

# **La transformación de las Fuerzas Armadas en América Latina ante el crimen organizado**



**Carolina Sampó y Sonia Alda (Compiladoras)**









# **La transformación de las Fuerzas Armadas en América Latina ante el crimen organizado**

**Compiladoras:**

Alda, Sonia.

Sampó, Carolina.

**Autores:**

Alda, Sonia.

Anguita Olmedo, Concepción.

Bartolomé, Mariano César.

Benítez Manaut, Raúl.

Casas, Frank.

García Gallegos, Bertha.

Laborie, Mario.

Medeiros Passos, Anaís.

Mujica, Jaris.

Realuyo, Celina.

Ríos Sierra, Jerónimo.

Rodríguez Cuitiño, Rosario.

Sampó, Carolina.

Troncoso, Valeska.

Trujillo Álvarez, Pedro.

Zevallos Trigoso, Nicolás.

**Compiladoras:**  
Alda, Sonia.  
Sampó, Carolina.

## **La transformación de las Fuerzas Armadas en América Latina ante el crimen organizado**



**Centro de Estudios  
Estratégicos del  
Ejército del Perú**

**2019**

**La transformación de las Fuerzas Armadas en América Latina ante el crimen organizado**

**Editado por:**

Ejército del Perú  
Centro de Estudios Estratégicos  
Av. Escuela Militar s/n, Chorrillos - Lima

Real Instituto Elcano  
España

**Corrección de Estilo:**

Soria Dancourt, Luis

**Primera edición:** Enero 2019

**Tiraje:** 500 ejemplares

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2019-01100

**ISBN:** 978-612-47954-0-4

**Impresión:**

Se terminó de imprimir en enero del 2019 en:  
Los talleres gráficos de la empresa  
Mystic Rosse S. A.  
Av. José Gálvez 1950, Lince

**Diseño de cubierta:**

Cordinadora de publicaciones del Real Instituto Elcano, María Dolores de Azategui.

## ÍNDICE

Presentación del Comandante General del Ejército .....	15
Presentación del Director del Real Instituto Elcano .....	17
Introducción .....	21
Primera parte: ¿Adaptación, modernización, evolución o transformación de las FF.AA. en el nuevo escenario de seguridad? .....	33
Fuerzas Armadas entrenadas para la defensa exterior, apoyando la lucha contra el crimen organizado. ¿Qué cambios se requieren? ¿Adaptación, modernización o transformación? .....	35
Sonia Alda Mejías .....	35
Resumen .....	35
Introducción .....	36
1. Un mundo desordenado, bajo una etapa de transición global .....	38
2. Las FF.AA. latinoamericanas en este nuevo escenario .....	41
3. Ejércitos polivalentes o multimisión y sus limitaciones .....	42
4. La participación en el combate al crimen organizado .....	45
5. Las limitaciones de las FF.AA. y la policía para el combate de nuevas amenazas .....	49
6. Propuestas en torno a la reorientación del debate sobre las FF.AA. ....	50
7. ¿Cuál es la magnitud del cambio que precisan las FF.AA.? .....	54
Conclusión .....	55
El papel de las fuerzas de seguridad de los Estados Unidos para combatir el crimen organizado transnacional en las Américas - Celina B. Realuyo .....	63

Resumen .....	63
Introducción .....	64
1. La amenaza evolutiva del crimen organizado transnacional en las Américas .....	64
2. La estrategia de los Estados Unidos para combatir el crimen organizado transnacional .....	68
3. Los roles de las agencias en los EE.UU. en la misión antinarcoóticos .....	69
4. Esfuerzos antinarcoóticos de los Estados Unidos en el Departamento de Defensa .....	74
5. El papel de los Comandos Sur y Norte de los Estados Unidos .....	75
6. El papel de la Fuerza de Tarea Interagencial Conjunta Sur (JIAFT South) .....	78
Conclusión .....	81
 La transformación de las Fuerzas Armadas españolas en la última década (2008-2018). Mario Laborie .....	  85
Resumen .....	85
Introducción .....	85
1. La política de defensa española .....	87
2. La permanente evolución de las FAS españolas .....	90
3. Retos a los que se enfrentan las FAS españolas .....	98
Conclusión .....	101
 Segunda parte: La transformación del rol de las FF.AA. en América Latina .....	 105
 ¿Entre la tradición y la modernización? El avance del crimen organizado y las Fuerzas Armadas en Argentina (2008-2018) - Carolina Sampó .....	 107
Resumen .....	107
Introducción .....	108
1. El rol de las Fuerzas Armadas en Argentina y el “consenso básico” en torno a la defensa .....	109
2. Crimen organizado y violencia en Argentina: el avance del narcotráfico .....	113
3. Emergencias en seguridad pública y cambios	

en el andamiaje normativo: ¿Se les otorga un nuevo rol a las FF.AA. en el combate al crimen organizado? .....	117
Conclusión .....	121
El uso del instrumento militar frente a nuevas amenazas. El caso de Uruguay - Rosario Rodríguez Cuitiño .....	129
Resumen .....	129
Introducción .....	129
1. El rol tradicional de las FF.AA. y misiones subsidiarias en Uruguay .....	131
2. La transformación de la defensa (2010-2018) .....	135
3. ¿Qué está sucediendo en Uruguay en materia de seguridad vinculada al crimen organizado y terrorismo? .....	138
4. La agenda actual para las FF.AA.: Nuevas amenazas, nuevos roles .....	142
Conclusión .....	147
Las Fuerzas Armadas chilenas frente al crimen organizado (2008-2018) - Concepción Anguita Olmedo y Valeska Troncoso .....	153
Resumen .....	153
Introducción .....	154
1. Las Fuerzas Armadas chilenas. La adaptación al proceso democrático .....	158
2. Los fundamentos de la defensa ante los desafíos del siglo XXI .....	163
3. El crimen organizado como prioridad en la agenda de seguridad .....	169
4. Las FAS como instrumento contra el crimen organizado. La transición a un nuevo modelo .....	173
Conclusión .....	181
México 2012-2018: las Fuerzas Armadas y el combate al crimen organizado. Raúl Benítez Manaut .....	189

Resumen .....	189
Introducción .....	189
1. Misiones y doctrina .....	191
2. La guerra al narcotráfico .....	194
3. La Secretaria de Marina .....	198
4. Actividad militar internacional: el caso de Haití, 2010 .....	199
5. Respaldo popular .....	200
6. La Iniciativa Mérida .....	201
Conclusión .....	203
¿Guerra al crimen organizado? Favelas e intervención militar en Brasil.	
Anaís Medeiros Passos .....	207
Resumen .....	207
Introducción .....	207
1. La Doctrina de Garantía de la Ley y del Orden .....	208
2. El empleo de las Fuerzas Armadas en el combate al narcotráfico .....	213
3. Militares como policías: una descripción cualitativa de sus actividades .....	219
Conclusión .....	223
Militares involucrados en la lucha contra las drogas: los casos de Bolivia y Venezuela.	
Mariano Bartolomé .....	227
Resumen .....	227
Introducción .....	228
1. Bolivia: de la corrupción de García Meza a la visión autóctona de Evo Morales .....	229
2. Venezuela: Revolución Bolivariana, nueva doctrina militar y acusaciones de corrupción .....	239
Conclusión .....	248
Cambios y continuidades del papel de las Fuerzas Militares colombianas en el conflicto interno, 2007-2017.	
Jerónimo Ríos Sierra .....	257
Resumen .....	257
Introducción .....	258

1. Estado de la cuestión y marco teórico .....	260
2. Conflicto armado y papel de las Fuerzas Militares en Colombia (2007-2010) .....	263
3. Diálogo con las FARC-EP, Acuerdo de Paz y nuevas políticas en la lucha contra la droga ilícita, 2010-2017 .....	267
Conclusión .....	272
Los Ejércitos del Triángulo Norte Centroamericano (Guatemala, El Salvador y Honduras). Pedro Trujillo Álvarez .....	281
Resumen .....	281
Introducción .....	282
1. Los Ejércitos del Triángulo Norte Centroamericano .....	283
2. Los Ejercitos del Triángulo Norte en la lucha contra las nuevas amenazas .....	289
3. Entre la teoría y la práctica: las decisiones políticas .....	292
4. Las Fuerzas Armadas en el combate a nuevas amenazas .....	293
5. Nuevas amenazas y nuevas misiones: discusión para el futuro .....	298
Conclusión .....	302
La transformación del crimen organizado en el Perú: escenarios y consideraciones para la intervención de las Fuerzas Armadas - Nicolás Zevallos Trigoso, Jaris Mujica y Frank Casas .....	309
Resumen .....	309
1. El crimen organizado como amenaza, premisas para el analisis en el contexto peruano .....	310
2. Las amenazas a la seguridad relacionadas al crimen organizado en el Perú .....	313
3. Consideraciones a partir de los datos sobre crimen organizado en el Perú .....	318
4. La intervención de las FF.AA. frente al crimen organizado .....	325
5. Hipótesis sobre las amenazas del crimen	

organizado en el Perú y las posibilidades de intervención de las Fuerzas Armadas .....	329
Las Fuerzas Armadas ecuatorianas y las nuevas amenazas: la transición crítica hacia un nuevo paradigma de seguridad y defensa. Bertha García Gallegos .....	337
Resumen .....	337
Introducción .....	338
1. La situación de la seguridad en el Ecuador a inicios del gobierno de Rafael Correa .....	340
2. En busca de la seguridad jurídica y la seguridad multidimensional .....	343
3. Avances, desafíos y contramarchas en las dos etapas de la reforma de la seguridad durante el gobierno correísta .....	346
Conclusión .....	353





## **PRESENTACIÓN DEL COMANDANTE GENERAL DEL EJÉRCITO**

Como Comandante General del Ejército del Perú me complace presentar la primera publicación del CEEEP, porque reúne características de importancia y actualidad. En primer lugar, por brindar una mirada hacia el futuro de nuestras FF.AA. en sus nuevos roles y aplicar una prospectiva a las amenazas emergentes, así como el combate al crimen organizado. Nuevas tareas que representan un reto ante los procesos de transformación de las FF.AA. que se vienen realizando en el mundo y de manera particular en nuestra región. La importancia del tema justifica por sí mismo la realización de este libro, sin embargo, para nosotros adquiere un valor especial, ya que se encuentra enmarcado dentro de uno de los objetivos institucionales del Ejército a través del CEEEP: desarrollar pensamiento estratégico en temas de seguridad y defensa, mediante la investigación científica para contribuir a la toma de decisiones y a la solución de problemas de carácter institucional. En consecuencia, y sin duda alguna, este trabajo es el mejor inicio mediante el cual comenzar a alimentar las bases y referencias necesarias para la configuración de nuestro pensamiento estratégico.

En segundo lugar, quisiera destacar la perspectiva internacional que aporta este libro, ya que se constituye en una potente herramienta de análisis comparativo de las diferentes formas y grados de implicación de otros ejércitos para hacer frente, de manera más efectiva, a las amenazas de naturaleza transnacional. El CEEEP contempla, como propósito fundacional adoptar nuevas herramientas de análisis que correspondan con esta nueva realidad, de ahí que ha adoptado la intención de recrear nuevas categorías de análisis que superen el marco nacional para entender la actual complejidad global.

En tercer lugar, es importante señalar la coherencia entre esta publicación y los objetivos que plantea el CEEEP. La internacionalización y la calidad de los análisis son características principales tanto de este libro como de los objetivos y exigencias del CEEEP. Los autores son académicos, civiles y militares, latinoamericanos, norteamericanos, españoles y peruanos, procedentes de prestigiosas universidades y de centros de análisis, a los que quiero mostrar mi agradecimiento

por su valiosa participación y cooperación a la consolidación del CEEEP. Ellos constituyen una sólida base sobre la que se pretende desarrollar una amplia red de colaboradores que con sus reflexiones contribuyan, desde la sociedad, al cumplimiento de los objetivos de nuestro centro de pensamiento.

Por último, no puedo dejar de mencionar la entusiasta y generosa participación del Real Instituto Elcano, con quien el Ejército del Perú ha firmado un convenio de cooperación académica. El interés y la motivación, desde el inicio de esta fructífera relación institucional, del Real Instituto Elcano ha sido un impulso trascendental para el desarrollo de las primeras iniciativas del CEEEP. Sin su apoyo no sería posible este libro, importante por el tema que aborda y por la calidad de su contenido. Son muchas las aportaciones del Real Instituto Elcano en el presente y para el futuro, ya que tengo la esperanza de continuar realizando otros trabajos de interés mutuo con tan prestigiosa y reconocida institución.

General de Ejército  
Jorge Orlando Céliz Kuong  
Comandante General del Ejército  
Lima, enero de 2019

## **PRESENTACIÓN DEL DIRECTOR DEL REAL INSTITUTO ELCANO**

Hay dos motivos fundamentales por los que me satisface muy particularmente presentar, en mi calidad de Director del Real Instituto Elcano, este trabajo, junto al Comandante General del Ejército del Perú, el General de Ejército D. Jorge Céliz Kuong.

Por un lado, y como no podía ser de otra manera, cumple con los requisitos de calidad y de excelencia que el Real Instituto Elcano exige en todas sus publicaciones. Además, el tema abordado es particularmente oportuno y necesario, otra exigencia ineludible de nuestros trabajos, pues todas las Fuerzas Armadas del mundo, no solamente las latinoamericanas, tienen pendiente por resolver su transformación ante los numerosos retos que plantea el crimen organizado. Este trabajo contribuye de manera notable a abrir el debate sobre la configuración futura de estas instituciones armadas, a medio y largo plazo, ante un nuevo escenario de seguridad, rápidamente cambiante. El último aspecto que quisiera destacar es la amplitud de los casos abordados, que abarcan las particularidades que plantea este proceso en América Latina, Estados Unidos y España.

El otro aspecto a destacar, tan importante como el primero, es la relevancia que tiene, en este trabajo, la cooperación internacional. No solo es producto del esfuerzo colectivo de investigadores de muy diferentes países, sino de la asociación de dos think tanks, peruano y español, militar y civil. Para el Real Instituto Elcano, todas estas características otorgan un particular valor a esta publicación, que pone de manifiesto tanto la coherencia de intereses como la coincidencia de metas que persiguen ambas instituciones.

La asociación del Real Instituto Elcano con el Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú (CEEPE) surge del deseo del Ejército peruano de que les acompañásemos en la aventura que sin duda supone la creación e impulso de un nuevo centro de pensamiento. Una propuesta que para nosotros resultaba extraordinariamente sugerente, y que agradecemos en lo que vale, ya que nos ofrece la posibilidad de estrechar lazos con América Latina, y de forma muy especial, con el Perú, un país hermano de especial relevancia para España, actualmente inmerso en un proyecto de modernización y de

proyección internacional de gran alcance.

Asimismo, a través de esta labor de acompañamiento y de aprendizaje mutuo, cumplimos uno de nuestros objetivos fundacionales, como es la divulgación del conocimiento mediante el análisis de la realidad, lo cual nos permite contribuir al desarrollo de nuestros estados y sociedades. El hecho de que lo hagamos con una institución militar supone un valor adicional, pues pone de manifiesto el empeño del Ejército del Perú por transformarse y adaptarse a las nuevas exigencias de seguridad del actual mundo globalizado. Como también ocurre en España, las Fuerzas Armadas peruanas en general, y su Ejército en particular, han asumido el compromiso de adaptarse a los cambios que impone una realidad rápidamente cambiante, siempre dentro del marco democrático en el que operan.

La creación de este centro de pensamiento tiene además unas implicaciones potenciales que el Real Instituto Elcano valora muy especialmente, y que hacían inexcusable nuestra participación en este proyecto. Una de las ideas que articula las actividades del CEEEP es precisamente el intercambio de reflexiones con el ámbito civil. Este intercambio es particularmente positivo por su enriquecedora contribución a la creación de conocimiento en sí mismo, ya que permite incorporar otras visiones y preocupaciones, que sin duda otorgan una mayor complejidad y riqueza al análisis resultante. También es reseñable porque mediante este intercambio se normalizan y fortalecen las relaciones civiles-militares, exigencia básica para la consolidación democrática de nuestros países y sociedades. Ello contribuirá sin duda al desarrollo de un ejército moderno y profesional, y a un mejor conocimiento de sus actividades y aportaciones por parte de la ciudadanía, lo cual solo puede redundar en un mayor prestigio y legitimidad de las mismas.

La participación del Real Instituto Elcano en la edición de este volumen, así como en otros posibles proyectos futuros, se sustenta en el hecho de que el conocimiento adquiere valor en la medida que se da a conocer mediante su divulgación. Esta imprescindible socialización del conocimiento, de acuerdo con las necesidades de cada realidad nacional, contribuye sin duda al desarrollo social de nuestras sociedades, entendido en un sentido amplio. Además, con ello damos también respuesta a una demanda creciente de transparencia que está surgiendo de forma imparable, y que no podemos ignorar ni minusvalorar. Como ocurre también en España

y en otras latitudes, la ciudadanía peruana está animando (cuando no exigiendo) a sus dirigentes políticos e institucionales a realizar un mayor esfuerzo por dotar a su gestión de la máxima transparencia. En el contexto actual, además de explicar los objetivos y proyectos de cada gobierno, es necesario mostrar cómo se implementan las políticas públicas, y cómo operan las instituciones estatales. Así pues, entendemos que la divulgación de trabajos referidos a los procesos de transformación militar es un auténtico ejercicio de transparencia, acorde con estas exigencias ciudadanas que marcan los nuevos tiempos. Como es sabido, debido a su propia naturaleza y a las tareas que tienen encomendadas, las Fuerzas Armadas han sido tradicionalmente instituciones un tanto herméticas, lo cual ha generado a veces una inercia que en ocasiones ha excedido las cautelas que razonablemente pueden exigirse en nombre de la seguridad nacional. Por ello mismo, la voluntad del CEEEP de reflexionar sobre los grandes retos a los que nos enfrentamos actualmente en el ámbito de la seguridad, y de las necesidades de transformación internas que llevan consigo, es una expresión harto visible del alcance del esfuerzo de adaptación actualmente en curso.

Para terminar, deseo subrayar que esta también constituye una experiencia novedosa para la institución que dirijo, y que por ello mismo lleva implícito un interesante proceso de aprendizaje. Con esta colaboración, el Real Instituto Elcano pretende aportar, en la modesta medida de sus posibilidades, a la generación y divulgación de conocimiento sobre retos (y sus posibles soluciones) que pueden resultar de interés general, ya que están cada vez más presentes a nivel global. Tan solo me resta dejar constancia de nuestra admiración y respeto por cuantos participan en las tareas de este centro de nueva creación del Ejército del Perú, que sin duda dice mucho de la capacidad y ambición de quienes tuvieron la visión necesaria para hacerlo realidad.

Charles Powell  
Director del Real Instituto Elcano  
Madrid, enero de 2019



## INTRODUCCIÓN

La importancia del crimen organizado en América Latina ha venido creciendo en los últimos años, vinculada especialmente a dos factores: el incremento de la violencia, especialmente en zonas urbanas, y la utilización de la corrupción, que funciona como facilitador para las distintas manifestaciones del crimen organizado.

En este sentido, vale aclarar que consideramos al crimen organizado no como un delito en sí mismo sino como “una forma de cometer delitos (en plural) caracterizada por dos condiciones: cierto nivel de planificación, y la participación conjunta y coordinada de varios individuos” (De La Corte Ibáñez y Giménez-Salinas Framis, 2015: p.19). La criminalidad organizada, en consecuencia, adopta múltiples formas siendo el narcotráfico el que actúa como potenciador en América Latina. Sin embargo, como destaca Sampó (2017: p. 29), es posible identificar otras cinco manifestaciones en la región, a saber: tráfico y trata de personas, tráfico de armas pequeñas y livianas, lavado de activos, tráfico de recursos naturales y contrabando de mercancías, falsificadas en muchos casos.

Ciertamente, la violencia no siempre responde a la existencia del crimen organizado. Sin embargo, sí suelen coincidir altas tasas de violencia, como resultado de la dinámica establecida entre las organizaciones criminales que se asientan en América Latina, cuando compiten por el control territorial y las rutas de tráfico. En estos casos, los niveles de violencia han alcanzado números escandalosamente altos (Sampo, 2018). En términos generales, de acuerdo con el último informe del Instituto Igarapé (2018: p. 2), América Latina concentra el 8 % de la población mundial y el 33 % de los homicidios que tienen lugar en el planeta. Diecisiete de los 20 países con más asesinatos en el mundo, están ubicados en Latinoamérica y el Caribe, llamando la atención sobre El Salvador, Venezuela y Honduras, que tienen una tasa de entre 50 y 60 homicidios por cada 100,000 habitantes, y Brasil, Guatemala, Colombia y México, que fluctúan entre 20 y 28 homicidios por cada 100,000 habitantes (Muggah y Aguirre Tobón, 2018: p. 4). Vale destacar que la tasa mundial de homicidios ronda los 6/100,000 habitantes, es decir, que los países mencionados —como mínimo—cuadruplican este indicador. Sin embargo, robos, lesiones, hurtos y violaciones también son indicadores de violencia en los que

otros países de América Latina, como Argentina, Uruguay y Perú, también presentan altos índices (Resdal, 2016: p. 9).

Con manifestaciones más o menos violentas, la pregunta no es tanto por qué hay crimen organizado en América Latina, ya que existe en todo el mundo; sino por qué tiene una particular implantación en la región. Ciertamente, cualquier explicación ha de abordarse bajo un enfoque multicausal, contemplando factores de muy diferente naturaleza, como la pobreza y/o la desigualdad, pero sin duda los factores institucionales y/o la debilidad del imperio de la ley son decisivos para explicar esta particularidad. En América Latina, la debilidad institucional y la incapacidad de imponer el imperio de la ley a todos los ciudadanos y en todos los territorios, por igual y sin excepciones, es un factor decisivo para explicar la penetración del crimen organizado en estos países. Un síntoma fundamental de este problema es la corrupción, de carácter sistémico, y los países latinoamericanos, según el Índice de Percepción de la Corrupción que publica todos los años Transparencia Internacional, se encuentran entre los más corruptos del mundo (2017). La corrupción es un campo abonado para el desarrollo del crimen organizado y un síntoma de la debilidad del imperio de la ley. De hecho se detecta una correlación entre el imperio de la ley, la corrupción y la criminalidad organizada. A mayor debilidad del primero, mayores tasas de corrupción y, en consecuencia, mayor extensión y poder de estas redes criminales. Dicha correlación puede constatarse en América Latina. De hecho, no por casualidad, los países menos afectados por el crimen organizado como Chile o Uruguay, gozan de mayor fortaleza del imperio de la ley y de inferiores niveles de corrupción que el resto de la región. Por el contrario, la región centroamericana, con altos niveles de implantación de criminalidad organizada y violencia, también se caracteriza por su bajo índice de imperio de la ley y altos niveles de corrupción (Alda, 2017).

Frente a este escenario, los gobiernos de América Latina han adoptado cada vez más soluciones relacionadas con el empleo de las Fuerzas Armadas en el combate al crimen organizado, considerado responsable de gran parte de la violencia en la región. A pesar de que este empleo no se ha adoptado, en todos los países, de la misma forma —como podremos ver a lo largo del libro— en mayor o menor medida la totalidad de los gobiernos de la región ha involucrado a las Fuerzas Armadas en la lucha contra el crimen organizado. La

pluralidad de los países contemplados permite constatar esta tendencia en América Latina. No solo eso, al considerarse además el referente español (similar a la mayoría de los casos europeos) y el norteamericano, este volumen ofrece una visión general sobre el papel de las FF.AA. en el escenario internacional, en general, y al mismo tiempo contemplar qué diferencias o puntos en común presentan estas tendencias generales de la región, en relación con otras realidades del planeta.

Por lo que respecta a la región latinoamericana, a través de los capítulos que componen este volumen, es posible constatar que, desde el inicio del período contemplado (2008) hasta la actualidad, sin excepciones, las FF.AA. se han implicado en el combate contra el crimen organizado. Sin duda, el grado de implicación y la forma de llevarlo a cabo es diferente. Las tareas van desde el apoyo logístico a la policía hasta la detención de sospechosos por parte de los mismos militares. Así ocurre en Uruguay, donde los uniformados pueden detener a un ciudadano ante un delito flagrante (Alda, 2018). En Centroamérica, los Ejércitos llevan un tiempo realizando misiones policiales (Trujillo, 2018). El caso hondureño podría ser paradigmático. En este momento, una de las claves que ha garantizado, según el mismo gobierno, su exitosa política de reducción de homicidios se ha basado en la actuación de la Fuerza de Seguridad Interinstitucional Nacional (FUSINA). Una fuerza interinstitucional, liderada por el Ministerio de Defensa y las FF.AA. e integrada además por la policía y agentes de la justicia. Este un ejemplo inequívoco de la militarización de la seguridad, donde las Fuerzas Armadas no solo participan sino también, en ocasiones, lideran el combate contra el crimen organizado y la violencia criminal en general.

Si contemplamos el caso español -como representante de Europa- y el caso norteamericano, podemos apreciar que la separación entre seguridad interior y exterior es mucho más clara y el papel de las FF.AA. se concreta en la defensa de la soberanía nacional y en seguridad internacional, mediante la participación en misiones de paz. Sin embargo, no por ello se dejarán de señalar los nuevos espacios en que las FF.AA. están participando y/o en los que prevén implicarse cada vez más en el medio plazo, como el crimen organizado. En este sentido, podría afirmarse que América Latina habría iniciado, con una diferencia de años y de manera mucho más acelerada, la implicación de las FF.AA. en la lucha contra el crimen organizado,

con respecto al caso europeo y norteamericano. Sin dejar de señalar, además, como se pone de manifiesto en el presente trabajo, que dicha implicación es improvisada y sin la necesaria planificación para que las instituciones armadas lleven a cabo esta misión.

Los casos analizados nos permiten también confirmar que, pese a los diferentes ritmos y formas de implicación, la participación de las FF.AA. contra el crimen organizado se justifica invariablemente como una medida temporal, aunque ya han transcurrido más de diez años en México, Centroamérica e incluso Brasil. Particularmente significativo es el caso mexicano, donde su recientemente elegido presidente, Andrés López Obrador, antes de las elecciones anunció la retirada de los militares de tareas policiales y de seguridad interior, y sin embargo, tras jurar el cargo ha confirmado la permanencia de los militares en estas tareas, ante la dependencia institucional a la contribución que realizan las fuerzas militares a la seguridad (Benítez, 2018). En este tiempo se detecta una nueva coincidencia, a nivel regional, las FF.AA., pese a la participación en esta tarea, continúan conservando una estructura, equipamiento y marco legal correspondiente a una fuerza configurada para la defensa nacional, frente a un enemigo externo, en coherencia con su principal misión. La principal contradicción es que en estos momentos se dedican fundamentalmente a las llamadas misiones secundarias, entre ellas el combate al crimen organizado (Resdal, 2018).

Sin duda, este aspecto abre un espacio de incertidumbre y de numerosas cuestiones que se ponen de manifiesto en los diferentes capítulos. ¿Pueden ser eficientes unas FF.AA. cuya configuración no se corresponde con las misiones que llevan a cabo? Es decir, unas fuerzas preparadas para la defensa exterior, ¿son las fuerzas más adecuadas para combatir el crimen organizado? Esta es una amenaza que exige desarrollar un potente aparato de inteligencia criminal que es radicalmente distinto a la inteligencia militar. Sin olvidar que los militares carecen del respaldo legal necesario para operar en la persecución de este tipo de criminalidad, y los ciudadanos igualmente carecen de la protección legal ante la actuación de las FF.AA., que pueden ocasionar violaciones de derechos humanos, como así se ha constatado, al carecer de la formación necesaria para trabajar con y entre la población civil para llevar a cabo esta misión. De hecho, la doctrina o el equipamiento tampoco son los adecuados para llevar a cabo dicha tarea.

Esta situación es la que motivó la necesidad de llevar a cabo este trabajo colectivo, con dos objetivos principales:

1. Realizar un diagnóstico, a través del análisis particularizado por países.
2. Impulsar un debate que contribuya a concretar el proceso de transformación en que, sin excepción, todas las FF.AA. señalan estar inmersas. Es decir, definir en qué consiste y qué tipo de fuerza se pretende construir.

El libro está organizado en dos grandes partes. En la primera, Sonia Alda introduce la discusión central del volumen al plantear que, a pesar de estar preparadas para la defensa exterior, en la actualidad las FF.AA. son utilizadas para luchar contra el crimen organizado. A pesar de ello, no se ha diseñado de manera integral un cambio para adecuar al instrumento militar de acuerdo a las misiones —en la mayor parte de los casos, subsidiarias— que concentran sus esfuerzos y los cambios habidos han sido improvisados y parciales. A partir de allí, Alda busca poner en discusión qué FF.AA. necesitamos para hacer frente al nuevo escenario de seguridad.

En el segundo capítulo, Celina Realuyo analiza la evolución de las amenazas planteadas por el crimen organizado transnacional en las Américas y la estrategia de seguridad de Estados Unidos dirigida a combatir este flagelo, así como el rol de las distintas agencias norteamericanas en el combate antinarcoóticos. Adicionalmente, un aporte interesante del capítulo es la explicación sobre el rol de los Comandos Norte y Sur de los EE.UU.

En el tercer capítulo, Mario Laborie explica la experiencia de transformación de las FF.AA. españolas en la última década, haciendo hincapié en que se trata más bien de una “evolución”, en tanto los requerimientos del entorno exigen cambios permanentes. Asimismo, pone de manifiesto los principales desafíos que enfrentan las FF.AA. españolas.

La segunda parte del libro se centra en los casos latinoamericanos. Para ello, se analizan países que han encarado distintos grados de involucramiento de sus FF.AA. en el combate al crimen organizado y, por tanto, han debido transformarse. Después de este recorrido,

queda claro que todos los países de la región han involucrado en mayor o menor medida a las FF.AA. en la lucha contra el crimen organizado. Sin embargo, en algunos países es una misión subsidiaria y en otros es principal. Es por eso que esta segunda parte comienza con los países que siempre fueron considerados reticentes al cambio: Argentina, Uruguay y Chile.

Carolina Sampó analiza la transformación de las FF.AA. desde la transición a la democracia poniendo de manifiesto la resistencia al cambio -como resultado de las heridas abiertas por la cruenta dictadura militar que terminó en 1983- y dando cuenta de cómo se han ampliado sus funciones, a partir de usos y costumbres, que han venido a quedar cristalizados en las modificaciones del marco legal generadas en 2018. Asimismo, analiza el avance de la criminalidad y su vinculación con el incremento de la violencia en Argentina. Finalmente, trabaja sobre los cambios en el andamiaje normativo.

Rosario Rodríguez Cuitiño analiza el rol tradicional de las FF.AA. uruguayas, así como la incorporación de misiones subsidiarias a partir de la transformación a la que se han sometido. Describe además la situación del Uruguay en torno al avance del crimen organizado y el terrorismo, y da cuenta de la transformación de las FF.AA. a partir del reconocimiento de los cambios en el entorno de seguridad.

Finalmente, Concepción Anguita Olmedo y Valeska Troncoso trabajan sobre las transformaciones de las FF.AA. chilenas haciendo hincapié en cómo se modificaron después de la transición democrática. Adicionalmente, analizan el rol del crimen organizado en la agenda de seguridad y el involucramiento de las instituciones armadas —específicamente de la Marina— en su combate.

Una vez culminado el análisis de los países identificados como los que entienden a la defensa solo en términos tradicionales —aunque ya no sea estrictamente así—, nos centramos en el análisis de aquellos casos que vienen utilizando a las FF.AA. en el combate al crimen organizado.

Raúl Benítez Manaut analiza el combate al crimen organizado que han llevado adelante las FF.AA. mexicanas a partir del lanzamiento de la “Guerra a las drogas” bajo la presidencia de Felipe Calderón, teniendo en cuenta el empoderamiento de las fuerzas

como consecuencia de las responsabilidades que les otorgaron en el combate al narcotráfico. Adicionalmente, el autor trabaja sobre el deterioro de la situación de seguridad en la actualidad y las propuestas del presidente López Obrador, que aparentemente mantendrá el rol de las FF.AA., aun cuando creará la Guardia Nacional.

Brasil es otro caso que merece especial atención, no solo por los crecientes niveles de violencia vinculados a la criminalidad sino también por el cada vez más frecuente empleo de las FF.AA. en misiones no tradicionales. Anáís Medeiros Passos analiza el marco institucional y legal que estipula la actuación de las FF.AA. brasileras en la lucha contra el narcotráfico, concentrándose en Río de Janeiro y en los operativos para la Garantía de la Ley y el Orden.

Mariano Bartolomé, por su parte, analiza dos casos interesantes y de los que hay poco escrito: Venezuela y Bolivia. Pese a la afinidad ideológica, los casos difieren entre sí. En Bolivia, las FF.AA. participan de la lucha contra el narcotráfico desde los años ochenta, aunque sus funciones se han ido ampliando, y hoy incluyen la erradicación manual de plantaciones ilegales, la vigilancia y el control fronterizo. En el caso de Venezuela, la creación de la Fuerza Armada Nacional y la sanción de la Ley Orgánica de Seguridad de la Nación, junto con la creciente militarización de la seguridad interior, hicieron que los uniformados ganaran relevancia en la lucha contra el narcotráfico, a pesar de las acusaciones de corrupción que permean las cúpulas más altas del poder.

El complejo caso colombiano es analizado por Jerónimo Ríos Sierra en el marco del conflicto interno de ese país, considerando la transformación de las FF.AA. y su rol en la lucha contra el narcotráfico. En ese escenario, el autor considera que existen dos grandes períodos por analizar: el conflicto armado y el papel reactivo de las FF.AA. (2007-2010), y el inicio del diálogo con las FARC hasta la firma del acuerdo de paz, en conjunto con la modificación de la política contra las drogas (2010-2017).

Pedro Trujillo trabaja sobre el rol de las FF.AA. en los países del Triángulo Norte centroamericano —Honduras, El Salvador y Guatemala— donde la proliferación de maras, manifestaciones del crimen organizado y violencia vinculada a su accionar ha alcanzado niveles alarmantes hasta convertirse en una de las zonas más

violentas del mundo. El autor destaca las diferencias existentes entre los países de la región en torno al marco normativo que provee a las FF.AA. de funciones, pero también da cuenta de lo que en realidad acontece.

Para el caso del Perú, Nicolás Zevallos, Jaris Mujica y Frank Casas analizan, en primer lugar, la transformación del crimen organizado y las amenazas relacionadas con su accionar. Además, trabajan sobre cómo la violencia no se ha disparado en el país y qué efectos tiene la evolución de la criminalidad sobre la economía. Finalmente, se centran en el marco normativo que posibilita el empleo de las FF.AA. en la lucha contra el crimen organizado y plantean escenarios de intervención.

Finalmente, Bertha García Gallegos trabaja el caso de Ecuador, desde el inicio del gobierno de Rafael Correa, y se centra en el debate que se llevó adelante sobre cómo definir la seguridad para terminar acuñando la idea de Seguridad Integral. Finalmente, analiza el marco normativo que permite que las FF.AA. colaboren en el mantenimiento de esa seguridad integral.

Como podremos ver en detalle a lo largo del libro, la región se encuentra llena de matices —algunos más claros que otros— en lo que hace a las posibilidades de utilización del instrumento militar en el combate al crimen organizado. Sin embargo, lo que queda claro es que todos los países de la región han incorporado, en mayor o menor medida, como misiones principales o subsidiarias, a las FF.AA. para luchar frente al avance del crimen organizado. Esta militarización de la seguridad tiene como contracara la policialización de dichas fuerzas, y ambas generan una transformación en las instituciones que no parece haber sido planificada ni pensada en detalle por los países que la están llevando adelante. En consecuencia, lo que se distinguen son distintas iniciativas que no necesariamente conllevan un mismo objetivo último, pero que sin duda afectan a la identidad misma de las FF.AA.

En resumen, más allá del debate sobre si es eficiente o no el empleo de las FF.AA. en el combate al crimen organizado, creemos que es necesario pensar hacia dónde va la institución, considerando que su involucramiento en cuestiones de seguridad genera una transformación importante para la que hay que prepararse, modificando

no solo las misiones de las FF.AA., sino, en consecuencia, la doctrina y la formación que se les brinda a sus miembros. Si la decisión de los países es continuar en este camino hacia la policialización de las FF.AA. creemos que es necesario diseñar un plan para generar la evolución —tal como lo resalta Laborie— de las FF.AA., de manera tal que sean capaces de hacer frente a las misiones que se les imponen.

Está claro que los gobiernos de la región han optado por políticas cortoplacistas, que en muchos casos les generan rédito electoral, de ahí su carácter fundamentalmente punitivo. En este sentido, creemos que además de transformar a las FF.AA. de cara a los desafíos que deberán enfrentar, es necesario generar políticas preventivas que apunten a evitar que el crimen organizado se siga expandiendo en nuestras sociedades, pero, sobre todo, que siga cooptando a gran parte de nuestros ciudadanos. Para ello es necesario un plan, que se desarrolle en tres tiempos: por un lado, que trabaje en lo inmediato —como se ha venido haciendo— a partir de los instrumentos que cada una de las normas aporta a los países de la región. Es decir, que allí donde está permitido el empleo de las FF.AA. en el combate al crimen organizado y es necesaria su incorporación, se lleve a cabo. En segundo lugar, que las FF.AA. como institución comiencen una transformación identitaria que dé cuenta de estas nuevas misiones —siempre de acuerdo con el marco normativo vigente y con las limitaciones que esta plantea— a partir de la reeducación de sus miembros y de la formación de nuevas generaciones. Finalmente, creemos que es necesario trabajar a más largo plazo generando políticas preventivas que eviten que el crimen organizado se siga propagando y sus redes, profundizando. Para ello, es necesario reeducar a las generaciones futuras y generar oportunidades que los alejen de las organizaciones criminales. En ese sentido, eliminar el caldo de cultivo del que se vale el crimen organizado es central para contener su crecimiento, al tiempo que mejorar las condiciones de vida de buena parte de la sociedad es indispensable para alcanzar una mayor calidad de vida, no solo en términos económicos sino también de seguridad. Solo de esa forma la espiral de violencia desatada en América Latina podrá ser desactivada.

Sin duda, queda mucho trabajo por realizar en nuestra región. Pero, de lo que estamos seguras es que hasta que no se determine para qué se necesita a las FF.AA. en el escenario de seguridad actual, así como qué rol se les quiere asignar, todos los cambios

generados serán meras improvisaciones que difícilmente lleguen ser exitosas, ya sea en combatir al crimen organizado o en reducir la violencia imperante. En consecuencia, la clase política debe debatir el rol de las FF.AA. y planificar su empleo, lo que a todas luces parece necesario.

Carolina Sampó y Sonia Alda  
Buenos Aires y Madrid, enero de 2019

## Referencias bibliográficas

Alda Mejías, S. (2017). *Buen gobierno y cultura de la legalidad, componentes esenciales de las políticas de seguridad contra el crimen organizado*, en Sampó, C. y Troncoso, V. (compiladoras) El crimen organizado en América Latina: manifestaciones, facilitadores y reacciones, Instituto Universitario Gutiérrez Mellado: Madrid. Recuperado de <https://iugm.es/publicaciones/coleccion/libros-investigacion/?id=4280> entrado el 20/12/2018

Alda Mejías, S. (2018). *Los nuevos roles de las fuerzas armadas uruguayas y argentinas: la contribución a la lucha contra el narcotráfico, siguiendo la tendencia regional*. ARI 94/18. Recuperado de [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/ari94-2018-alda-nuevos-roles-fuerzas-armadas-uruguayas-argentinas-lucha-contra-narcotrafico](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari94-2018-alda-nuevos-roles-fuerzas-armadas-uruguayas-argentinas-lucha-contra-narcotrafico), el 7 de enero de 2019.

Benítez, R. (2018). *Las fuerzas armadas mexicanas: los desafíos en 2018*. Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú (CEEEP). 28 de diciembre. Recuperado de <https://ceeeep.mil.pe/2018/12/29/las-fuerzas-armadas-mexicanas-los-desafios-en-2018/>, el 7 de enero de 2019.

De La Corte Ibáñez, L. y Giménez-Salinas Framis, A. (2015). *Crime*. org. Barcelona: Ariel Editorial.

