordinaria asociada al tráfico de droga.

En México, una larga serie de mini-guerras se produjeron a raíz del crimen organizado y el tráfico de droga. Los carteles grandes tomaron el control parcial de aglomeraciones urbanas como Ciudad Juárez, Tijuana, Reynosa, Matamoros, Culiacán y Nuevo Laredo, y los estados donde están situadas. En estas zonas ocupadas, los gobiernos locales y la policía fueron subordinados como instituciones bajo el mando de los carteles. Alrededor de 150.000 personas se encuentran directamente relacionadas en las actividades asociadas a la droga. Según datos oficiales, hay entre 20.000 y 30.000 personas incorporadas en las filas paramilitares de los carteles. De las 17.750 ejecuciones registradas entre 2006 y 2009, unas 16.150 refirieron a víctimas civiles y 1.600 a las fuerzas de seguridad, generalmente policías municipales (Benítez 2010b:13-14, 23, 27-30). Hay que tomar en consideración que la inserción de las fuerzas armadas también es alto: alrededor del 50% de los efectivos están directamente comprometidos en actividades antidroga (Aranda Terrones, 2010:252). Sin embargo, se dio a conocer que también las fuerzas armadas violaron los derechos humanos (Meyer, Brewer y Cepeda, 2010).

El Salvador está sufriendo una crisis de estabilidad institucional y seguridad interna. En 2010, el presidente Funes decretó, en consenso con el parlamento y su gabinete, que las fuerzas armadas asumieran las tareas de la policía y del sistema penitenciario ante el crecimiento alarmante de la violencia de crimen organizado y de los mareros, integrantes de las bandas juveniles. Mientras tanto, las fuerzas de la policía y del sistema carcelario van a ser reorganizadas¹². La influencia de los carteles de droga en Honduras es tan fuerte que el secretario de Seguridad Álvarez, a finales de 2010, solicitó el apoyo de los Estados Unidos para el diseño de un Plan Honduras, similar al anterior Plan Colombia¹³.

Guatemala es probablemente el país más afectado del triángulo norteño¹⁴. Se implantó el crimen organizado durante las décadas

12. Entrevista con Aída Luz Santos de Escobar, presidenta del Consejo Nacional de Seguridad Pública de El Salvador, 25 de junio de 2010.

13. *La Prensa*, Hondura, 19 de octubre de 2010.

14. Véase Briscoe y Rodríguez Pellecer (2010); International Crisis Group (2010).

de guerra interna. Operadores militares, en su afán de buscar una ampliación de las operaciones contrainsurgentes por fuentes de autofinanciamiento, apoyaron activamente a redes de contrabando. En los años de la paz pusieron a disposición unas 300 pistas de aterrizaje clandestinas a las organizaciones sucesoras que se estuvieron transformando en mafias de droga. Las redes criminales infiltraron el sistema económico mediante “líneas de crédito extraoficiales” a empresarios afectados por la crisis económica a mediados del 2000 (Kruijt, 2011:27-34). La Procuraduría de los Derechos Humanos y la misión internacional del Cicig¹⁵ desarrollaron un mapeo de la infiltración en consorcios económicos en las estructuras políticas (sobre todo a nivel municipal y regional), en la policía y en menor grado en el ejército. Se estima que el 90% del cuerpo de oficiales de la policía por lo menos una vez ha colaborado con las mafias. Incluso en los movimientos sociales e indígenas puede observarse la influencia. Fuentes asociadas a la inteligencia militar estiman que alrededor de 50% de la población de los departamentos noroccidentales de las Verapaces simpatiza con los nuevos dueños de la droga que se desempeñan como benefactores locales.

Consideraciones finales

Comparando la actuación de las fuerzas armadas con la de unos veinticinco años atrás, se nota una remarcable despolitización de las fuerzas del orden en cuanto a institucionalidad, ideología y misiones formuladas. En todos los países en la región, el ejército, la marina y la fuerza aérea funcionan bajo mando constitucional. Algunos roles tradicionales y nuevos, sin embargo, no son realizados sin riesgo político. Pero donde se perciben extensiones de su papel estrictamente castrense puede observarse que siempre despliegan dentro de un marco de legalidad y bajo responsabilidad del poder ejecutivo. Cualquier comentario que podría hacerse sobre el desempeño militar en el contexto económico, social y político difiere en este sentido fundamentalmente de la trayectoria de las fuerzas armadas durante las décadas de la dictadura. Hoy por hoy operan sin fuerzas paramilitares y escuadrones de la muerte. La gran mayoría de la oficialidad latinoamericana y caribeña está desde hace dos décadas formada y entrenada para ser profesionales en vez de políticos en uniforme (D’Araujo y Castro, 2000).