Muggah, R. y Aguirre Tobón, K. (2018). *Citizen Security in Latin America: Facts and Figures*. Strategic Paper 33, Abril 2018, Igarapé Institute.

Resdal (2016). *Índice de (In) Seguridad Pública*, Recuperado de [https://www.resdal.org/assets/indice\\_2016\\_dossier\\_a-corr.pdf](https://www.resdal.org/assets/indice_2016_dossier_a-corr.pdf), el 10 de marzo de 2018.

Resdal (2018). *Misiones principales y secundarias de los ejércitos: casos comparados latinoamericanos*. Recuperado de [https://www.resdal.org/assets/regional\\_final\\_esp.pdf](https://www.resdal.org/assets/regional_final_esp.pdf), el 7 de enero de 2019.

Sampó, C. (2017). *Una primera aproximación al crimen organizado en América Latina: Definiciones, manifestaciones y algunas*

*consecuencias*, en Sampó, C. y Troncoso, V. (compiladoras). *El crimen organizado en América Latina: manifestaciones, facilitadores y reacciones*, Instituto Universitario Gutiérrez Mellado: Madrid. Recuperado de <https://iugm.es/publicaciones/coleccion/libros-investigacion/?id=4280>, el 20 de diciembre de 2018

Sampó, C. (2018). Brasil: *La resignificación de la violencia como resultado del avance de organizaciones criminales*. Revista de Estudios en Seguridad Internacional, Universidad de Granada. Recuperado de <http://www.seguridadinternacional.es/revista/?q=content/brasil-la-re-significaci%C3%B3n-de-la-violencia-como-resultado-del-avance-de-organizaciones>, el 5 de enero de 2019

Transparencia Internacional (2017). Índice de Percepción de la Corrupción. Recuperado de [https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2018/02/tabla\\_sintetica\\_ipc-2017.pdf](https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2018/02/tabla_sintetica_ipc-2017.pdf), el 15 de septiembre de 2018.

Trujillo, P. (2018). *Guatemala: la retirada del Ejército de las calles y la seguridad pública*, Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú (CEEPEP). 28 de diciembre de 2018. Recuperado de <https://ceep.mil.pe/2018/12/29/guatemala-la-retirada-del-ejercito-de-las-calles-y-la-seguridad-publica/>, el 7 de enero de 2019.

## **Primera Parte:**

**¿Adaptación, modernización, evolución o transformación de las FF.AA. en el nuevo escenario de seguridad?**



## **FUERZAS ARMADAS ENTRENADAS PARA LA DEFENSA EXTERIOR, APOYANDO LA LUCHA CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO. ¿QUÉ CAMBIOS SE REQUIEREN? ¿ADAPTACIÓN, MODERNIZACIÓN O TRANSFORMACIÓN?**

---

**ARMED FORCES TRAINED FOR FOREIGN DEFENSE, SUPPORTING THE FIGHT AGAINST ORGANIZED CRIME. WHAT CHANGES ARE REQUIRED? ADAPTATION, MODERNIZATION OR TRANSFORMATION?**

*Sonia Alda<sup>1</sup>*

### **Resumen**

Las Fuerzas Armadas (FF.AA.) están siendo empleadas para luchar contra el crimen organizado, pese a que su naturaleza, marco jurídico y capacidades se corresponden con una fuerza para la defensa exterior. El principal problema es que, desde hace años, todavía no se ha concretado ni diseñado, de manera integral, un cambio para adecuarlas a las misiones secundarias que copan todos sus esfuerzos. Los cambios habidos han sido parciales e improvisados y mediante soluciones agregadas. No se ha llevado a cabo una transformación desde el punto de vista normativo y jurídico, ni operativo, ni en definitiva estructural. Las implicaciones no son menores, puesto que afectan a las FF.AA., a la ciudadanía y al marco democrático.

**Palabras claves:** Transformación, misiones, doctrina, educación y equipamiento.

---

<sup>1</sup>Investigadora principal y directora del Observatorio de Tráficos Ilícitos y Redes Criminales del Real Instituto Elcano, profesora en el Departamento de Relaciones Internacionales de la Universidad Pontificia Comillas y miembro del equipo docente del Máster de Paz, Seguridad y Defensa del Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) y del Máster de Políticas Públicas de Seguridad y Defensa de la Universidad Camilo José Cela. También es tutora en la UNED en diferentes títulos de grado. Es licenciada y doctora en Historia por la Universidad Autónoma de Madrid.

La propuesta es abrir un debate para decidir el tipo de fuerza que se requiere para el nuevo escenario de seguridad y emprender, de manera global y ordenada, el diseño de unas FF.AA. cuya naturaleza, marco jurídico y capacidades se correspondan con las amenazas que enfrentan diariamente.

## **Introducción**

Desde la caída del muro de Berlín no se ha dejado de analizar el nuevo escenario de seguridad y su característica complejidad. De acuerdo con este escenario, también hay un acuerdo generalizado en la necesidad de disponer de fuerzas de seguridad capaces de responder a dichas amenazas, como el crimen organizado. Para este reto, las FF.AA. están siendo empleadas para apoyar la lucha contra esta amenaza lo que necesariamente exige llevar a cabo un proceso de transformación, ya que estas no fueron creadas, ni configuradas para dicha misión.

El principal problema es que todavía no se ha concretado ni diseñado, de manera integral, este cambio, ni su alcance, ni desde el punto de vista normativo y jurídico, ni operativo, ni en definitiva estructural. Esto explica que la mayoría de las FF.AA. en América Latina lleve años participando en esta misión mediante la improvisación y soluciones parciales. Es preciso tener presente que la principal misión de las FF.AA. es la defensa de la soberanía nacional ante un estado enemigo, aunque en realidad sus esfuerzos diarios se focalizan en multitud de misiones secundarias (Resdal, 2018), entre las que se encuentra el crimen organizado, bajo el concepto de fuerzas polivalentes o multimisión.

La pregunta es cómo afecta a las FF.AA., a su identidad, a su profesionalización y a su eficacia tener que atender a un número tan elevado de tareas y de naturaleza tan dispar. Todo ello sin olvidar que su naturaleza, su marco jurídico y sus capacidades corresponden a fuerzas dedicadas a la seguridad exterior. ¿Qué tipo de institución resulta al final? Unas FF.AA. dedicadas a tareas que no le son propias y que para las que no están preparadas, ¿pueden realizarlas eficazmente?, y al mismo tiempo, en la medida en que están dedicando sus esfuerzos y capacidades a estas tareas secundarias, ¿pueden responder a su cometido principal de la manera más óptima? Para lograr mayor eficacia, comienzan a crearse brigadas multipropósito

especializadas en desastres naturales, en criminalidad organizada... Bajo esta tendencia, las FF.AA. estarían integradas por unidades dedicadas a tareas dispares y no propiamente militares, ¿qué tipo de institución finalmente resulta?

Es preciso abrir un debate público en torno a numerosas cuestiones que pongan de manifiesto la falta de capacitación y capacidades de las FF.AA. para participar en el combate contra el crimen organizado. A lo que se suma la falta de regulación para las FF.AA. en el desempeño de esta tarea, la protección para estas y para las/los ciudadanos ante la actuación de estas fuerzas.

Conviene hacer un análisis detenido sobre el concepto de polivalencia que se está manejando en la región, para justificar todas las misiones que desempeñan las FF.AA., sus ventajas, limitaciones e implicaciones. La hipótesis de partida en este trabajo es que esta concepción no resuelve todos los problemas, inconvenientes y contradicciones que significa emplear las FF.AA. para enfrentar el crimen organizado. Máxime cuando hay que sumar otras muchas misiones no propiamente militares, tal y como se están desempeñando hoy día por las instituciones armadas.

En principio, la opción de asignar a las FF.AA. múltiples misiones y que estas las lleven a cabo, por ser fuerzas disciplinadas y con espíritu de entrega, no necesariamente las convierte en una fuerza eficiente y eficaz, aunque realicen los mayores y mejores esfuerzos para lograrlo. La polivalencia no consiste en asignar múltiples misiones, sino además crear FF.AA. adecuadas para poder desempeñarlas, mediante la transformación de su doctrina, formación, equipamiento y entrenamiento.

Estas nuevas misiones conducen a las FF.AA. hacia el desempeño de funciones policiales. De hecho, en el escenario del crimen organizado trabajan en el mismo espacio que la policía. Sin embargo, la necesaria coordinación que contribuiría a la complementación entre las dos fuerzas para lograr una actuación más eficaz no se da. No hay una actuación conjunta diseñada, planificada y normativizada que prevea la actuación de las dos fuerzas, aunque en principio las FF.AA. y la policía han de trabajar juntos en el área gris.

Ha quedado obsoleta la discusión si las FF.AA. deben restringir su actuación al ámbito exterior y no intervenir en el ámbito interno. Los hechos consumados han restado validez a dicho debate. La tendencia general de los gobiernos, en toda la región, ha sido asignar numerosas misiones a las FF.AA. en seguridad interior. Cada vez parece más difícil restringir su actuación a su misión principal. Ante esta realidad es preciso y urgente diseñar, regular y ordenar la labor que ya llevan realizando, desde hace tiempo, considerando las implicaciones que puede tener esta situación para las mismas FF.AA., para los derechos ciudadanos y para el propio marco democrático.

## **1. Un mundo desordenado, bajo una etapa de transición global**

Son muchos los términos que pretenden explicar el actual poliédrico e imprevisible escenario de inseguridad (Kaldor, 2006; Buzan, 1997; Lind, Schmitt, y Wilson, 2001; Bobbitt, 2009), donde han proliferado las llamadas nuevas amenazas, entre las que se encuentra el crimen organizado. Concretamente, el concepto adoptado por Naciones Unidas ha sido el de Seguridad Humana, basado en una visión multidimensional (Naciones Unidas, 2012).

La complejidad del actual escenario de seguridad radica en varios aspectos. No se trata únicamente de realizar el esfuerzo de adaptarse a nuevas amenazas, que además por su naturaleza presentan una complejidad añadida, sino que, además, esta situación de transición exige seguir atendiendo las tradicionales (Pulido y Sanso-Rubert, 2014 y Keister, 2014). Esto significa que mientras existan Estados soberanos, siempre cabe la posibilidad de guerra entre ellos, por remota que parezca, de ahí que sean necesarias las FF.AA. Y al mismo tiempo, continúa siendo necesario garantizar la convivencia social cotidiana, de acuerdo con la ley, en cada Estado-nación, de ahí que no se pueda tampoco prescindir de la policía. Aunque además existan nuevos escenarios de inseguridad.

Actualmente no hay ningún país del mundo que no se encuentre afectado por este contexto de inseguridad de transición global. Y en consecuencia no hay ningún gobierno que no esté planteándose cuál es la mejor manera de enfrentarse a las amenazas que contempla dicha situación (Feliú, 2014). América Latina no es una excepción. Muy al contrario, es una región que vive con particular intensidad el azote de las nuevas amenazas, tanto que es una prioridad para

los gobiernos, como para los ciudadanos. Desde hace más de una década América Latina es la región más violenta del mundo (Global Study on Homicide, 2013).

Esta convivencia de nuevas y viejas amenazas es la que genera la discusión entre los especialistas sobre quién debe ser el sujeto de protección. De hecho, hay dos corrientes claramente contrapuestas, tanto que mientras que una defendería los presupuestos básicos de una visión estado céntrica y la solución militar como la única posible, la otra plantea un concepto de seguridad y de soluciones multidimensionales, que supera esta visión tradicional (Laborie, 2011 y Bartolomé, 2013).

Si adoptamos las corrientes más críticas con respecto a visiones más tradicionales, los cambios enumerados más arriba obligarían a focalizar la seguridad sobre las personas y no sobre los Estados. Como consecuencia, no solo el concepto de seguridad adquiere necesariamente una dimensión multidimensional, sino que además resta importancia a los Estados y se diluye la diferenciación entre seguridad interior y exterior (García Sánchez, 2010).

Desde este punto de vista, ciertamente la seguridad no se garantiza con una solución militar. De hecho, de acuerdo con todas las implicaciones que se derivan de esta nueva situación de seguridad, podrían llegar a justificar la sustitución de las FF.AA. por otras fuerzas, puesto que aquellas fueron creadas para una situación de inseguridad muy diferente. En otras palabras, siendo consecuentes con esta visión, podría deducirse que las FF.AA. y la policía habrían quedado obsoletas y cabría sustituirlas por otras fuerzas o proceder a una reforma de tal magnitud que, aunque conservaran el nombre, nada tendrían que ver con su diseño original, ya que sus misiones deberían ser radicalmente diferentes.

Sin embargo, como se pretenderá poner de manifiesto, la cuestión es que en este complejo mundo en transición no es posible prescindir de ninguna de las fuerzas existentes, ni de las FF.AA., ni de la policía, pues se mantienen vigentes las amenazas para las que estas fueron diseñadas. Con ello, es posible afirmar que los términos del debate expuesto no se corresponden con la realidad, ni con la diferente naturaleza de las amenazas existentes, ya que el actual no es un mundo radicalmente nuevo, ni, al contrario, sin cambio

alguno, sino que conviven cambios y permanencias. Por este motivo las fuerzas ya existentes deben permanecer, la pregunta es si son idóneas también para atender las nuevas amenazas (Alda, 2013).

El reto es la aparición de un tercer escenario de inseguridad donde la frontera entre seguridad exterior e interior se desdibuja. En este entorno se localizan las llamadas nuevas amenazas de carácter transnacional, que han desbordado a buena parte de los gobiernos de la región. Este tipo de criminalidad ha sido catalogado también como nueva amenaza y enmarcada, por sus características, dentro del llamado Grey Area Phenomena (GAP), definido como un entorno de seguridad que amenaza la estabilidad de la soberanía de los países, por actores no estatales que, como en el caso de la criminalidad organizada, persiguen objetivos de carácter económico (Makarenko, 2005). Ante estas amenazas, ni las FF.AA., ni la policía, por sí mismas, reúnen todos los requisitos idóneos y necesarios para combatirlas.

No obstante, la opción de los Estados, a nivel internacional, ha sido emplear las fuerzas de las que disponen y no crear otras nuevas. Esto explica que la tendencia internacional sea implicar a las FF.AA. de manera progresiva en este espacio, mediante un proceso de adaptación basado en la polivalencia. Esto explica la calificación de estas fuerzas como multipropósito, multimisión o multitareas (Alda, 2016).

Este concepto se ha aplicado en el nivel operativo ante el tipo de guerra asimétrica predominante, frente a actores no estatales, pero también en el desempeño de otras misiones. El ejemplo europeo es evidente, las FF.AA. no solo han llevado a cabo un proceso de transformación en el escenario de guerra militar, sino que han ido implicándose cada vez más en el combate contra el crimen organizado y el terrorismo internacional, y la perspectiva es que dicha implicación vaya a más (JEMAD, 2017). Además, sin olvidar otras misiones relacionadas con la protección del medio ambiente o la ayuda ante catástrofes. Para ello se está realizando un importante esfuerzo humano y material con el fin de ir construyendo este proceso de transformación tanto a nivel teórico, como práctico.

No obstante, la pregunta que aún no han respondido ni los gobiernos ni las FF.AA. europeas es hacia dónde evoluciona este

proceso de transformación, caracterizado por ir asumiendo misiones cada vez más diferentes de las tradicionales y que, en el caso del crimen organizado y del terrorismo internacional, se adentran en el ámbito policial. El proceso está abierto pero no está determinado el nivel de implicación en estas misiones, ni hacia cuál será la configuración de las FF.AA. en esta trayectoria.

## **2. Las FF.AA. latinoamericanas en este nuevo escenario**

Las preocupaciones son muy comunes al resto de las FF.AA. de otras partes del mundo, pero las características de estas fuerzas y su proceso de evolución son diferentes. La principal diferencia es que las FF.AA. latinoamericanas, tradicionalmente, han tenido más presencia en el territorio nacional, desempeñando un mayor número de misiones de carácter no estrictamente militar, como las de desarrollo nacional (Alda, 2018). Bajo este perfil se ha sumado la participación en la lucha contra el crimen organizado e incluso en la seguridad ciudadana, en un buen número de repúblicas de la región.

Hay más diferencias, mientras que en el ámbito de los conflictos intraestatales es considerada la más violenta del mundo, en relación con los conflictos interestatales es reconocida como una región de paz.

Por este motivo, si, como en el resto del planeta, las posibilidades de una guerra con otro país son cada vez más remotas, en el caso de la región latinoamericana esta posibilidad es aún mayor, gracias a esta cultura de paz vecinal. Un factor que, sin embargo, no ha sido suficiente para que los Estados latinoamericanos, salvo Costa Rica y Panamá, hayan renunciado a sus ejércitos. De hecho, hay una cultura soberanista de extraordinario peso en la región (Chabat, 2010) que impide, por el momento, pensar en formas de organización, social, política o económica de acuerdo con una concepción supranacional. Dicha concepción nacional justifica por sí misma la existencia de ejércitos, ya que lleva consigo la posibilidad de que su integridad sea violada por otro. La existencia de los ejércitos es consustancial a la de los Estados soberanos y mientras persistan está justificada su existencia.

La contradicción tiene lugar cuando, pese a la voluntad por mantener la existencia de las FF.AA., al mismo tiempo se considera que, ante la falta de un supuesto enemigo, pueden ser empleadas en otros cometidos. Máxime cuando la inseguridad intraestatal se

convierte en prioritaria, como durante toda la década pasada, ante el aumento de la criminalidad y de la violencia. Así lo ponen de manifiesto las encuestas del Latinobarómetro, donde de manera sostenida (Lagos y Dammert, 2012) la inseguridad es el principal problema para los ciudadanos latinoamericanos y en consecuencia son quienes tienen mayor percepción de inseguridad (LAPOP, 2014). En este contexto, la presión de la ciudadanía sobre sus respectivos gobiernos por soluciones rápidas convierte el recurso de las FF.AA. en una tentación absoluta para candidatos electorales y gobernantes. La idea es obtener la máxima “rentabilidad” de una fuerza disciplinada, organizada y con recursos humanos y materiales, que está acuartelada preparándose frente a un enemigo que no aparece ni se le espera, según la percepción generalizada de la ciudadanía.

Sin embargo, conviene insistir en que el hecho de disponer de fuerzas con recursos, equipamiento y potencial combativo no significa que puedan ser adecuadas para todas las amenazas existentes.

### **3. Ejércitos polivalentes o multimisión y sus limitaciones**

La tendencia general en todo el mundo de configurar ejércitos polivalentes, realmente en América Latina se ha implantado desde hace tiempo. Desde la Guerra Fría, las FF.AA. se han dedicado a la participación en el desarrollo nacional, ayuda ante desastres nacionales... más su misión principal. Si bien en este momento a estas se están agregando otras nuevas como la lucha contra el crimen organizado o tareas más elementalmente policiales, como el patrullaje en ciudades, como en México, Centroamérica, Venezuela, Bolivia, Ecuador o Brasil. Junto a ellas, la contribución a la protección del medio ambiente es otra nueva preocupación encargada a las FF.AA. El caso brasileño es un ejemplo evidente, entre otros.

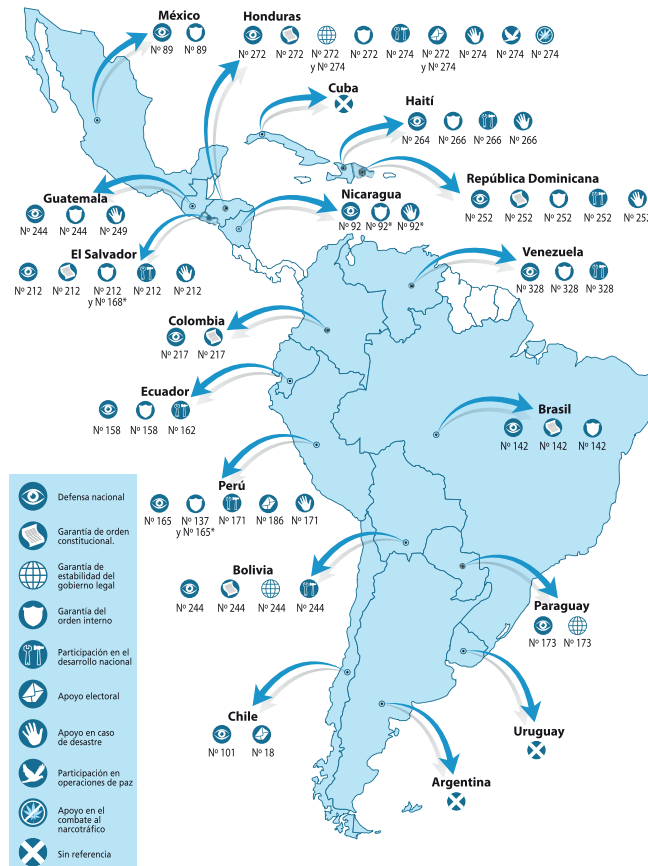
Por lo que respecta a la ayuda ante desastres naturales, en realidad las FF.AA. siempre han estado presentes, si bien ahora de manera más institucionalizada, a través de brigadas particulares, como es el caso de la brigada multipropósito en el Perú o el caso chileno donde esta tarea se ha asociado muy particularmente a las FF.AA., aunque igualmente es una tendencia en toda la región.

Buena parte de esta situación se explica por la incapacidad de los Estados por controlar todo el territorio nacional bajo el imperio de la

ley (Alda, 2017). Un problema que afecta no solo a la seguridad, sino al desarrollo y a la gobernabilidad, lo que impulsa a los gobiernos a recurrir también a la institución armada para llevar a cabo funciones de muy distinta índole, que las instituciones civiles no son capaces de atender, ya sean de carácter sanitario, educacional, infraestructura, atención social, etc., pues estas llegan donde el resto de las instituciones estatales no son capaces de hacerlo y en esas circunstancias han de desempeñar numerosas tareas.

Atendiendo a las disposiciones constitucionales se puede apreciar la diversidad de misiones realizadas (Sanso-Rubert y Fernández, 2010), como muestra el siguiente mapa:

Mapa 1. Misiones de las FF.AA., de acuerdo a los textos constitucionales.



Fuente: Atlas de Defensa, 2016. (Argentina y Uruguay no tienen referencias).

La leyenda del mapa 1 ilustra el número de misiones, sin embargo, no refleja realmente todas las tareas acumuladas. Bajo el marco constitucional se han ido sumando numerosos cometidos, mediante legislación ordinaria, en el espacio de la seguridad interior.

Los ámbitos de intervención son muy diversos y, desde hace unos años, bajo el paraguas del concepto de seguridad multidimensional y de los ejércitos no han parado de aumentar el número de misiones. Esto ha sido posible por una estrecha interpretación de este concepto de seguridad y una interpretación muy laxa de los ejércitos multimisión. Respecto al primero, la asociación de la seguridad a lo militar ha dado lugar a que la mayoría de los ámbitos que engloba este concepto se asignen a las FF.AA., dejando al margen a las instituciones civiles. Si a ello le sumamos la adopción del concepto multimisión, se redondea la idea de que las FF.AA. pueden dedicarse a múltiples funciones, de muy diferente naturaleza.

Sin duda esta es una interpretación estrecha del concepto de seguridad multidimensional y demasiado amplia de la polivalencia de la fuerza militar. En primer lugar, porque la seguridad multidimensional no se restringe al ámbito militar, sino que igualmente implica al civil, en realidad al Estado en su conjunto, con todas sus agencias, sean civiles o militares, dependiendo del cometido a realizar. En segundo lugar, porque el concepto de polivalencia no significa necesariamente la asunción de tareas no militares, sino precisamente que las tareas de carácter propiamente militar se desempeñen mediante fuerzas versátiles y polivalentes. Con ello el carácter multipropósito de los ejércitos quedaría restringido a una cuestión estrictamente táctica y operativa para enfrentar los nuevos conflictos, no para realizar multitud de tareas no solo militares sino también policiales, medioambientales, de desarrollo..., tal y como se practica en la región. Dentro de este perfil de FF.AA. multimisión, cabe diferenciar la particular dedicación de algunas de ellas a determinados ámbitos, como las bolivianas o venezolanas cuya actividad es particularmente activa en el diseño y ejecución de políticas sociales y de desarrollo, e incluso iniciativas productivas (ALDA, 2008 a). En el caso centroamericano y mexicano, cabría destacar su particular dedicación a las tareas policiales, y en Colombia y Perú se han volcado durante mucho tiempo a combatir a la guerrilla, al terrorismo y al narcotráfico, pero sin desatender otras muchas tareas.

#### 4. La participación en el combate al crimen organizado

Atendiendo a la legislación mencionada, a partir de la interpretación del marco constitucional, la lista de tareas hace más evidente esta amplia multifuncionalidad. La siguiente tabla, aunque no están referenciados todos los países, es un ejemplo representativo de la tendencia general de la región.

Tabla1

**Misiones en materia de seguridad pública: definición y naturaleza de los roles**

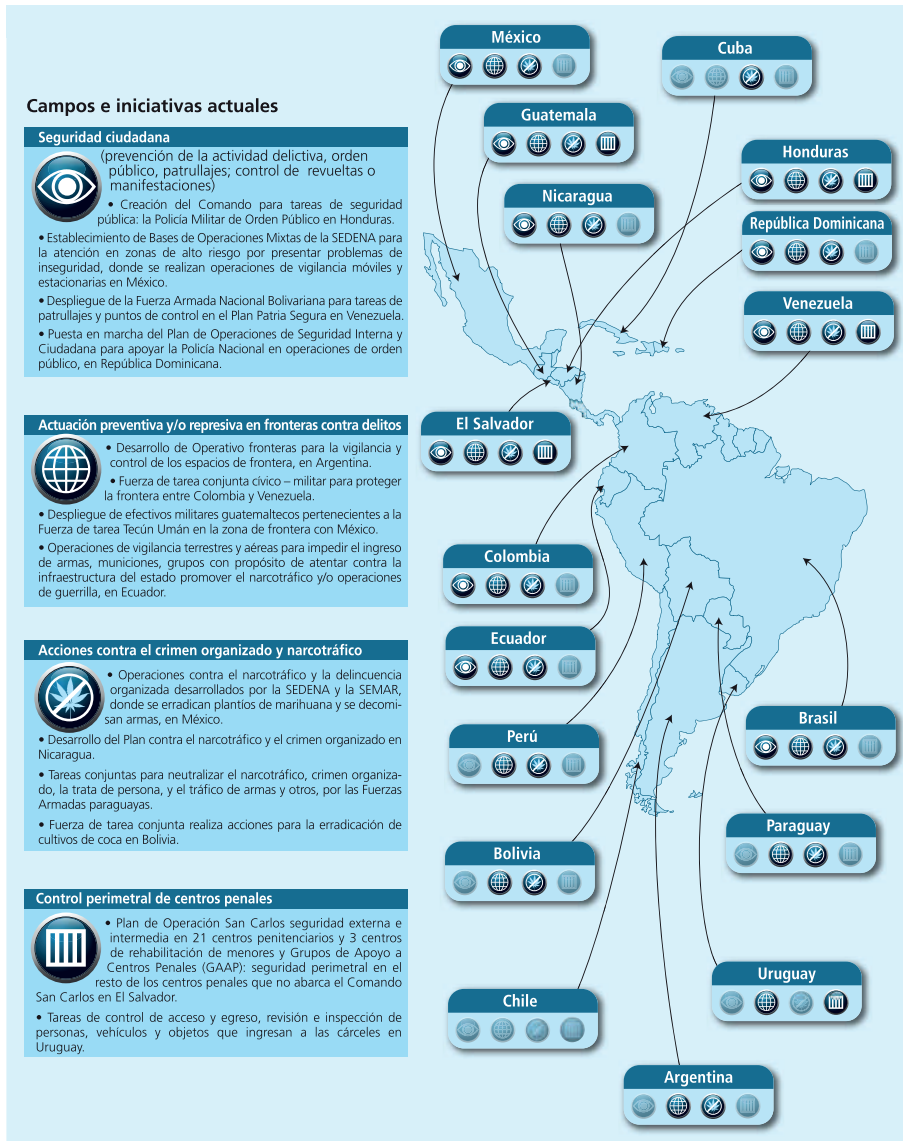
	ARGENTINA	BRASIL	CHILE	COLOMBIA	ECUADOR	EL SALVADOR	GUATEMALA	MÉXICO	NICARAGUA
Mantenimiento de orden público									
Protección de infraestructura estratégica de la nación.									
Control de fronteras.									
Lucha contra el tráfico de personas.									
Lucha contra el narcotráfico.									
Lucha contra la extracción ilícita de yacimientos mineros.									
Contrabando y tráfico de armas, municiones y explosivos.									
Secuestro.									
Extorsión.									
Protección de líderes sociales.									

Fuente: Resdal, 2018

En relación al crimen organizado, como se puede observar en esta tabla y en el mapa siguiente, salvo contadas excepciones, todas las FF.AA., en mayor o menor medida, estarían participando en el combate de numerosos tráficos ilícitos gestionados por el crimen organizado, drogas, personas, minería o tala. Aunque este delito no esté referenciado en la tabla es otra de las tareas de las FF.AA. peruanas o colombianas. Así mismo, la vigilancia de fronteras es otra de las misiones en las que están implicadas también las FF.AA., y relacionada con el crimen organizado transnacional. El único caso de la región donde las FF.AA. no están implicadas en la seguridad interior es Chile, aunque esta afirmación sería matizable, pues hay

toda una tendencia presente en la que progresivamente las FF.AA. se van implicando en el apoyo contra el crimen organizado, como es el caso de la Marina (Troncoso, 2018).

Mapa 2. Misiones de las fuerzas armadas en seguridad interior y ciudadana



Fuente: Resdal, 2016

Ni las diferencias ideológicas planteadas en otros ámbitos, como el político, económico o social existentes entre los diferentes gobiernos de la región, operan para este caso. Los países que se alinearon bajo el liderazgo de Hugo Chávez desde inicios de la década de 2000 optaron y continúan haciéndolo por las mismas políticas que otros gobiernos de orientación ideológica muy diferente e incluso opuesta. La militarización de la lucha contra el narcotráfico de estos países, distinguidos por un exacerbado antiimperialismo, obliga a cuestionar el supuesto, todavía vigente, de la influencia y responsabilidad norteamericana de esta militarización (Tokatitlán, Sain y Montenegro, 2018). Conviene insistir en que todos los países de la región han adoptado este patrón, aun cuando han roto relaciones con el vecino del norte o cuando no haciéndolo su ideología fuera o es más o menos antiimperialista.

En Centroamérica, las FF.AA. juegan un papel determinante, y en México se lleva a cabo, desde 2006, la guerra contra el narcotráfico, además de tareas relacionadas con la seguridad ciudadana como los patrullajes, junto a la policía. En la región andina, también desde hace años, las FF.AA. tienen como misión la lucha contra el narcotráfico y más recientemente también se han incorporado a la tarea de la seguridad ciudadana, realizando patrullajes con la policía. En el Ecuador desempeñan estas tareas desde 2010. En Venezuela, el gobierno de Nicolás Maduro ha dado continuidad a la militarización de la seguridad, llevada a cabo por su antecesor, Hugo Chávez, mediante el “Plan Patria Segura”. También en Bolivia, los militares, además de estar dedicados a la lucha contra el narcotráfico, se han incorporado, junto con la policía, al patrullaje en las principales ciudades del país. En el caso del Perú, los militares también participan en la lucha contra el narcotráfico, si bien hasta el momento, y a diferencia de sus países vecinos, no desempeñan tareas relacionadas con la seguridad ciudadana, aunque hay una gran presión política y popular para que así se haga (Alda, 2013).

Las FF.AA. brasileñas también han combatido la inseguridad y el narcotráfico, pese a los esfuerzos por utilizarlas de manera excepcional en la década pasada. No obstante, recurrentemente se apela a ellas. Particularmente llamativa fue la decisión del presidente Michel Temer, el pasado mes de febrero, cuando entregó Río de Janeiro a las Fuerzas Armadas. Si bien el Ejército ya había actuado anteriormente en esta ciudad, en esta ocasión se cedía a los militares

todas las competencias de seguridad del Estado, por primera vez, desde la instauración de la democracia en 1988. Hasta ese momento, la seguridad de Río se hallaba en manos de unas fuerzas estatales superadas ante la dramática espiral de violencia que se cernía sobre la metrópoli (700 muertes en 2017, un 28 % más que el año anterior) (Alda y Martín, 2018).

Particularmente interesante resultan los cambios que se están operando en el Cono Sur. En este caso, Argentina y Uruguay, junto a Chile, se contemplaban como la excepción. En estos países, el marco legal, a partir de la transición democrática, había asegurado una nítida separación entre ambos espacios de seguridad, asignando a las FF.AA. la defensa del territorio nacional ante una agresión externa de otro actor estatal. La actuación de estas se volcó en misiones internacionales de paz, muy particularmente las uruguayas. Sin embargo, la intención en Argentina y Uruguay de implicar a los militares en el combate contra el narcotráfico pone de manifiesto la irreversible tendencia regional (Alda, 2018b). El apoyo de las FF.AA. en las fronteras para el control del narcotráfico marca la reorientación definitiva de las instituciones militares argentina y uruguaya hacia misiones subsidiarias, como son el desarrollo nacional, el apoyo en desastres naturales y la protección civil y del medio ambiente. Las Instituciones Armadas chilenas también realizan estas últimas misiones, pero no las relacionadas con seguridad.

No deja de ser llamativo el caso uruguayo. Algunos síntomas de cambio se apreciaron en la designación a las FF.AA. de la custodia de los cultivos de marihuana, legalizados por el Estado, aunque ya habría un proceso previo (Rodríguez, 2017). Este año se ha aprobado una ley para desplegar a las FF.AA. en la frontera con el fin de contribuir a la lucha contra “amenazas transnacionales”, con la particularidad de asignar al Ejército la capacidad de detener a alguien en caso de “delito flagrante”<sup>2</sup>. Es esta una competencia que hasta ahora no habían tenido las FF.AA., pues ha sido exclusivamente policial.

En este sentido, cabe destacar la similitud que presentan las políticas de seguridad en toda la región. En Centroamérica, los Andes

---

<sup>2</sup><http://ecos.la/LA/9/actualidad/2018/11/02/28057/gobierno-despliega-personal-militar-para-vigilancia-en-fronteras/>. La frontera se considera una franja de 20 km, sin incluir centros urbanos. Junto a esta misión cabe destacar la custodia que las FF.AA. también realizan a los cultivos de marihuana que produce el Estado.

y Brasil todos los gobiernos han recurrido a las FF.AA. para combatir el narcotráfico y/o proteger al ciudadano, por mencionar solo algunas de las tareas asignadas. Ahora menos, también se ha incorporado el Cono Sur, contando con la tendencia ya presente incluso en Chile.

## **5. Las limitaciones de las FF.AA. y la policía para el combate de nuevas amenazas**

El recurso hacia todas las fuerzas disponibles, policía y FF.AA., para combatir el crimen organizado no garantiza la solución al problema. No solo porque las políticas de carácter represivo no resuelven la criminalidad organizada (Global Commission on Drug Policy, 2011), sino porque no cualquier fuerza, por el hecho de serlo, es adecuada para la represión de cualquier amenaza. Estas organizaciones criminales están poderosamente armadas, pero no constituyen un ejército, si bien por el mismo motivo no pueden ser definidos como criminales comunes. Tampoco pese a los niveles de violencia y al número de víctimas alcanzado, según qué países, no puede hablarse de una guerra civil, ni por supuesto de una situación de normalidad. En definitiva, no es una situación ni de paz ni de guerra, sino que se trata de lo que se ha dado en llamar, una zona gris (“grey area”).

Para la represión de este tipo de criminalidad es fundamental labores de prevención, investigación y persecución que, sin embargo, las FF.AA. por estructura, formación y marco jurídico están limitadas para llevar a cabo. Estas están entrenadas y organizadas para destruir al enemigo. Por este motivo están preparadas y equipadas para hacer uso de la fuerza extrema. En contraste, la misión de la policía está basada en la protección de los derechos de la ciudadanía, la garantía de la vigencia de un ambiente de seguridad ciudadana y el cumplimiento de la ley por todos los integrantes de la sociedad, por lo que su principal instrumento no es la fuerza, sino su capacidad de mediar y negociar ante posibles conflictos.

Todo ello repercute directamente en el tipo de relaciones que mantiene una institución y otra con la sociedad, mientras las FF.AA. deben permanecer acuarteladas, en tanto se encuentran al margen de la sociedad, para la policía su medio es precisamente el social, conocer y tratar con la población civil. Todas estas diferencias proporcionan un marco y una capacidad de actuación legal también

completamente diferentes, pues en un caso se trata de derribar a un enemigo del Estado y en el otro, de prevenir, o en último caso, detener a un delincuente.

El apoyo de las FF.AA. al combate del crimen organizado en la región se adopta como una medida provisional, ante la incapacidad de los cuerpos policiales, insuficientemente formados y entrenados, desmotivados y con altas cotas de corrupción. Sin embargo, dado los años que se lleva desempeñando esta función y los fracasos o resultados limitados en las reformas policiales, hacen pensar que dicha medida deje de ser provisional para constituirse como una misión militar compartida con la policía. Ciertamente, los gobiernos siguen repitiendo que la dedicación a esta misión es temporal, hasta que pueda asumirla íntegramente la policía. Los hechos y la evolución demuestran un avance inverso. La presencia de las FF.AA. en el área gris para luchar contra el crimen organizado requiere de la policía quien posee las competencias legales para llevar a cabo tareas de investigación y de detención. Un trabajo de coordinación esencial que, sin embargo, no está sistematizado, regulado y reglamentado. Así, a la falta de un plan de transformación de las FF.AA. es preciso sumar la falta de planificación y organización coordinada con la policía. Es preciso ordenar y regular el trabajo conjunto de ambas fuerzas, con el fin de conseguir su complementarización.

## **6. Propuesta en torno a la reorientación del debate sobre las FF.AA.**

Desde que las FF.AA. comienzan a participar en la lucha contra el crimen organizado hay numerosa bibliografía que ha ido analizando la tendencia general y cada caso nacional particular en la región (Sancho, 2015, Soprano, 2017, Alda, 2016, Revista Seguridad y Sociedad, 2012). Bajo las transiciones democráticas (Alda y Sepúlveda, 2008), las únicas excepciones en que las FF.AA. se han limitado a realizar su misión exterior han sido Argentina, Uruguay y Chile, excepcionalidad que como se ha comentado, ya no está vigente.

Con el inicio de este proceso se abre un debate entre los especialistas que defienden la estricta separación entre seguridad interior y exterior, y quienes han planteado que las nuevas amenazas

desdibujan ese campo y que, por tanto, las FF.AA. han de implicarse también (Diamint, 1999; Dammert y Bayle, 2007, VV.AA., 2013, Kruijt, 2012, Zúñiga, 2007).

Este debate, pese a su importancia, hoy se encuentra desfasado y no se ha renovado con más aportaciones. De acuerdo con la situación regional descrita, intentar regresar a una separación entre ambos espacios, por el momento, no es realista. Pese a la insistencia de la mayoría de los gobiernos en que estos nuevos roles son temporales, no parece que la situación vaya a revertirse. Los ciudadanos latinoamericanos no creen probable la guerra con otro Estado, de ahí que apoyen el desempeño de tareas no militares para las FF.AA. De hecho, tanto desde dentro como desde fuera del Ejército se considera que estas tareas justifican la continuidad de la institución y que además es menos costoso que transformar la institución o crear una nueva fuerza. Sin embargo, esta es un visión estrecha y cortoplacista.

Ante la situación actual es necesario abandonar el deber ser y analizar el actual proceso de incorporación de las FF.AA. a la lucha contra el crimen organizado, como ejércitos multitarea o multifunción, con el fin de resolver las limitaciones e implicaciones negativas que pueda tener dicho proceso.

El debate debe replantearse de acuerdo con la realidad actual partiendo de una contradicción central:

- Todas las misiones y tareas descritas, relacionadas con el desarrollo nacional, la seguridad interior, la contribución a la preservación del medio ambiente y frente a los desastres naturales, se llevan a cabo mediante unas FF.AA. cuya tarea principal es la defensa nacional, como así se contempla en las constituciones de la región.
- Dada esta situación, la tarea fundamental ha de ser diseñar, planificar y planear un proceso necesario de cambios que armonice la naturaleza de la institución con las misiones principales que lleva a cabo de manera coherente, global y sistemática.