La postura clásica de los ejércitos políticos es hoy una característica

15. La Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala, instalada a solicitud del gobierno en 2006.

del pasado. En principio, las fuerzas armadas latinoamericanas y caribeñas aspiran roles y misiones dentro de un contexto de legalidad y constitucionalidad. Es innegable la inclinación hacia misiones de seguridad y, en una serie de países, los propios gobiernos cívicos han extendido las prerrogativas y ambientes castrenses como inteligencia nacional y acciones cívico-militares. En los últimos diez años, las fuerzas armadas fueron gradualmente involucradas en misiones de seguridad interna, especialmente en el contexto de combate al crimen organizado y la lucha contra la droga. Estas nuevas misiones, aunque legalmente solicitadas, podrán ser beneficiosas y necesarias a corto plazo. Son consideradas como una “militarización necesaria” ante la emergencia de actores armados no-estatales (Benítez, Celi y Jácome, 2010:21). A largo plazo, no obstante, implican un riesgo, en Centroamérica, México, Colombia y otros países andinos.

El tema de la militarización de la seguridad pública, junto con la incidencia de amenazas por parte de actores armados de variada índole, como bandas juveniles y maras, mini-ejércitos de jóvenes en favelas y barrios populares y sobre todo de bandas semi-militarizadas operando en el contexto de la narco-economía implica un desborde de la violencia contra el cual operaciones militares, van adquiriendo una “normalidad” viciosa. Este proceso genera, como consecuencia, una presión continua para restaurar el orden público con mano dura, de preferencia altamente armada.

Bibliografía

- Acevedo, Carlos. *Los costos económicos de la violencia en Centroamérica*, San Salvador, Consejo Nacional de Seguridad Pública de El Salvador, 2008.
- Brechas en la democratización. Las visiones de la élite política sobre las fuerzas armadas* Alba Vega, Carlos y Dirk Kruijt (eds.). *Violencia urbana en América Latina*, en *Foro Internacional*, n° 189, vol. XLVIII (3), julio-septiembre de 2007, pp. 485-696.
- Aranda Terrones, Jesús. “War’ on Drug”, en Resdal, *A Comparative Atlas of Defence in Latin America and Caribbean. 2010 Edition*, Buenos Aires, Red de Seguridad y de Defensa de América Latina, 2010, pp. 252-253.
- Post-Conflict Reconstruction of the Security Sector and Governance in Guatemala. Participatory-Action Research after the Peace Accords* Arias, Enrique Desmond. *Drug and Democracy in Rio de Janeiro. Trafficking, Social Networks and Public Security*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 2006.
- Uma leitura de atuação dos serviços secretos brasileiros ao longo do século XX* Benítez Manaut, Raúl. “México 2010. Crimen organizado, seguridad nacional y geopolítica”, en Raúl Benítez Manaut