En otras palabras, de acuerdo a la situación actual, este debate se justifica de acuerdo a los problemas que pueden significar que

las FF.AA., configuradas para la defensa exterior, lleven a cabo numerosas tareas de distinta naturaleza incluida su participación en la lucha contra el crimen organizado. Para ello se han incorporado cambios, pero no de manera integral y planificada, sino dando respuesta a la coyuntura e incorporándolos de manera agregada. Las limitaciones de los cambios plantean dudas sobre la eficacia de la actuación militar, sobre cómo afecta a la propia institución, a los ciudadanos y al propio marco democrático. La misma forma en que se han operado los cambios proporciona un futuro incierto a las FF.AA., en relación a su naturaleza, identidad y configuración. De acuerdo con estas dudas y a su discusión cabe plantearse como ejes del debate a desarrollar:

- Por lo que respecta a la institución, el recurso indiscriminado a los militares para tan numerosas y complejas misiones puede favorecer la desprofesionalización, generar problemas de identidad, desgastar equipos y medios, en funciones que no son principales e incluso generar problemas de carácter legal. Sin olvidar que las tareas policiales, desempeñadas por los militares, se realizan sin protección legal, puesto que este tipo de tareas no se ha previsto de acuerdo con la principal misión de las FF.AA. Sin olvidar tampoco los riesgos de corrupción, al encontrarse próximos a entornos organizados o controlados por el crimen organizado.
- Por lo que respecta a la ciudadanía, también carece de la protección de sus derechos ante la actuación de las FF.AA. en esta tarea. Las denuncias sobre la violación de derechos humanos por las FF.AA., al desempeñar tareas relacionadas con seguridad interior, indica no necesariamente una actuación perversa premeditada por parte de los militares, sino falta de formación y desconocimiento sobre la manera de actuar en un espacio y escenario que no se corresponde al propiamente militar, con reglas diferentes.
- En relación con el marco democrático, se encuentra la posibilidad de aumentar la autonomía corporativa y en consecuencia desequilibrar el liderazgo civil, que corresponde a cualquier democracia. En este sentido, con tono coloquial, pero extraordinariamente ilustrativo, el mismo general Cienfuegos, responsable de la Secretaría de la Defensa Nacional de México,

hasta el 1 de diciembre, recurrió a la película “Un día sin mexicanos” para expresar la dependencia de México respecto a los militares, al preguntarse qué ocurriría en el país si los militares fueran retirados de las calles y dejaran de asistir en la seguridad pública<sup>3</sup>. Ante esta “dependencia” y el riesgo de sobredimensionar el poder militar corporativo, es recomendable incorporar mecanismos de control, externos a la corporación, que permitan transparentar el desempeño de todas las tareas realizadas.

La iniciativa más próxima a dar respuesta a los retos pendientes ha sido la Ley de Seguridad Interior en México, finalmente anulada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). Dicha ley perseguía la protección legal de los militares en el desempeño de sus tareas policiales, cuestión de carácter positivo, pero a costa, en buena medida, de la integridad de los derechos ciudadanos y el marco democrático. La ley únicamente perseguía la protección legal de los militares, una cuestión legítima y necesaria, aunque no bajo los presupuestos de dicha ley. Pese a todo no hay que dejar de mencionar que esta es la única iniciativa que ha intentado regular un marco legal para la actuación de los militares en la realización de este tipo de tareas, pese a todas sus deficiencias (Alda, 2018b).

Sin embargo, aunque imprescindible, la regulación legal es solo un aspecto de un proceso mucho más complejo. Es preciso un debate más amplio que tiene implicaciones estratégicas, políticas y corporativas que son ineludibles. La incorporación de las FF.AA. a tareas policiales implica diseñar un tipo de fuerza necesariamente distinta a la tradicional. Se requiere un proceso de diferentes fases, donde es preciso adoptar decisiones políticas trascendentales:

- En primer lugar, acordar qué misiones deben realizar las Fuerzas Armadas, lo que debería conllevar la delimitación de sus misiones, ya que parece difícil lograr un cuerpo de seguridad dedicado a “todo”. Esta aspiración solo incide en un proceso de desprofesionalización, riesgo que, de hecho, existe en la actualidad.
- Una vez acordada tan trascendental cuestión, se iniciaría otra etapa centrada en el diseño y planificación del mismo proceso

<sup>3</sup>La película “Un día sin mexicanos”, [https://www.youtube.com/watch?v=nf\\_JSQ315y](https://www.youtube.com/watch?v=nf_JSQ315y), pone en evidencia que Estados Unidos quedaría paralizado si un día hubieran desaparecido los emigrantes mexicanos.

de transformación que garantice que la doctrina, la formación, el adiestramiento, los recursos y el equipamiento militar estén de acuerdo con el modelo de fuerzas decidido. El marco legal para regular la actuación, las competencias y la fiscalización de estas fuerzas es un proceso trascendental y paralelo al descrito.

No hay estudios particulares que, mediante casos reales concretos, estén constatando este proceso y sus implicaciones, ni desde la Academia, ni desde el interior de los ejércitos de la región<sup>4</sup>.

## **7. ¿Cuál es la magnitud del cambio que precisan las FF.AA.?**

La magnitud de este cambio dependerá de multitud de factores: políticos, disponibilidad de recursos económicos, presión ciudadana, intereses corporativos de la misma institución militar y de algunas civiles. Cuestiones que son ineludibles pero que no pueden opacar la importancia de las necesidades de seguridad.

No obstante, sea cual sea la decisión por adoptar, es necesario debatirla, decidir las prioridades estratégicas y, en consecuencia, diseñar una fuerza cuya naturaleza, marco jurídico y capacidades sean acordes con la misión y/o misiones asignadas. Para ello, tomadas las decisiones políticas oportunas será necesario llevar a cabo un diseño sobre el que se organice el cambio adoptado, ya sea adaptación, modernización o transformación. En cada caso nacional será diferente de acuerdo al nivel de cambios previos, operados en cada institución armada, el cambio variaría de país a país, en dimensión y forma. Pese a las diferencias nacionales parece difícil pensar que la lucha contra el crimen organizado no estaría entre estas misiones.

No obstante, ante cualquier decisión a adoptar, es preciso tener muy presente que las FF.AA. giran en torno a tres pilares, dependientes entre sí, una naturaleza concreta, acorde con la misión que desempeñan, un marco jurídico y regulatorio, y unas capacidades para que puedan realizar dicha misión. En la medida que cambie la misión, ha de modificarse la naturaleza de la fuerza y en consecuencia

---

<sup>4</sup>En este caso cabe hacer particular mención al Centro de Estudios Estratégicos del Perú (CEEEP), cuyo objetivo principal es llevar a cabo un balance sobre el proceso de transformación de su Ejército, para realizar aportaciones ante los retos actuales de seguridad.

los otros dos pilares. De lo contrario se reproducirían los mismos riesgos que en la actualidad.

Contemplando los factores mencionados, cabe distinguir tres grados de cambio:

**Adaptación**, consiste en adecuar las estructuras existentes para continuar cumpliendo las tareas previstas.

**Modernización**, es optimizar capacidades para cumplir en mejor forma las misiones dispuestas.

**Transformación**, consiste en desarrollar nuevas capacidades, para cumplir nuevas misiones o desempeñar nuevos roles en combate.

Hasta el momento, los cambios introducidos en la región se han circunscrito a la adaptación y no en todos los países. Para ello, se han ido realizando adaptaciones parciales y de manera agregada bajo una perspectiva limitada. Prueba de ello es que hoy día las FF.AA. poseen una naturaleza, ordenamiento jurídico y capacidades propias de una fuerza dedicada a la defensa exterior. La idea ha sido, bajo el supuesto erróneo de ser menos costoso y sencillo, emplearlas, con esa naturaleza, como una fuerza polivalente, sin contemplar las implicaciones de esta decisión.

Considerando las misiones desempeñadas, todo indica que es preciso una transformación, Jaime Covarrubias, en 2007, ya consideraba necesario iniciar ese proceso.

## **Conclusión**

El objeto de estas páginas ha sido llamar la atención acerca de una realidad cotidiana sobre la que aparentemente no se presta atención. A diario, las FF.AA. en América Latina están llevando a cabo misiones asignadas por los gobiernos de turno, que no les corresponden. Misiones que cada vez tienen más que ver con tareas de carácter policial, además de muchas otras. El problema se agrava cuando, como se ha insistido, la naturaleza, el marco jurídico y normativo y las capacidades militares no son las adecuadas para desempeñar las numerosas misiones secundarias que llevan a cabo. Entre ellas la participación en la lucha contra el crimen organizado. Esta no es

una cuestión anecdótica sino trascendental para las propias FF.AA., para la ciudadanía y para la propia consolidación democrática, de acuerdo a las implicaciones derivadas de esta situación, mantenida desde hace más de una década.

La dimensión de las decisiones que han de tomarse sin duda retrasa el momento de asumirlas, son complejas y afectan a numerosos intereses. La intención de este capítulo no es proponer ningún cambio en particular, sino poner de manifiesto la necesidad de decidir uno en particular y de acuerdo con el mismo diseñar de manera integral la fuerza militar precisa. Cumplida esta fase, se requiere además planificar la ejecución de esta fuerza. Para todo ello y para llevar a cabo este cambio se requiere asumirlo como una política de Estado, con el fin de lograr su realización, ya que exigiría, cuando menos entre el mediano y el largo plazo.

No obstante, aunque hay diferentes opciones de cambio, todas ellas exigen una transformación en profundidad. Si contemplamos las dos alternativas más extremas, serían:

- a. Que las FF.AA. volvieran a sus misiones originales y conservar así su naturaleza, y en consecuencia, su misión principal.
- b. Por el contrario, transformar radicalmente su naturaleza para convertirla en una fuerza dedicada a misiones secundarias y en particular a la lucha contra el crimen organizado.

Ante ambas alternativas, caben otras posibilidades intermedias. Los entusiastas de las fuerzas multimisión y la polivalencia, muy posiblemente encuentren compatible la misión de la defensa exterior y el combate al crimen organizado. Cabe advertir, no obstante, que la polivalencia tiene un límite y puede llegar a ser contraproducente si se abusa de esta visión. Pero si se entendiera compatible el desempeño de estas dos misiones, sería preciso diseñar una fuerza cuya naturaleza, normativa, regulación y capacidades fuera la adecuada para llevar a cabo ambas misiones. El desempeño, como en la actualidad, de ambas misiones, no significaría evitar los cambios. Muy al contrario, sería necesaria una transformación, pendiente en la actualidad, y que alcanzaría a la naturaleza, al marco jurídico y a las capacidades de la fuerza militar. En este diseño no podría olvidarse el

trabajo conjunto y coordinado con la policía. Sería necesario diseñar y regular una acción conjunta que es preciso planificar, ordenar y normativizar. Otra cuestión que se encuentra pendiente.

Hay otra opción posible, mediante la cual las FF.AA. conservarían su naturaleza y misión original y principal. Su dedicación sería exclusiva a la defensa exterior y abandonarían el área gris. La policía, a su vez, también se retiraría de este espacio de inseguridad y podría focalizar todos sus esfuerzos en la seguridad ciudadana. El espacio gris sería ocupado entonces por una fuerza intermedia, policías con estatuto militar, y especializada en la represión del crimen organizado. Una fuerza con desarrollo muy potente en inteligencia e investigación criminal y operativamente ligera, pero más pesada que la policía tradicional (Alda, 2014). Por su parte, el retorno de las FF.AA. y de la policía a sus espacios naturales, no evitaría llevar a cabo un proceso integral de modernización, en cada uno de los casos.

Sea cual sea la alternativa, es preciso abrir el debate para analizar las implicaciones y tomar conciencia sobre la necesidad de abordar esta cuestión. De esta forma se hará perentorio dar un paso más. Es preciso comenzar a reflexionar y debatir sobre el perfil de fuerzas que se precisan, cuáles son las prioridades estratégicas y, en consecuencia, transformar a las fuerzas armadas de acuerdo con estas. Tras ello se debe diseñar y planificar el proceso de transformación que se decida, desarrollando una doctrina, formación, entrenamiento y equipamiento acorde a las misiones que se vayan a realizar. De la misma manera, es necesario organizar la coordinación con la policía, quien realiza tareas de investigación y tiene reconocimiento legal para llevar a cabo una detención. Habrá entonces que proporcionar un marco normativo y regulatorio para dar protección legal a los militares en su actuación, así como a los ciudadanos. Sin olvidar formas de control y rendición de cuentas a las FF.AA. en el desempeño de las tareas asignadas.

Hay obstáculos por superar en la región como la consolidación democrática y la seguridad de ambos depende en buena parte de asumir este cambio, de ahí su importancia.

## Referencias bibliográficas

Alda, S. (2008). *La participación de las Fuerzas Armadas en los proyectos del populismo-nacionalista en América Latina*, DT N° 36/2008 - 30/07/2008, [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/DT36-2008](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/DT36-2008)

Alda, S. (2013). *La participación militar en el combate de la violencia criminal*. En Instituto Español de Estudios Estratégicos. Los desafíos de la seguridad en Iberoamérica. Madrid: Ministerio de Defensa.

Alda, S. (2014). *La adaptación de las fuerzas de seguridad ante la violencia y el crimen organizado en América Latina*. En Cooperación en Iberoamérica en materia de Defensa, Cuadernos de Estrategia, 171, [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/Cuaderno\\_Estrategia\\_171.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/Cuaderno_Estrategia_171.pdf),

Alda, S. (2016). *Las posibilidades de transformación de las fuerzas de seguridad en Colombia tras el postconflicto*. Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos. N° 7.

Alda, S. (2017). *Buen gobierno y cultura de la legalidad, componentes esenciales de las políticas de seguridad contra el crimen organizado*. En C. Sampo y V. Troncoso (comp.) *El crimen organizado en América Latina: manifestaciones, facilitadores y reacciones*. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.

Alda, S. y J. Martín (2018). *El pulso del crimen organizado a una potencia regional: Brasil*, Real Instituto Elcano, [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/ari58-2018-alda-martin-pulso-crimen-organizado-potencia-regional-brasil](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari58-2018-alda-martin-pulso-crimen-organizado-potencia-regional-brasil)

Alda, S. (2018). *Los desafíos de América Latina para proyectarse como actor regional en el ámbito de la seguridad internacional*. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, vol.13, n.1, pp.35-66- <http://dx.doi.org/10.18359/ries.2961>

Alda, S. (2018a). *Ley de seguridad interior en México*. Blog Real Instituto Elcano. <https://blog.realinstitutoelcano.org/la-ley-de-seguridad-interior-en-mexico/>

Alda, S. (2018b). *Los nuevos roles de las fuerzas armadas uruguayas y argentinas: la contribución a la lucha contra el narcotráfico, siguiendo la tendencia regional*. Análisis Real Instituto Elcano. [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/ari94-2018-alda-nuevos-roles-fuerzas-armadas-uruguayas-argentinas-lucha-contra-narcotrafico](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari94-2018-alda-nuevos-roles-fuerzas-armadas-uruguayas-argentinas-lucha-contra-narcotrafico)

Bartolomé, M. (2013). *Una visión de América Latina desde la perspectiva de la agenda internacional contemporánea*. Relaciones Internacionales, Nº 23. pp. 35-64. <http://www.relacionesinternacionales.info/ojs/article/view/427.html>

Bobbitt, P. (2009). *Terror and Consent: The Wars for the Twenty-first Century*.

Buzan, B. (1997). *Rethinking Security after the Cold War*. Cooperation and Conflict, 32(1), 5-28

Chabat, J. (2010). *El Estado y el crimen organizado transnacional, amenaza global, respuestas nacionales*, Istor. Revista de Historia Internacional, 11, Nº. 42, 2010, pp. 3-14

Dammert, L. y Bayle, J. (2007). *Militarización de la seguridad pública en América Latina*. Foreign Affairs en Español. Abril-Junio del siglo XXI: ¿tarea para las FF.AA. o la policía? Revista Estudios de Seguridad y Defensa Nº 6.

Feliú Bernárdez, L. (2014). *Las Fuerzas Armadas Españolas y su adaptación al cambio*, IEEE, 40/2014, [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2014/DIEEO40-2014\\_FF.AA.yAdaptacionCambio\\_LuisFeliu.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2014/DIEEO40-2014_FF.AA.yAdaptacionCambio_LuisFeliu.pdf)

García Covarrubias (2007). *Nuevas amenazas y transformación de la defensa: el caso de Latinoamérica, ¿por qué las FF.AA. deberían transformarse?*

García, I. (2010). *La primera revisión estratégica cuatrienal de la diplomacia y el desarrollo de los Estados Unidos de América: "Leading Through Civilian Power"*, Documento de análisis del IEEE 20/2010,

23/12/2010, [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_analisis/2010/DIEEEA202010LaQDDR\\_deEEUU.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2010/DIEEEA202010LaQDDR_deEEUU.pdf)

Global Commission on Drug Policy (2011). The War On Drugs, [http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2017/10/GCDPWaronDrugs\\_En.pdf](http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2017/10/GCDPWaronDrugs_En.pdf)[https://iugm.es/wp-content/uploads/2016/07/Transformacion\\_castellano.pdf](https://iugm.es/wp-content/uploads/2016/07/Transformacion_castellano.pdf)

JEMAD, Jefe del Estado Mayor de la Defensa, Concepto de empleo de las Fuerzas Armadas. <http://www.emad.mde.es/Galerias/home/files/170306-ceFF.AA.-DEFINITIVO.pdf>

Kaldor, M. (2006). *New and Old Wars: Organized Violence in the Global Era*. London: The Royal Society of Arts.

Keister, J. (2014). The Illusion of Chaos. Why Ungoverment Spaces Aren't Ungoverned And Why That Matters en *Policy Analysis*, Cato Institute, N° 766.

Kruijt, D. (2012). *Las fuerzas armadas en América Latina, antes y hoy*, *Ciencia Política*, 14

La seguridad humana en las Naciones Unidas, Fondo Fiduciario para las Naciones Unidas, NN.UU., 2012, [https://www.unocha.org/sites/dms/HSU/Outreach/12-41684\\_Spanish%20HUMAN%20SECURITY%20Brochure\\_web\\_December%2010.pdf](https://www.unocha.org/sites/dms/HSU/Outreach/12-41684_Spanish%20HUMAN%20SECURITY%20Brochure_web_December%2010.pdf)

Laborie, M. (2011). *La evolución del concepto de seguridad*, IEEE. [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_marco/2011/DIEEEM05-2011EvolucionConceptoSeguridad.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2011/DIEEEM05-2011EvolucionConceptoSeguridad.pdf).

Lagos, M. y Dammert, L. (2012). *La seguridad ciudadana. El principal problema en América Latina*, [http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD\\_La\\_seguridad\\_ciudadana.pdf](http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_La_seguridad_ciudadana.pdf)

LAPOP (2014). *Americas Barometer (2014)*, <https://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2014.php>

Lind, W., Schmitt, J. y Wilson, G. (2001). Fourth Generation Warfare: Another Look. *Marine Corps Gazette*, 78(12), 69-71.

Makarenko, T. (2005). *Terrorism and Transnational Crime. Tracing the*

crime Terror-Nexus in Southeast Asia, in Smith, P. (Ed.). *Terrorism and violence in South East Asia. Transnational Challenges it States and Regional Stability*. New York. pp. 169-187.

Pulido, J. y Sanso-Rubert, D. (2014). A Phenomenological Analysis of Terrorism and Organized Crime from a Comparative Criminological Perspective, en *Journal of Law and Criminal Justice*, vol. 2, nº 2, 2014, pp. 113-131.

Resdal (2016). Atlas de Defensa. <https://www.resdal.org/atlas-2016.html>

Resdal (2018). *Misiones principales y secundarias de los ejércitos: casos comparados latinoamericanos*, [https://www.resdal.org/assets/regional\\_final\\_esp.pdf](https://www.resdal.org/assets/regional_final_esp.pdf).

Revista Seguridad y Sociedad. (2012). *Fuerzas Armadas, crimen organizado y seguridad pública en México, Colombia y Centroamérica*, Año 1. Revista Nº 4.

Rodríguez Cuitiño, María del R. (2017). La lucha contra el crimen organizado y el terrorismo en Uruguay: un desafío a enfrentar. Centro de Altos Estudios Nacionales (CALEN). <http://www.seguridadinternacional.es/revista/?q=content/la-lucha-contr-el-crimen-organizado-y-el-terrorismo-en-uruguay-un-desaf%C3%ADo-enfrentar>

Sepúlveda, I. y Alda, S. (eds.) (2008). *La administración de la defensa en América Latina*, IUGM, Madrid, 2008. III VOLS. Madrid: Instituto Universitario General Gutierrez Mellado (IUGM)

Sancho, C. (2015). *Crimen organizado en América Latina en los primeros quince años del siglo XXI: ¿tarea para las FF.AA. o la policía?* Estudios de Seguridad y Defensa Nº 6. <http://esd.anepe.cl/wp-content/uploads/2016/01/ESD06ART07.pdf>.

Sanso-Rubert, D. y Fernández Rodríguez, J. (2010). *El recurso constitucional a las fuerzas armadas para el mantenimiento de la seguridad interior: el caso de Iberoamérica*, Boletín mexicano de Derecho Comparado, vol. 43 Nº.128

Sampo, C. y Troncoso, V. (2018). *Las respuestas de los estados frente al avance del crimen organizado y el uso de la violencia (2005-2015)*. En C. Sampo y V. Troncoso (comp.) *El crimen organizado en América Latina:*

manifestaciones, facilitadores y reacciones. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.

Soprano, G. (2014). *Las misiones subsidiarias de las Fuerzas Armadas argentinas en el siglo XXI*. VII Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata. [http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/54978/Documento\\_completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/54978/Documento_completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Tokatlian, J. G., Saín, M. y Montenegro, G. (2018). *De militares a policías. La guerra contra las drogas y la militarización de Argentina*, Capital Intelectual, Buenos Aires.

UNDOC, Global Study on Homicide, 2013, [https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/GSH2013/2014\\_GLOBAL\\_HOMICIDE\\_BOOK\\_web.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/GSH2013/2014_GLOBAL_HOMICIDE_BOOK_web.pdf)

UNDOC (2013). Global Study on Homicide. [https://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/2014\\_GLOBAL\\_HOMICIDE\\_BOOK\\_web.pdf](https://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/2014_GLOBAL_HOMICIDE_BOOK_web.pdf).

VV.AA. (2013). *¿A dónde vamos?* Análisis de políticas públicas de seguridad ciudadana en América Latina. Latin American Program, Woodrow Wilson Center.

Zúñiga, L. (2007). *¿Militares o Policía?* Serie Documentos Electrónicos, Programa Seguridad y Ciudadanía, Flacso, Chile. N° 3, junio 2007.

# **EL PAPEL DE LAS FUERZAS DE SEGURIDAD DE LOS ESTADOS UNIDOS PARA COMBATIR EL CRIMEN ORGANIZADO TRANSNACIONAL EN LAS AMÉRICAS**

---

## **THE ROLE OF U.S. SECURITY FORCES TO COMBAT TRANSNATIONAL ORGANIZED CRIME IN THE AMERICAS**

*Celina B. Realuyo<sup>1</sup>*

### **Resumen**

A medida que la delincuencia organizada transnacional representa cada vez más una amenaza a la seguridad nacional en todo el hemisferio occidental, los gobiernos están reexaminando los roles y responsabilidades de sus fuerzas de seguridad, tanto militares como policiales, para garantizar el bienestar, la seguridad, la prosperidad y la soberanía de sus países. Hay un debate importante en las Américas sobre el empleo apropiado de los militares para contrarrestar el crimen organizado transnacional donde las fuerzas policiales se han visto incompetentes, como en Brasil y México. En los Estados Unidos, hay una línea clara definida entre las fuerzas armadas y la policía que asigna solo un papel de apoyo a las fuerzas militares para combatir el crimen organizado transnacional y el tráfico de narcóticos. Las agencias de la fuerza pública en los EE. UU. tienen la iniciativa para combatir el tráfico de estupefacientes y colaboran estrechamente con todo el gobierno, incluyendo las fuerzas militares, para cumplir esta misión.

---

<sup>1</sup>Celina B. Realuyo is Professor of Practice at the William J. Perry Center for Hemispheric and Defense Studies at National Defense University, in Washington, DC. The views expressed in this chapter are those of the author and do not necessarily reflect the views of the William J. Perry Center for Hemispheric Defense Studies, National Defense University, or the Department of Defense./Profesora de Práctica en el William J. Perry Center for Hemispheric and Defense Studies de la National Defense University, en Washington, DC. Las opiniones expresadas en este capítulo son las de la autora y no reflejan necesariamente las del William J. Perry Center for Hemispheric Defense Studies, la National Defense University, ni del Departamento de Defensa.

**Palabras claves:** crimen organizado transnacional, narcotráfico, fuerzas militares de los EE. UU., cooperación interagencial

## Introducción

A medida que el crimen organizado transnacional representa cada vez más una amenaza a la seguridad nacional en todo el hemisferio occidental, los gobiernos de la región están reexaminando el papel y responsabilidades de sus fuerzas de seguridad, tanto militares como policiales, para garantizar el bienestar, la seguridad, la prosperidad y la soberanía de sus países. Hay un debate intenso en las Américas sobre el empleo apropiado de las fuerzas armadas para contrarrestar el crimen organizado transnacional donde las fuerzas policiales se han visto incompetentes, como en Brasil y México. En los Estados Unidos, hay una línea clara definida entre las fuerzas militares y la fuerza pública que asigna solo un papel de apoyo a las fuerzas militares para combatir el crimen organizado transnacional.

Este capítulo examinará la evolución de las amenazas del crimen organizado transnacional en las Américas. Luego describirá la estrategia de seguridad nacional de los EE. UU. dirigida a combatir el crimen organizado transnacional y las funciones y responsabilidades de sus diversas agencias encargadas de esta misión, incluyendo el Departamento de Defensa y las fuerzas militares norteamericanas, respecto a misiones que van desde la seguridad fronteriza hasta el narcotráfico. Dado que el narcotráfico representa la mayor amenaza para la región, este capítulo se centrará en los esfuerzos antinarcóticos de los EE. UU. en el hemisferio occidental que ilustran mejor la forma en que el Departamento de Defensa y las fuerzas militares apoyan a las agencias policíacas de los EE. UU. A medida que evolucionan las amenazas de la delincuencia organizada transnacional, debemos adaptar constantemente nuestras estrategias, políticas y operaciones para contrarrestar estos desafíos de seguridad para la región.

### 1. La amenaza evolutiva del crimen organizado transnacional a las Américas

De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo, las organizaciones criminales transnacionales (OCT) amenazan la seguridad y la prosperidad de los países en todo el hemisferio occidental a un costo estimado de 3.5 % del PIB para la región.

Desde el final de la Guerra Fría, las redes ilícitas, compuestas por terroristas, criminales y proliferadores, han capitalizado cada vez más la globalización para expandir sus agendas criminales. El Almirante Kurt Tidd, comandante del Comando Sur de los Estados Unidos, explicó ante el Congreso en abril de 2017 que "las redes de amenazas transregionales y transnacionales son ahora la principal amenaza para la seguridad y la estabilidad regional en América Latina. Estas redes operan sin restricciones de límites legales y geográficos, sin impedimentos morales e incentivados por enormes ganancias. Se aprovechan de las instituciones débiles y explotan la naturaleza interconectada de nuestros modernos sistemas financieros, de transporte y de comunicación y las estructuras organizacionales de nuestras fronteras". (Tidd, 2017).

Mientras que los grupos terroristas son impulsados por ideología política o religiosa, las organizaciones criminales transnacionales están motivadas para maximizar sus ganancias. Explotan las cadenas de suministro globales en los dominios terrestre, aéreo, marítimo y cibernético para mover bienes, personas, servicios, dinero y datos. Si bien el crimen no es un fenómeno nuevo, la magnitud, la velocidad, la riqueza y la violencia de las actividades ilícitas están empoderando a estas organizaciones que socavan la soberanía, la economía y la seguridad ciudadana en América Latina. Las redes criminales como los cárteles mexicanos, las pandillas centroamericanas y la mafia rusa no respetan el estado de derecho y desafían a la autoridad estatal.

En los últimos años, las OCT se han transformado de mafias criminales locales y especializadas en poderosas organizaciones criminales transnacionales y transregionales que han diversificado sus actividades en todo el mundo. Están involucradas en el tráfico ilícito de drogas, humanos, armas, contrabando y vida silvestre, lavado de dinero, delitos cibernéticos y corrupción. En muchos casos, los cárteles internacionales de la droga, las mafias y las pandillas están mejor armadas, financiadas y entrenadas que las fuerzas de seguridad del gobierno encargadas de enfrentarlos. Ante estas OCT poderosas y violentas, los gobiernos están tratando de cumplir su misión básica de brindar seguridad, promover la prosperidad, garantizar el estado de derecho y respetar y representar la voluntad política de su pueblo. Deben reevaluar y reorganizar los esfuerzos de sus fuerzas de seguridad para enfrentar mejor a

las OCT y promover la seguridad ciudadana. Los Estados Unidos han examinado permanentemente estas amenazas en evolución y desarrollado estrategias apropiadas para responder a ellas.

Estados Unidos es el mayor consumidor de drogas ilegales en el mundo, ya que representa más del 25 % de la demanda mundial con solo el 5 % de la población mundial (UNODC, 2018.). El narcotráfico sigue siendo la actividad ilícita más lucrativa del mundo y una fuerza desestabilizadora que financia a los terroristas y los grupos criminales. Durante décadas, la cocaína fue el narcótico preferido en los Estados Unidos, que engendró la llamada "guerra contra las drogas" contra los cárteles de la droga colombianos, representados en películas como "Clear and Present Danger" y, más recientemente, en la popular serie de Netflix "Narcos" sobre Pablo Escobar. El narcotráfico y la adicción no son nada nuevo, pero en la última década el tráfico de drogas en América del Norte ha evolucionado en términos de narcóticos, producción, distribución y consumo de drogas. El consumo de narcóticos en los Estados Unidos ha pasado de la cocaína a los opioides como la heroína y, cada vez más, de las drogas sintéticas, como las metanfetaminas y el fentanilo. Las organizaciones criminales transnacionales, particularmente las mexicanas, están capitalizando la mayor demanda de opioides en los Estados Unidos y están mejorando y diversificando sus ofertas de productos con el 93 % de la heroína que ingresa a ese país comprobando que es originaria de México.

México es una importante fuente y país de tránsito para la heroína, la metanfetamina y la marihuana destinadas al mercado americano. Colombia es el mayor productor mundial de cocaína y el mayor proveedor de cocaína disponible en los Estados Unidos. Si bien Bolivia y Perú también son importantes productores de cocaína, la droga de estos países generalmente se lleva de contrabando a otros países de América del Sur para el consumo interno o para su envío a Europa, Asia Oriental y otros países. Según las estimaciones del gobierno de los EE. UU., las drogas ilícitas que se originan en México ingresan a los EE. UU. directamente a través de la frontera suroeste, pero prácticamente toda la cocaína de Sudamérica es enviada a los EE. UU. a través de la "Zona de tránsito", un área de siete millones de millas cuadradas que abarca Centro América, México, el Océano Pacífico oriental, el Golfo de México y el Mar Caribe. La ruta terrestre o zona de tránsito se

canaliza hacia el norte a través de América Central hacia México, donde se divide en varias direcciones hasta la frontera suroeste de los Estados Unidos.

En los últimos años, la producción, el tráfico y la comercialización de varias sustancias ilícitas consumidas en los Estados Unidos han experimentado cambios significativos. Según los Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades, las muertes por sobredosis de heroína se triplicaron entre 2010 y 2015; esto se debió a un aumento en el suministro y la pureza de la heroína, principalmente de México, y porque los poderosos opioides sintéticos, en particular el fentanilo ilícito, a menudo se mezclan con la heroína sin el conocimiento del usuario. Los estados tienen una grave epidemia de opioides, un ejemplo es el promedio de 198 estadounidenses que han muerto diariamente debido a una sobredosis de drogas en 2017. Esto está afectando la salud pública y la seguridad, el bienestar social y económico del país. El 26 de octubre de 2017, el presidente Trump declaró a la crisis de opiáceos como una emergencia nacional de salud pública en virtud de la ley federal y ordenó a todas las agencias ejecutivas que utilizaran todas las medidas de emergencia apropiadas para combatir dicha crisis incluyendo los esfuerzos de interdicción, tratamiento y prevención. (Casa Blanca, 2017).

En su informe de la Estrategia Internacional para el Control de Estupefacientes de 2017, el Departamento de Estado informó que varios indicadores señalaban un aumento significativo en la producción y el tráfico de cocaína desde Colombia, con un cultivo de coca local de 39 % en 2014 y un 42 % en 2015, así como la cantidad de cocaína traficada fuera de Colombia ha alcanzado niveles récord. De acuerdo con estas tendencias reportadas en la producción y el tráfico de cocaína, los datos de los Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades indican que, después de caer bruscamente a mediados de la década pasada, las muertes por sobredosis relacionadas con la cocaína han aumentado gradualmente en los Estados Unidos. Estas tendencias cambiantes plantean desafíos para los esfuerzos antinarcóticos del gobierno de los EE. UU. en el hemisferio occidental y a nivel nacional, ya que se esfuerzan por responder a las condiciones cambiantes (GAO, 2017).

## **2. La estrategia de los Estados Unidos para combatir el crimen organizado transnacional**

Después de una evaluación exhaustiva en 2010, el gobierno de los Estados Unidos concluyó que el crimen organizado transnacional debería considerarse una amenaza a la seguridad nacional que requiere una estrategia de seguridad nacional distinta. Se determinó que las organizaciones criminales transnacionales son cada vez más capaces de penetrar y cooptar las estructuras estatales en algunos países. El crimen organizado transnacional amenaza los intereses económicos mundiales y los mercados internacionales al distorsionar los precios, la demanda y la oferta. Además, los grupos terroristas e insurgentes, como Al Qaeda y Hezbolá, dependen cada vez más de las OCT para obtener financiamiento y apoyo logístico, con implicaciones particularmente peligrosas para el movimiento potencial de operativos y armas de destrucción masiva.

En julio de 2011, la Casa Blanca emitió la Estrategia de los Estados Unidos para Combatir el Crimen Organizado Transnacional (CTOC) enfocando los esfuerzos del país para detectar, degradar, dismantelar y perseguir las redes delictivas transnacionales a través de la cooperación interinstitucional e internacional. La estrategia considera que el hemisferio occidental es un área donde el tráfico ilícito de drogas, personas y armas [por parte de las OCT] incentiva el aumento de la inestabilidad y amenaza la prosperidad de algunos estados centroamericanos.

La estrategia tiene cinco objetivos principales:

- a. Proteger a los estadounidenses y a nuestros socios, del daño, la violencia y la explotación de las redes criminales transnacionales.
- b. Ayudar a los países socios a fortalecer la gobernabilidad y la transparencia, romper el poder corruptor de las redes criminales transnacionales.
- c. Romper el poder económico de las redes criminales transnacionales y proteger los mercados estratégicos y el sistema financiero de los EE. UU. de la penetración y el abuso del crimen organizado transnacional.

- d. Derrotar a las redes criminales transnacionales que representan la mayor amenaza para la seguridad nacional al atacar sus infraestructuras, privarlas de sus medios habilitadores y prevenir la acción criminal de las actividades terroristas.
- e. Crear consenso internacional, cooperación multilateral y asociaciones público-privadas para derrotar a la delincuencia organizada transnacional. (Casa Blanca, 2011).

El 9 de febrero de 2017, la Casa Blanca emitió la Orden Presidencial Ejecutiva (E.O.) 13773 sobre la aplicación de la ley federal con respecto a las organizaciones criminales transnacionales y la prevención de la trata internacional. Esto demostró el compromiso de la nueva administración de combatir el crimen organizado transnacional para promover la seguridad nacional e internacional. La E.O. reconoce que las OCT y las organizaciones subsidiarias, incluidos los cárteles transnacionales de la droga, se han extendido por toda la nación, amenazando la seguridad de los Estados Unidos y sus ciudadanos. Refuerza la aplicación de la ley federal para impedir que las OCT amenacen la seguridad pública y la seguridad nacional y que están relacionadas con: (i) el tráfico ilegal de personas, drogas u otras sustancias, la vida silvestre y las armas; (ii) corrupción, delito cibernético, fraude, delitos financieros y robo de propiedad intelectual; o (iii) el encubrimiento o transferencia ilegal de ganancias derivadas de tales actividades ilícitas. (Casa Blanca, 2017).

### **3. Los roles de las agencias en los EE.UU. en la misión antinarcóticos**

El gobierno de los Estados Unidos asigna roles y responsabilidades claras a la fuerza pública y a las fuerzas armadas para contrarrestar el crimen organizado transnacional. La fuerza pública estadounidense, como el FBI y la DEA, lideran la campaña de CTOC, con el apoyo del Departamento de Defensa y las fuerzas armadas. En los Estados Unidos, la Ley Posse Comitatus es la ley federal del 18 de junio de 1878 que limita los poderes del gobierno federal en el uso de personal militar federal para hacer cumplir las políticas nacionales dentro del país. Esta ley es la base de la función de apoyo de los militares que brinda a la fuerza pública en los Estados Unidos para combatir el crimen organizado transnacional, incluido el tráfico de narcóticos. En el nivel más alto, la Directiva Presidencial de Seguridad

Nacional 25 ordena a las agencias del gobierno de los EE. UU. atacar las vulnerabilidades de las organizaciones de narcotraficantes e interrumpir sectores empresariales clave y debilitar las bases económicas del tráfico de drogas. Las diferentes agencias y sus funciones y responsabilidades se describen a continuación.

*La Oficina de Política Nacional de Control de Drogas (ONDCP)* de la Casa Blanca coordina el Programa Nacional de Control de Drogas y desarrolla una Estrategia Nacional de Control de Drogas de cinco años, que se actualiza anualmente, así como una serie de estrategias complementarias que se centran en diversas áreas geográficas y amenazas emergentes para articular la política de control de drogas de la administración. La ONDCP fue establecida por la Ley de Abuso de Drogas de 1988 para mejorar la planificación y coordinación del control de drogas a nivel nacional y para representar las políticas de drogas del Poder Ejecutivo ante el Congreso. En esta función, la ONDCP es responsable de: (1) Desarrollar una política nacional de control de drogas, (2) Desarrollar y aplicar metas y medidas de desempeño específicas para evaluar la efectividad de la política nacional de control de drogas y los programas de las agencias del Programa Nacional de Control de Drogas, (3) Supervisar y coordinar la implementación de la política nacional de control de drogas y, (4) Evaluar y certificar la adecuación del presupuesto para los programas nacionales de control de drogas. La ONDCP requiere que las agencias del Programa Nacional de Control de Drogas presenten un presupuesto anual de control de drogas.

La Estrategia Nacional de Control de Drogas incluye iniciativas para:

- Prevenir el uso de drogas en nuestras comunidades;
- Buscar oportunidades de intervención temprana en el cuidado de la salud;
- Integración del tratamiento para los trastornos por uso de sustancias en la atención médica y apoyo a la recuperación;
- Romper el ciclo de uso de drogas, crimen y encarcelamiento;
- Interrumpir el tráfico y la producción nacionales de drogas;

- Fortalecimiento de las alianzas internacionales; y
- Mejora de los sistemas de información para abordar mejor el uso de drogas y sus consecuencias.

Además de la ONDCP, los siguientes ocho organismos participan en las cuatro áreas programáticas (inteligencia, interdicción, investigaciones y lazos internacionales) que apoyan los esfuerzos antinarcóticos en el hemisferio occidental para detener la producción y el transbordo de drogas ilícitas o sus precursores destinados a la Estados Unidos.

Estas actividades incluyen las siguientes:

- Interdicciones en las fronteras de los Estados Unidos;
- Interdicciones marítimas de drogas en aguas internacionales;
- Interdicciones en concierto con naciones socias en el ámbito internacional y aguas territoriales;
- Recopilación de inteligencia para apoyar interdicciones de drogas, investigaciones y actividades internacionales;
- Investigaciones de organizaciones de drogas con sede en países fuera de los Estados Unidos;
- Apoyo y esfuerzos de erradicación;
- Desarrollar la capacidad de los socios extranjeros para llevar a cabo actividades antinarcóticos.