- (ed.), *Crimen organizado e Iniciativa Mérida en las relaciones México-Estados Unidos*, México, Casede, 2010a, pp. 9-30.
- (ed.). *Seguridad y defensa en América del Norte. Nuevos dilemas geopolíticos*, Washington y San Salvador, Fundaungo, 2010b.
- Abelardo Rodríguez Sumano y Armando Rodríguez Luna (eds.). *Atlas de la seguridad y la defensa de México*, México, Casede, 2009.
- Pablo Celi y Francine Jacome. "La seguridad de América Latina en la encrucijada. Geopolítica, ideología y amenazas emergentes", en Hans Mathieu y Catalina Niño Guarnizo (eds.), *Seguridad regional en América Latina y el Caribe. Anuario 2010*, Bogotá, Friedrich Ebert Stiftung, Programa de Cooperación en Seguridad Regional, 2010, pp. 3-24.
- Bobeá, Lilian. *Violencia y seguridad democrática en República Dominicana*, Santo Domingo, Flacso, 2011.
- Briceño-León, Roberto. *Venezuela 2010-2012. Entre el conflicto y el cambio*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, LACSO, 2011.
- Briscoe, Iván y Martín Rodríguez Pellecer. *A State under Siege: Elites, Criminal Networks and Institutional Reform in Guatemala*, La Haya, Clingendael Institute of International Relations, 2010.
- Castro, Celso (ed.). *Amazônia e defesa nacional*, Río de Janeiro, Editora Fundação Getúlio Vargas, 2006.
- Cruz, José Miguel y Nelson Portillo. *Solidaridad y violencia en las pandillas del gran San Salvador. Más allá de la vida loca*, San Salvador, UCA Editores, 1998.
- D'Araujo, María Celina y Celso Castro (eds.). *Democracia e forças armadas no Cone Sul*, Río de Janeiro, Editorial Fundação Getúlio Vargas, 2000.
- Fride. *Organized Crime, the State and Democracy. The Cases of Central America and the Caribbean*, Madrid, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, 2007.
- Garzón, Juan Carlos. *Mafia & Co. The Criminal Networks in Mexico, Brazil, and Colombia*. Washington, Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2008.
- Gutiérrez Rivera, Lirio del Carmen. *Enclaves y territorios. Estrategias territoriales del Estado y de las pandillas en Honduras* (tesis de doctorado), Berlín, Freie Universität Berlin, Latein Amerika Institut, 2009.
- Henao, O. Evelio. *El fin de las AUC. ¿Verdad o ficción?*, Bogotá, Intermedio Editores, 2009.
- Hoogbergen, Wim y Dirk Kruijt. *De oorlog van de sergeanten. Surinaamse militairen in de politiek*, Amsterdam, Bert Bakker, 2005.
- International Crisis Group. *Guatemala: Squeezed between Crime and Impunity*, Bruselas y Bogotá, International Crisis Group Working to Prevent Conflict Worldwide, junio de 2010.
- Jácome, Francine. *Venezuela. Socialismo del siglo XXI y fuerza armada nacional*, Bogotá, Friedrich Ebert Stiftung, Programa de Cooperación en Seguridad Regional, 2008.

- Jones, Gareth A. y Dennis Rodgers (eds.). *Youth Gangs in Latin America. Gangs and Juvenile Justice in Perspective*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2009.
- Koonings, Kees y Dirk Kruijt. "Military Politics and the Mission of Nation Building", en Kees Koonings y Dirk Kruijt (eds.), *Political Armies. The Military and Nation Building in the Age of Democracy*, Londres, Zed Books, 2002, pp. 9-34.
- Kruijt, Dirk. *La revolución por decreto. Perú durante el gobierno militar*, Lima, Instituto de Defensa Legal (IDL), 3ª ed., 2008.
- *Drogas, democracia y seguridad. El impacto del crimen organizado en el sistema político en América Latina*, La Haya, Netherlands Institute for Multi-Party Democracy, 2011.
- "New Patterns of Violence in Latin America", en Manuela Nilsson y Jan Gustavsson (eds.), *Latin American Responses to Globalization in the 21st Century*, Nueva York, Palgrave MacMillan, 2012, pp. 171-189.
- y Kees Koonings. "From political armies to the 'war against crime': The transformation of militarism in Latin America", en Anna Stavrianakis, Jan Selby e Iraklis Oikonomou (eds.), *Militarism and International Relations: Political Economy, Security, Theory*, Londres, Routledge, 2012, pp. 91-103.
- López Hernández, Claudia (ed.) *Y refundaron la patria... De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano*, Bogotá, Corporación Nuevo Arcoiris y Random House Mondadori, 2ª ed., 2010.
- Martínez Ventura, Jaime. *Maras en El Salvador y su relación con el crimen organizado transnacional*, Bogotá, Friedrich Ebert Stiftung, Programa de Cooperación en Seguridad Regional, 2010.
- Mayorca, Javier. *Delincuencia organizada y poder político en Venezuela*, Bogotá, Friedrich Ebert Stiftung, Programa de Cooperación en Seguridad Regional, 2010.
- Mathieu, Hans y Catalina Niño Guarnizo (eds.). *Seguridad regional en América Latina y el Caribe. Anuario 2010*, Bogotá, Friedrich Ebert Stiftung, Programa de Cooperación en Seguridad Regional, 2010.
- Maihold, Günther y Daniel Brombacher. *Crimen organizado y seguridad en América Latina y el Caribe. Hacia un nuevo enfoque de la cooperación internacional. Opciones de gobernabilidad*, Berlín, Stiftung Wissenschaft und Politik, Inter American Development Bank, 2009.
- Medina Gallego, Carlos. *FARC-EP y el ELN. Una historia política comparada, 1958 - 2006*, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá, 2009.
- Menjívar, Cecilia y Néstor Rodríguez (eds.). *When States Kill. Latin America, the U.S., and Technologies of Terror*, Austin, University of Texas Press, 2005.
- Meyer, Maureen, Stephanie Brewer y Carlos Cepeda. *Abused and Afraid in Ciudad Juarez. An Analysis of Human Rights Violations by the Military in Mexico*, Washington, WOLA, 2010.
- Meza, Víctor. *Honduras. Poderes fácticos y sistema político*, Tegucigalpa, CEDOH, 3ª ed., 2009.
- Pion-Berlin, Davis. "Military Constitutional Missions in Latin