El Departamento de Defensa (DoD, por sus siglas en inglés) mantiene el rol principal en la detección y monitoreo del tránsito aéreo y marítimo de drogas ilegales hacia los EE. UU. y desempeña un papel clave en la recopilación, el análisis y el intercambio de información sobre drogas ilegales con la policía estadounidense y sus homólogos de seguridad internacional. El DoD apoya otras actividades de interdicción con el uso de sus activos. También brinda asistencia internacional antinarcóticos para capacitar, equipar y mejorar las capacidades antinarcóticos de agencias relevantes de

gobiernos extranjeros. El papel del DoD y los militares se explicará con más detalle a continuación.

El Departamento de Seguridad Nacional (DHS) es responsable de las políticas de los EE. UU. relacionadas con la prohibición de las drogas ilegales que ingresan a su territorio desde el extranjero. Las agencias clave dentro del DHS que participan en actividades antidrogas incluyen lo siguiente:

Aduanas y Protección Fronteriza (CBP) es la agencia líder para la seguridad fronteriza y es responsable, entre otras cosas, de defender contra los terroristas y sus armas; los delincuentes y su contrabando, incluidas las drogas; y migrantes inadmisibles. CBP es responsable por la seguridad fronteriza en los puertos de entrada; las 6000 millas de fronteras terrestres entre puertos de entrada; y las casi 2700 millas de aguas costeras que rodean la península de Florida y Puerto Rico.

La misión principal de Inmigración y Control de Aduanas (ICE) es promover la seguridad nacional y la seguridad pública mediante la aplicación de las leyes federales que rigen el control de fronteras, aduanas, comercio e inmigración. La Oficina de Investigaciones de Seguridad Nacional de ICE investiga los delitos de inmigración; violaciones de derechos humanos y contrabando de personas; contrabando de narcóticos, armas y otros tipos de contrabando; delitos financieros, delito cibernético y cuestiones de aplicación de la exportación.

La Guardia Costera es la agencia federal líder para la interdicción marítima de drogas en la zona de tránsito. No está cubierta por la Ley Posse Comitatus, principalmente porque aunque la Guardia Costera es un servicio armado, también tiene una misión de cumplimiento de la ley marítima y una misión de la agencia reguladora federal. La Guardia Costera proporciona recursos a la Fuerza de Tarea Conjunta Interinstitucional Sur, que generalmente incluye a las patrulleras, aeronaves de patrullaje marítimo y helicópteros capaces de desplegar el uso de la fuerza en el aire.

El Departamento de Justicia (DOJ, por sus siglas en inglés) es responsable de hacer cumplir la ley federal y de garantizar la seguridad pública contra las amenazas extranjeras y nacionales, incluido el tráfico ilegal de drogas. Las siguientes son las agencias

principales del DOJ que se centran en las actividades de control internacional de drogas:

- *La Administración de Control de Drogas (DEA)* es la agencia federal de la nación dedicada a hacer cumplir la ley de drogas y, en consecuencia, trabaja para interrumpir y dismantelar el liderazgo, el comando, el control y la infraestructura financiera de las principales organizaciones de narcotráfico. La DEA opera en todo el mundo para interrumpir las operaciones de tráfico de drogas; dismantelar las organizaciones criminales; hacer cumplir las leyes relacionadas con las drogas en los EE. UU.; y enjuiciar a las organizaciones e individuos involucrados en el cultivo, fabricación o distribución de drogas ilícitas destinadas a los Estados Unidos.
- *La Oficina Federal de Investigaciones (FBI)* lleva a cabo sus actividades antinarcóticos bajo la estrategia más amplia de la agencia para contrarrestar a las organizaciones criminales transnacionales que dirigen sus estructuras de mando y control, así como las redes de apoyo que facilitan el contrabando de bienes ilícitos, incluidas las drogas, a los Estados Unidos.
- *El objetivo principal de las Fuerzas de Tareas contra la Delincuencia Organizada y de Drogas (OCDETF)* es identificar, investigar y procesar a las organizaciones criminales transnacionales, nacionales y regionales más responsables del suministro de drogas ilegales en los Estados Unidos, el desvío de drogas farmacéuticas, y la violencia asociada al narcotráfico. Aprovecha efectivamente los recursos y la experiencia de sus siete miembros de agencias federales que incluyen la DEA, el FBI, la Oficina de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos; el Servicio de Alguaciles de los EE. UU.; el Servicio de Impuestos Internos, la División de Investigación Criminal, HIELO; y la Guardia Costera.

*La Oficina de Asuntos Internacionales de Narcóticos y Cumplimiento de la Ley (INL)* del Departamento de Estado desarrolla, financia y administra programas antinarcóticos y de asistencia para el cumplimiento de la ley y ayuda a reducir la entrada de drogas ilícitas en los EE. UU. y minimizar el impacto de la delincuencia internacional en los Estados Unidos.

*La Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) apoya el esfuerzo antinarcoóticos de los EE. UU. a través de programas de desarrollo alternativo que ayudan a los agricultores a encontrar fuentes legales de ingresos a través de cultivos lícitos como el cacao y el café y que brindan asistencia técnica, como capacitación en técnicas agrícolas modernas y acceso a capital para inversión en equipo. (GAO, 2017).*

#### **4. Esfuerzos antinarcoóticos de los Estados Unidos en el Departamento de Defensa**

El Departamento de Defensa y las fuerzas militares de los EE. UU. han apoyado a la fuerza pública norteamericana en sus esfuerzos antidrogas durante décadas. En el Pentágono, la Oficina del Subsecretario de Defensa Adjunto para Antinarcoóticos y Amenazas Globales desarrolla la política contra el narcotráfico y contra la delincuencia organizada transnacional (CTOC). También dirige y supervisa los recursos y programas del DoD para misiones antidrogas y contra el crimen. Estas misiones se centran en combatir el tráfico ilícito de drogas, pero también incluyen la lucha contra los flujos financieros ilícitos y el tráfico ilícito de personas, la vida silvestre, los recursos naturales y las armas.

Sus actividades principales incluyen:

- Coordinar y monitorear el DoD y los esfuerzos interinstitucionales para la detección y monitoreo del tránsito marítimo y aéreo de drogas ilegales hacia los Estados Unidos.
- Dirigir, supervisar los procesos de planificación, programación y presupuesto (formulación, justificación y ejecución) para los programas de actividades de impugnación de drogas del DoD, en coordinación con otros componentes del DoD.
- Revisar, evaluar, coordinar y monitorear los planes y programas de CD y CTOC del DoD para garantizar el cumplimiento de las políticas y normas aprobadas.
- Desarrollar estrategias, políticas, planes y programas relacionados con las actividades, los objetivos y los requisitos del Financiamiento Contra Amenazas (CTF) del DoD. (Departamento de Defensa, 2018).

## **5. El papel de los Comandos Sur y Norte de los Estados Unidos**

Los EE. UU. gestionan sus relaciones militares en el hemisferio occidental a través de dos comandos regionales de combate: el Comando Norte de los EE. UU. (USNORTHCOM) que cubre Canadá, México, las Bahamas y los EE. UU., y el Comando Sur de los EE. UU. (SOUTHCOM) que cubre Centroamérica, Sudamérica y el Caribe. Ambos comandos contrarrestan las redes de amenazas transnacionales que incluyen el terrorismo, la delincuencia organizada transnacional y la proliferación en las Américas. Bajo la autoridad del Título X, el Comando Sur de los EE. UU. (SOUTHCOM) respalda los esfuerzos de CTOC de los EE. UU. encargado de hacer cumplir la ley y de otros países a través de la detección y el monitoreo, el análisis de redes, el intercambio de información y el desarrollo de capacidades de las naciones aliadas. El Departamento de Defensa es la agencia federal líder en los esfuerzos para detectar y monitorear el tránsito aéreo y marítimo de drogas ilegales hacia los Estados Unidos.

SOUTHCOM es un comando conjunto compuesto por más de 1200 militares y civiles que representan al Ejército, la Armada, la Fuerza Aérea, la Infantería de Marina, la Guardia Costera y varias otras agencias federales. La visión de SOUTHCOM es ser un socio innovador y confiable, que permita un enfoque de defensa en red, basado en el respeto mutuo y la seguridad cooperativa para promover la estabilidad regional y promover los intereses compartidos. Como su misión, el Comando Sur de los EE. UU. aprovecha las capacidades de respuesta rápida, la colaboración de las naciones aliadas y la cooperación regional para apoyar los objetivos de seguridad nacional de los EE. UU., defender potenciales amenazas del sur hacia los Estados Unidos y promover la seguridad y estabilidad regional.

SOUTHCOM trabaja con sus socios para contrarrestar las organizaciones criminales transnacionales y las redes de amenazas que amenazan la seguridad y la estabilidad de varias naciones aliadas. Apoya la Estrategia de la Casa Blanca para Combatir el Crimen Organizado Transnacional (CTOC) de 2011 y complementa la Estrategia de los Estados Unidos para América Central, la Iniciativa de Seguridad de la Cuenca del Caribe (CBSI) y la Iniciativa Mérida. Este enfoque reconoce el papel principal de otras agencias federales en el esfuerzo por contrarrestar el tráfico ilícito, y aprovecha las capacidades de SOUTHCOM: detección y monitoreo del Título X, apoyo a las

operaciones de vigilancia e interdicción y la capacidad para realizar análisis de red, para defender potenciales incursiones del sur hacia los EE. UU.

SOUTHCOM enfoca las actividades de cooperación de seguridad donde son más efectivas. Dicho Comando otorga prioridad en mejorar las capacidades de concientización sobre el dominio marítimo, aéreo y terrestre en los países del norte de América Central, donde la amenaza e interrupción que representan las organizaciones criminales transnacionales son mayores. En el Caribe, continúa apoyando el desarrollo de una estrategia regional de interdicción marítima. El Comando Sur de los EE. UU. también proporciona equipos y capacitación para mejorar el conocimiento regional de los dominios marítimo y aéreo.

SOUTHCOM colabora con otras agencias y naciones para apoyar los esfuerzos contra el tráfico ilícito a través de la detección y monitoreo, el intercambio de información y el desarrollo de capacidades de la nación socia.

Detección y monitoreo: El Departamento de Defensa es la agencia federal líder en los esfuerzos para detectar y monitorear el tránsito aéreo y marítimo de drogas ilegales hacia los Estados Unidos. La Fuerza de Tarea Interagencial Conjunta del Sur, con sede en Key West, Florida, es la Fuerza de Tarea Nacional que sirve como catalizador para las operaciones interagencias, integradas y sincronizadas contra el tráfico ilícito y es responsable de la detección y monitoreo de la actividad sospechosa de drogas ilícitas por medios aéreos y marítimos en el Mar Caribe, el Golfo de México y el Pacífico oriental. JIATF South también recopila, procesa y difunde informaciones antidrogas ilícitas para operaciones interinstitucionales y con las naciones aliadas.

Los militares de los Estados Unidos misionan una variedad de fuerzas en la región para apoyar los esfuerzos de detección y monitoreo.

Marítimo: Normalmente, los barcos de la Armada y Guardia Costera de los Estados Unidos y las naciones aliadas, tales como: Inglaterra, Francia, Holanda, Canadá y Colombia, patrullan las aguas del Mar Caribe, el Golfo de México y el Pacífico oriental durante todo el año. Embarcados en buques de los EE. UU., y en algunas ocasiones en buques de guerra de las naciones aliadas, los oficiales de la Guardia Costera lideran las iniciativas durante las operaciones para abordar

embarcaciones sospechosas, incautar drogas ilegales y detener a sospechosos. Estas fuerzas también trabajan en estrecha colaboración con otras guardias costeras de las naciones aliadas de la región y las fuerzas navales para brindar apoyo a las operaciones de embarque, búsqueda y captura dentro de las aguas territoriales de las naciones aliadas.

**Aire:** Los aviones militares y de otras agencias de EE. UU., así como los de las naciones aliadas, trabajan en conjunto para apoyar las misiones de detección y monitoreo. Los aviones están ubicados en toda la región y en dos localizaciones de Seguridad Cooperativa (CSL) en Comalapa, El Salvador y en Curazao y Aruba, que anteriormente formaban parte de las Antillas Neerlandesas (ver más sobre las operaciones de CSL). Los aviones militares y de otras agencias de los EE. UU., en cooperación con las naciones aliadas, realizan misiones persistentes para el monitoreo aéreo con data del historial de tráfico ilícito en la región. Los aviones de EE. UU. ofrecen capacidades de vigilancia únicas que complementan los esfuerzos contra el tráfico ilícito de los organismos de aplicación de la ley de los EE. UU. y la nación asociada.

**Otros:** SOUTHCOM también brinda apoyo a las naciones aliadas a través de capacitación, intercambio de información y asistencia tecnológica y de recursos/ infraestructura.

**Interdicción:** Aprovechando de la información recopilada por la Fuerza de Tarea Conjunta Sur, los organismos encargados de hacer cumplir la ley y las naciones aliadas toman la iniciativa de interceptar a los traficantes de drogas. Cualquier participación de interdicción militar constituye un apoyo de los organismos encargados de hacer cumplir la ley. Típicamente, para los EE. UU. el personal militar participa en calidad de apoyo a una interdicción durante las operaciones marítimas en aguas internacionales. Los barcos de la marina y las aeronaves patrullan e interceptan a los sospechosos de tráfico. Las interdicciones reales (abordaje, registro, incautaciones y arrestos) son dirigidas y conducidas por los oficiales de la ley de EE. UU. Las determinaciones de la aplicación de la ley recaen en la Guardia Costera de EE. UU. o las agencias policiales del país en cuestión.

SOUTHCOM apoya a los esfuerzos de los países aliados. El Comando capacita a los países aliados para manejar las amenazas y crisis de seguridad interna y contribuir a los esfuerzos de seguridad

regional e internacional. Este apoyo se centra en la generación de capacitación, el equipamiento, la infraestructura y la creación de programas para contrarrestar las amenazas en redes transnacionales. El Comando continúa fortaleciendo y construyendo redes de enlaces con instituciones militares y agencias civiles y expertos regionales con los cuales cooperaremos en caso de una crisis.

Las fuerzas militares de los Estados Unidos ayudan a los esfuerzos de la naciones aliadas mediante:

- Capacitación a las fuerzas de las naciones aliadas que lideran la lucha contra las amenazas en redes.
- Proporcionar capacitación en planificación, apoyo logístico y apoyo de inteligencia.
- Proporcionar equipo no letal, incluido el apoyo de helicópteros, plataformas de inteligencia y sistemas de comando y control.
- Ayuda a las naciones a desarrollar políticas y programas de derechos humanos.
- Patrocinio de ejercicios multinacionales de entrenamiento y antiterrorista.

El Plan Colombia de décadas, ahora llamado Paz Colombia, es quizás el mejor ejemplo de esta capacidad extranjera. (SOUTHCOM, 2018).

## **6. El papel de la Fuerza de Tarea Interagencial Conjunta Sur (JIATF South)**

La Fuerza de Tarea Interagencial Conjunta Sur (JIATF South), ubicada en la Estación Aérea Naval de Key West, Florida, realiza operaciones de detección y monitoreo para facilitar la interdicción del tráfico ilícito en apoyo de los EE. UU. y la seguridad de las naciones aliadas. Coordina la acción interagencial y con los aliados internacionales para identificar las redes de delincuencia organizada transnacional y apoya la interdicción y la detención por parte de las agencias de aplicación de la ley de los Estados Unidos y las naciones aliadas. Según JIATF South, las ventajas de trabajar como grupo

de trabajo incluyen la capacidad de usar las diversas autoridades legales de los participantes, tales como:

- El DOD emplea capacidades de detección y monitoreo.
- DOJ y DHS proporciona la autoridad contra el crimen.
- 
- La Guardia Costera emplea a sus autoridades de cumplimiento de la ley marítima.
- La DEA, el FBI y HSI reúnen a las autoridades de cumplimiento de las leyes de drogas y finanzas.
- CBP y HSI emplean su autoridad aduanera y de inmigración.
- Las naciones aliadas proporcionan múltiples autoridades de sus países

En diciembre de 2017, la tripulación de un patrullero de la Guardia Costera de los Estados Unidos en Tampa descargó casi dos toneladas de cocaína en San Petersburgo, FL, que fue incautada en el Mar Caribe. Mientras patrullaban en apoyo de la Operación Unificada de Resolución y la Operación Martillo, la Guardia Costera de los EE. UU. y los equipos de la nación aliada incautaron aproximadamente 1580 kilos de cocaína, valorizados en US\$ 46'681,100 al por mayor entre el 20 y el 22 de diciembre de 2017. El día 20 se incautó 820 kilos de droga ilícita durante un abordaje conjunto realizado por la tripulación de la Guardia Costera "Joseph Napier" y la Guardia Costera "Heriberto Hernández", de San Juan, Puerto Rico. El resto fue incautado el día 22 por el Equipo de Cumplimiento de la Ley Táctica de la Guardia Costera (TACLET) del Sur desplegado a bordo del HNLMS Van Speijk, un barco de la Marina Real de los Países Bajos, que opera en el Caribe. "Esta descarga representa casi dos toneladas de drogas ilícitas que nunca llegarán a nuestras calles", dijo el comandante Nick Simmons, oficial al mando de Tampa. "Este es el resultado de los esfuerzos combinados de nuestros aliados y hombres y mujeres que continúan trabajando día y noche para evitar que estas organizaciones criminales se beneficien de la delincuencia transnacional y el contrabando". (U.S. Coast Guard, 2018) Este caso ilustra la cooperación interinstitucional e internacional efectiva en JIATF South para contrarrestar el tráfico ilícito.

SOUTHCOM trabaja directamente con el Comando Norte (USNORTHCOM) para sincronizar las operaciones del Departamento de Defensa en el hemisferio occidental y coordinar el empleo de recursos combinados. La creciente influencia de las redes de amenazas transnacionales mexicanas en América Central es una amenaza compartida entre SOUTHCOM y USNORTHCOM, con la violencia regional y la corrupción en aumento, tanto en las áreas de responsabilidad del comando como en las redes de amenazas que aumentan sus áreas de influencia. Los dos comandos trabajan estrechamente para monitorear el área de la triple frontera entre la frontera sur de México, Belice y Guatemala, una región clave de la zona de tránsito de narcóticos.

El Comando Norte de los Estados Unidos (USNORTHCOM) tiene la tarea de brindar apoyo militar a las autoridades civiles de los Estados Unidos y proteger el territorio y los intereses nacionales de los EE. UU. dentro de los Estados Unidos contiguos, Alaska (no Hawái), Puerto Rico, Canadá, México, Las Bahamas, y el aire, tierra y mar cercano a estas áreas. Es el comando militar que le corresponde ser el defensor principal contra una invasión de parte continental de los Estados Unidos. Fue creado el 25 de abril de 2002 cuando el presidente George W. Bush aprobó un nuevo Plan de Comando Unificado, luego de los ataques del 11 de septiembre.

USNORTHCOM opera en apoyo de la aplicación de la ley civil y de nuestros aliados internacionales, aprovechando nuestras capacidades únicas para planificar, brindar asistencia y llevar a cabo las operaciones de combate contra las amenazas en redes. La indiferencia de los cárteles por las fronteras y la capacidad de adaptarse rápidamente a las condiciones cambiantes requiere una respuesta igualmente flexible y la capacidad de operar sin problemas sobre las fronteras. A la luz de esa realidad, USNORTHCOM trabaja de la mano con el Comando Sur de los EE. UU. y el Comando de Operaciones Especiales de los EE. UU. para identificar e interrumpir las amenazas en redes y brindar apoyo a todas las agencias federales encargadas.

México es un aliado esencial en la defensa y seguridad de América del Norte. USNORTHCOM trabaja en estrecha colaboración con sus aliados en las Secretarías de Defensa Nacional (SEDENA) y la Marina (SEMAR) de México. El ejército mexicano ha estado involucrado en

la lucha contra los cárteles de la droga que han causado un gran daño tanto en los EE. UU. como en México. USNORTHCOM apoya a México al proporcionarle equipos y capacitación para reforzar esos esfuerzos vitales en respuesta a las solicitudes de asistencia del gobierno mexicano. Por ejemplo, en 2017, los marines de los Estados Unidos de USNORTHCOM, brindaron capacitación en pequeñas unidades a más de 1500 infantes de marina mexicanos para ayudar a preparar a esas tropas para la lucha contra los cárteles. Los infantes de marina mexicanos fueron los que capturaron al capo del Cártel de Sinaloa, 'El Chapo' Guzmán en la Operación Cisne Negro el 8 de enero de 2016, una operación militar conjunta entre México y EE. UU. con la asistencia de la Fuerza Delta del Ejército de los EE. UU. y los U.S. Marshalls.

USNORTHCOM participa en la cooperación para la seguridad del teatro de operaciones con México, Canadá y Las Bahamas para desarrollar la capacidad de los aliados y fomentar intereses de seguridad mutuamente beneficiosos. Esta cooperación es una actividad crítica que permite la capacitación, la colaboración y los recursos que fortalecen nuestra defensa colectiva y fomentan relaciones más estrechas entre militares y sus contrapartes internacionales. Tanto SOUTHCOM como USNORTHCOM contribuyen directamente a contrarrestar el tráfico ilícito a través de sus misiones de monitoreo y detección, pero también contribuyen significativamente a la capacitación de los países aliados para combatir la delincuencia organizada transnacional a través de sus programas y ejercicios de asistencia extranjera y desarrollo de capacidades.

## **Conclusión**

El hemisferio occidental está experimentando niveles sin precedentes de inseguridad y violencia debido al crimen organizado transnacional. Para enfrentar estas amenazas a la seguridad y la prosperidad, los países de la región están desarrollando e implementando nuevos enfoques que emplean a sus fuerzas de seguridad, tanto militares como policiales. A diferencia de otros países en la región, los Estados Unidos asignan un rol estrictamente de apoyo a sus militares para ayudar a la fuerza pública a combatir el crimen organizado transnacional. Esto data de una ley de 1878, conocida como la Ley Posse Comitatus, que limita los poderes del gobierno federal en el uso de personal militar federal para hacer

cumplir las políticas nacionales dentro de los EE. UU. Como se ilustra en este capítulo, varias agencias de Estados Unidos en todo el gobierno están comprometidas en el combate contra el crimen y, más específicamente, en la misión antinarcoóticos. Sus autoridades, roles y responsabilidades se establecen de manera clara, y deben cooperar y coordinar a través del intercambio de información, las operaciones conjuntas y los grupos de trabajo interinstitucionales para lograr su misión.

El Departamento de Defensa y las fuerzas militares desempeñan un papel vital en la detección y el monitoreo de amenazas transnacionales que permiten a las agencias policiales, como la Guardia Costera de los Estados Unidos o la DEA, interceptar el tráfico ilícito, arrestar a los traficantes y llevarlos ante la justicia. También ayudan a las naciones aliadas con asistencia extranjera y desarrollo de capacidades. Si bien la tendencia en la región ha sido desplegar tropas militares para participar en misiones policiales como en Brasil y México, esto es poco probable en el caso de los EE. UU. debido a la larga división entre las misiones militares y policiales y la efectiva colaboración demostrada a través de la Fuerza de Tarea Conjunta Interagencial del Sur. Si bien los mandatos legales no cambian, los organismos militares y de aplicación de la ley en toda la región deben esforzarse por mejorar la cooperación interinstitucional e internacional ante un desafío tan formidable como es el crimen organizado transnacional en las Américas.

## Referencias bibliográficas

Department of Defense website, <https://policy.defense.gov/ousdp-offices/asd-for-special-operations-low-intensity-conflict/counternarcotics-and-global-threats/>

Posture Statement of Admiral Kurt W. Tidd, Commander, United States Southern Command before the 115th Congress, Senate Armed Services Committee, 6 April 2017, [http://www.southcom.mil/Portals/7/Documents/Posture%20Statements/SOUTHCOM\\_2017\\_posture\\_statement\\_FINAL.pdf?ver=2017-04-06-105819-923](http://www.southcom.mil/Portals/7/Documents/Posture%20Statements/SOUTHCOM_2017_posture_statement_FINAL.pdf?ver=2017-04-06-105819-923)

Presidential Executive Order on Enforcing Federal Law with Respect to Transnational Criminal Organizations and Preventing International Trafficking, February 9, 2017 <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/02/09/presidential-executive-order-enforcing-federal-law-respect-transnational>

The White House National Drug Control Strategy, <https://obamawhitehouse.archives.gov/ondcp/policy-and-research/ndcs>

The White House, Office of the Press Secretary, Fact Sheet: Strategy to Combat Transnational Organized Crime, July 25, 2011, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2011/07/25/fact-sheet-strategy-combat-transnational-organized-crime>

U.S. Coast Guard, U.S. Coast Guard Seizes Nearly Two Tons of Cocaine During Operation In Caribbean Sea, February 3, 2018, <http://spacecoastdaily.com/2018/02/u-s-coast-guard-seizes-nearly-two-tons-of-cocaine-during-operation-in-caribbean-sea/>

U.S. Strategy to Combat Transnational Organized Crime, [https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/Strategy\\_to\\_Combat\\_Transnational\\_Organized\\_Crime\\_July\\_2011.pdf](https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/Strategy_to_Combat_Transnational_Organized_Crime_July_2011.pdf)

U.S. Northern Command, *Statement Of General Lori J. Robinson, United States Air Force Commander, United States Northern Command And North American Aerospace Defense Command Before The Senate Armed Services Committee*, 15 February 2018, [http://www.northcom.mil/Portals/28/Documents/Robinson\\_02-15-18%20SASC%20Testimony.pdf](http://www.northcom.mil/Portals/28/Documents/Robinson_02-15-18%20SASC%20Testimony.pdf)

U.S. Southern Command website, <http://www.southcom.mil/About/>

United States Government Accountability Office (GAO),  
Counternarcotics: Overview of U.S. Efforts in the Western Hemisphere,  
October 2017, <https://www.gao.gov/assets/690/687736.pdf>

UNODC 2018 World Drug Report, <https://www.unodc.org/wdr2018/>

# LA TRANSFORMACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS ESPAÑOLAS EN LA ÚLTIMA DÉCADA (2008-2018)

---

## THE TRANSFORMATION OF THE SPANISH ARMED FORCES IN THE LAST DECADE (2008-2018)

*Mario Laborie<sup>1</sup>*

### Resumen

Este capítulo tiene como objetivo exponer la evolución de las Fuerzas Armadas españolas en el decenio 2008-2018. A través del texto se enfatizará la dependencia de la defensa de España del ámbito superior de la seguridad nacional. El punto inicial es un resumen de la política de defensa española que enmarca el cambio producido en los Ejércitos, para posteriormente detallar la estrategia militar y los tipos de misiones que los militares españoles deben estar en condiciones de llevar a cabo. Finalmente, se indican los retos a los que se enfrentan las FAS españolas, que tienen su principal causa en la ajenidad de la sociedad a todo lo concerniente a la protección de sus valores e intereses como miembros de una nación.

**Palabras clave:** Fuerzas Armadas españolas, defensa nacional, seguridad nacional, estrategia militar, operaciones militares.

### Introducción

En las democracias occidentales, las Fuerzas Armadas (FAS) constituyen la institución, en singular, encargada de la protección última de los valores e intereses de la nación. España no es un caso distinto. Desde el restablecimiento de la democracia en nuestro país, a finales de la década de 1970, los ejércitos han constituido uno de los pilares fundamentales sobre los que ha descansado el progreso del país. En los años transcurridos, en un proceso no exento de

---

<sup>1</sup>Coronel del Ejército de Tierra español. Doctor en estudios de paz y seguridad internacional. Ma.laborig@gmail.com

dificultades, puede afirmarse que las FAS españolas han sabido amoldarse a las demandas de la mayor parte de la ciudadanía y convertirse en una herramienta indispensable al servicio del Estado.

El presente capítulo tiene como objetivo exponer la transformación de las FAS españolas en el decenio que se inicia en 2008 y que se extiende hasta el momento de escribir estas líneas. Sin embargo, es preciso empezar con una aclaración: Los ejércitos han dejado de utilizar el término “transformación” para señalar los procesos de cambios organizativos, conceptuales o de modos de actuación. Este concepto parece indicar que se han trasmutado en otra cosa diferente. Esto no ha sucedido. Se siguen guardando las tradiciones y los valores que les otorgan un carácter propio y que tiene en el servicio a España su máximo exponente. Por ello, se prefiere utilizar el concepto darwiniano de evolución, con la intención de indicar que se cambia constantemente, de acuerdo a los requerimientos del entorno y con el ánimo de estar siempre dispuestos a realizar eficazmente las misiones que se le encomienden.

En este contexto, el texto ofrecerá en primer lugar una sinopsis de la política de defensa española que ahonda sus raíces en el ámbito superior de la seguridad nacional; un concepto de seguridad que se entiende amplio e integrador de todos los poderes del Estado.

A continuación se tratarán los principales aspectos que conciernen específicamente a las Fuerzas Armadas. Su evolución ha ido paralela al fortalecimiento del ámbito conjunto, a expensas, no sin reticencias, del específico propio de los tres Ejércitos.

La estrategia militar, también recibe una merecida atención, ya que de ella se derivan el marco estratégico, en el que se realizarán las operaciones militares, así como los requisitos que definirán las capacidades futuras. Este mismo apartado identifica los tipos de operaciones y misiones que los militares españoles deben estar en condiciones de llevar a cabo.

Este texto quedaría incompleto si no se señalasen, aunque brevemente, los retos a los que se enfrentan las FAS españolas, objeto del siguiente apartado. Todas sus actuaciones deben concurrir a la consecución de los objetivos de la defensa nacional. Pero, por razones de diversa índole, en España no existe una conciencia social

que apoye esos objetivos y reclame una dotación presupuestaria acorde a los cometidos encomendados.

El capítulo finalizará con algunas conclusiones que, a modo de reflexiones finales, sirvan para remarcar los aspectos fundamentales expuestos.

## **1. La política de defensa española**

Desde el restablecimiento de la democracia en España, la Constitución Española ha constituido el marco de referencia fundamental de la política de defensa del país. Nuestra Carta Magna define (artículo 30º) a la defensa como “derecho y deber de los españoles”, al mismo tiempo que encarga (artículo 8º) a las Fuerzas Armadas, constituidas por el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire, la misión de “garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional”.

En los años siguientes, distintos cuerpos legislativos desarrollaron estos mandatos con el fin de adecuarlos a los cambios experimentados en el entorno estratégico y a la imparable incorporación de España a la comunidad internacional. La anexión de nuestro país a la OTAN, principal alianza de defensa colectiva euroatlántica, la participación en múltiples operaciones de paz, o la plena profesionalización de sus efectivos constituyeron factores de cambio esenciales para las Fuerzas Armadas.

Con todo, no es hasta la promulgación de la Ley Orgánica de la Defensa Nacional 5/2005 (LODN) en que se determinan los actuales parámetros de la política de defensa española. En 2008, momento en el que se inicia este análisis, esta ley se encontraba plenamente desarrollada.

La LODN recoge los cambios internos y externos producidos en las dos décadas anteriores e incorpora otros aspectos: el Parlamento adquiere un papel preeminente, ya que desde ese instante debe autorizar todas aquellas misiones militares cuando “no estén directamente relacionadas con la defensa de España o el interés nacional”; se instauran nuevas estructuras, funciones y organización para las Fuerzas Armadas a las que se les otorgan nuevas misiones

a realizar; y se crea, además, el Consejo de Defensa Nacional como órgano colegiado, asesor y consultivo del presidente del Gobierno en materia de defensa.

También, la LODN legisla de forma expresa la formulación de las Directivas de Defensa Nacional (DDN), documentos programáticos con los que, en teoría, en cada legislatura, cada presidente de Gobierno indica la manera en que va a realizar su política de defensa. Pero, el hecho de que la que se encuentra en vigor fuera publicada en 2012, indicaría que su proceso de elaboración no ha terminado de integrarse en el de la Estrategia de Seguridad Nacional.

La LODN sigue señalando a la seguridad y defensa como dos ámbitos separados, aunque complementarios. Se tendrá que esperar a la Ley 36/2015, de Seguridad Nacional (LSN) para que por primera vez en el marco normativo español se indique la subordinación de la defensa al ámbito superior de la seguridad nacional, entendida como: *“... la acción del estado dirigida a proteger la libertad, los derechos y el bienestar de los ciudadanos, a garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales, así como contribuir junto a nuestros socios y aliados a la seguridad internacional en el cumplimiento de los compromisos adquiridos”*.

Por otro lado, la LSN aclara que los componentes de la seguridad son, en este orden, la Defensa Nacional, la Seguridad Pública y la Acción Exterior, que se regularán por su normativa específica. Además, dentro de esta ley se destaca la constitución del Consejo de Seguridad Nacional, órgano colegiado del Gobierno, para asistir al presidente del Gobierno en la política de seguridad. Este Consejo ha sustituido en la práctica al de Defensa Nacional.

Para completar lo dispuesto en las dos leyes citadas, la defensa de España queda enmarcada en las tres estrategias de seguridad (ESN) publicadas en los años 2011, 2013 y 2017. Recordar en este punto que España ha adoptado un concepto ampliado de seguridad nacional que preconiza el cuidado equilibrio entre sus distintas dimensiones —política, económica, social o defensa, entre otras— y que requiere un enfoque más multidimensional e integrador, de tal forma que se supere la noción de defensa militar. Al mismo tiempo, desaparece la tradicional separación entre seguridad interior y exterior, ya que en la actualidad las amenazas y riesgos no conocen

de divisiones geográficas. Por ello, las tres estrategias españolas de seguridad parten de una concepción global, en la que no priman los riesgos específicamente militares, fijan los objetivos y líneas de acción necesarias para garantizar la seguridad de España, así como su contribución a un entorno europeo e internacional más seguro y pacífico.

La edición de 2011 tuvo, por circunstancias políticas del momento, escasa repercusión. No ocurrió lo mismo con la de 2013 que puede ser considerada en realidad la primera “gran estrategia” española. Aunque antecesora de la LSN, la ESN 2013 pone en marcha definitivamente el cambio en el modelo de seguridad. Se pasa de la coordinación, más o menos profunda entre ministerios, a su integración bajo el liderazgo del presidente del Gobierno. Además, se crea un Sistema de Seguridad Nacional en el que se encuadra un modelo integral de gestión de crisis, diseñado para anticipar las amenazas y desafíos y en caso necesario responder eficazmente.

La ESN 2013 limitaba el principal objetivo de la defensa nacional a *“hacer frente a los conflictos armados”*. Con ello, se dejaban fuera otras misiones y funciones que tradicionalmente las Fuerzas Armadas habían realizado, creando una cierta controversia. Como es obvio, el cumplimiento de las misiones de las Fuerzas Armadas y el desarrollo de su contribución complementaria o subsidiaria de interés público, requieren realizar diferentes tipos de operaciones, tanto en territorio nacional como en el exterior, que pueden conducir a acciones de prevención de conflictos o disuasión, de mantenimiento de la paz, actuaciones en situaciones de crisis y, en su caso, de respuesta a la agresión.

Tan solo unos meses después, la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado (artículo 15°), vino a superar esta carencia y reconoce la contribución de la defensa, a través de las Fuerzas Armadas, al conjunto de la acción exterior de España, así como al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. En esa misma línea, la Estrategia de Acción Exterior, publicada en octubre de 2014, especifica que *“la contribución de España a la paz y seguridad internacionales no se limita a las misiones militares. Se extiende también a las acciones multilaterales de diplomacia preventiva, las gestiones posconflicto y el fortalecimiento institucional y administrativo de los países más vulnerables”*.

Con todo ello no es de extrañar que la ESN 2017 amplíe el objetivo de la Defensa Nacional, para: *“Asegurar la defensa de la soberanía e integridad de España y la protección de la población y el territorio frente a cualquier conflicto o amenaza proveniente del ámbito exterior, de forma autónoma o junto a socios y aliados. Asimismo, contribuir a crear un entorno internacional más estable y seguro mediante la proyección de estabilidad y el refuerzo de la cooperación con los socios, particularmente en las áreas de especial interés para España”*.

Para alcanzar este objetivo multipropósito se establecen siete líneas de acción, entre las que cabe destacar: mejorar la capacidad de defensa autónoma, impulsar la presencia en las organizaciones internacionales de defensa de las que España es miembro, y realizar un mayor esfuerzo en la prevención de conflictos y en la potenciación de la diplomacia de defensa. Estas líneas de actuación están presentes en todo el planeamiento de actividades que realizan las Fuerzas Armadas.

## **2. La permanente evolución de las FAS españolas**

### **2.1. De lo específico a lo conjunto**

Tal y como se ha señalado, la Constitución española determina que las Fuerzas Armadas constituyen una entidad única, en la que se agrupa al Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire.

Desde la creación del Ministerio de Defensa, en julio de 1977, se ha ido avanzando hacia un marco más integrado de los asuntos militares. Hacer una recopilación de estos avances requeriría un trabajo exhaustivo que sobrepasaría el alcance de este texto. No obstante, hay que señalar que la creación de la figura del Jefe de Estado Mayor de la Defensa (JEMAD) y de una organización a él subordinada —el Estado Mayor de la Defensa (EMAD)—, cuyos cometidos quedan estipulados en la LODN, debe considerarse un hito en la forma de planear y conducir las operaciones militares que, en el contexto estratégico actual, tienen siempre un marcado carácter conjunto.

Según el Real Decreto 872/2014, de 10 de octubre, la organización básica de las FAS se concibe como *“un sistema que*

*permite el cumplimiento de sus misiones [...], se configura en dos estructuras: una orgánica, cuyo cometido es la preparación de la fuerza, y otra operativa, para el empleo de las capacidades militares en las misiones que se le asignen a las FAS. Ambas estructuras se constituyen como entidades con finalidades concretas para posibilitar la acción conjunta*". Este Real Decreto aboga por la unificación de aquellos servicios cuyos cometidos no sean exclusivos de uno de los Ejércitos. El servicio unificado debe entenderse más allá del tradicional ámbito logístico y responder al de aquella organización de las FAS, no perteneciente a ninguno de los Ejércitos, que desarrolla un cometido que posibilita o facilita la acción conjunta, o que ejerce una determinada función en beneficio del resto de las FAS.

En otras palabras, con este sistema los tres Ejércitos mantienen competencias únicamente en lo concerniente al adiestramiento, capacitación e instrucción de unidades y personal, mientras que pierden aquellas atribuciones y funciones que pueden ser gestionadas de manera conjunta por los organismos dependientes del JEMAD o, en ocasiones, del Ministerio de Defensa. Con ello, se mejora la eficiencia en el empleo de los recursos, al mismo tiempo que se logra una mayor coherencia de actuación. El JEMAD, autoridad del máximo nivel en la jerarquía militar, asume tres responsabilidades fundamentales: definir la estrategia militar, proponer las capacidades militares en línea con la estrategia, y determinar el empleo de la fuerza militar, en particular planear y conducir las operaciones.

El JEMAD dispone de diversos mandos conjuntos aglutinados en el EMAD, a través de los cuales ejerce su acción, a saber: Estado Mayor Conjunto (EMACON), el Mando de Operaciones (MOPS), el Centro de Inteligencia de las Fuerzas Armadas (CIFAS), el Mando Conjunto de Ciberdefensa (MCCD) y el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN). También se integran en el EMAD las organizaciones operativas permanentes y los órganos nacionales militares relacionados con organizaciones internacionales o multinacionales<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup>En el momento de escribir este capítulo, la Unidad Militar de Emergencias (UME) depende también del JEMAD, aunque existe un proyecto para modificar esta dependencia orgánica.

## 2.2. La estrategia militar

En marzo de 2017, se aprobó el Concepto de Empleo de las Fuerzas Armadas (CEFAS) que contiene la estrategia militar y el diseño y la forma general de empleo de las Fuerzas Armadas. Por primera vez en España este tipo de documento se publicaba abierto a la sociedad con el fin de conseguir la máxima difusión en las FAS y en todos los organismos con responsabilidad en la seguridad nacional y, también, entre la opinión pública en general.

La posterior aprobación de la ESN 2017 obligó a realizar una revisión del CEFAS. La nueva versión, de mayo de 2018, ya asume los nuevos postulados sobre defensa nacional, especialmente en lo relativo a las áreas de interés para la seguridad y defensa, los ámbitos de actuación de las FAS y las amenazas y riesgos, que constituyen precisamente los cambios más significativos de la ESN 17 respecto a la de 2013.

El CEFAS se asienta en la necesidad que tienen las FAS de un *“documento de referencia que establezca su marco de actuación, la forma en que llevaran a cabo sus misiones, las características generales que deben reunir las fuerzas militares españolas en las operaciones, y que, además, sienta las bases para un proceso de planeamiento de la defensa que propicie un diseño apropiado, practicable y aceptable de las mismas”*<sup>3</sup>.

El concepto parte del análisis del marco estratégico militar y del entorno operativo en que se ejecutarán las operaciones, así como de unos escenarios generales de actuación (dónde operarán los efectivos militares y en qué condiciones). Sobre la base de estos escenarios y de los objetivos a alcanzar por las FAS (qué se espera de ellas), se determina cómo lo conseguirán a partir de la aplicación de diferentes líneas de acción estratégicas militares que permitirán diseñar la respuesta más adecuada a cada situación y amenaza. También establece las bases para el diseño y empleo de la Fuerza Conjunta. Por último, incluye unas consideraciones sobre la piedra angular de las Fuerzas Armadas: el factor humano.

---

<sup>3</sup>Concepto de empleo de las Fuerzas Armadas 2017 (ver bibliografía),

De todo ello cabe destacar los cuatro aspectos siguientes: Primero, se identifican seis áreas de interés para la seguridad y defensa (Europa; el Mediterráneo, norte de África y Oriente Medio; África Subsahariana; Iberoamérica; Norteamérica; y Asia-Pacífico). También se expone la contribución de las FAS en los ámbitos prioritarios de actuación que refleja la ESN 2017: la lucha contra actividades terroristas o criminales, tanto en el exterior como en la esfera doméstica en apoyo a las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado; la ciberseguridad; la seguridad marítima, aérea y ultraterrestre; la seguridad económica, financiera y energética; además de la protección ante emergencias, catástrofes, pandemias y epidemias; así como la preservación del medio ambiente. En todas ellas, las FAS desempeñarán sus cometidos en íntima colaboración con otras organizaciones e instituciones nacionales, y en su caso, del ámbito internacional.

Segundo, se reconocen tres escenarios generales relacionados con el entorno operativo: un primer escenario general puramente nacional, que comprende la seguridad y defensa de los espacios de soberanía nacional; un segundo escenario general externo al territorio nacional, que se denomina de seguridad exterior, que responde a los compromisos derivados del ámbito multinacional, multilateral o bilateral y a la protección de los intereses de España en el exterior; y un tercer escenario general de tipo transversal y no ligado a una concepción territorial o geográfica específica, denominado de seguridad nacional ampliada, en el que las FAS pueden verse obligadas a proporcionar una respuesta específica o a contribuir a una respuesta general como parte de la acción del Estado.

Tercero, el CEFAS clarifica que el binomio prevención-respuesta constituye la esencia de la defensa nacional. En lo que concierne a la prevención, se busca incrementar la vigilancia y el control de los espacios marítimo y aéreo de soberanía española e interés nacional, la presencia y vigilancia en territorio nacional, la vigilancia del ciberespacio y la seguridad cooperativa. Para ello, las capacidades de inteligencia y ciberdefensa deben ser potenciadas. Por su lado, la respuesta militar, que debe ser siempre gradual, proporcional y selectiva, se materializa con operaciones militares en cualquiera de los escenarios antes expuestos. De estos requerimientos se deduce que las capacidades militares

deben ser flexibles, escalables y adaptables a la evolución del panorama estratégico y a las demandas de los diversos entornos operacionales.

Y cuarto, el CEFAS desarrolla las características esenciales de la Fuerza Conjunta —principal instrumento de las FAS—: la disponibilidad operativa, la eficacia, la calidad, la versatilidad, la eficiencia, el carácter proyectable y la resiliencia.

### **2.3. Las misiones de las FAS**

Para cumplir con los objetivos y líneas de acción que la ESN 2017 determina para las Fuerzas Armadas, estas han definido los tipos de misiones que deben estar en condiciones de ejecutar, y que pueden agruparse en misiones tradicionales, contribuciones a coaliciones y organizaciones de paz y seguridad y misiones en apoyo a la seguridad nacional.

#### **2.3.1. Misiones tradicionales**

Sin duda alguna, es en este tipo de misiones en el que se ha producido una evolución más acusada en los últimos lustros. En el planeamiento y preparación de los militares españoles tiene un papel fundamental la capacitación para hacer frente a los conflictos armados derivados de la defensa de los intereses o valores exclusivamente nacionales, en los que España intervendrá autónomamente o con apoyo de sus aliados.

Sin embargo, el enfoque es hoy muy distinto al que se tenía a finales del siglo XX. De un ejército focalizado en la defensa territorial se ha pasado a otro que, sin abandonar las misiones de protección de los aspectos de soberanía —protección de fronteras terrestres y del espacio marítimo y aéreo— está también muy atento a los riesgos que proceden del exterior.

En particular, en los últimos años la seguridad marítima ha adquirido una mayor importancia. Como reconoce la Estrategia de Seguridad Nacional, es preciso *“mantener la libertad de navegación y proteger el tráfico marítimo y las infraestructuras marítimas críticas; proteger la vida humana en el mar; prevenir*

*y actuar ante actividades criminales y actos terroristas que se desarrollen en este medio; proteger y conservar el litoral, los recursos del medio marino, el medioambiente marino y el patrimonio arqueológico sumergido; y prevenir y responder en casos de catástrofes o accidentes en el medio marino*". A principios de 2014, se creó el Consejo Nacional de Seguridad Marítima que proporciona un enfoque integral para la actuación coordinada de los diferentes organismos de la administración. El Ministerio de Defensa, junto a otros 10 más de sus homólogos, actúa como vocal de este Consejo.

Otro ámbito relevante es la ciberseguridad. Las FAS disponen del Mando Conjunto de Ciberdefensa, con la finalidad de actuar ante amenazas en sus propias redes y sistemas de información y telecomunicaciones, así como aquellas otras que se le encomienden y que afecten a la seguridad nacional.

Igualmente, la inteligencia militar debe alertar sobre situaciones internacionales susceptibles de generar crisis que afecten a la defensa nacional, así como prestar el apoyo necesario, en su ámbito, a las operaciones militares. De estas cuestiones se encarga el CIFAS, al mismo tiempo que asesora al JEMAD en materia de contrainteligencia militar y seguridad operativa.

Finalmente, las FAS se encuentran en condiciones de proceder a la evacuación de los ciudadanos españoles residentes en el extranjero cuando las circunstancias pongan en grave riesgo su vida, su seguridad o sus intereses.

### **2.3.2. Misiones como contribución a las organizaciones de paz y seguridad**

España forma parte, como miembro de pleno derecho, de diversas organizaciones internacionales de seguridad y defensa como la ONU, OTAN, OSCE o la UE, en virtud de los acuerdos multilaterales suscritos. A través de las operaciones en el exterior, España demuestra su firme compromiso con estas organizaciones. Esto es esencial ya que ninguna nación por poderosa que sea puede actuar aisladamente en el complejo contexto internacional actual.

La política ministerial es impulsar el hecho de que las Fuerzas Armadas son una herramienta fundamental de la acción exterior del Estado. Además, la participación española en operaciones en el exterior debe ser entendida como una expresión de la solidaridad y los valores de España puestos al servicio de la estabilidad y seguridad internacional.

Las operaciones en el exterior están ligadas a la seguridad interior de España. Lo que ocurre fuera de nuestras fronteras afecta a la ciudadanía de forma directa. Por consiguiente, con su participación en estas misiones, las FAS contribuyen a la defensa de la seguridad de España y los españoles.

Del mismo modo, el instrumento militar participa en actividades más allá de nuestras fronteras colaborando en crear un entorno seguro mediante la neutralización de las actividades terroristas o criminales en estados fallidos, áreas sin control gubernamental y otros posibles teatros de operaciones. En cualquier caso, estas actuaciones siempre se realizarán al amparo de la legalidad nacional<sup>4</sup> e internacional.

Otro aspecto que se debe resaltar es la contribución contra la proliferación de armas de destrucción masiva. La acción militar se centra en verificar el cumplimiento de los tratados internacionales, contribuir al desarrollo de la capacidad de defensa antimisil de la Alianza Atlántica y mejorar la capacidad de intervención frente a riesgos nucleares, biológicos, químicos y radiológicos<sup>5</sup>.

### **2.3.3. Las misiones de las FAS en apoyo a la seguridad general**

Como ya se ha señalado, España entiende la seguridad como un todo en el que la separación de amenazas y riesgos internos y externos ha desaparecido y en la que se requiere

---

<sup>4</sup>La Ley Orgánica 5/2005, de la Defensa Nacional (ver bibliografía), establece las condiciones en las que las FAS realizarán sus misiones en el exterior, así como los supuestos en los que estas misiones precisarán de la autorización del Congreso de los Diputados.

<sup>5</sup>Los cometidos que corresponden a las Fuerzas Armadas en materia de verificación, como consecuencia de la asunción por España de diversos compromisos internacionales, son desempeñados por la Unidad de Verificación Española del Estado Mayor de la Defensa.

la acción integral de todos los medios y capacidades con los que cuenta la nación. Por esta razón, en aquellos ámbitos que se extienden más allá de las misiones y actividades ya descritas, la actuación de las FAS se enmarca en el apoyo a otras instituciones y/o administraciones del Estado.

De esta forma, en territorio nacional, están preparadas para colaborar con las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado en los términos que pudieran ser requeridas. Se trata de prevenir y reaccionar ante contingencias nacionales como: ataques cibernéticos, terrorismo, criminalidad organizada, catástrofes o emergencias humanitarias. La participación de las FAS en la lucha contra estas amenazas está perfectamente regulada en la legislación vigente. Esta colaboración ha producido a través de los años unos excelentes resultados, por lo que puede verse reforzada en un futuro.

En cuanto a la protección ante emergencias y catástrofes, las FAS mantienen múltiples capacidades en condiciones de apoyar a otros organismos del Estado, contando además con unidades específicamente dedicadas como la Unidad Militar de Emergencias. Aunque estas misiones son accesorias para cualquier organización militar, la creación de este tipo de unidades ha hecho aumentar sus capacidades de asistencia y la eficacia de sus intervenciones, constituyéndose en un referente nacional e internacional de primer orden, además, en ciertas oportunidades, de materializar la acción exterior del Estado<sup>6</sup>.

Asimismo, en la ordenación de flujos migratorios, otra de las prioridades del gobierno español, las FAS colaboran con el resto de las administraciones públicas y organizaciones internacionales implicadas en la vigilancia y control de las fronteras exteriores españolas.

---

<sup>6</sup>La UME ha participado en diversas misiones fuera de las fronteras españolas como los terremotos de Haití, Nepal o Ecuador, donde equipos de búsqueda y rescate urbano colaboraron con otros servicios de emergencias nacionales e internacionales; o interviniendo también, a través de la Oficina de Protección Civil de la Unión Europea, en los incendios forestales de Chile y Portugal.

### 3. Retos a los que se enfrentan las FAS españolas

Como en el resto de los países de nuestro entorno, el marco sociopolítico y económico ha determinado la evolución seguida por las FAS españolas. Por causas tanto de índole nacional como derivadas del contexto internacional, se encuentran sumidas en lo que parece ser un proceso incompleto de reducción.

La crisis económica de finales de la década pasada, cuyos efectos están muy lejos de haber desaparecido, la permanente pugna ideológica partidista, las crecientes demandas sociales y, ante todo, el desinterés de la sociedad española por las cuestiones de defensa han condicionado el proceso evolutivo de los ejércitos españoles que deben enfrentarse a importantes retos.

#### 3.1. Financiación y capacidades militares

En una comparecencia ante la Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados el pasado mes de abril, el JEMAD retrataba un complicado escenario para las Fuerzas Armadas. En aquella ocasión, el general Fernando Alejandro alertaba de que los continuos recortes presupuestarios han llevado a las Fuerzas Armadas "al límite" y que esto "conlleva riesgos". La mayor de sus preocupaciones era el retraso en la modernización de los sistemas de armas disponibles, ya que *"diez años sin invertir dejan a las Fuerzas Armadas en una situación crítica"*, debido a que la *"práctica totalidad"* de los medios con los que cuentan actualmente está en su segundo o tercer tercio de vida y la mayoría no han sido modernizados. Asimismo, reconocía sus "dudas" de que la partida que los presupuestos les concedía para 2018 fuesen *"suficientes"* para *"recuperar en un breve espacio de tiempo las capacidades militares"* pérdidas durante los años de crisis económica<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> El JEMAD alerta de que los recortes han llevado a las Fuerzas Armadas "al límite" y esto "conlleva riesgos". Ver bibliografía.

El cambio de gobierno en junio de 2018 no supuso una modificación en los presupuestos, pero sí en la paralización de un nuevo ciclo inversor que tenía previsto lanzar el anterior Ejecutivo. Habría que recordar que España adquirió con la OTAN en 2014 el compromiso de llegar a la inversión del 2 % del PIB en defensa en una década. Entonces, España invertía el 0,92 % y este 2018 está previsto que alcance el 0,91 %<sup>8</sup>. Desde 2008, el presupuesto de defensa se ha reducido en un 40 %.

Las capacidades de las FAS no se pueden improvisar. Hay que analizar las tendencias que configurarán el entorno estratégico futuro, y desarrollar aquellas soluciones tanto desde el punto de vista tecnológico, como de los procedimientos y de la propia organización. La intención es que las soluciones conceptuales que surgen del CEFAS sean materializadas mediante el proceso de planeamiento de la defensa. Es decir, la estrategia militar actúa a modo de puente entre la teoría y la práctica. Así se entiende que la Orden Ministerial 60/2015, del 3 de diciembre, por la que se regula el proceso de planeamiento de la defensa, establezca que la política de defensa aborde, de manera integral, los aspectos orgánicos, funcionales y de empleo de las Fuerzas Armadas.

Para dotar a las FAS de los medios precisos, con el nivel óptimo de operatividad y seguridad, se requiere un equilibrio entre inversión y necesidades. En resumen, la materialización de la estrategia militar y el sostenimiento de su estructura requieren, de forma estable, de la financiación adecuada.

Por esta razón, un proyecto de ley de financiación de las FAS ha estado encima de la mesa de diversos gobiernos. El actual equipo político del Ministerio de Defensa ha vuelto a plantear la necesidad de esta ley para garantizar una financiación suficiente, previsible, estable y acorde con las necesidades de las Fuerzas Armadas, con el objeto de situar este asunto fuera de políticas partidistas<sup>9</sup>. El fracaso de anteriores intentos provoca un cierto grado de prevención sobre esta nueva propuesta.

---

<sup>8</sup> *Ibid.*

<sup>9</sup> Defensa quiere impulsar en esta legislatura una ley de financiación "suficiente y estable" para las Fuerzas Armadas. Ver bibliografía.

### 3.2. Sociedad y defensa

Una defensa nacional eficaz exige la participación ciudadana para otorgar continuidad y profundidad a las políticas que se llevan a cabo. En el caso español, esta cuestión tiene una importancia vital. En la actualidad, amplios sectores de la sociedad ponen, incluso, en duda la existencia de las Fuerzas Armadas.

Los esfuerzos realizados para acercar los asuntos de defensa a los españoles, con la finalidad de que mejoren y profundicen sus conocimientos en este ámbito, no han dado los resultados esperados. En la actualidad, como las encuestas del Centro de Investigaciones Sociológicas se encargan de recordar, la ciudadanía continúa mostrándose ajena y despreocupada a los temas que atañen a su defensa<sup>10</sup>. Cuando se pregunta sobre cuestiones concretas, esta falta de interés se traduce en desconocimiento e incoherencias. Por ejemplo, las FAS son una de las tres instituciones del Estado más valoradas, pero los ciudadanos no consideran necesario aumentar sus recursos, que por otro lado desconocen en su cuantía real.

Existe una escasa o nula inclinación a admitir que pueda haber alguna relación entre gasto militar y bienestar social. En un momento en que los países de nuestro entorno y las organizaciones de seguridad y defensa demandan mayores esfuerzos presupuestarios en la escena internacional, algunos en España solicitan que una parte de los presupuestos de defensa sean empleados en pretendidos “gastos sociales”, sin importar el alcance que esta medida, claramente populista, tendría sobre la seguridad del país. Hay que indicar que únicamente desde el punto de vista cuantitativo, la desaparición completa de las FAS apenas sufragaría, por ejemplo, un mes de lo necesario para pagar las pensiones.

Con todo, es preciso avanzar en la superación de este desfase entre opinión pública y defensa. Es imprescindible cambiar radicalmente de enfoque con el fin de generar interés sobre las líneas generales de la defensa nacional, así como con los

---

<sup>10</sup> La Defensa Nacional y las Fuerzas Armadas (XI). Ver bibliografía.

compromisos de España con la seguridad internacional. Dado que toda actuación de las Fuerzas Armadas debe contribuir a la consecución de los objetivos de la defensa y seguridad nacional, quizás este cambio pueda venir de una mayor integración del conjunto de acciones de promoción de la confianza en la defensa nacional en el ámbito de la comunicación estratégica. Esta última trata de llevar a cabo la gestión de la información de una forma coordinada, efectiva e integrada a través de los diferentes instrumentos de los que disponen las instituciones del Estado. Por medio de una síntesis de capacidades, planes y programas se pueden obtener las sinergias tan necesarias para alcanzar el objetivo deseado.

## **Conclusión**

El compromiso de España con el multilateralismo y su pertenencia a las organizaciones de seguridad condicionan en gran medida su política de defensa. Pero al mismo tiempo, nuestro país tiene unos factores determinantes y un contexto propio, su propia cultura, sus intereses vitales y estratégicos y sus valores recogidos en la Constitución.

En estos dos marcos, el multilateral y el doméstico, España debe desempeñar el papel que corresponda a sus principios como nación. En un mundo incierto y volátil como el actual, la credibilidad de las políticas nacionales está irresolublemente asociada a la capacidad real de las FAS.

De esta forma, es posible afirmar que la defensa nacional y los Ejércitos siguen siendo elementos fundamentales para que España pueda intervenir eficazmente en los asuntos internacionales. Eso no es incompatible, sino todo lo contrario, con la búsqueda de la paz y estabilidad en nuestro entorno. Este principio fundamental de actuación de las FAS españolas está recogido en las leyes y documentos doctrinales; y lo que es más importante, ha sido demostrado en la práctica, a través de una evolución constante de sus objetivos, formas de acción, capacidades y operaciones en el exterior.

No obstante, las Fuerzas Armadas españolas se encuentran en una encrucijada. En estos momentos, amplios sectores de la sociedad

española ponen en duda su existencia. Ya que la adhesión de la nación a su propia defensa es esencial, se precisa que la ciudadanía comprenda las ventajas de disponer de unas FAS robustas y suficientemente dotadas. Se trataría en primer lugar de contrarrestar el falso pacifismo que, en realidad, oculta intereses que nada tienen que ver ni con la paz mundial ni con las necesidades del conjunto de los españoles. Y, por otro, las FAS deben relacionarse más eficazmente con la ciudadanía. Tienen que esforzarse en comunicar que la milicia sirve a la sociedad porque también es sociedad; y que constituye una pieza fundamental del engranaje que afianza el deseo compartido de los españoles de vivir en paz y en seguridad.

## Referencias bibliográficas

Concepto de empleo de las Fuerzas Armadas 2017 (30 de mayo de 2018). Cambio 2. EMAD. En: <http://www.emad.mde.es/Galerias/EMAD/files/CEFAS-cambio-2.pdf>

Directiva de Defensa Nacional 1/2012. En <http://www.defensa.gob.es/Galerias/defensadocs/directiva-defensa-nacional-2012.pdf>

Estrategia de Acción Exterior. En <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/2014 ESTRATEGIA%20DE%20ACCION%20EXTERIOR.pdf>

Estrategia Española de Seguridad 2011. En [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Nacional/EstrategiaEspanolaSeguridad\\_junio2011.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Nacional/EstrategiaEspanolaSeguridad_junio2011.pdf)

Estrategia de Seguridad Nacional 2013. En <http://www.dsn.gob.es/es/estrategias-publicaciones/estrategias/estrategia-seguridad-nacional>

Estrategia de Seguridad Nacional 2017. En [http://www.defensa.gob.es/Galerias/defensadocs/Estrategia\\_Seguriad\\_Nacional\\_2017.pdf](http://www.defensa.gob.es/Galerias/defensadocs/Estrategia_Seguriad_Nacional_2017.pdf)

Europa Press (30/10/2018). Defensa quiere impulsar en esta legislatura una ley de financiación "suficiente y estable" para las Fuerzas Armadas. En: [www.europapress.es/nacional/noticia-defensa-quiere-impulsar-legislatura-ley-financiacion-suficiente-estable-fuerzas-armadas-20181030154802.html](http://www.europapress.es/nacional/noticia-defensa-quiere-impulsar-legislatura-ley-financiacion-suficiente-estable-fuerzas-armadas-20181030154802.html)

Europa Press (16/04/2018). El JEMAD alerta de que los recortes han llevado a las Fuerzas Armadas "al límite" y esto "conlleva riesgos". En [www.europapress.es/nacional/noticia-jemad-alerta-recortes-llevado-fuerzas-armadas-limite-esto-conlleva-riesgos-20180416210851.html](http://www.europapress.es/nacional/noticia-jemad-alerta-recortes-llevado-fuerzas-armadas-limite-esto-conlleva-riesgos-20180416210851.html)

La Defensa Nacional y las Fuerzas Armadas (XI) (Septiembre 2015). Estudio n. E3110. Informe de resultados. 2017. IEEE. En: [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/ESociologicos/2016/CIS\\_XI\\_Encuesta\\_Sep2015.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/ESociologicos/2016/CIS_XI_Encuesta_Sep2015.pdf)

Ley 2/2014 (25 de marzo 2014). De la Acción y del Servicio Exterior del Estado. En <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-3248>

Ley Orgánica de la Defensa Nacional 5/2005. En <http://www.defensa.gob.es/defensa/politicadefensa/leyorganica/>

PDC-01(A). Doctrina para el empleo de las Fuerzas Armadas. En [https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/p/d/pdc-01\\_a\\_doctrina\\_para\\_el\\_empleo\\_de\\_las\\_fas.pdf](https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/p/d/pdc-01_a_doctrina_para_el_empleo_de_las_fas.pdf)

Real Decreto 872/2014 (10 de octubre 2014), por el que se establece la organización básica de las Fuerzas Armadas. En: [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2014-10520](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2014-10520)

**Segunda parte:**

**La transformación del rol de las  
Fuerzas Armadas en América Latina**



## **¿ENTRE LA TRADICIÓN Y LA MODERNIZACIÓN? EL AVANCE DEL CRIMEN ORGANIZADO Y LAS FUERZAS ARMADAS EN ARGENTINA (2008-2018)<sup>1</sup>**

---

**BETWEEN TRADITION AND MODERNIZATION? THE ADVANCE  
OF ORGANIZED CRIME AND THE ARMED FORCES IN  
ARGENTINA (2008-2018)**

*Carolina Sampó<sup>2</sup>*

### **Resumen**

Argentina fue, durante 35 años, un caso paradigmático de la división taxativa entre seguridad y defensa. En ese modelo tradicional, las Fuerzas Armadas (FF.AA.) tenían como misión principal la defensa de la soberanía y la integridad territorial frente a agresiones externas de origen estatal. Sin embargo, como consecuencia de los cambios en el Sistema Internacional, pero especialmente a partir del avance de la criminalidad y del incremento de la violencia, esa división se ha vuelto un poco más borrosa. El presente artículo analiza el papel asignado a las FF.AA. desde la transición democrática hasta la actualidad, con el fin de mostrar que los cambios establecidos por el Decreto 683/2018 dan cuenta de la modernización de las FF.AA. y vienen a regular situaciones que se daban de hecho.

**Palabras claves:** Argentina –Fuerzas Armadas– Crimen organizado – Misiones subsidiarias– Modernización.

---

<sup>1</sup>El presente trabajo toma como insumo parte del artículo: Sampó, Carolina (2017) "Narcotráfico y trata de personas, una muestra de cómo el crimen organizado avanza en Argentina". Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad, Universidad Militar Nueva Granada: Bogotá.

<sup>2</sup>Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) y del Instituto de Relaciones Internacionales (IRI) de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), Argentina. Profesora Adjunta regular de la Universidad de Buenos Aires (UBA) a nivel de grado y del Doctorado del IRI. Coordinadora del Centro de estudios sobre Crimen Organizado Transnacional (CeCOT – IRI).

## Introducción

Considerando que América Latina es la región sin guerras más violenta del mundo y que esa violencia está altamente vinculada al avance del crimen organizado transnacional en la región, los Estados han desarrollado diversas medidas para contener su accionar y bajar los indicadores de violencia. En este sentido, las políticas que aparecen como más visibles suelen ser casi exclusivamente represivas e implican el combate directo con los actores no estatales que ponen en jaque el orden social establecido.

A partir del establecimiento de este tipo de políticas, se ha hecho cada vez más frecuente el involucramiento de las FF.AA. en lo que se consideran “misiones no tradicionales”, aunque muchas veces su rol puede ser subsidiario y no principal. En este contexto, Argentina se presentaba hasta el año 2018 como caso paradigmático en el que las FF.AA. solo estaban involucradas en “misiones tradicionales”, salvo excepciones claramente especificadas. No obstante, la modificación del Decreto 727/2006 que reglamentaba la Ley de Defensa Nacional y su reemplazo a partir del Decreto 683/2018 abre un abanico de posibilidades para la utilización de las FF.AA. en misiones no tradicionales, entre las que se contempla su empleo en el combate al crimen organizado, especialmente de forma disuasiva.

El presente trabajo busca dar cuenta de las tareas que se le asignan a las FF.AA. a partir de la contextualización generada por la Nueva Directiva de Política de Defensa Nacional presentada por el gobierno del presidente Mauricio Macri a mediados del 2018. En este sentido, la hipótesis que guía este artículo es que el Decreto 638/2018 viene a “modernizar”<sup>3</sup> a las FF.AA., al tiempo que regula situaciones de participación del instrumento militar que se daban de hecho. Con este objetivo, el trabajo se dividirá en cuatro grandes secciones, en la primera se analizará el papel asignado a las FF.AA. en Argentina desde la transición a la democracia. En el segundo apartado describiremos la situación del crimen organizado en Argentina, con especial foco en el tráfico de drogas. En la tercera parte, analizaremos los cambios generados por las modificaciones en el andamiaje normativo en lo que hace al rol de las FF.AA.

---

<sup>3</sup> Modernización es entendida como la adaptación de las FF.AA. a la agenda de seguridad, como consecuencia de la jerarquización de amenazas no convencionales (Sampó y Troncoso, 2017).

Finalmente, en las conclusiones buscaremos determinar qué modelo de empleo de las FF.AA. surgió luego de la aprobación de la DPDN de 2018.

## **1. El rol de las Fuerzas Armadas en Argentina y el “consenso básico” en torno a la defensa**

La transición a la democracia, tras la última y más cruenta dictadura militar de la historia argentina, conllevó una serie de intentos que tenían como fin último la constitución de un nuevo régimen político. La construcción de ese régimen estaba ligada a la posibilidad de “hacer efectivo el conjunto de reglas que establecen el juego democrático y los actores admitidos en él” (O’Donnell, 1997: p.216). Se trata en realidad de dos transiciones: la primera tiene lugar desde el fin del régimen autoritario hasta la instauración de un gobierno democrático, y la segunda, que es mucho más larga y compleja, implica la consolidación de la democracia. Para avanzar hacia esa consolidación, los actores democráticos deben neutralizar a los actores autoritarios, al tiempo que se fomentan prácticas compatibles con el funcionamiento de la democracia en actores que aparecen como neutrales. Además, los actores democráticos deben aumentar su número y fuerza, en contraposición con aquellos que aun defienden o sostienen conductas autoritarias.

Sin embargo, en las transiciones “por colapso”<sup>4</sup> como fue la argentina, la pérdida de prestigio que sufren quienes estuvieron involucrados en el régimen autoritario genera un “grado relativamente alto de desmilitarización en el nuevo gobierno democrático” (O’Donnell, 1997: p.237), ya que las FF.AA. ocupan pocos espacios institucionales, pierden parte del aparato civil que habían conquistado y no tienen poder para tomar decisiones o vetar aquellas que se tomen, excepto en lo que hace a su institución (O’Donnell, 1997). De esa forma, el colapso del régimen autoritario parece colaborar en el inicio de la segunda transición, que depende en gran parte de la posibilidad de subordinar al

---

<sup>4</sup>Una transición se da por colapso cuando los actores del régimen autoritario no tienen ni tiempo ni poder para negociar la salida. Por el contrario, se intenta sostener el gobierno hasta que se lleven adelante elecciones limpias y libres que permitan la conformación de un gobierno democrático, que dé inicio a la segunda transición.

poder militar bajo la conducción civil que surge de elecciones libres y transparentes.

En el caso de Argentina, la segunda transición se extendió bastante. En lo que hace a las relaciones cívico-militares, los gobiernos de Raúl Alfonsín (1983-1989) y Carlos Menem (1989-1995 y 1995-2001) lograron establecer los parámetros necesarios para que las FF.AA. se subordinaran al poder civil. Sin embargo, es importante destacar la paradoja vinculada a la existencia del instrumento militar que consiste en que las sociedades necesitan crear instituciones armadas para protegerse, al tiempo que deben establecer mecanismos para contrarrestar la amenaza que ellas mismas representan para la sociedad que las creó (Canelo, 2013), especialmente teniendo en cuenta la historia de golpes de Estado y gobiernos autoritarios con la que cuenta Argentina. De allí que las FF.AA., según Canelo, siempre serán percibidas como herramientas de protección y fuentes de amenaza. Quizas por eso, aun luego de 35 años de democracia, en Argentina los ciudadanos no confían en sus FF.AA., a pesar de que son las encargadas de protegerlos y garantizar la soberanía e integridad territorial de la nación. Esta desconfianza se refleja en el último informe de Latinobarómetro (2017: p.23) donde el 50 % de los entrevistados tiene poca o ninguna confianza en las FF.AA., mientras que el otro 50 % tiene mucha o alguna confianza en ellas.

Para Rut Diamint (2013), el gobierno de Alfonsín imprimió juridicidad a la relación cívico-militar a partir del juzgamiento oral y público de los ex jefes de las juntas del último gobierno militar. Pero, más allá del acto simbólico, fundacional y de gran impacto internacional que significó que la justicia argentina condenara a sus propios militares, los levantamientos armados posteriores y la firma de las leyes de Punto Final y Obediencia Debida, demostraron la vulnerabilidad del control civil sobre las FF.AA. En este sentido, Diamint (2013: p. 1) sostiene que Alfonsín “logró cambiar el patrón recurrente de golpes militares, pero fue menos eficaz a la hora de manejar los numerosos problemas derivados de ese control democrático”.

Durante la transición democrática “se estructuró un abarcativo consenso político mayoritario en favor de la no intervención castrense regular en los asuntos de la seguridad interior, excepto

en ciertas circunstancias especiales y excepcionales, legal e institucionalmente admitidas” (Saín: 2001, p. 4)<sup>5</sup>. Ese consenso, interpartidario y mayoritario, quedó plasmado en las Leyes de Defensa Nacional y Seguridad Interior. En este sentido, sostiene Diamint (2008: p.106) “la diferenciación entre la seguridad interior y la defensa fue una herramienta fundamental de la construcción democrática, al acotar la participación de las FF.AA. a escenarios de confrontación con fuerzas de iguales características e inhibir así su accionar en los conflictos internos”.

La Ley de Defensa, destaca Bartolomé (2009), sirvió para confirmar la subordinación del instrumento militar a las autoridades democráticas, al excluir a las FF.AA. de la política doméstica y la seguridad interior, marginándolas de las tareas de recolección y procesamiento de información relativa a la esfera interna, pero permitiéndoles producir inteligencia estratégica militar<sup>6</sup>. Por su parte, la Ley de Seguridad Interior fortaleció la idea de que las FF.AA. debían dedicarse a la defensa ante agresores externos, al tiempo que involucró a las Fuerzas de Seguridad del Estado Nacional<sup>7</sup> y a las instituciones policiales —federal y provinciales— con el fin de resguardar “la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional”. (Ley 24.059, art. 2°).

Sin embargo, tal como subraya O’Donnell (1997: p.97), es necesario “conceptualizar el papel de las FF.AA. como resultado de complejas interacciones a través del tiempo entre, por una parte, el contexto político en el que están insertas y, por la otra, el nivel organizacional propio de ellas”. Vale decir que una modificación en el contexto político o en la organización de las FF.AA. bien puede resultar en una variación de su conceptualización y esto se debe a que, como sostiene Huser (2002), es la cultura política —como conjunto de actitudes, creencias y sentimientos que ordenan y dan

---

<sup>5</sup> Esas situaciones son: Empleo de servicios de las FF.AA. en apoyo a operaciones de seguridad interior, empleo subsidiario de elementos de combate de las FF.AA. en operaciones de seguridad interior - luego de corroborar la incapacidad de las fuerzas de seguridad y decretarse el Estado de Sitio -, en caso de atentados contra la jurisdicción militar y en situaciones de desastre en el ámbito de la defensa civil.

<sup>6</sup> La forma en la que se podría producir esa información se cristalizaría en la Ley de Inteligencia Nacional (2001).

<sup>7</sup> La Gendarmería Nacional y La Prefectura Nacional, a los que se les sumó más tarde la Policía de Seguridad Aeroportuaria.

sentido al proceso político— la que describe y explica las relaciones cívico-militares.

En este sentido, es importante destacar que la Ley de Defensa habla de agresiones de origen externo, pero no especifica por quiénes son encaradas (si por actores estatales, como sostienen muchos académicos, o por cualquier otro actor). Sin embargo, considerando que la Ley se aprobó antes del fin de la Guerra Fría y que en su artículo 2° deja en claro que la defensa “tiene por finalidad garantizar de modo permanente la soberanía e independencia de la nación argentina, su integridad territorial y capacidad de autodeterminación; proteger la vida y la libertad de sus habitantes” (Ley 23.554, art. 2°) parece lógico entender que las amenazas sean de origen estatal.

No obstante, es el Decreto 727/2006 que reglamenta la Ley de Defensa el que determina que “el Sistema de Defensa debe orientarse estructural y organizativamente hacia la conjuración de situaciones de agresión externa perpetradas por Fuerzas Armadas de otro Estado, en un todo de acuerdo con lo dispuesto por la Resolución 3314 (1974) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU)”, al tiempo que rechaza categóricamente la posibilidad de ampliar la utilización de las FF.AA. para hacer frente a las denominadas “nuevas amenazas”, a las que considera responsabilidad de las fuerzas policiales y de seguridad. El mencionado decreto, hoy modificado casi en su totalidad, llama la atención porque utiliza una resolución vieja, que no da cuenta del mundo actual para interpretar la ley que, como ya hemos mencionado, hace referencia a agresiones externas pero no las corporiza en Estados, dejando abierta la posibilidad a otro tipo de agresiones que pueden o bien no estar corporizadas en FF.AA. o bien provenir de actores distintos a los estatales.

Sin embargo, tanto el mundo como las amenazas han cambiado. De allí que es necesario analizar desde la definición de soberanía —a la que referencia la Ley de Defensa—, que no es solamente el reconocimiento de otros Estados sino que se vincula al control que el Estado tiene de los flujos que atraviesan sus fronteras (Krasner, 2001) hasta los actores que constituyen una amenaza para esa soberanía, que son múltiples pero entre los que se destaca la criminalidad organizada, considerando que no reconoce fronteras y actúa de forma transnacional, violando recurrentemente la soberanía de los Estados.

## ¿Cuál es entonces la situación de Argentina frente al avance del crimen organizado?

### 2. Crimen organizado y violencia en Argentina: el avance del narcotráfico

Hasta hace algunos años, Argentina se diferenciaba del resto de América Latina por la acotada presencia del crimen organizado en su territorio. No obstante, de un tiempo a esta parte es cada vez más evidente que la criminalidad ha penetrado las estructuras públicas y privadas, lo que posibilita el avance de este fenómeno en sus diversas manifestaciones<sup>8</sup>. Al punto que se ha convertido en el tercer mercado a escala global para productos ilegales derivados de la hoja de coca, detrás de Estados Unidos y Brasil. (Campero Núñez del Prado, 2016)

En términos relativos, es decir, considerando la incidencia de la población económicamente activa, Argentina se encuentra en la cima del consumo mundial de cocaína. De hecho, de acuerdo con datos del Observatorio Argentino de Drogas (2011), para el 2010 se estimaba que el 2,9 % de la población, de entre 15 y 65 años, había consumido cocaína alguna vez. Este porcentaje es de los índices de consumo más altos del mundo y, de acuerdo con el Observatorio de la Deuda Social Argentina (ODSA) (Salvia, 2016), ha aumentado, considerando que el registro de venta de drogas se incrementó cerca de un 50 % entre 2010 y 2014. Estos incrementos suelen dar cuenta de la cantidad de droga que existe en el mercado local que es residual de lo que se exporta a EE. UU., África (como espacio principalmente de tránsito) y Europa.

Los incentivos para que el crimen organizado desembarcara en la Argentina con la intención de quedarse son, sin duda, múltiples y complejos. Según Yates (2014), existen cuatro explicaciones principales acerca de por qué se ha incrementado la actividad en torno

---

<sup>8</sup> El crimen organizado no es un delito en sí mismo, sino que se trata de una forma particular de cometerlos que tiene como objetivo la obtención de beneficios de orden material, que suelen cristalizarse en dinero o activos. El crimen organizado se presenta en nuestra región como tráfico de drogas, que es la manifestación que más dinero genera en Latinoamérica, tráfico de personas, tráfico de armas pequeñas y livianas, explotación ilegal de recursos naturales, contrabando de bienes y falsificaciones y lavado de dinero (Sampó, 2017).

a las drogas en la Argentina, específicamente en Rosario<sup>9</sup>. Primero, se hace referencia a la influencia de actores externos como cárteles mexicanos o colombianos y a su vínculo con las barras bravas del fútbol local, encargadas del narcomenudeo y de la cooptación de los denominados "soldaditos"<sup>10</sup>. Segundo, se explica a partir de los altos niveles de corrupción gubernamental y de los problemas vinculados a la porosidad de las fronteras. Tercero, debido al crecimiento de la cultura de las drogas y, finalmente, como consecuencia del auge económico desequilibrado.

En este trabajo sostenemos que el avance del crimen organizado es multicausal. Sin embargo, la existencia de algunas precondiciones ha facilitado el desarrollo de manifestaciones puntuales como el narcotráfico. Estas son, primero, el emplazamiento territorial de nuestro país, debido a la proximidad con los países productores de cocaína y marihuana, así como también a causa de los vínculos socioculturales y los flujos migratorios históricos provenientes de Paraguay, Bolivia y Perú, ya que, de acuerdo con lo expresado por distintos informantes claves, parecen haber facilitado el ingreso de organizaciones encargadas de traficar drogas.

Segundo, la porosidad de fronteras que se extienden por miles de kilómetros (742 con Bolivia, 1699 con Paraguay, 1132 con Brasil, 5308 con Chile y 887 con Uruguay, según el Instituto Geográfico Nacional), con características geográficas complejas (ríos, ríos secos y selva) volviendo dificultoso el control de flujos provenientes de países vecinos. Es decir, las carencias en el ejercicio de lo que Krasner (2001) denomina soberanía interna y las falencias en el control de los movimientos y flujos de personas y mercancías que se producen al interior del territorio nacional.

En tercer lugar, la debilidad del Estado nacional que muestra serias dificultades para hacer cumplir la ley e incluso para castigar a quienes no la cumplen, rompiendo con el orden social vigente. Los mecanismos de transparencia y control no funcionan en dichos Estados, lo cual

---

<sup>9</sup> Rosario, Santa Fe, es una ciudad portuaria del interior del país; la segunda del país en términos poblacionales y de actividad económica.

<sup>10</sup> Son los encargados de realizar las ventas en pequeños puntos de expendio ilegal; tienen menos de 16 años, ya que de esa forma son inimputables (De Simone, 2014).

posibilita la complicidad con organizaciones criminales, que cuentan con garantía de impunidad, debido a su relación con algunos actores estatales (Alda Mejías, 2015). Finalmente, el elemento que creemos es determinante y ha tenido un rol central para el avance del crimen organizado en la Argentina: la corrupción.