- America”, en Resdal, *A Comparative Atlas of Defence in Latin America and the Caribbean. 2010 Edition*, Buenos Aires, Red de Seguridad y Defensa de América Latina, 2010, pp. 36-38.
- Resdal. *A Comparative Atlas of Defence in Latin America and the Caribbean. 2010 Edition*, Buenos Aires, Red de Seguridad y Defensa de América Latina, 2010.
- Salomón, Leticia. “Political System, Armed Forces and Interruption of Constitutional Order”, en Resdal, *A Comparative Atlas of Defence in Latin America and the Caribbean. 2010 Edition*, Buenos Aires, Red de Seguridad y Defensa de América Latina, 2010, pp. 240-241.
- Savenije, Wim. *Maras y barras. Pandillas y violencia juvenil en los barrios marginales en Centroamérica*, San Salvador, Flacso, 2009.
- Souza, Fatima. *PCC. A facção*, Río de Janeiro, Editora Record, 2007.
- Thoumi, Francisco E. “Organized Crime and Democratic Government in Colombia”, en Francisco E. Thoumi et al., *The Impact or Organised Crime on Democratic Governance in Latin America*, Berlín, Friedrich Ebert Stiftung, Department for Latin America and the Caribbean, 2010, pp. 4-12.
- Unode. *Crime and Development in Central America. Caught in the Crossfire*, Viena, Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Crimen, mayo de 2007.
- Vargas Velásquez, Alejo. “La seguridad como un campo de disputa política. Una mirada desde Colombia”, en *Revista Seguridad y Defensa*, vol. 4, n° 1, Centro de Estudios de Información de la Defensa, La Habana, abril de 2006.
- (ed.) *El papel de las Fuerzas Armadas en la política anti-drogas colombiana, 1985-2006*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Grupo de Investigación en Seguridad y Defensa, 2008.
- *Las Fuerzas Armadas colombianas y el conflicto colombiano. Antecedentes y perspectivas*, Medellín, La Carrera Editores y Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Grupo de Investigación en Seguridad y Defensa, 2ª ed., 2010.
- Youngers, Coletta A. y Eileen Rosin (eds.). *Drugs and Democracy in Latin America. The Impact of U.S. Policy*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2010.
- Zaluar, Alba y Marcos Alvito (eds.). *Um século de favela*, Río de Janeiro, Editora Fundação Getúlio Vargas, 5ª ed., 2006.
- Zaverucha, Jorje. *FHC, forças armadas y policía. Entre o autoritarismo e a democracia, 1999-2002*, Río de Janeiro, Editorial Record, 2005.

FECHA DE RECEPCIÓN: 05 DE DICIEMBRE DE 2011
 FECHA DE APROBACIÓN: 16 DE AGOSTO DE 2012