Sin embargo, y a pesar de la presencia de cárteles internacionales, una de las características que parece sobresalir como particularidad del fenómeno en la Argentina es la ausencia de violencia extrema y deliberada, como sí ocurre en otros países de la región. En este sentido, de acuerdo con el Observatorio de Seguridad Ciudadana (2015), Argentina detenta una tasa de homicidios de 6,9 por cada 100 mil habitantes para 2012 que está apenas por encima de la media mundial (5/100 mil), aun cuando en algunos lugares más problemáticos del conurbano bonaerense (entre 11 y 14/100 mil), Santa Fe (31,2/100 mil) Rosario (20.8/100 mil) y Gran Mendoza (14,30/100 mil) esta se dispara, se encuentran lejos de la que enfrentan la mayor parte de los países latinoamericanos.

Sin embargo, es necesario no restarle importancia al incremento que se viene dando de forma sostenida, así como también a la concentración de la violencia. En este sentido, de acuerdo con la Asociación Argentina Antidrogas, cuatro de cada diez homicidios están vinculados con el narcotráfico en nuestro país, específicamente con disputas por el control territorial de la venta de drogas, así como también con venganzas y crímenes que tienen como objetivo generar miedo en sus rivales. El titular de la asociación sostiene que las bandas han comenzado a cuidar sus espacios de comercialización utilizando la violencia extrema y el miedo para amedrentar al adversario. (MDZ, 2017)

La violencia medida en términos de homicidios, robos, hurtos, amenazas y lesiones dolosas se incrementó en la mayoría de las provincias por las que ingresa tanto la cocaína como la marihuana, entre 2016 y 2017. Particularmente, los homicidios dolosos crecieron en más de un 50 % en Salta, al igual que las amenazas. Algo similar ocurrió en Misiones, donde las muertes intencionales se incrementaron en un 20 % (Dinatale, 2018). Estos datos son centrales considerando el emplazamiento geográfico de la provincia del norte que limita con Bolivia —productor de hoja de coca—, Paraguay —productor de marihuana— y con Chile, mercado de consumo de

cocaína y marihuana en ascenso, lo mismo que con Misiones que comparte frontera con Paraguay.

Aunque la violencia se ha incrementado, el mercado parece estar bien sectorizado, de forma tal que no se ven actos de crueldad y violencia extrema, como sí ocurre sobre todo en México o Brasil donde los cárteles se disputan mercados y territorios. El aumento de la violencia parece obedecer a la necesidad de reforzar la idea de que quién maneja un territorio, es dueño de un mercado. Asimismo, busca desestimar la competencia a partir de la proliferación del miedo.

Fleitas (2013) sostiene que hay que diferenciar entre el tráfico de drogas para consumo interno y el “gran tráfico internacional”. En lo que hace al mercado local, una vez que el cargamento llega a destino final en el territorio nacional, la droga se comercializa de dos maneras: es vendida en los denominados “Bunkers”, pequeños puntos de venta ilegal montados en construcciones de ladrillos herméticas que solo dejan una pequeña ventana a la vista; a través de esa ventana se realiza el intercambio de dinero por droga. Los encargados de estos negocios son los soldaditos, que se organizan en dos turnos diarios y están custodiados por soldados<sup>11</sup>, en su mayoría armados, que se encuentran en las inmediaciones del bunker, en especial para evitar que la construcción sea atacada y la mercadería robada (De Simone, 2014); la otra forma es a través del servicio de *delivery* o entrega a domicilio, llevado adelante por menores de edad que manejan motos robadas de pequeño porte que pasan por espacios estrechos y pueden escapar rápidamente de las fuerzas de seguridad, de ser necesario. Este servicio surgió cuando los bunkers comenzaron a ser descubiertos y posteriormente destruidos por las fuerzas del Estado.

En los últimos años, Argentina ha pasado de ser un país de tránsito a ser también un país productor, consumidor y exportador de drogas. Este proceso ha sido paulatino, pero se ha acelerado recientemente debido al incremento del consumo de estupefacientes, en conjunto con el desembarco de cárteles transnacionales de drogas y su asociación tanto con redes locales, como con funcionarios del

---

<sup>11</sup> Se hace referencia a jóvenes, aunque, a diferencia de los soldaditos, son mayores de 16 años y están armados. Se encargan de cuidar los búnkeres, y evitan que sean atacados y asaltados por organizaciones contrarias.

Estado. En este sentido, es importante resaltar que de la porosidad de las fronteras y de las dificultades tanto para controlar los flujos que las traspasan, como para aquellos que se mueven dentro del territorio nacional es muy importante para entender como se ha “inundado” el mercado local de drogas. Asimismo, la corrupción adquiere un rol central, ya que sin la complicidad de funcionarios públicos, los facilitadores estructurales del crimen organizado, como el emplazamiento geográfico, los vínculos socioculturales desarrollados con los países vecinos y la debilidad del Estado, no serían suficientes para el desarrollo de negocios como el narcotráfico, la trata de personas y el lavado de dinero.

La corrupción, amparada en los altos niveles de impunidad y en la incapacidad del Estado de sostener el imperio de la ley, logra que funcione el andamiaje necesario para que las organizaciones criminales se asienten y desarrollen sus negocios.

### **3. Emergencia en seguridad pública y cambios en el andamiaje normativo: ¿Se les otorga un nuevo rol a las FF.AA. en el combate al crimen organizado?**

Como resultado de la situación descrita en el apartado anterior, en el año 2016, mediante el Decreto 228, el presidente Mauricio Macri determinó la “Emergencia de Seguridad Pública” con el fin de revertir la situación generada por el avance del crimen organizado y los delitos complejos, de acuerdo con el texto. En ese decreto se determinó el reemplazo del “Operativo Escudo Norte” (2011) por el “Operativo Fronteras”. El decreto se centró en el “bloqueo” de las zonas fronterizas pensando en reducir significativamente la actividad del crimen organizado utilizando la disuasión como premisa básica. En ese sentido, se estableció el control material y tecnológico en la zona de fronteras —a cargo del Ministerio de Seguridad—, la radarización de la frontera norte —a cargo del Ministerio de Defensa—, el control de hidrovías y el mar argentino, la coordinación entre aduanas y la Agencia Federal de Ingresos Públicos (AFIP), la actuación conjunta de jurisdicciones federales y locales y la protección del espacio aéreo —Ministerio de Defensa—.

Por otra parte, el discutido Decreto 727/2006, que reglamentaba la Ley de Defensa, fue modificado casi en su totalidad a mediados del 2018 por el gobierno de Macri. El Decreto 683/2018 entiende

que su predecesor incurría en un exceso reglamentario en tanto determinaba que la agresión externa debía estar encarnada por FF.AA. pertenecientes a otros Estados.

Por el contrario, y a pesar de mantener la división existente entre los ámbitos correspondientes a la defensa y a la seguridad interior, el reciente Decreto considera que las agresiones externas en la actualidad pueden no ser de carácter estatal militar “sino que en ocasiones se manifiestan de otras formas que, sin dejar de tener su origen en el exterior, se desarrollan en nuestro territorio y/o tienen efectos en él, afectando los intereses que la defensa nacional puede y debe contribuir a preservar” (Decreto 683/2018). Esto se debe a las modificaciones que han tenido lugar en el Sistema Internacional, especialmente en el entorno de la seguridad y la defensa. De allí que el gobierno de Macri considera importante establecer roles y funciones que permitan un uso más eficiente de los recursos del Estado Nacional teniendo en cuenta que la actuación de las FF.AA. deberá efectuarse de acuerdo con las limitaciones previstas en las Leyes de Defensa Nacional, Seguridad Interior e Inteligencia Nacional.

En este contexto, la Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN) (aprobada por el Decreto 703/2018) es indispensable para entender cuál es el rol que se les asigna a las FF.AA., siempre de forma subsidiaria de acuerdo a lo que versa en el mencionado Decreto 683. Se trata de un documento que da cuenta de una nueva visión del mundo y de la región —diferente a la de la Directiva que deroga, que era del 2014— donde se destaca la idea de que América Latina se ha convertido en una zona de paz y, en consecuencia, la posibilidad de que se desencadene algún conflicto interestatal es poco probable, pero también hace hincapié en la creciente importancia de los problemas de seguridad transnacional. Estos últimos, encarnados por el crimen organizado transnacional, tienen en el narcotráfico su principal manifestación.

En este sentido, la DPDN reconoce que en algunos escenarios el instrumento militar tiene un rol central, mientras que en otros, su papel es de interacción, coordinación y apoyo a otros organismos del Estado. En consonancia con la Ley de Seguridad Interior, se prevén operaciones de apoyo a la seguridad, a la comunidad y a la Política Exterior de la nación. Siempre como misiones subsidiarias de las

FF.AA., sin que ello implique desatender su misión principal<sup>12</sup> en un contexto de incertidumbre y riesgos globales.

La DPDN hace hincapié en que la inexistencia de conflictos militares en la región no es sinónimo de seguridad para el Estado y sus habitantes. Por el contrario, le asigna un rol importante a los problemas de seguridad transnacional, como el tráfico de personas, el lavado de dinero y el tráfico de drogas —con especial énfasis en esta última manifestación del crimen organizado— que requieren de la cooperación interestatal para su combate, más allá de las formas locales que estas puedan adoptar. En lo que hace a Argentina particularmente, destaca que aunque no se identifiquen amenazas convencionales directas, eso no implica que no haya riesgos o desafíos para la defensa nacional. El artículo II sostiene que “A diferencia de las amenazas —en las que se aprecian indicios de una voluntad de daño—, los riesgos constituyen situaciones cuya probable evolución podría afectar los intereses nacionales en materia de Defensa” (DPDN, 2018: p.16). Entre los riesgos considerados se destacan los encarnados por redes delictivas vinculadas al narcotráfico, la trata de personas, la piratería y el contrabando, entre otras actividades, que son consideradas prioritarias, aunque en Argentina la responsabilidad primaria de atención de estos fenómenos corresponde a los organismos de seguridad pública e inteligencia nacional y criminal<sup>13</sup>. No obstante, las Fuerzas Armadas cuentan con capacidades materiales, infraestructurales y tecnológicas que pueden ser empleadas en apoyo a una estrategia integral de lucha contra estas problemáticas. La participación del Sistema de Defensa Nacional en el diseño, la ejecución y evaluación de dicha estrategia deberá ajustarse a las prescripciones dispuestas en las Leyes N° 23.554 de Defensa Nacional, N° 24.059 de Seguridad Interior, N° 24.543 Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Mar, N° 25.520 de Inteligencia Nacional y N° 26.102 de Seguridad Aeroportuaria (DPDN, 2018: p. 19).

---

<sup>12</sup> Recordemos que es: “Resguardar la soberanía e independencia de la República Argentina, la integridad territorial, la capacidad de autodeterminación, la protección de la vida y la libertad de sus habitantes ante agresiones de origen externo constituyen una función permanente del Sistema de Defensa Nacional” (DPDN, 2018: p. 3).

<sup>13</sup> La directiva también contempla el ciberespacio como lugar en el que se multiplican las vulnerabilidades. En este sentido, considera necesario garantizar la seguridad de las infraestructuras informáticas críticas o estratégicas. El Ministerio de Defensa debe fortalecer las capacidades de vigilancia y control del ciberespacio con el objetivo de prevenir y evitar ciberataques.

De acuerdo con la Directiva, el instrumento militar será empleado de forma disuasiva o efectiva ante conflictos originados por agresiones de origen externo contra espacios de jurisdicción nacional, la soberanía, la integridad territorial, la capacidad de autodeterminación de la República Argentina y la vida y libertad de sus habitantes, o ante cualquier forma de agresión contemplada en la Carta de las Naciones Unidas, sin perjuicio de lo establecido en la Ley N° 24.059 de Seguridad Interior y en la Ley N° 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas. (DPDN, 2018: p. 23)

En este sentido, la Directiva establece prioridades a ser consideradas por las FF.AA. en tiempos de paz: 1. Vigilancia y control de espacios soberanos. 2. Protección de objetivos estratégicos. 3. Apoyo a la Política Exterior. 4. Apoyo al Sistema de Seguridad Interior. 5. Apoyo a la comunidad ante emergencias o desastres naturales y 6. Apoyo a la generación de conocimiento científico. Esto no implica un cambio significativo en las funciones cumplidas por el instrumento militar hasta la firma del Decreto 703/2018, pero si una jerarquización de ellas.

Queda clara la preocupación por la porosidad de las fronteras, a cargo de la Gendarmería y la Prefectura, de allí que se busque disuadir a partir de la presencia de militares en esa zona e incrementar la vigilancia y el control de los espacios soberanos a partir de la radarización. Asimismo, se destacan las operaciones de paz de Naciones Unidas y la participación en otros organismos multilaterales y regionales, como instrumentos de Política Exterior que había perdido importancia y pretende volver a ganarla. Finalmente, creemos que el apoyo —tal como está considerado— al Sistema de Seguridad Interior no distará del que se venía desarrollando, en el marco de lo permitido por las Leyes de Seguridad Interior y Defensa Nacional. En este sentido, se brindará apoyo logístico en las áreas de frontera en tanto el fortalecimiento de las capacidades de control y vigilancia en esas zonas son consideradas prioritarias. Asimismo, la prevención y disuasión de eventuales agresiones de origen externo que pudieran amenazar la seguridad de eventos de interés estratégico, según lo establecido por el Poder Ejecutivo Nacional, en conjunto con el Ministerio de Seguridad, el de Defensa serán encaradas por las FF.AA. El instrumento militar, entonces, será responsable de la generación de las reglas de empeñamiento y de la articulación institucional necesaria para cumplir las funciones pautadas.

Sin embargo, es importante destacar que más allá de las modificaciones formales generadas, Argentina cuenta con FF.AA. formadas y diseñadas para hacer frente a amenazas que hoy parecen no existir en nuestra región, siendo que estamos en una zona de paz. La DPDN destaca que la misión principal de las FF.AA. es vigilar y proteger tanto los espacios soberanos como la vida de los individuos frente a amenazas de origen externo, sostiene Di Chiaro (2018), mientras que esta Directiva posibilita una mayor articulación y colaboración con el Sistema de Seguridad, sin que eso implique romper con lo establecido en las Leyes de Seguridad Interior y Defensa Nacional. De hecho, gran parte de las tareas subsidiarias priorizadas en la Directiva han venido desarrollándose como fuera el Operativo Escudo Norte, que se reconvirtió en el Operativo Frontera Norte, adoptando carácter permanente y dejando de manifiesto la necesidad de reasegurar las fronteras y las carencias existentes en el ejercicio de la soberanía.

## **Conclusión**

Desde el retorno a la democracia y hasta el 2018, la misión de las FF.AA. argentinas estuvo abocada exclusivamente a la defensa del territorio frente a agresiones externas de tipo estatal. Esa concepción tradicional del uso del instrumento militar se enmarcó en dos cuestiones: por un lado, el escenario internacional signado por la Guerra Fría donde los conflictos solían ser interestatales y, por el otro, por la reglamentación de la Ley de Defensa Nacional a partir del Decreto 727/2006 que estipulaba que la agresión externa sería regular —en manos de FF.AA.— por parte de otro Estado.

Sin embargo, ambas cuestiones se vieron modificadas: por un lado, el mundo dejó de ser bipolar y, tras la desarticulación de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), los conflictos intraestatales afloraron, al tiempo que las denominadas “nuevas amenazas” proliferaron. El enemigo se volvió intangible y difícil de corporizar, al tiempo que su accionar se globalizó tanto como el Sistema Internacional, generando actores transnacionales. Por otro lado, el Decreto 727/2006 fue modificado a tal punto de volverse irreconocible, mientras que la Directiva de Política de la Defensa Nacional de 2014 fue derogada y reemplazada por una nueva, que contempla las modificaciones del Sistema Internacional y del contexto regional. En este sentido, a partir del Decreto 683/2018, el instrumento militar de la defensa nacional puede ser empleado en forma efectiva o disuasiva para repeler agresiones de origen externo, que pueden o no ser estatales y estar encarnadas o no en FF.AA.

En la Directiva de 2018, queda claro que la criminalidad es una preocupación central del gobierno actual y, si se tiene en cuenta el escenario que enfrenta Argentina en términos de avance del crimen organizado —especialmente considerando el rol del narcotráfico— como pudimos ver, parece atinado. Vale decir que, siempre respetando las limitaciones de las Leyes de Defensa Nacional, Seguridad Interior e Inteligencia Nacional, las FF.AA. cuentan con una serie de misiones subsidiarias, a las que deben dedicarse en tiempos de paz. Entre ellas se destacan el control y la vigilancia de espacios fronterizos en conjunto con el apoyo al Sistema de Seguridad.

El cambio iniciado a partir del Decreto 683, en conjunto con la aprobación de la DPDN, parece mostrar la transformación de las FF.AA. en un nuevo contexto internacional, pero particularmente regional, donde los niveles de violencia y criminalidad no paran de crecer y afectan directamente a la población civil, de modo tal que, en su mayoría, las policías se han visto rebasadas —lo mismo ha ocurrido con las Fuerzas de Seguridad, allí donde existen— y han apelado a las FF.AA. como complemento en la lucha contra el crimen organizado transnacional.

Este nuevo marco normativo abre la puerta a lo que con Valeska Troncoso llamamos “Modelo de transición limitado” (Sampó y Troncoso, 2017) en un intento de construcción de una tipología que diera cuenta del uso que los Estados hacen de su instrumento militar, teniendo en cuenta las tareas y los roles que desempeñan. En este sentido, cuando hablamos de tareas nos referimos a si las FF.AA. cumplen solo funciones convencionales (de defensa), a si cumplen funciones convencionales y no convencionales y a si a las tareas convencionales y no convencionales le suman tareas relacionadas al mantenimiento del orden público (Ver tabla I).

**Tabla I: Uso de las FF.AA. según tareas y rol que desempeñan**

Tipo de misión.	Empleo de las FF.AA.	
	Subsidiaria	Principal
Convencional (Defensa)	-----	Modelo tradicional.
Convencional y no convencional.	Modelo transición limitado	Modelo transición extendido
Convencional, no convencional y Mantenimiento del orden público.	Modelo moderno limitado	Modelo moderno extendido.

Fuente: Sampó y Troncoso, 2017: p. 164

En el caso de Argentina, a partir del Decreto 683/2018 y de la DPDN estaríamos frente a un “Modelo de transición limitado” en tanto las FF.AA. cumplen como función principal “el resguardo de la soberanía e independencia, la integridad territorial, la capacidad de autodeterminación, la protección de la vida y la libertad de sus habitantes ante agresiones externas” y como funciones subsidiarias, tareas relacionadas con el combate al crimen organizado, especialmente en lo que hace al narcotráfico considerando el rol que el gobierno del presidente Macri le ha otorgado en su discurso, que se ve reflejado en estas acciones.

Sin duda, Argentina se ha “modernizado” entendiendo por modernización la adaptación de las FF.AA. a la agenda de seguridad, como consecuencia de la jerarquización de amenazas no convencionales (Sampó y Troncoso, 2017). Vale decir que la mayor parte de las tareas que son asignadas como subsidiarias a partir de la Directiva de Política de Defensa Nacional son tareas que las FF.AA. ya desarrollaban, como es el caso de la participación en misiones de paz o el apoyo a las fuerzas de seguridad en las zonas de frontera. De allí que esta modernización no vaya a implicar un cambio sustantivo en las funciones que las FF.AA. cumplen habitualmente. A pesar de ello, la pregunta —que necesita ser debatida— es para qué queremos a nuestras FF.AA. Si no sabemos la respuesta, aunque tengamos una DPDN clara, la formación y el equipamiento del instrumento militar seguirán constituyendo un gasto y no una inversión, en tanto no sabemos para qué debe estar preparado.

## Referencias bibliográficas

Alda Mejías, S. (2015). La debilidad del imperio de la ley en América Latina: un factor para entender la implantación del crimen organizado. *Revista Española de Ciencia Política*, (37), 63-88.

Bartolomé, M. (2013). Inseguridad y criminalidad en la Argentina. La presencia de cárteles regionales del narcotráfico. Segundo Encuentro de las Ciencias Humanas y Tecnológicas para la integración del Conosur, Bogotá. Recuperado de [https://www.academia.edu/3511892/\\_2013\\_Inseguridad\\_y\\_criminalidad\\_en\\_la\\_Argentina\\_la\\_presencia\\_de\\_carteles\\_regionales\\_del\\_narcotr%C3%A1fico](https://www.academia.edu/3511892/_2013_Inseguridad_y_criminalidad_en_la_Argentina_la_presencia_de_carteles_regionales_del_narcotr%C3%A1fico)

Bartolome, M (2009) "La Defensa en la República Argentina: el camino recorrido, y las asignaturas pendientes" en Leonardo Arquimimo de Carvalho, Cristian Garay Vera y Juan Cayón Peña (compiladores): *Segurança e Defesa na América Latina*, Juruá Editora Ltda: Curitiba. Pag. 319-329

Campero Núñez del Prado, J.C. (mayo-junio, 2016). Crimen organizado: una aproximación a la frontera boliviano-argentina. *Nueva Sociedad* (263), 120-130.

Canelo, P. (2013) "¿Qué hacer con las Fuerzas Armadas? Treinta años de cuestión militar en la Argentina" Observatorio Latinoamericano; Lugar: Buenos Aires. Disponible en <https://core.ac.uk/download/pdf/52479779.pdf> recuperado el 28 de octubre de 2018.

Decreto 727/2006. República Argentina. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/115000-119999/116997/norma.htm>

Decreto 228/2016. República Argentina. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/258047/norma.htm>

Decreto 683/2018. República Argentina. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/310000-314999/312581/norma.htm>

Decreto 703/2018. República Argentina. Disponible en <https://www.>

[argentina.gob.ar/normativa/decreto-703-2018-312871/texto](http://argentina.gob.ar/normativa/decreto-703-2018-312871/texto)

De Simone, M. (septiembre, 2014). Crimen organizado en Argentina. Una mirada con perspectiva democrática y desde los derechos humanos. Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia, La Otra Trama. Recuperado el 5 de febrero de 2017, de <http://acij.org.ar/acij/2012/en/wp-content/uploads/2014/12/%E2%80%9COrganized-Crime-in-Arentina.-A-democratic-and-human-rights-perspective%E2%80%9D-In-Spanish.pdf>

Diamint, R. (2008) “Defensa, Seguridad y Estado de Derecho” en Perales, José Raul (ed) Reforma de las Fuerzas Armadas en America Latina y el impacto de las Amenazas irregulares” Wooldrow Wilson Center for International Scholars: Washington DC.

Diamint, R. (2013) “Claroscuros de una relación conflictiva” Le Monde Diplomatique, Edición especial, Pag. 14-15.

Di Chiaro, P. (2018) “Una directiva política para el presente y futuro de las Fuerzas Armadas” 7 de agosto de 2018, Infobae. Disponible en <https://www.infobae.com/opinion/2018/08/07/un-directiva-politica-para-el-presente-y-futuro-de-las-fuerzas-armadas/> recuperado el 30 de octubre de 2018.

Dinatale, M. (2018) “Macri ordenó movilizar desde agosto a los militares en la frontera norte como apoyo a la lucha contra el narcotráfico” Infobae, 1 de julio de 2018. Disponible en <https://www.infobae.com/politica/2018/07/01/macri-ordeno-movilizar-desde-agosto-a-los-militares-en-la-frontera-norte-como-apoyo-a-la-lucha-contra-el-narcotrafico/> recuperado el 29 de octubre de 2018.

Fleitas, D. (diciembre, 2013). Crimen Organizado a nivel local. El caso de la Ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires: Asociación para las Políticas Públicas.

Granda, D. (21 de noviembre de 2013). El norte argentino rendido ante los narcos. Jueces amenazados, justicia desbordada, y cárceles transnacionales operando en la región. Noticias. Recuperado de <http://noticias.perfil.com/2013/11/21/el-norte-argentino-rendido-ante-los-narcos/>

Huser, H. (2002) *Argebtube civil-military relations. From Alfonsín to Menem*. Center for Hemispheric Defense Studies, National Defense University: Washington DC.

Krasner, S. (2001). *Soberanía, hipocresía organizada*. Barcelona: Paidós.

Latinobarómetro (2017) Informe 2017. Disponible en [www.latinobarometro.org/LATDocs/F00006433-InflLatinobarometro2017.pdf](http://www.latinobarometro.org/LATDocs/F00006433-InflLatinobarometro2017.pdf) recuperado el 28 de octubre de 2018.

Ley de Defensa Nacional (1988) nro. 23.554. República Argentina. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/20988/texact.htm>

Ley de Seguridad Interior (1992) nro. 24.059. República Argentina. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/458/texact.htm>

MDZ (14 de enero de 2017). Aseguran que 4 de cada 10 tienen motivación narco. Recuperado el 1 de marzo de 2017, de <http://www.mdzol.com/nota/714294-aseguran-que-4-de-cada-10-homicidios-tiene-motivacion-narco/> [URL]

Observatorio Argentino de Drogas (2011). *Tendencia en el consumo de sustancias psicoactivas en Argentina 2004-2010. Población de 16 a 65 años*. Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico [Sedronar], Presidencia de la Nación.

Observatorio de Seguridad Ciudadana (2015). *Homicidios en Argentina*. Recuperado el 1 de marzo de 2017, de <http://www.seguridadciudadana.info/datos-y-estadisticas/homicidios/argentina>  
Salvia, A. (Coord.) (2016). *Barómetro del narcotráfico y las adicciones en Argentina*. Buenos Aires: Observatorio de la Deuda Social [ODSA], Universidad Católica Argentina [UCA] y Fundación Konrad Adenauer Stiftung.

O'Donnell, G. (1997) *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Paidós: Buenos Aires.

Sain, M. (2001) "Las nuevas amenazas y las Fuerzas Armadas en la Argentina de los '90" XXIII International Congress Latin American Studies Association (LASA), *Mimeo*: Washington DC.

Sampó, C. (2017). El tráfico de droga en la Argentina: Estado de la cuestión, cuestión de Estado. *Sociales en Debate*, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires: Bs. As.

Sampó, C y Troncoso, V (2017) "Las respuestas de los Estados frente al avance del crimen organizado en América Latina: El uso de la violencia (2005-2015)" en Sampó, C y Troncoso, V (Compiladoras) *El crimen organizado en América Latina: Manifestaciones, Facilitadores y reacciones*, Instituto Universitario Gutiérrez Mellado: Madrid.

Secretaría de Seguridad Interior (2016). Estadísticas criminales en la República Argentina, año 2015.

Secretaría de Seguridad Ciudadana (2016). El homicidio como expresión de la violencia urbana. Informe descriptivo y estadístico. Homicidios dolosos en la provincia de Córdoba. Quinquenio 2011-2015. Ministerio de Gobierno.

Subsecretaría de Estadísticas Criminales (2015). Trata de personas y narcotráfico. Ministerio de Seguridad. Recuperado el 1º de marzo de 2017, de <https://estadisticascriminales.minseg.gob.ar/> [URL]

United Nations Office on Drug and Crime [UNODC] (2013). *Global Study on Homicide*. Viena.

United Nations Office on Drug and Crime [UNODC] (2016). *World Drug Report* Viena.

Yates, C. (1º de diciembre de 2014). El crecimiento del narcotráfico en Rosario: violencia disciplinada y la resistencia social frente a este sistema. SIT Digital Collections, SIT Graduate Institute, SIT Study Abroad.



## **EL USO DEL INSTRUMENTO MILITAR FRENTE A NUEVAS AMENAZAS. EL CASO DE URUGUAY**

---

### **THE USE OF THE MILITARY INSTRUMENT AGAINST NEW THREATS. THE CASE OF URUGUAY**

*Rosario Rodríguez Cuitiño<sup>1</sup>*

#### **Resumen**

Uruguay impulsó un proceso de modernización de la defensa nacional y de transformación de sus Fuerzas Armadas (FF.AA.), aprobando una serie de instrumentos normativos y recogiendo el concepto de Seguridad en la nueva visión de la defensa nacional. Si bien las amenazas de la agresión externa y la defensa de la soberanía siguen existiendo, no representan la principal prioridad por atender ante el surgimiento de nuevas amenazas. En los últimos años, frente al avance del crimen organizado en el escenario internacional y local, se incorporan a la misión de las FF.AA., tareas de apoyo a otras instituciones estatales frente a amenazas no tradicionales, con carácter excepcional. Dada la interconexión existente entre la delincuencia organizada transnacional y el terrorismo internacional, también se contempla la prevención ante ataques terroristas.

**Palabras claves:** Fuerzas Armadas, Uruguay, nuevas amenazas, seguridad, defensa.

#### **Introducción**

Durante muchos años, el concepto de Defensa Nacional en Uruguay fue vinculado como un asunto exclusivamente militar.

---

<sup>1</sup> Docente del Centro de Altos Estudios Nacionales-Colegio de Defensa del Uruguay. Magíster en Ciencia Política (Universidad de la República, Uruguay). Diplomada como asesora en Defensa, Ministerio de Defensa Nacional. Fue asesora del secretario del Consejo de Defensa Nacional y subdirectora académica del CALEN. Miembro de la Red de Seguridad y Defensa en América Latina y del Comité de Seguridad Internacional y Defensa del Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales. Ha publicado artículos sobre seguridad y defensa en Uruguay y en el exterior. Dr. José Scosería 2459, Montevideo, Uruguay, (+598)95487663, rosariorodriguezcuitino@gmail.com

Históricamente, los temas pertenecientes a las FF.AA. y a la defensa en general fueron desatendidos por la esfera política y raramente debatidos. Más allá de lo previsto constitucionalmente, las disposiciones sobre la temática se hallaban en el Decreto Ley Orgánico de las FF.AA. 14.157 (1974) y en las Leyes Orgánicas de cada una de las Fuerzas.<sup>2</sup> Luego del período de ruptura del orden institucional (1973-1985), las FF.AA. se encontraron enmarcadas en un proceso de reconstrucción democrática que tuvo su punto de origen cuando en 1986 las autoridades políticas legítimamente surgidas de las urnas, derogaron los conceptos relativos a la seguridad nacional (Ley 15.808, art. 4°).<sup>3</sup> La consecuencia de esta derogación fue dejar sin definición política los conceptos de seguridad y defensa (Rodríguez, 2015) vigentes desde 1974.

El proceso de cambio de la institución militar ha sido muy lento, principalmente por el bajo interés civil en los asuntos de defensa. Pero la nueva realidad internacional luego de los atentados del 11S condujo a revisar los enfoques de la seguridad hemisférica, ampliando el concepto tradicional de seguridad incorporándole amenazas nuevas no tradicionales, donde cada Estado contemplara sus particulares problemas de seguridad. Dicha concepción fue recogida en la Declaración de Bridgetown, “Enfoque multidimensional de la Seguridad Hemisférica” (2002). Este enfoque de nuevas amenazas y alcance multidimensional de la seguridad fue establecido por la Organización de Estados Americanos en la Conferencia Especial sobre Seguridad “Declaración de Seguridad de las Américas” (2003). Las nuevas amenazas comprenden, entre otros aspectos, el terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilegal de armas, la trata de personas y el ciberataque, así como las conexiones entre ellas. Esta nueva orientación para la defensa nacional fue incorporada en el documento “La Defensa Nacional. Aportes para un debate” (2005), cuyo antecedente fuera la publicación oficial del Ministerio de Defensa, “Bases para una Política de Defensa Nacional” (1999). Si bien ambos documentos aluden a la necesidad de un debate abierto sobre la defensa nacional planteando que esta excede el ámbito militar, no es hasta el 2005 en que la transformación de la defensa nacional en

---

<sup>2</sup> Decreto Ley N° 15.688 (1984) Ejército Nacional; Ley N° 10.808 (1946) Armada Nacional; Decreto Ley N° 14.747 (1977) Fuerza Aérea Uruguaya.

<sup>3</sup> Esta ley modificó la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas.

Uruguay se enfatiza, coincidiendo con la nueva etapa política en el país, al ganar por primera vez las elecciones nacionales, el partido de izquierda Frente Amplio. Entre los desafíos que se le presentaron al nuevo gobierno uno fue la reformulación de los asuntos militares y de defensa nacional. Ese año fue definido como “una coyuntura crítica en la historia de las relaciones civiles militares del Uruguay” (González Guyer, 2007, p.115), clave para definir el cambio en el Sector Defensa. Según este autor, se manifestó claramente la voluntad política del gobierno de llevar adelante la transformación en los ámbitos militares y de la defensa, cuyo hito más destacado en el tema fuera el Debate Nacional sobre Defensa desarrollado en 2006 que planteó pensar la defensa y la cuestión militar. Allí se debatieron, entre otros asuntos, la creación y conducción de una política de defensa y los roles a asumir por parte de las FF.AA.

### **1. El rol tradicional de las FF.AA. y misiones subsidiarias en Uruguay**

Tradicionalmente, la misión principal de las FF.AA. fue defender la integridad territorial estatal, la independencia y la paz del país, la Constitución y sus leyes, estando su misión acotada a la función de la defensa ante un ataque externo. Estaba pensada en términos de amenazas tradicionales, como un conflicto militar entre Estados. Pero, durante el gobierno de facto (1973-1985) varió la misión fundamental de las FF.AA. en su conjunto (Ejército, Armada y Fuerza Aérea) pasando a brindar la seguridad nacional exterior o interior (art. 2° del Decreto Ley Orgánico Militar 14.157). Así, el concepto de seguridad implicó seguridad pública y defensa militar. Esta ley describía como Seguridad Nacional, “el estado según el cual el patrimonio nacional en todas sus formas y el proceso de desarrollo hacia los objetivos nacionales, se encuentran a cubierto de interferencias o agresiones, internas y externas” (art. 4°), siendo Defensa Nacional:

Uno de los medios para lograr la Seguridad Nacional y consiste en el conjunto de órganos, leyes y reglamentaciones que con ese fin el Poder Ejecutivo acciona a través de los Mandos Militares, para anular, neutralizar o rechazar a los agentes capaces de vulnerar dicha seguridad (art. 5°).

Esta circunstancia histórico-política permite entender el porqué del posterior cambio en su misión desde 1986, pero principalmente a partir de 2005. Una vez retornada la democracia al país, la gran

inquietud del estamento político fue la subordinación militar al poder civil en el gobierno. Esta preocupación llevó a derogar las concepciones de seguridad nacional y de defensa nacional y eliminar de su misión principal la seguridad interna, con una clara separación de las funciones militares y policiales, donde la misión fundamental de las FF.AA. fue defender el honor, la independencia y la paz de la República, la integridad de su territorio, su Constitución y sus leyes, actuando bajo el mando superior del presidente de la República, en acuerdo con el ministro respectivo (art. 3°).

Pero ante situaciones excepcionales, diferentes gobiernos encargaron a las FF.AA. tareas de apoyo en vigilancia, colaborando con las fuerzas policiales o por sí mismas, de ser necesario. Escenarios como conflictos del personal policial acontecidos en 1987 y 1992, sirvieron para que se les encomendase tomar medidas para mantener el orden y la tranquilidad pública, por lo que patrullaron en la capital uruguaya. Durante 2015, ante grandes inundaciones en varias zonas del interior del país, efectivos militares realizaron patrullajes preventivos diurnos y nocturnos para impedir hurtos en viviendas de las que habían sido evacuados sus habitantes. (Rodríguez, 2018).

También en 1997, ante problemas de seguridad pública, se encarga la custodia perimetral carcelaria a las FF.AA., permitiendo más efectivos policiales para el patrullaje urbano. Aquellas brindan la seguridad externa de centros de reclusión sin perjuicio de las competencias del Ministerio del Interior a través de sus efectivos policiales, quienes tienen a cargo la custodia interna de los establecimientos carcelarios. Las características más destacables de esta misión es que el área de seguridad externa es considerada zona militar; no comprende el acceso al establecimiento penitenciario; los efectivos portan armamento militar; y la coordinación de esta tarea se efectúa con el Ministerio del Interior, habiendo un enlace con el Ministerio de Defensa Nacional. La vigilancia perimetral de las cárceles es una de las funciones más importantes que se cumple actualmente con efectivos de las tres Fuerzas, principalmente del Ejército. Como dato histórico a considerar, el Ejército Nacional presenta antecedentes de esta custodia en el interior del país desde 1903-1904 hasta el comienzo del gobierno de facto; en las capitales de los departamentos del interior estaban las compañías urbanas compuestas por 100 hombres, para llevar adelante la custodia de cárceles que dependían de forma directa de los jefes de Policía.

Curiosamente, estando dirigidas desde el Ejército, orientadas por los preceptos de las tropas de infantería y actuando con armamento militar, eran reconocidas como fuerzas policiales (Instituto Militar de Estudios Superiores, 2006). El número de efectivos militares que aporta actualmente cada Fuerza para desempeñar esta función es: 444 pertenecen al Ejército, 52 a la Fuerza Aérea y 39 a la Armada (Presidencia de la República, 2017). Si bien al comienzo esta guardia estuvo pensada solamente para los establecimientos carcelarios más importantes (Santiago Vázquez, Libertad y Canelones), luego se extendió a las cárceles de Punta de Rieles, Las Rosas (Maldonado), Cerro Carancho (Rivera) y El Molino (Cárcel de mujeres). La vigilancia perimetral de establecimientos carcelarios está encomendada al personal militar hasta que dicha función pase a ser cumplida por el Instituto Nacional de Rehabilitación, por lo que esta misión está prorrogada hasta el 1 de febrero de 2021. Según datos del Ejército, en 20 años de custodia militar se registró una sola muerte de un preso en fuga y se contó con dos presos evadidos en promedio desde 2009 (Ejército Nacional, 2017), lo que demuestra un resultado altamente positivo en la tarea encomendada.

Las FF.AA. también vienen realizando tareas de seguridad dentro de sus cometidos, colaborando con el combate al delito: la Armada tiene funciones permanentes de policía marítima, actuando en seguridad pública de prevención y represión del delito en su jurisdicción, siendo auxiliar de la Justicia; la Fuerza Aérea cumple funciones de policía aérea en el espacio bajo su jurisdicción, manteniendo el orden público y actuando como auxiliar de la Justicia.

Otro nuevo rol que surgió para las FF.AA. fue su participación en apoyo a la paz y la seguridad internacional, lo que le ha valido su reconocimiento en el mundo. Dentro de las misiones de paz desplegadas bajo el mandato de la ONU, Uruguay participa desde 1952 con observadores militares en Cachemira. En 1982 integró la Fuerza Multinacional y de Observadores en la península del Sinaí y desde 1992 aporta personal militar integrando contingentes. Más del 70 % realizaron misiones de paz, habiendo repetido muchos de ellos varias misiones durante su vida militar activa, exponiendo así la extensa experiencia de sus efectivos militares. En el desempeño de dichas misiones, actúan en operaciones de estabilización política y en protección del Estado de bandas criminales, protección de personas y de recursos naturales. En estos casos, el personal

militar colabora ante nuevas amenazas en un ambiente geográfico diferente, lo cual influye en su profesionalización y entrenamiento, brindándole experiencia en tareas de seguridad. Las misiones de paz de la ONU “llevan adelante funciones fundamentalmente del tipo policial” (Rial, 2010, p. 380) y resuelven problemas de seguridad entre otros aspectos. (Soto, 2010)

Asimismo, ante casos graves e imprevistos de ataque exterior o conmoción interior, el Poder Ejecutivo actuando con el ministro, ministros respectivos o en Consejo de Ministros, puede adoptar medidas prontas de seguridad, dando cuenta dentro de las 24 horas al Parlamento, estándose a lo que ambas Cámaras reunidas en Asamblea General resuelvan (art. 168° numeral 17 de la Constitución). En este marco de excepción las FF.AA. tienen un marco diferente de actuación. Finalmente, aunque no sea un elemento de análisis para este trabajo, cabe decir que en situaciones de emergencia las FF.AA. siempre han actuado como elemento militar y merece destacar su participación ante desastres naturales o de origen humano, mediante el apoyo al Sistema Nacional de Emergencia.

El fin de la Guerra Fría contribuyó a pensar en cambios en la política de seguridad en los países. A su vez, la consolidación democrática lograda en Uruguay durante 20 años (1985-2005) permitió avanzar en el proceso de repensar el Sector Defensa y poder llevar adelante el Debate Nacional sobre Defensa en 2006, en el cual participaron legisladores, políticos, personal militar y civil del Ministerio de Defensa Nacional, académicos y especialistas nacionales y extranjeros, y organizaciones de la sociedad civil. Alentado desde el Ministerio de Defensa y la Universidad de la República, tuvo dos aspectos relevantes: a) La contribución de expertos internacionales que transmitieron sus experiencias de elaboración de nuevas políticas de defensa en países; y b) La conformación de las Mesas Temáticas de Debate que trabajaron sobre la definición y las características de la Defensa Nacional; Política Exterior y Defensa; Ministerio de Defensa; FF.AA. y Justicia Militar, que culminaron con documentos de trabajo para que el Poder Ejecutivo redactara el proyecto de Ley de Defensa Nacional. El Ministerio de Defensa trabajó en un proyecto que fue enviado al Parlamento en 2008. Luego de extensas negociaciones intra e interpartidaria entre el Ministerio y legisladores, especialmente de las Comisiones de Defensa Nacional de las Cámaras de Senadores y Diputados, en 2010, con el consenso y la unanimidad de votos

de todos los partidos políticos con representación parlamentaria, se aprobó la Ley Marco de Defensa Nacional.

Según González Guyer (2007), hubo voluntad política de conducir a las FF.AA. y de implementar las políticas de defensa, requiriéndose tres ejes interdependientes para la labor del gobierno de ese momento. En sus palabras, concibe:

Por una parte, la incorporación plena y duradera de la cuestión de la defensa y las FF.AA. en la agenda política pública. Por otra, el desarrollo de instituciones políticas de gobierno concebidas y diseñadas para elaborar, ejecutar, controlar y evaluar políticas públicas en el Sector Defensa. En tercer lugar, pero indispensable para poder cumplir las otras dos, el desarrollo de recursos humanos técnico-políticos/civiles capaces de participar en la elaboración y gestión de dichas políticas. (González Guyer, 2007, p. 130).

No obstante ello, la modernización de los roles militares y el cumplimiento de sus misiones está estrechamente ligado al presupuesto de Defensa que ha ido descendiendo con el tiempo. El gasto militar uruguayo representó en 2017 el 2,05 % del PBI (Banco Mundial, 2017). En el ranking de países por importe invertido en defensa al año, es el país con menos gasto en defensa en relación a su PBI (Datos Macro 2017). Esta asignación presupuestal reducida no ha permitido una renovación de equipamiento militar. Sin industria armamentista nacional, Uruguay depende 100 % de otros países y empresas para obtener su material. Una mirada a la historia de su equipamiento nos permite ver que países como Alemania, Francia, Reino Unido, Portugal y China, o han donado material o se lo han vendido en condiciones económicamente ventajosas para Uruguay. Pero nuevas misiones asignadas dentro de la defensa en el marco de la seguridad deberían comprender mayores recursos financieros para poder desarrollarlas con éxito.

## **2. La transformación de la defensa (2010-2018)**

La reformulación del Sector Defensa mediante la Ley Marco de Defensa Nacional comprendió grandes cambios, como la creación del Sistema de Defensa Nacional, el Consejo de Defensa Nacional y el Estado Mayor de la Defensa. Para las FF.AA. se incorporó un

nuevo rol, estableció la doctrina y la planificación del empleo conjunto de las mismas.

La transformación de la defensa y su instrumento militar implicó nuevamente una mirada al escenario internacional y a la interna de Uruguay en términos de seguridad frente al avance del crimen organizado y en la prevención del terrorismo. La incorporación de tareas para combatir amenazas no tradicionales por parte de las FF.AA. se da a partir de los documentos emanados desde la Ley Marco de Defensa Nacional, la Política de Defensa Nacional, la Política Militar de Defensa, leyes y decretos que complementan esta temática. La Defensa Nacional está definida en la Ley Marco como:

El conjunto de actividades civiles y militares dirigidas a preservar la soberanía y la independencia de nuestro país, a conservar la integridad del territorio y de sus recursos estratégicos, así como la paz de la República, en el marco de la Constitución y las leyes, contribuyendo a generar las condiciones para el bienestar social, presente y futuro de la población. (art. 1º)

Así, queda implícito el concepto de seguridad dentro de esta definición. Se afirma que “la concepción de Seguridad es recogida en el concepto de Defensa Nacional” (Política de Defensa Nacional, 2014, p. 4). Aunque se excluya ese término, queda comprendido en la visión participativa, integral y transversal de la Defensa, enfocada al bienestar de la población (Burone, 2013). Para la Política de Defensa Nacional, la seguridad es concebida como:

La condición que genera las garantías necesarias e indispensables a una sociedad y a cada uno de sus miembros frente a las amenazas de cualquier naturaleza, mientras que la Defensa es un acto o conjunto de actos realizados para obtener o resguardar las condiciones que proporcionan la sensación de Seguridad”. (Política de Defensa Nacional, 2014, p.4).

En tanto, la seguridad pública es visualizada como “todos los instrumentos que cuenta el Estado para asegurar el normal desarrollo de la vida en sociedad y evitar que se vulneren los derechos de las personas” (Política de Defensa Nacional, 2014, p.5); siendo una

función desempeñada por la Policía, contemplando excepcionalmente la colaboración de las FF.AA. en apoyo a la seguridad pública. Y si bien conceptualmente se pretende mantener la separación entre defensa militar y seguridad, diferenciando sus ámbitos de actuación a nivel nacional tal como lo indica la Política de Defensa Nacional, se observa en los últimos años varias disposiciones que, aun con carácter excepcional, colocan el combate de amenazas no tradicionales, especialmente crimen organizado y terrorismo, en manos de las FF.AA., como una tarea de apoyo a otras instituciones estatales.

Antes de esta visión integral de la defensa nacional, Uruguay disociaba seguridad (en lo interior) de defensa (en lo exterior), con funciones policiales de seguridad pública separadas de las militares, salvo casos excepcionales, autorizados previamente y actuando bajo un marco normativo. Con ello, se procuraba impedir intervenciones de tipo policial (Rial, 2010) y compartía con Argentina esta visión de separación estricta entre Defensa Nacional y Seguridad Interior (Juncal, 2013). Sin embargo, los países de la región han flexibilizado la división existente entre Defensa Nacional y Seguridad Interna (Sampó y Troncoso, 2017). A su vez, se encuentra una mayor dificultad para separar la defensa de la seguridad ante la amalgama de roles entre ambas categorías (Rojas, 2010), contribuyendo a “la policialización de las FF.AA. y la militarización de las Fuerzas Policiales”. (Sampó y Troncoso, 2017, p.176).

La Ley Marco de Defensa Nacional señala que la tarea de las FF.AA. es ejecutar las actividades de la Defensa Nacional (art. 17°) siendo su cometido fundamental, “(...) la defensa de la soberanía, la independencia e integridad territorial, la salvaguarda de los recursos estratégicos y contribuir a preservar la paz en el marco de la Constitución y las leyes (art. 18°). Las FF.AA., aunque contribuyen a preservar la paz, “podrían actuar, cuando así lo disponga el mando superior en tareas de orden interno, ante hechos que pongan en riesgo la misma” (Burone, 2013, p. 399). Asoma una nueva misión principal, que es la protección de los recursos estratégicos. Las FF.AA. son garantes de esos recursos vinculados al medio ambiente, como ya lo fue proteger los cursos de agua del río Santa Lucía. Con visión geopolítica, también lo es la protección del Acuífero Guaraní y la salida de nuestro país al Atlántico.

La ley referida también señala tareas que se pueden cumplir si no representan un impedimento para cumplir su misión fundamental: por un lado, en tiempos de paz, con autorización del Ministerio de Defensa, pueden prestar servicios o colaborar en actividades atendiendo a su especialidad, o le sean requeridas por la relevancia social o conveniencia pública (art. 20°), implicando ser una misión subsidiaria; por otro lado, la participación de contingentes militares nacionales en Misiones de Paz para su despliegue fuera de fronteras (art. 23°) por ser una decisión soberana determinada por la política exterior.

### **3. ¿Qué está sucediendo en Uruguay en materia de seguridad vinculada al crimen organizado y terrorismo?**

Originalmente como un país de tránsito de droga, especialmente de cocaína y marihuana, se ocupó de detener su tráfico desde el exterior. Con el tiempo, se convirtió en país de destino, por lo que se procuró la incautación de la “pasta base” de cocaína y la desarticulación de las redes del microtráfico. También es país de origen, reafirmado con la Ley 19.172 (2013) que autoriza el control y la regularización por parte del Estado, de la importación, exportación, plantación, cultivo, cosecha, producción, adquisición, almacenamiento, comercialización, distribución y consumo del cannabis para fines no médicos. Esta ley fue presentada como una acción de seguridad pública para limitar la incidencia del crimen organizado y el narcotráfico, procurando reducir las bocas de venta de drogas ilegales (Rodríguez 2018). Relacionada con la Estrategia Nacional de Drogas 2011-2015, se realizó la VI Encuesta Nacional en Hogares sobre Consumo de Drogas (2016) a personas de entre 15 y 65 años, para conocer la dimensión y las características del consumo de drogas en Uruguay. En cuanto al acceso al cannabis, según reporta la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, “un 22 % de las personas encuestadas respondieron haber consumido cannabis en los últimos 12 meses y haberlo conseguido en el mercado ilegal” (Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, informe 2017, p.96). Esto ocurre a pesar de que esta ley procura, mediante la intervención del Estado, proteger a la población de los riesgos que implica el nexo con el comercio ilegal y el narcotráfico. Asimismo, esta medida afecta negativamente la lucha internacional contra la marihuana y se opone a los tratados de fiscalización internacional de drogas.

El consumo de drogas se vincula con ciertos delitos ocurridos diariamente, como hurtos violentos y homicidios, habiendo aumentado el nivel de violencia a la interna de la sociedad en los últimos años. Por esta razón, en 2017, teniendo en consideración el grave daño causado en esta, se incrementaron las penas mínimas para los delitos vinculados con el narcotráfico y su producción, tránsito, comercio, suministro y financiación, excepto para los delitos asociados con el cannabis por estar legalizadas su producción y consumo (Ley 19.513). Esta ley crea la Comisión de Lucha contra el Narcotráfico y el Crimen Organizado, para confeccionar el Plan Nacional de Lucha contra el Narcotráfico y el Crimen Organizado Transfronterizo. También prevé un Comité de Seguridad para los pasos de frontera que coordinará la actuación en migración, aduana, represión del tráfico ilícito de drogas y control de seguridad en aeropuertos, puertos y pasos de frontera. El narcotráfico se asocia con acciones vinculadas al lavado de activos y fue la primera gran manifestación del crimen organizado; le siguieron el tráfico de armas y la trata de personas, contando con un marco normativo de prevención y de sanción frente a estas amenazas. Se cuenta con la estrategia de lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo (Ley 17.835 de Fortalecimiento del Sistema de Prevención y Control de Lavado de Dinero y Financiamiento del Terrorismo en 2014; Decreto 239/009 que crea la Secretaría Nacional Antilavado de Activos y Ley 19.484 sobre Transparencia Fiscal Internacional, Prevención y Control del Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo, en 2017). Se han detectado maniobras que presumen lavado de activos cometidos en Uruguay, especialmente el transporte transfronterizo de dinero proveniente de Argentina en embarcaciones particulares y vuelos clandestinos.

Pero también existen bandas criminales que se disputan el poder del territorio para el tráfico de drogas, característica que opera en otros países con delincuencia muy desarrollada y que permea la soberanía estatal. En algunos barrios el control del Estado es muy frágil, siendo dificultoso el acceso de servicios públicos por el alto nivel de violencia que presentan estas zonas, ejercida por los criminales (Rodríguez, 2018). Estas bandas, generalmente, están conformadas por miembros de familias. En Uruguay están presentes ciertas características señaladas por la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes sobre las organizaciones delictivas en América del Sur, como ser relativamente pequeñas, con perfil local y familiar

para asegurarse la reserva de sus acciones. Señala la Junta que estas bandas:

Constituyen la base de los grupos formados a nivel nacional que tratan de entablar vínculos internacionales, para lo cual suelen unirse a grupos mayores que tienen una estructura fragmentada y descentralizada, lo que dificulta su persecución. Esas organizaciones son heterogéneas y adaptables, lo que les permite modificar sus rutas de tráfico y modus operandi siempre que lo necesitan”. (Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, informe 2017, p.93)

En una proyección territorial del país, estos grupos que pelean por el mando de algunas zonas se encuentran principalmente en la capital, Montevideo, pero también están presentes en los departamentos de Maldonado, Lavalleja y Rocha. En Montevideo, las organizaciones delictivas pelean por el control de los barrios del norte conocidos como “zonas rojas” (Cerro, Cerro Norte, Piedras Blancas), asomando así los conflictos entre los criminales, y las venganzas. En este contexto surgieron las bandas familiares lideradas por ‘Lalo’ Algorta, por ‘Tato’ Rodríguez Segade, ambos ultimados, y por ‘el Betito’ Suárez, quien apoyaba a “los Algorta”. El principal líder de “los Manolo”, Horacio Linares fue uno de los que intervino en el asesinato en Uruguay, en 2016, del narco paraguayo Ramón Agustín Quevedo Arce y su esposa. Fuera de Montevideo, las organizaciones criminales organizadas que pelean por el mercado de drogas actúan en Maldonado (en la ciudad de San Carlos donde se encuentran “los Correa”, la banda ‘del Dany’ y la banda ‘del Kane’), Lavalleja (en la ciudad de Minas, con las familias de “los Vilches” y “los Acuña”) y Rocha (principalmente la ciudad de Chuy en la frontera con Brasil, con enfrentamientos entre dos bandas rivales brasileñas y uruguayas, donde fuera asesinado en 2018 el líder de la primera, Emmerson Cunha, ‘el Pelé’).

Durante 2017, en Casavalle, familias enteras fueron echadas de sus viviendas por la banda de narcotraficantes “Los Chingas”, con el fin de mantener el control territorial en una zona colmada de bandas criminales que se disputaban el poder. Al decir de Rial, “el ciudadano común sufre la imposición de grupos delictivos cuando reside en zonas controladas por bandas que responden a organizaciones delictivas

mayores, cuyo modelo son las organizaciones de distribución de drogas” (Rial, 2010, 397). Si bien se pensó que desarticulando la banda de “Los Chingas” esta no volvería a actuar, la realidad fue la capacidad operativa de la misma que, con un gran nivel de organización, retomó sus actividades delictivas en menos de dos meses, con jóvenes que tomaron el lugar de los integrantes detenidos, respondiendo a los mandatos de los líderes encarcelados de la banda. Muchas de estas bandas son, o lo fueron, lideradas por sus jefes desde la cárcel. Las denuncias de los vecinos desalojados provocó que se realice un gran operativo en el barrio, con 600 policías (Operación Mirador III), como forma de retomar el control y la presencia estatal en estas zonas de casas precarias y caminos cortados que dificultaban la persecución de los delincuentes; se construyeron calles y pasajes, iluminando la zona e instalando guardia policial y móviles del Ministerio encargado de las políticas sociales.

Es habitual en este tipo de situaciones que se trafiquen, además, armas de fuego y municiones para alquilarlas a otras redes criminales. Durante las guerras entre bandas delictivas la policía incautó armas de gran porte y drogas mediante la Operación Astra (160 armas y 1600 municiones), llevada a cabo a comienzos de 2018. Asimismo, se buscó disminuir la ilegalidad del armamento en manos de civiles. En 2009 se encontró, por azar ante el incendio en una vivienda, un arsenal con más de 700 armas que estaban en manos de un particular vinculado al tráfico de armamento, muchas de las cuales habían sido robadas de unidades militares (Caso Feldman); la situación más tensa fue su resistencia al arresto policial mediante disparos, desde un lugar blindado adentro de su casa, la cual duró horas hasta que finalmente murió, no sin antes haber dado muerte a un policía y dejar dos policías heridos. Para prevenir el incremento de armas en la sociedad y combatir el mercado ilegal, así como su vínculo con eventuales hechos criminales, el Ejército se encarga del registro y control de armas en manos de particulares y lleva el inventario del armamento y municiones de la Policía y de toda organización que use armas. Mediante la Ley 19.247 de Tenencia Responsable de Armas (2014) se tipificaron como delitos el tráfico interno y el tráfico internacional de armas que puede provenir de Argentina y Brasil. En 2015 fueron robadas 18,000 municiones de guerra del arsenal de la Fuerza Aérea Uruguaya. Estos robos de armas en unidades militares y a efectivos policiales, además de las que se encuentran en el mercado ilegal, han hecho aumentar cada vez más la violencia

con la que se cometen los delitos. En este contexto, “la desviación de arsenales es uno de los recursos más importantes que tienen los criminales y otros grupos para armarse”. (Rojas, 2010, p. 47).

#### **4. La agenda actual para las FF.AA.: Nuevas amenazas, nuevos roles**

Las transformaciones en la concepción de la seguridad abandonan la idea del Estado como único actor (Rojas, 2010) al contemplar a organizaciones delictivas transnacionales que puedan constituirse en potencial amenaza. La Política de Defensa Nacional, documento de más alto nivel estratégico-gubernamental que planifica la defensa nacional, define a las amenazas que podría enfrentarse el Estado como “...todas aquellas acciones reales o percibidas que poseen un potencial intrínseco de afectar negativamente los intereses y objetivos nacionales”. (Política de Defensa Nacional, 2014, Los Objetivos de la Defensa Nacional. Los obstáculos que podríamos enfrentar, p. 21), apreciando la naturaleza cambiante de las actuales amenazas que requieren capacidad de análisis y rápida respuesta estatal.

Amenazas como la defensa de la soberanía y la agresión externa no representan la principal prioridad a ser atendida, ya que han surgido otros peligros emergentes con más posibilidades de materializarse o ya materializadas, si bien el desafío latente de aquellas sigue existiendo. Estas manifestaciones del crimen organizado identificadas para Uruguay en narcotráfico, trata de personas, tráfico de armas, lavado de activos, cibercrimen y corrupción, presentan en su accionar límites difusos y pueden estar interconectados entre sí o con el terrorismo. Asimismo, contribuyen a la expansión del crimen doméstico e incrementan sus efectos (Política de Defensa Nacional, 2014).

En consecuencia, atendiendo al aspecto multidimensional de estas amenazas, el instrumento militar ya colabora en el marco del combate contra las nuevas amenazas, siendo su utilización excepcional en tareas internas, y cuando lo hace, actúa bajo el mando del Poder Ejecutivo, pero nunca bajo el mando exclusivo del Ministerio del Interior.

Sampó y Troncoso (2017) señalan la utilización en Latinoamérica de las FF.AA. para luchar contra el crimen organizado. Estas autoras consideran, con gran acierto, que en la región se presentan tres

modelos de uso de las FF.AA. que explican las respuestas estatales ante la criminalidad y los procesos de cambios en las tareas militares, diferentes según los países. Los tres modelos y sus subtipos son identificados de la siguiente forma:

*Modelo tradicional, donde los militares se ocupan solo de la defensa del Estado; 2. Modelo de transición: Además de ocuparse de la defensa, las FF.AA. desarrollan tareas relativas al combate de amenazas no convencionales. 2.1. Modelo de transición limitado: las FF.AA. llevan adelante tareas subsidiarias de combate a amenazas no convencionales, como pueden ser las provenientes de las distintas manifestaciones del crimen organizado; 2.2. Modelo de transición extendido, lo que cambia con respecto al anterior es que las tareas relacionadas al combate de las amenazas no convencionales aparecen como principales; 3. Modelo moderno: Las FF.AA. se encargan de la defensa de la nación, combaten amenazas no convencionales y trabajan en temas de seguridad interna, en la mayor parte de los casos relacionados al restablecimiento o mantenimiento del orden público, pudiendo haber otras manifestaciones. 3.1. Modelo moderno limitado: Las FF.AA. participan de estas tareas en forma subsidiaria; y 3.2. Modelo moderno extendido: las FF.AA. tienen como tareas principales: a. la defensa nacional; b. el combate a las amenazas no convencionales; y c. el mantenimiento y/o restablecimiento del orden, realizando tareas de seguridad pública (Sampó y Troncoso, 2017, p.165).*

Atendiendo a esta clasificación, en que los militares tienen las funciones de la defensa tradicional y ahora agregan roles subsidiarios de combate a las nuevas amenazas, incluido el crimen organizado, que es atendido en forma primaria por la policía, Uruguay se encontraría frente al modelo de transición limitado (Sampó y Troncoso, 2017). En este sentido, los eventos que asomen como potenciales amenazas a la seguridad pública cuentan con el apoyo de las FF.AA., lo que no significa “policializar” como solución a estos problemas ni retrotraerse a la “seguridad nacional”. De hecho, el Ministerio del Interior tiene una fuerza militarizada, la Guardia Nacional Republicana, para crimen organizado, toma de rehenes y apoyo a diversos planes de operaciones de alto grado de riesgo, conteniendo un grupo helitransportado y el Grupo de Operaciones

Especiales (GEO). Si bien los límites entre seguridad y defensa parecen difusos, más bien se complementan, estando frente a una respuesta integral del Estado, donde participan diversos organismos estatales que neutralizan o eliminan las amenazas. (Burone, 2013)

De todos modos, usar las FF.AA. para tareas de combate al crimen organizado no tiene una aceptación unánime, por el peso que el pasado militar aún tiene en la sociedad, aunque en estos últimos años las FF.AA. cuentan con una alta reputación en las poblaciones latinoamericanas (Sepúlveda 2010). El Barómetro de las Américas 2012 indica que las FF.AA. de las Américas son, en general, bien apreciadas y respetadas por los ciudadanos. Señala que en Uruguay se está de acuerdo en que las FF.AA. participen en el combate del crimen y de la violencia en Uruguay (62,8 %) y que el apoyo al involucramiento de las FF.AA. en el combate al crimen surge de la propia apreciación de la capacidad de las mismas para enfrentar el problema (Boidi y Queirolo, 2013). A su vez, se encuentra una moderada confianza en la institución castrense (55,5 %) que parece indicar que “FF.AA. y democracia se han reconciliado y van de la mano”. (Boidi y Queirolo, 2013, p. 205).

La porosidad de las fronteras es otro grave problema para Uruguay que pone en grave riesgo a la seguridad. En algunos departamentos limítrofes con Brasil, el pasaje de una frontera a otra se realiza cruzando a pie una calle divisoria. La frontera con Argentina a través de los ríos también representa un reto. El río Uruguay es usado por el narcotráfico y el Río de la Plata ha estado en el punto de mira ya que existe la posibilidad de haberse usado el puerto de la ciudad de Carmelo para lavado de dinero proveniente de Argentina. Autoridades de la aduana de Uruguay reconocieron la permeabilidad de las fronteras con relación a personas, embarcaciones y mercaderías. En este escenario de riesgos para el Estado uruguayo, la Armada Nacional admitió también tener “dificultades para controlar el tránsito en la zona de Carmelo porque los radares de Colonia no funcionan”, así como que esa necesidad no ha sido atendida presupuestalmente. La fragilidad de la frontera permeable se encuentra en un lento proceso de fortalecimiento. La ley de frontera recientemente aprobada por el Parlamento en octubre de 2018, es un claro ejemplo de aplicación del nuevo rol de las FF.AA. en la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo. Complementa y brinda marco legal a la autorización del Ejecutivo, de enero de 2018, para que las FF.AA. cumplan tareas

de vigilancia en las zonas fronterizas, pudiendo patrullar y realizar tareas de control. La ley autoriza a las FF.AA. a realizar tareas de vigilancia y de apoyo a otros organismos en la “zona fronteriza”, esto es, una franja del territorio uruguayo de 20 kilómetros de ancho contados desde sus límites, con exclusión de los centros poblados. Le da como herramientas el patrullaje, la identificación de personas y control de vehículos y la detención en caso de flagrante delito, comunicando a las autoridades competentes. Quiere decir que actúan como prevención y control y ante ilícitos deben comunicarlo al personal policial u otro organismo competente. Si las fronteras son rigurosamente controladas se evita su permeabilidad ante amenazas transnacionales. Así, cabe destacar que existe coordinación con los pasos de frontera y con las FF.AA. de Brasil, informándose las actividades a realizar, como una medida de confianza mutua y de relaciones entre los Estados y las FF.AA., cooperación que redundará en beneficios para combatir a estas amenazas. El control militar de las fronteras está incorporado en la Política Militar de Defensa, cuando se establece desarrollar acciones militares de apoyo para asegurar las fronteras junto a los organismos del Estado que lo requieran frente a las amenazas que así lo justifiquen, siendo coordinado con la Policía, con carácter de excepción.

También se emplea el instrumento militar para apoyar la prevención, disuasión y/o combate al terrorismo, desarrollando y empleando medios militares coordinadamente entre los Ministerios del Interior, de Relaciones Exteriores y de Economía y Finanzas (Política Militar de Defensa, 2016, Objetivos de la Defensa Militar). La valoración del terrorismo como una eventual amenaza, si bien puede parecer lejano, “esto no significa que resulte innecesario contar con políticas de cooperación, medidas de alerta temprana y una visualización del terrorismo en la región” (Rojas, 2006, 16), teniendo en cuenta la cercanía con la triple frontera Argentina-Brasil-Paraguay y la existencia de células en esa zona vinculadas al terrorismo global. En 2017, Uruguay aprueba la Estrategia Nacional contra el Terrorismo para prevenir y responder ante acciones violentas de este tenor que afecten a la seguridad de la población, y crea el Centro Nacional Coordinador Contra el Terrorismo (CENACOT) para actuar ante una eventual situación de carácter terrorista<sup>4</sup> (Decreto 180/017). Aún está

---

<sup>4</sup> El CENACOT cuenta con un coordinador que asesora, coordina, planifica y supervisa los asuntos relacionados con la Estrategia Nacional contra el Terrorismo, figura que hoy ocupa el secretario del CODENA.

pendiente de aprobación la Ley Integral Antiterrorismo para fortalecer el combate al terrorismo, que llenará un vacío legal ante conductas delictivas y cumplirá con las recomendaciones de organizaciones internacionales. En tanto, en octubre de 2018 se aprobó la Ley sobre el Sistema Nacional de Inteligencia del Estado que complementa el accionar del coordinador de los Servicios de Inteligencia del Estado, quien atiende las tareas de inteligencia y asesora al Consejo de Defensa Nacional (Presidente de la República, ministros de Defensa Nacional, Interior, Relaciones Exteriores y Economía y Finanzas) frente a las amenazas junto con el secretario del Consejo de Defensa Nacional.

Finalmente, cabe mencionar el empleo de medios militares para proteger las infraestructuras críticas (Política Militar de Defensa, 2016, Objetivos de la Defensa Militar), concebidas como aquellas infraestructuras estratégicas que deben resguardarse de eventuales ataques intencionales o causados naturalmente, que perturbarían servicios esenciales para la población, atentando contra la seguridad de las personas y del propio Estado.

El instrumento militar en los últimos años ha tenido que hacer frente a sus roles con un menor número de efectivos. A modo de ejemplo, el número de efectivos militares desplegados actualmente en las misiones de paz asciende a 1000 y la misma cantidad se encuentra en preparación para un nuevo despliegue; la vigilancia perimetral carcelaria cuenta con alrededor de 600 efectivos cumpliendo diariamente esta tarea y se sumarán aproximadamente unos 400 efectivos para ser desplegados en la custodia fronteriza recientemente autorizada. González Guyer señala la importancia de definir y limitar las misiones militares, al tiempo que indica que son: “Misiones que deberán cumplir al menos con tres requisitos mínimos: ser legítimas y adecuadas democráticamente, ser creíbles y pertinentes profesionalmente y ser percibidas como necesarias por la sociedad y el sistema político” (González Guyer, 2007, p.127). Lo señalado anteriormente nos permite afirmar que estas tres condiciones se encuentran presentes en los nuevos roles de las FF.AA. uruguayas.

## Conclusión

El crimen organizado transnacional atenta contra la sociedad y las instituciones estatales. Las acciones criminales y terroristas traspasan las fronteras, por lo que la posibilidad de un ataque de estos grupos debe ser considerada como una eventual amenaza en Uruguay, siendo necesario estar prevenidos y preparados para una rápida respuesta del Estado. El instrumento militar ya colabora en el combate a las amenazas no tradicionales, atendiendo al aspecto multidimensional de las mismas, y en los últimos años ha tenido que adaptarse para estas tareas. En el proceso de modernización de la defensa nacional, la incorporación de misiones para combatir amenazas no tradicionales por parte de las FF.AA. asoma como misión con carácter de excepción de apoyo a la seguridad pública. Sin embargo, siguen incorporándose tareas vinculadas a esta temática, bajo el concepto integral y participativo de la defensa nacional y el criterio de que la concepción de seguridad es recogida en el concepto de defensa nacional. Uno de los mayores desafíos actuales para que este proceso de modernización prospere, es hacer frente a la escasa asignación presupuestal para las FF.AA. en el marco de estas nuevas misiones vinculadas con la seguridad asignadas dentro de la defensa, presupuesto que ha ido descendiendo con el tiempo y que no ha permitido una renovación de equipamiento militar acorde a las actuales necesidades y roles a cumplir. De todos modos, usar las FF.AA. para tareas de combate al crimen organizado no tiene una aceptación unánime, por el peso que el pasado militar aún tiene en la sociedad, pero a su vez se admite la capacidad de las mismas para enfrentar nuevas amenazas sin que ello signifique “policializarlas” como solución a estos problemas.

## Referencias bibliográficas

Banco Mundial. Gasto militar en Uruguay 1960-2017 (% del PBI). Instituto Internacional de Investigación para la Paz de Estocolmo (SIPRI), Yearbook: Armaments, Disarmament and International Security. Recuperado de <https://datos.bancomundial.org/indicador/MS.MIL.XPND.GD.ZS>

Boidi, F. y Queirolo, R. (2013). Las FF.AA. en cultura política de la democracia en Uruguay y en las Américas, 2012: Hacia la igualdad de oportunidades. Boidi y Mitchell A. Seligson. Programa de Democracia y Gobierno de la Agencia de los EE. UU. para el Desarrollo Internacional (USAID), pp.183-205. Recuperado de [https://www.vanderbilt.edu/lapop/uruguay/Uruguay\\_Country\\_Report\\_2012\\_W.pdf](https://www.vanderbilt.edu/lapop/uruguay/Uruguay_Country_Report_2012_W.pdf)

Burone, J. (2013). La defensa nacional en el Uruguay: Análisis del contenido de la Ley N° 18.650 Marco de Defensa Nacional. En conceptos sobre seguridad y defensa de los países iberoamericanos. Desde la óptica de sus Colegios de Defensa, Capítulo Uruguay, Centro de Altos Estudios Nacionales-Colegio de Defensa del Uruguay (comp.), Montevideo, pp. 387-412.

Canon, E. (28 de agosto 2018). Aduanas: La frontera es permeable, no se puede controlar al 100 % de lo que entra. El País, Uruguay. Recuperado de <https://www.elpais.com.uy/informacion/aduanas-frontera-permeable-controlar-entra-pais.html>

Datos Macro. Recuperado de <https://datosmacro.expansion.com/estado/gasto/defensa/uruguay>

González Guyer, J. (2007). Relaciones FF.AA. y sociedad en el Uruguay. De anomalías democráticas de vieja prosapia y su posible superación. Un ejercicio comparativo con el caso chileno. En González G., J.; Gutiérrez P. Carlos; López, E. (ed.); Saint Pierre, H. y Winand, E. Control civil sobre los militares y política de defensa en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. Ed. Altamira, Buenos Aires (págs. 113-141).

El Observador (7 de febrero de 2018). El grupo narco Los Chingas vuelve con caras nuevas un mes después del operativo en Casavalle. Recuperado de <https://www.elobservador.com.uy/nota/el-grupo->

narco-los-chingas-vuelve-con-caras-nuevas-un-mes-despues-del-operativo-en-casavalle-201827500

El Observador (2 de mayo de 2018). El mapa de los narcos uruguayos. Recuperado de <https://www.elobservador.com.uy/nota/el-mapa-de-los-narcos-uruguayos-201852500>

Juncal, S. Seguridad y defensa: una visión desde los países Iberoamericanos. En conceptos sobre seguridad y defensa de los países iberoamericanos. Desde la óptica de sus Colegios de Defensa, Capítulo Uruguay, Centro de Altos Estudios Nacionales-Colegio de Defensa del Uruguay (comp.), Montevideo, pp. 25-55

Losa, G. (2017). El Estado ofrece cobijo a los desalojados por el narcotráfico. El Observador, 27 de diciembre. Recuperado de <https://www.elobservador.com.uy/nota/el-estado-ofrece-cobijo-a-los-desalojados-por-el-narcotrafico-20171227500>

Organización de Naciones Unidas (2018). Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes. Informe 2017. Naciones Unidas: Viena. Recuperado de [https://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2017/Annual\\_Report/S\\_2017\\_AR\\_ebook.pdf](https://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2017/Annual_Report/S_2017_AR_ebook.pdf)

Rial, J. (2010). Defensa y seguridad. Desafíos político-institucionales en tiempos de crisis en América Latina. En La reconstrucción de la seguridad nacional. Defensa, democracia y cuestión militar en América Latina. Francisco Rojas (et.al.). Donadío (comp.) Buenos Aires, pp.351-402

Rojas, F. (2006). El crimen organizado internacional: una grave amenaza a la democracia en América Latina y el Caribe. En II Informe del Secretario General de FLACSO. San José, Costa Rica. FLACSO: Secretaría General.

Rojas, F. (2010). América Latina: defensa y seguridad en el siglo XX. En La reconstrucción de la seguridad nacional. Defensa, democracia y cuestión militar en América Latina. Francisco Rojas (et.al.). Donadío (comp.) Buenos Aires, pp.31-83

Rodríguez, M. (2015). El proceso de formulación de la política de defensa nacional en Uruguay. Tesis de Maestría, Universidad de la

República Oriental del Uruguay. Recuperado de [https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/123456789/7660/1/TMCP\\_Rodr%C3%ADguezCuiti%C3%B1oMar%C3%ADadelRosario.pdf](https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/123456789/7660/1/TMCP_Rodr%C3%ADguezCuiti%C3%B1oMar%C3%ADadelRosario.pdf)

Rodríguez, M. (2018). La lucha contra el crimen organizado y el terrorismo en Uruguay: Un desafío a enfrentar. *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*. Vol. 4. N°1. pp. 55-70.

Sampó, C. y Troncoso, V. (2017). Las respuestas de los Estados frente al avance del crimen organizado en América Latina: el uso de la violencia (2005-2015). En *El crimen organizado en América Latina: manifestaciones, facilitadores y reacciones*, Sampó y Troncoso (comp.). Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, Madrid, pp. 155-181.

Sepúlveda, A. (2010). América Latina: militares y política después del fin de la Guerra Fría, en *Seguridad y Defensa en tiempos del bicentenario*, Bartolomé (comp.). Buenos Aires y Washington, pp.171-180.

Uruguay. Constitución (1967). Montevideo: Poder Legislativo.

Uruguay. Ejército Nacional (2006). Las revoluciones saravistas (1896-1904): últimas revoluciones de cuño tradicional enfrentadas a un Ejército Nacional en transformación. Movilidad y uso de medios técnicos, la lucha a nivel nacional y regional. Trabajo monográfico, Instituto Militar de Estudios Superiores. Recuperado de [http://www.imes.edu.uy/new/wp-content/uploads/2017/05/PUBLICAS / MONOGRAFIA%204554%2006.pdf](http://www.imes.edu.uy/new/wp-content/uploads/2017/05/PUBLICAS_MONOGRAFIA%204554%2006.pdf)

Uruguay. Ejército Nacional (2017). 20 años de custodia militar en cárceles. Recuperado de <http://www2.ejercito.mil.uy/ver-nota-actualidad.php?idA=4485&idS=1>

Uruguay. Poder Ejecutivo (2017). Control perimetral de militares en unidades penitenciarias. Ministerio de Defensa Nacional. Montevideo: Presidencia de la República. Recuperado de <https://www.mdn.gub.uy/?p=15034#.W85CWfkzaM->

Uruguay. Poder Ejecutivo (2016). VI Encuesta Nacional en Hogares sobre Consumo de Drogas. Informe de investigación. Observatorio

Uruguayo de Drogas, Junta Nacional de Drogas. Montevideo: Presidencia de la República. Recuperado de [https://www.gub.uy/jnd/sites/jnd/files/documentos/publicaciones/201609\\_VI\\_encuesta\\_hogares\\_OUD\\_ultima\\_rev.pdf](https://www.gub.uy/jnd/sites/jnd/files/documentos/publicaciones/201609_VI_encuesta_hogares_OUD_ultima_rev.pdf)

Uruguay. Poder Ejecutivo (1999). Bases para una política de defensa nacional. Montevideo: Ministerio de Defensa Nacional.

Uruguay. Poder Ejecutivo (1997). Decreto 378/997. Cometidos del Ministerio de Defensa Nacional y del Ministerio del Interior respecto de la seguridad externa del complejo carcelario de Santiago Vázquez, del establecimiento de reclusión de Libertad y de la cárcel departamental de Canelones. Montevideo: Presidencia de la República.

Uruguay. Poder Ejecutivo (2005). La defensa nacional, aportes para un debate. Documento de trabajo. Montevideo: Ministerio de Defensa Nacional.

Uruguay. Poder Ejecutivo (2009). Decreto 239/009. Se crea la Secretaría Nacional Antilavado de Activos. Montevideo: Presidencia de la República.

Uruguay. Poder Ejecutivo (1997). Decreto 378/997. Cometidos del Ministerio de Defensa Nacional y del Ministerio del Interior respecto de la seguridad interna del complejo carcelario de Santiago Vázquez, del establecimiento de reclusión de Libertad y de la cárcel departamental de Canelones. Montevideo: Presidencia de la República.

Uruguay. Poder Ejecutivo (2014). Decreto 105/014. Política de Defensa Nacional. Montevideo: Presidencia de la República.

Uruguay. Poder Ejecutivo (2016). Decreto 129/016. Política Militar de Defensa. Montevideo: Presidencia de la República.

Uruguay. Poder Ejecutivo (2017). Decreto 180/017. Estrategia Nacional contra el Terrorismo. Montevideo: Presidencia de la República.

Uruguay. Poder Ejecutivo (2018). Decreto 6/018. Encomiéndase a las FF.AA. la realización de tareas de vigilancia en las zonas de frontera. Montevideo: Presidencia de la República.

Uruguay. Poder Ejecutivo (1974). Decreto Ley 14.157 Orgánico de las FF.AA. Montevideo: Asamblea General.

Uruguay. Poder Ejecutivo (1986). Ley 15.808. Funcionarios militares. Montevideo: Asamblea General.

Uruguay. Poder Legislativo (2010). Ley 18.650. Marco de Defensa Nacional. Montevideo: Asamblea General.

Uruguay. Poder Legislativo (2013). Ley 19.172. Marihuana y sus derivados. Montevideo: Asamblea General.

Uruguay. Poder Legislativo (2014). Ley 19.247. Tenencia responsable de armas. Montevideo: Asamblea General.

Uruguay. Poder Legislativo (2014). Ley 17.835. Fortalecimiento del sistema de prevención y control de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo en 2014.

Uruguay. Poder Legislativo (2017). Ley 19.507. Se prorroga hasta el 1 de febrero de 2021 la facultad del Poder Ejecutivo para encomendar al personal militar dependiente del Ministerio de Defensa Nacional el cumplimiento de funciones transitorias de guardia perimetral en las unidades de internación para personas privadas de libertad. Montevideo: Asamblea General.

Uruguay. Poder Legislativo (2017). Ley 19.484. Transparencia Fiscal Internacional, Prevención y Control del Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo. Montevideo: Asamblea General.

Uruguay. Poder Legislativo (2017). Ley 19.574. Integral contra el lavado de activos. Montevideo: Asamblea General.

Uruguay. Poder Legislativo (2017). Ley 19.513. Creación de la Comisión de lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado transfronterizo. Montevideo: Asamblea General.

“Armada admite que radar de Carmelo no funciona” (25 de agosto de 2018). El País. Recuperado de <https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/armada-admite-radar-carmelo-funciona.html>

## **LAS FUERZAS ARMADAS CHILENAS FRENTE AL CRIMEN ORGANIZADO (2008-2018)**

---

### **THE CHILEAN ARMED FORCES AGAINST THE ORGANIZED CRIME (2008-2018)**

*Concepción Anguita Olmedo<sup>1</sup>  
Valeska Troncoso<sup>2</sup>*

#### **Resumen**

Tradicionalmente, la política de Chile ha mantenido una taxativa división entre la defensa nacional, entendida como la defensa territorial del Estado frente a amenazas exteriores, principalmente de otros Estados, y la seguridad interior. Sin embargo, en la última década, es posible constatar una evolución en la forma de concebir el empleo de las Fuerzas Armadas (FAS) ante los desafíos y amenazas del nuevo siglo, como el terrorismo o el crimen organizado, adaptando sus capacidades de prevención y coerción para operar eficazmente en entornos menos tradicionales, pero igualmente importantes para la seguridad estatal y que hasta ahora han sido desempeñados por las Fuerzas de Orden y Seguridad. Desde su nacimiento, en 1604, las Fuerzas Armadas de Chile han experimentado una evolutiva modernización de sus capacidades y doctrina para adaptarse a los acontecimientos y cumplir con las nuevas tareas que se le atribuyen. El proceso de transformación de las FAS chilenas responde, por tanto, a la necesidad de modernizar y optimizar los recursos en el complejo escenario actual.

---

<sup>1</sup> Doctora en Relaciones Internacionales. Profesora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid, Departamento de Relaciones Internacionales e Historia Global. Investigadora del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI). Miembro del equipo de investigación RIS XXI (UCM). Investigadora del Centro de Estudios sobre Crimen Organizado Transnacional (CeCOT) del IRI-Universidad de La Plata. Diplomada en Altos Estudios de la Defensa (CESEDEN, 2010). Este capítulo forma parte de una investigación desarrollada durante una estancia de investigación en la ANEPE, financiada por la UCM.

<sup>2</sup> Doctoranda en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Magister en Estudios Internacionales, Universidad de Santiago de Chile. Graduada de los cursos "Coordinación Interagencial y Contraterrorismo" y "Combating Transnational Organized Crime and Illicit Networks in the Americas" en William Perry Center for Hemispheric Defense Studies (CHDS). Investigadora del Centro de Estudios sobre Crimen Organizado Transnacional (CeCOT) del IRI-Universidad de la Plata.

**Palabras claves:** Fuerzas Armadas de Chile, crimen organizado, transformaciones militares, seguridad.

## Introducción

El entorno estratégico mundial, complejo, lleno de incertidumbres y en una dinámica de transformación, evidencia un escenario en el que las amenazas transnacionales, como el crimen organizado, con repercusiones directas no solo para el Estado, sino también para la ciudadanía, requieren de enfoques integrales e instrumentos de poder eficaces que implementen respuestas comprometidas con la seguridad. En este contexto, las Fuerzas Armadas, que tradicionalmente han desempeñado una función de defensa del territorio nacional frente a amenazas externas, tienen que afrontar los nuevos retos modernizando la estructura de la fuerza y la doctrina para optimizar los recursos.

Las constantes transformaciones del orden nacional e internacional obligan a adoptar políticas de seguridad y defensa diferentes a las implementadas hasta hoy. En esta lógica, las FAS chilenas han ido experimentando un proceso de refuncionalización desde el establecimiento de la República para dar respuesta a los diferentes escenarios a los que se ha ido enfrentando desde la independencia. En este sentido, tras la Guerra del Pacífico (1879-1883)<sup>3</sup>, se produce la primera modernización de las FAS bajo influencia del modelo prusiano, considerado el mejor ejército europeo de la época. Posteriormente, en la década de 1990, se puede constatar una segunda remodelación en el marco de la transición política hacia un régimen democrático. Y finalmente, una tercera, en los primeros años del nuevo siglo, donde la defensa nacional se concibe en un sentido amplio para lo que resulta imprescindible una nueva readaptación de las FAS que debe actuar en áreas no estrictamente relacionadas con la defensa, asignándole nuevas funciones para afrontar las amenazas transnacionales y desarrollar una multifuncionalidad acorde con los tiempos actuales.

---

<sup>3</sup> Conflicto armado acontecido entre 1879 y 1883 que enfrentó a Chile con una alianza formada por Perú y Bolivia.

La antesala de la segunda modernización da cuenta de los procesos históricos que se desarrollaron en la década de 1970 con el quiebre de la democracia y la consiguiente violencia política desplegada como recurso por la dictadura militar (1973-1989), en base a la Doctrina de Seguridad Nacional (Ansaldi & Giordano, 2014). En este escenario, las FAS fueron empleadas como instrumento armado contra aquellos que el régimen consideraba enemigos y que no era sino una parte de la sociedad chilena, encasillada en la subversión política contra el régimen. En este sentido, y ante la falta de legitimidad, el gobierno chileno se apoderó de todas las instituciones armadas, politizándolas, desencadenando una enorme fractura interna entre la sociedad civil y el estamento militar. Revertir esta situación y restituir la confianza de la ciudadanía en sus FAS no ha sido fácil, pues no será hasta finales de los años noventa cuando se redacte el Libro sobre Defensa Nacional donde el desempeño de las FAS se aplique en la defensa exterior y abandone las acciones internas.

Los casi cien años que transcurren entre los dos primeros procesos de modernización, sin duda, dan cuenta de que la transformación de las FAS ha sido un proceso lento y paulatino. Esta afirmación se sustenta en que las transformaciones han respondido a determinadas condiciones sociohistóricas que, por necesidad o conveniencia, implicaban modificar ciertas estructuras que se configuraban como “obstáculos”, siguiendo a Braudell (1970). Así, la estructura vendría a ser el locus gestante de las condiciones que, para este caso, posibilitarán o no la modernización de las FAS chilenas.

Con el restablecimiento de la democracia, si bien se intentó un acercamiento entre civiles y militares, no será hasta 1997 cuando se comienzan a sistematizar paulatinamente las concepciones sobre seguridad y defensa con la publicación del Primer Libro de la Defensa Nacional (LDN), que se configura en un documento de declaración de principios y que dará inicio a un proceso de democratización de la defensa, tratando de subsanar los vacíos generados en torno a las funciones de las FAS y las relaciones cívico-militares, explicitando la doctrina de la defensa y estableciendo conceptos básicos. Sin embargo, al no existir una Ley de Defensa Nacional, este primer libro, como los siguientes, carecen de todo poder vinculante y, por tanto, como postulan Briones y Saavedra (2012), su alcance es limitado, permitiendo que todas las ramas de las FAS realicen su

propia interpretación de las necesidades específicas en el área de la defensa, lo que impide una postura estratégica coherente.

Este proceso, que podría denominarse “tercera modernización”, da cuenta de que la taxativa división entre seguridad y defensa ha comenzado a flexibilizarse. Si bien la Constitución Política de la República establece que las FAS existen para la defensa de la Patria y son esenciales para la seguridad nacional (art. 101°) y su misión general es contribuir al resguardo de la soberanía y el mantenimiento de la integridad territorial, también lo es proteger a la ciudadanía. En este sentido, en los últimos años se ha introducido el concepto de “operaciones militares distintas a la guerra” que como señala Bahamondes (2016) son operaciones que no tienen como objetivo el enfrentamiento con los ejércitos de otro Estado, sino el desarrollo de tareas no convencionales, ya sea en funciones de ayuda humanitaria o de seguridad interior, en el marco de la legislación vigente. Sin embargo, esas otras operaciones no bélicas y sí de emergencia no tendrían nada que ver con el empleo del instrumento militar para el combate del crimen organizado y el narcotráfico, funciones que ya practican algunas FAS en la región latinoamericana.

Así, Chile pareciera ser la representación de un modelo tradicional que posee una marcada diferenciación de los ámbitos de interior y de defensa, como sucede en Argentina y hasta hace poco tiempo en Uruguay. Lo cierto es que, si bien la lucha contra el crimen organizado o el terrorismo es responsabilidad de los Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones, las FAS, además de tener la misión de la defensa nacional, cumplen funciones subsidiarias en el combate al narcotráfico a través de la Armada de Chile.

En efecto, tal y como indican Sampó y Troncoso (2017), si bien el Ejército y la Fuerza Aérea no participan directamente en tareas de combate al crimen organizado, sí lo desempeña la Armada como Policía Marítima, dependiente del Ministerio de Defensa, que realiza operaciones para impedir el tráfico de drogas por mar. En este orden de ideas, la Dirección General del Territorio Marítimo y Marina Mercante (Directemar) es una de las instituciones responsables del combate al narcotráfico, cumple el rol de Policía Marítima de acuerdo a la legislación vigente y participa al igual que otros estamentos policiales en las tareas de control del tráfico de drogas en el mar territorial y en el borde costero de todo el

litoral nacional, además de los ríos y lagos navegables (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2014). Estas funciones atribuidas sitúan a Chile en lo que las autoras llaman modelo de transición extendido, puesto que la Directemar constituye un modelo de interfase entre desarrollo, defensa y seguridad, que a modo de bisagra permite articular la acción sucesiva o simultánea de fuerzas policiales, de seguridad marítima y fuerzas navales de combate (Thauby García, 2003).

Más aún, frente a la percepción de inseguridad de la sociedad, la actual política de seguridad ciudadana del presidente Sebastián Piñera implica la participación de todas las ramas de las FAS en tareas de combate al narcotráfico y al crimen organizado, abordando el fenómeno desde una perspectiva integral en la que las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Orden y Seguridad están destinadas a cooperar. Ejemplo de ello es su participación en el Plan Frontera Segura, el Comando de Tareas y en la cooperación interagencial entre las instituciones de inteligencia de las FAS y las Policías (Carabineros y Policía de Investigaciones de Chile).

En definitiva, la visión tradicional de Chile en la que se establecía la división entre defensa y seguridad interior ha comenzado a cambiar, siendo posible constatar una evolución de las funciones atribuidas a las FAS, al incorporar el combate al crimen organizado en gran medida por las consecuencias que implica para la seguridad interior y exterior.

Por todo ello, en este capítulo, se reflexionará sobre cuáles deben ser las funciones de las FAS en un escenario complejo de amenazas transnacionales, poniendo de relieve las diferentes perspectivas, tanto las más críticas como aquellas que se manifiestan a favor de una readecuación de las funciones de las FAS. Para ello, se partirá de los procesos históricos de transformación y modernización de las Fuerzas Armadas chilenas, estableciendo las causas y los factores condicionantes que obligan a la reestructuración de las capacidades, adecuándolas a las nuevas misiones atribuidas y atendiendo a los nuevos escenarios de seguridad, en donde para combatir a fenómenos como el crimen organizado y el narcotráfico es necesario integrar las capacidades civiles y militares, sumando esfuerzos para optimizar la consecución de los objetivos.

## **1. Las Fuerzas Armadas chilenas. La adaptación al proceso democrático**

La primera modernización de las Fuerzas Armadas chilenas o como lo denomina Carlos Maldonado (2017), la primera “profesionalización”, se enmarca en el paradigma de la guerra convencional y se desarrolla con el objetivo de subsanar las deficiencias de tipo organizacional de las FAS chilenas, evidenciados en la Guerra del Pacífico a fines del siglo XIX, y responden a “la necesidad de mantener una capacidad militar acorde con las amenazas y escenarios de riesgo proyectados” (Puig Morales, 2015). Esta transformación gradual del Ejército y la Armada chilenos tiene como referentes al ejército prusiano (Braham, 2001) y a la marina británica, que vino a sustituir al modelo francés imperante hasta ese momento. El propósito final era lograr que el ejército se desembarazara de la injerencia política y que su profesionalización le permitiera enfrentar los desafíos coyunturales que pudieran presentarse nuevamente con sus vecinos. A partir de 1886, año en el que llega a Chile el Capitán alemán Emilio Körner Henze, la transformación se hace evidente. La Escuela Militar y la Academia de Guerra acogen a nuevos instructores alemanes que potencian valores como el espíritu de sacrificio, el cumplimiento del deber y la dignificación a través del respeto y la eliminación de los malos tratos.

En esta transformación también destacan los nuevos manuales y reglamentos y la implantación de una carrera profesional que debía situar a los nuevos oficiales al margen de la injerencia política. Se crea el Servicio Militar Obligatorio y se determinan las funciones de las FAS: “defensa de la cohesión nacional, para la cual el Ejército se autoconcibe como la única institución capaz de lograr la armonía de la sociedad” (Monsalve Egaña, 2004). La consecuencia directa de esta transformación fue la obtención del respeto y el prestigio a nivel internacional. Para Arancibia Clavel (2002), este nuevo modelo militar chileno fue atractivo para otros países del continente, no solo por su influencia prusiana, sino también por la capacidad militar alcanzada.

No obstante, esta “prusianización”, en palabras de Ros (2017), “otorga al ejército un rol central en la sociedad. Esta teoría entiende los problemas sociales como principal limitación de la capacidad defensiva de la nación, por lo cual el ejército debe construir su misión alrededor de la educación cívica y moral del pueblo”, razón que

explicaría los acontecimientos vividos en la segunda mitad del siglo XX.

Esta primera modernización se mantuvo vigente durante más de 100 años. Sin embargo, tras la Segunda Guerra Mundial las alarmas se encienden, pues las experiencias bélicas ponen en evidencia que el equipamiento y también la doctrina han quedado obsoletos y si bien servirían para una guerra como la vivida entre 1914-1918, el mundo ha cambiado y no serían adecuadas para afrontar un enfrentamiento de características similares a la Segunda Guerra Mundial. Aunque la situación no era crítica, pues Chile no esperaba una guerra con sus vecinos, sí permitió al gobierno de Gabriel González Videla considerar un acercamiento a Estados Unidos, por su capacidad militar<sup>4</sup>, su influencia y las perspectivas de negocios. Por otra parte, en el contexto de la Guerra Fría, Estados Unidos busca aliados en América Latina mediante pactos y alianzas, creándose la Junta Interamericana de Defensa (JID) en 1942 y, firmándose posteriormente el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) en 1945. “Desde el término de la Segunda Guerra Mundial las relaciones chileno-estadounidenses se enmarcan en un contexto cualitativamente diferente a los períodos precedentes, por las características que asume el escenario internacional y el papel hegemónico norteamericano a nivel global y regional” (Morandé Lavín, 1992).

Las tentativas chilenas de alinearse con Estados Unidos, sumado a la intención estadounidense de fomentar la relación con los países del hemisferio facilitó la firma del Pacto de Ayuda Militar (PAM) de 1952, durante la presidencia de Carlos Ibáñez, que si bien supuso la llegada de financiación y armamento estadounidense, también supuso una disminución del gasto de defensa chileno, por varias razones: “Estados Unidos había pasado a ser el defensor del hemisferio; una agresión contra Chile no sería permitida por Washington. La dependencia estratégica chilena se completaría en 1956 con la venida de una misión del Ejército estadounidense. Segundo, el estado de

---

<sup>4</sup> Lo característico del caso chileno, entre 1942 y 1952, es que los contactos entre ambas FAS se desarrolla en un nivel profesional, mediante la asistencia militar estadounidense, en el marco de la cooperación panamericana, produciéndose una concordancia entre la perspectiva estratégica chilena y estadounidense en donde “el conocimiento técnico militar se proyectaba más allá de los elementos profesionales y se extendía en el contacto con sus pares estadounidenses, y lo difundía en sus relaciones hacia niveles políticos superiores de las esferas de lo político y diplomático, introduciendo, por ejemplo, tempranamente conceptos como seguridad nacional” (Garay & Troncoso, 2018).

la Hacienda Pública, manejado impenitentemente en déficit y con inflación, no permitía ninguna largueza” (Meneses, 1989).

Este paulatino liderazgo de Estados Unidos en el continente obliga de alguna manera a reactualizar tanto la doctrina como la estructura organizacional de las FAS chilenas para adaptarlas al nuevo escenario internacional. Para Meneses (1989), “el resultado de esta política fue una creciente subinversión en el campo de la Defensa y una creciente influencia de las doctrinas militares estadounidenses, enfocadas hacia la defensa hemisférica y la guerra antisubversiva”.

No será hasta la década de 1990 cuando se evidencie una segunda modernización, que correspondería a una refundación o “reprofesionalización”, en términos de Maldonado (2017). El escenario que se genera tras el término de la dictadura militar fue complejo, puesto que se debían compatibilizar los procesos de cambio internos y externos. En el ámbito doméstico, el proceso de transición política de una dictadura a un gobierno democrático desembocó en lo que se puede denominar una “democracia incompleta” (Garretón & Garretón, 2010), que hasta el día de hoy presenta rasgos autoritarios, heredados tanto de la dictadura como de los acuerdos de la transición. En este sentido, es importante señalar que Chile representa un caso paradójico, puesto que es el único país en el mundo que posee una Constitución Política (1980) promulgada bajo una dictadura militar que sigue aún vigente. Por tanto, el avance del control civil de las FAS durante la década de 1990 fue muy difícil, debido a las consecuencias que conllevó la “democracia pactada”.

En este contexto, solo fue posible implementar incipientes modificaciones constitucionales sobre el carácter y función de las FAS, impidiendo la absoluta subordinación de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida en lo que se ha denominado una “democracia semisoberana”, al limitar la soberanía popular y la autoridad civil. Indudablemente, el hecho de que Pinochet fuese designado, primero, comandante en jefe, cargo que ocupó durante ocho años, y después, senador vitalicio, no contribuía a la normalización, por ello, las grandes reformas en el sector de la defensa tuvieron que posponerse en pro de la consolidación de la todavía débil democracia.

A este proceso interno se suman las transformaciones suscitadas en el ámbito internacional. El regreso a la democracia coincide con el fin de la sociedad internacional bipolar que implicó, entre otras cuestiones, comprender que la seguridad se había expandido hacia fenómenos transnacionales que iban más allá de lo estatal y lo militar (Buzan, 1997). Con ello, se ponía en evidencia una nueva jerarquía en las amenazas a los Estados, entre ellas el crimen organizado que involucraba actores ilegales no estatales como contraparte de la clásica organización política, propia del “paradigma westfaliano” de impronta teórica realista (Bartolomé, 2006).

En los inicios de la transición hacia la democracia, las relaciones entre el Poder Ejecutivo y las Fuerzas Armadas no fueron fáciles, pudiéndose señalar tres etapas caracterizadas por la confrontación, durante el gobierno de Aylwin (1990-94); el apaciguamiento o reacomodo, en la primera administración de Frei (1994-2000); y la catarsis tras la detención de Pinochet en Londres (Álvarez Veloso, 2004).

La confrontación del primer período se pone de manifiesto, en primer lugar, con la reiterada negativa de las FAS a la reforma de la Constitución, haciendo valer su escasa subordinación a las instituciones civiles y, en segundo lugar, con el llamado “boinazo” de 1993, cuando un contingente de boinas verdes rodea el edificio de las Fuerzas Armadas, cercano al palacio presidencial de La Moneda, haciendo ostensible su desaprobación a que el hijo de Pinochet fuera investigado por utilización de dinero público para uso personal<sup>5</sup>, hecho que evidencia la resistencia de las FAS a subordinarse a la nueva situación democrática. Este contexto de confrontación tiene su origen en períodos anteriores, esencialmente en la etapa de la profesionalización, fase en la que las FAS adquieren los valores y normas que las legitiman, pero también una creciente autonomía conforme aumentaba la profesionalización y el rol, referido anteriormente, de agente político. Esta autonomía se exterioriza principalmente en prerrogativas sobre el control del gasto y ejecución presupuestaria y algunos otros privilegios recogidos en la Constitución de 1980. Durante esta etapa, en la que el Gobierno estaba más

---

<sup>5</sup> Augusto Pinochet Hiriart, hijo del General Augusto Pinochet, estaba siendo investigado tras recibir el pago de 971 millones de pesos por parte del Ejército tras la venta de la empresa Valmoval que formaba parte de la institución militar. El caso fue conocido como el “pinocheques”.

preocupado en consolidar la democracia que en obligar al estamento militar a subordinarse al poder civil, surge una incipiente readecuación de la función institucional de las FAS. Si durante la dictadura sus ocupaciones se caracterizaban por la lucha contra el marxismo y en impedir que los enemigos del régimen se apoderasen del poder, en los inicios de la democracia “el enemigo interno se reemplazó por las nuevas amenazas, lo que en cierta medida determinó el retorno de las Fuerzas Armadas a su labor clásica, la defensa del Estado y la preservación de la soberanía” (Álvarez Veloso, 2004), reconociendo que el objetivo no puede ser el enemigo interior, sino las nuevas amenazas a la sociedad internacional y, por ende, al Estado chileno. Es en esta etapa, a pesar de las tensiones, en la que se cimentan las bases del debate político y se inicia el proceso para el mejoramiento de las relaciones cívico-militares.

Este período de confrontación deja paso a una etapa de mayor dinamismo en la que ciertas sinergias favorecen las conexiones entre las FAS y la identidad nacional y no son otras que la participación de las Fuerzas Armadas en situaciones de emergencia, como catástrofes naturales. Sin embargo, la falta de una política clara de defensa obliga al Gobierno de Frei a crear grupos de discusión, formados por civiles, académicos y técnicos, para reflexionar acerca de la defensa y la renovación de las Fuerzas Armadas. Varios son los resultados de esta nueva dinámica, en primer lugar, el Libro de la Defensa Nacional de Chile (1997) cuya importancia radica no tanto en su contenido, sino en lo que significó, pues por primera vez en muchos años la discusión sobre la defensa se enmarca en una política de Estado; en segundo lugar, actos como el reconocimiento de abusos y violaciones a los derechos humanos que permitirá a las FAS desvincularse paulatinamente de su relación con la dictadura militar, estimulando una imagen más favorecedora para la ciudadanía. En este sentido, la idea de que la plena consolidación democrática no es posible sin que “las FAS se subordinen a los lineamientos de los gobiernos civiles destinados a generar democracias estables, entendidas como único sistema posible” (Ros, 2017), no deja de ser acertada, si tenemos en cuenta que las Fuerzas Armadas son un actor fundamental sin cuya colaboración difícilmente puede asentarse una democracia.

Por último, la catarsis. La detención de Pinochet en 1998 permite cerrar un capítulo de la historia de Chile y, por ende, romper el cordón umbilical de las FAS con su pasado reciente. Este avance se

evidencia cuando en el 2000 se conforma la mesa de diálogo de la que forman parte víctimas y victimarios. Las FAS reconocen por primera vez haber cometido abusos y violaciones de derechos humanos, en lo que se considera un paso fundamental en las relaciones cívico-militares para superar lo acaecido y mirar al futuro.

## **2. Los fundamentos de la defensa ante los desafíos del siglo XXI**

El regreso a la democracia significó un gran desafío para los gobiernos de la llamada Concertación de Partidos por la Democracia<sup>6</sup>, puesto que debían enfrentar cambios significativos en el entorno y en las condiciones donde se emplearían las FAS, siendo un momento clave para la modernización de prácticas e instituciones en el ámbito de la defensa (Álvarez Veloso, 2004, b). En Chile, las FAS han ejercido una función que no se limita solo, como explica Monsalve Egaña (2004), a la defensa de la integridad territorial, sino que han participado activamente en la formación y subsistencia del Estado-Nación, y también en el mantenimiento de la estabilidad del orden institucional y de la identidad nacional. En este sentido, la Carta Magna aprobada en 1980 establece las áreas fundamentales de intervención de las FAS, pues “existen para la defensa de la Patria, son esenciales para la seguridad nacional y garantizan el orden institucional de la república”. Esta Constitución reconoce el papel fundamental que han desempeñado las FAS en el mantenimiento de la institucionalidad, fiel reflejo del poder ejercido en épocas pasadas, otorgado especialmente cuando “en los años sesenta la seguridad nacional era entendida como la acción destinada a la preservación del orden jurídico institucional del país” (Álvarez Veloso, 2004), y se justifica en el sentir de la Comisión Constituyente (Comisión Ortúzar) en que “una democracia moderna y vigorosa debe estar capacitada para defenderse de la demagogia y de los poderosos adversarios que están a su acecho prestos a destruirla...” (Martínez Sierra & Ferrer, 2004). En este sentido, siguiendo a Martínez y Ferrer, la constitucionalización de las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Nacional queda recogida en el Título X, y dentro de él en el artículo 90°, donde se considera a las Fuerzas Armadas, “esenciales para la seguridad nacional”, y les otorgaba el papel de ser los “garantes del orden institucional” en exclusiva. No podemos olvidar el contexto en

---

<sup>6</sup> Bloque de oposición que surge para impedir la continuidad de un gobierno militar con Augusto Pinochet al frente, de cara a la convocatoria del plebiscito de 1988.

el que esta Constitución surge, no solo en el ámbito interno, sino en el internacional, donde la lucha contra el comunismo y la Guerra Fría juegan un papel fundamental.

La autonomía de la que han gozado las Fuerzas Armadas en Chile, a la que ya se ha hecho referencia, ha dificultado su control por las autoridades civiles. La razón fundamental para que todavía hoy las FAS chilenas cuenten con ciertas prerrogativas se debe principalmente a la necesidad de cimentar la democracia tras la dictadura, evitando cualquier enfrentamiento con el estamento militar que supusiera un riesgo para el proceso democratizador. Este hecho que podría considerarse incómodo ha tenido, sin embargo, una consecuencia positiva, pues las Fuerzas Armadas han podido “afianzar la búsqueda de nuevos roles sin un mayor conflicto con el poder civil” (Álvarez Veloso, 2004).

La limitación del poder de todas las instituciones del Estado debe ser un objetivo fundamental para evitar los excesos de unos sobre otros y una garantía de los derechos fundamentales. En este sentido, la Constitución de 1980 establece en los incisos 4 y 5 del artículo 1° que:

“El Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común... Es deber del Estado resguardar la seguridad nacional...” (Contraloría General de la República de Chile, 2018).

Para promover el bien común y promocionar la seguridad nacional es necesario contar con unas Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad adecuadas a la misión atribuida. En este sentido, es el Capítulo X<sup>7</sup> el que recoge “los principios referidos a su dependencia administrativa, a su composición, misiones y características. También se incluyen referencias a la forma de ingreso a sus plantas y dotaciones, al uso de armas y la supervigilancia y control del mismo, a la designación de las máximas autoridades institucionales, duración y término de sus funciones y, en fin, la remisión al legislador orgánico constitucional en aquellas materias vinculadas a la carrera de sus miembros,

---

<sup>7</sup> Este Capítulo X en la reforma de 2005 pasará a ser el Capítulo XI. El Capítulo X comprende desde el artículo 90° al 94°.

previsión, antigüedad, mando, sucesión de mando y presupuesto”<sup>8</sup> (Peña Torres, 2002). Siguiendo con esta lógica, el artículo 90° (art. 101° en la reforma del 2005) establece que las FAS están constituidas única y exclusivamente por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea y su misión es la defensa de la patria y la seguridad nacional y que las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública están integradas solo por Carabineros e Investigaciones y sus misiones son dar eficacia al derecho, garantizar el orden público y la seguridad pública interior y ambas dependen del Ministerio encargado de la Seguridad Pública. Además, recoge que las Fuerzas Armadas y Carabineros, como cuerpos armados, son esencialmente obedientes y no deliberantes, son, además, profesionales, jerarquizadas y disciplinadas” (Contraloría General de la República de Chile, 2018).

Aunque a simple vista parece lógico pensar por la redacción del artículo que existe una supeditación de las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad al poder civil, pues corresponde al presidente de la República nombrar a los comandantes en jefe del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea y el General director de Carabineros que gozarán de inamovilidad en su cargo, lo cierto es que no es así, no al menos en la Constitución de 1980. Si bien el presidente elige a los comandantes en jefe y al General director de los Carabineros, solo puede hacerlo entre aquellos de mayor antigüedad y su cese solo puede materializarse con el acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional, que asiste al presidente, lo que permite blindar los cargos, al estar este órgano conformado mayoritariamente por militares con voz y voto<sup>9</sup>.

Precisamente, la redacción de los dos libros de Defensa Nacional de 1997 y 2002<sup>10</sup> constituye un hito fundamental en la modernización de la defensa. En este sentido, en el libro de 2002 se recogen como pilares básicos de la estrategia de defensa, la cooperación internacional y la disuasión. Además, la reforma constitucional de 2005, promulgada por la Ley n.º 20.050, tenía por objeto “democratizar la Norma Fundamental

---

<sup>8</sup> Existen otras disposiciones de la Carta que también inciden en el régimen aplicable a los institutos armados como es el caso de las atribuciones militares que ejerce el presidente de la República (Art. 32° N.ºs 18, 19, 20 y 21); o las materias de ley que inciden en el ámbito propio de competencia de dichas fuerzas (Art. 60° N.ºs 13 y 15) y, finalmente, las potestades de que gozan los jefes de la Defensa Nacional en determinados estados de excepción constitucional (Art. 41° N.º 6) (Peña Torres, 2002).

<sup>9</sup> Según el art. 85° de la Constitución de 1980, el Consejo está integrado por siete miembros con voz y voto: el presidente de la República, el presidente del Senado y el presidente de la Corte Suprema (los tres poderes del Estado); más los comandantes en jefe de cada una de las tres ramas de las Fuerzas Armadas y el director general de Carabineros. Junto con ellos se encontraban 5 ministros de Estado con voz, pero sin voto.

<sup>10</sup> En 2017 se ha actualizado la versión del Libro de Defensa Nacional.

plenamente, eliminando lo que la doctrina chilena ha denominado los 'enclaves autoritarios' de la Constitución. Enclaves que hasta la reforma de 2005 dejaban patente en la Norma Fundamental su marchamo dictatorial" (Martínez Sierra & Ferrer, 2004). Aunque con estas reformas no se ha logrado despejar todas las prerrogativas que se otorgaban al estamento militar en la Constitución de 1980, sí se ha avanzado en muchos aspectos. "A partir de esta reforma, no es dable argumentar que la constitución o el sistema político chileno padecen, en materia de defensa, de enclaves autoritarios, esferas de poder no democráticamente controladas, o rol de los militares como garantes de la institucionalidad democrática" (García Pino & Esteban Montes, 2009).

En esta línea, y siguiendo con el razonamiento de Martínez Sierra y Ferrer (2004), las reformas pueden agruparse en dos tipos: el primero iría encaminado a eliminar la influencia militar de los poderes constituidos democráticamente. Entre estas medidas destacan la supresión de los senadores y miembros del Tribunal Constitucional designados por el Consejo de Seguridad Nacional (art. 81°) que en la reforma queda solo como un órgano consultivo sin capacidad de decisión (art. 96) o, entre otras, la imposibilidad de ser candidato a diputado o senador si se ha desempeñado el cargo de comandante en jefe de alguna de las ramas de las FAS, el de General director de Carabineros o director general de la Policía de Investigaciones (numeral 10, art. 57°). En segundo lugar, las reformas destinadas a eliminar la incidencia del "poder militar" en el sistema político constitucional. "Destaca aquí sin duda la eliminación de la función de garantía de la institucionalidad como competencia exclusiva de la Fuerzas Armadas y Carabineros de Chile (art. 101°), pasando a ser competencia compartida de todos los órganos del Estado (inciso 1, art. 6°)" (Martínez Sierra & Ferrer, 2004). Para resolver el problema que generaba el que los comandantes en jefe fueran inamovibles, la reforma de 2005 establece que pueden ser llamados a retiro mediante un Decreto fundado del presidente de la República, previo informe a la Cámara de Diputados y Senadores, lo que refuerza la subordinación de las Fuerzas Armadas al poder civil<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Esta reforma también se aplica a las Fuerzas de Seguridad y Orden. En este sentido, en diciembre de 2018 se produjo la mayor crisis político-institucional que ha vivido la institución de Carabineros y un gobierno de los últimos 24 años, tras la muerte en un operativo policial del joven Camilo Carillanca. Ante estos hechos, se solicitó la renuncia del general director de Carabineros, Hermes Soto, quien se negó a dimitir. Sus argumentos, según fuentes del Ministerio del Interior, se basaban en que como máxima autoridad de la institución "no quería pasar a la historia como un general que cometió errores en solo 10 meses al mando de Carabineros". Por este motivo, Soto rehusó despachar el decreto del organismo en que se oficializaba administrativamente su destitución. La Moneda activó el mecanismo que le daba la prerrogativa estipulada en el art. 104° de la Constitución. En su segundo inciso, dicha norma establece que "el Presidente de la República, mediante decreto fundado e informando previamente a la Cámara de Diputados y al Senado, podrá llamar a retiro a los comandantes en jefe del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea y al general director de Carabineros, en su caso, antes de completar su respectivo período".

Siguiendo con el análisis, puede observarse que en el art. 101°, las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública se separan del Ministerio encargado de la Defensa Nacional para integrarse en un Ministerio cuyo contenido será la Seguridad Pública, lo que revela un avance en la distinción de las amenazas internas y exteriores y, por tanto, también de los instrumentos que se ponen a su servicio, siendo las Fuerzas Armadas las encargadas de la protección de la soberanía y la integridad territorial y las Fuerzas de Orden y Seguridad las encargadas de la seguridad interna. Si se hace un recorrido histórico, hay que señalar que en la Constitución anterior a la de 1980, Carabineros dependía del Ministerio del Interior y que fue el DL 444, de 27 de abril de 1974, el que traspasó esa dependencia al Ministerio de Defensa y, en forma análoga, el DL 646, de 17 de septiembre de 1974, lo hizo en relación a la Policía de Investigaciones. Estos cambios demuestran que en la Constitución de 1980 el poder militar influyó notablemente, teniendo en cuenta además que el mando político y militar era único. A partir de 1990, esta situación se ha vuelto más compleja, pues la Ley Orgánica de Ministerios (DFL 7.912, de 30 de noviembre de 1927, aún en vigor), señala que el Ministerio del Interior tiene como funciones, entre otras, el mantenimiento de la seguridad, tranquilidad y orden público (Silva Bascuñán & Silva Gallinato, 2002).

En este sentido, desde 2011, fecha en la que se crea el Ministerio del Interior y Seguridad Pública mediante la Ley n.º 20.502<sup>12</sup>, tanto Carabineros como la Policía de Investigaciones<sup>13</sup> están incorporados a este Ministerio. No obstante, esta organización dual ha evidenciado “la existencia de duplicidad de medios y funciones que dificultan la respuesta del Estado ante el fenómeno delictual” (Gobierno de Chile, 2018), por lo que se está trabajando en la modernización y fortalecimiento de ambas policías.

El Ministerio de Defensa solo ha vivido desde su creación dos reformas: la creación del Estado Mayor de la Defensa, en 1942, y la incorporación de las Subsecretarías de Carabineros y de la Policía

---

<sup>12</sup> La reforma del Ministerio de Defensa se inició en septiembre de 2005 con un proyecto de Ley que quedó paralizado en la Cámara de Diputados. Tras diversas modificaciones, en 2009 pasó el segundo trámite constitucional, su aprobación por el Senado.

<sup>13</sup> Los cuerpos normativos que rigen ambas instituciones, la Ley n.º 18.961, Orgánica Constitucional de Carabineros de 1990 y el Decreto Ley n.º 2460, que dicta la Ley Orgánica de la Policía de Investigaciones de Chile, de 1979, han quedado obsoletos para las nuevas realidades que deben enfrentar. Por ello, el actual Gobierno de Piñera está trabajando en una actualización tanto de dotaciones, como de procedimientos.

de Investigaciones de Chile, en 1976. Es por ello que, ante la nueva situación, se antoja necesaria una reestructuración que permitiera afrontar en la mejor disposición los nuevos retos: “contar con una nueva estructura no solo le permitirá llevar a cabo de mejor modo sus actuales funciones, sino acometer el amplio abanico de nuevos desafíos y tareas que la seguridad exterior de Chile demandan” (García Pino & Esteban Montes, 2009). Esta remodelación del Ministerio de Defensa se materializará en 2010, al dictarse la Ley n.º 20.424. La defensa nacional requiere no solo de una organización capaz de planificarla y ejecutarla, sino también de políticas orientadoras, financiación y mecanismos de control. Es por ello que la reforma iniciada responde a la necesidad de equiparar las políticas de seguridad y defensa a cualquier otra política estatal, adecuándose a criterios de formulación, implementación y control conforme a lo establecido en la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado y que se conciba como política de Estado y no como políticas partidistas.

Con la reforma alcanzada en 2010, la estructura del Ministerio de Defensa se simplifica, favoreciendo la eficacia, de donde se elimina todo lo que tuviera relación con la seguridad interior, que pasa en 2011, como ya se ha mencionado, al Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Además, se fortalece la figura del ministro de Defensa que se posiciona en la cadena de subordinación por encima de los comandantes en jefe de las FAS y por debajo del presidente, siendo el eslabón por el que se comunican. El organigrama del Ministerio de Defensa Nacional está conformado por el ministro de Defensa, una Subsecretaría de Defensa, una Subsecretaría para las FAS y el Estado Mayor Conjunto (EMCO), que sustituye al anterior Estado Mayor de la Defensa Nacional (Correa, 2016). El Estado Mayor Conjunto se concibe como un órgano de trabajo y asesoramiento al ministro de Defensa en todo lo que tiene relación con la preparación y el empleo conjunto de la fuerza (Gobierno de Chile, 2014). Del EMCO dependen la Dirección de Inteligencia de la Defensa, las Agregadurías de Defensa y el Centro Conjunto de Operaciones de Paz de Chile (CECOPAC). Con la transformación de este órgano, las FAS chilenas se adecúan a las necesidades que imperan en el nuevo siglo. En definitiva, con las reformas emprendidas de la Constitución, del Ministerio de Defensa y la creación del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Chile está en mejor disposición para afrontar las nuevas amenazas a la seguridad.

### 3. El crimen organizado como prioridad en la agenda de seguridad

En la sociedad internacional actual los riesgos y amenazas a la seguridad se globalizan. La seguridad multidimensional puede verse afectada por amenazas de distinta naturaleza, las consideradas tradicionales y las nuevas amenazas. Mientras que las primeras pueden vincularse directamente a las militares, es decir, aquellas que pueden violar el territorio nacional y provienen principalmente de otros Estados, las nuevas amenazas están relacionadas con el terrorismo, el crimen organizado en todas sus manifestaciones: corrupción, blanqueo de capitales, obstrucción a la justicia, tráfico ilícitos de armas, drogas o personas... e incluso aquellos desastres medioambientales en los que se vislumbra la mano del hombre. Estas nuevas amenazas suponen una de las preocupaciones principales en todas las regiones del mundo y, por ende, en América Latina y Chile.

América Latina, uno de los continentes más violentos del mundo, sufre graves problemas estructurales que se convierten en factores facilitadores del delito: la pobreza, las violaciones de los derechos humanos, la corrupción, la desigualdad, etc. Los grupos criminales aprovechan estas debilidades para arraigarse en la región ante la falta de políticas e instrumentos eficaces que los combatan. La criminalidad en América Latina, siguiendo a Sampó, se manifiesta principalmente en las denominadas 6T: tráfico de drogas, tráfico de personas, tráfico de armas, municiones y explosivos; tráfico de dinero (lavado de activos); tráfico de recursos naturales y tráfico de mercancías (contrabando y falsificaciones) (Sampó, 2017).

En este escenario, Chile no ha quedado al margen. El crimen organizado, tal y como lo recoge la Fiscalía chilena, no es un delito en sí mismo, sino que se trata de “una denominación genérica que se les da a aquellos delitos en los que actúan grupos de personas en forma organizada” (Fiscalía. Ministerio Público de Chile., s.f.), siendo el delito el de asociación ilícita, recogido en el artículo 292° del Código Penal.

El crimen organizado en Chile comenzó a hacerse visible a partir de 2010, fecha en la que los delitos asociados a este se incrementaron hasta valores preocupantes. Los datos ponen de manifiesto esta situación. Así, en los nueve primeros meses de 2011, en cifras de

la Jefatura Nacional contra el Crimen Organizado, el total de delitos vinculados al crimen organizado a nivel nacional llegó a 101, de ellos, 78 correspondieron al microtráfico de estupefacientes, redes locales de distribución y venta que generan un alto grado de inseguridad en las calles. Por otro lado, del total de delitos registrados en la categoría crimen organizado, el 61 % correspondió a ilícitos vinculados con el tráfico de drogas, fundamentalmente en el norte de Chile, en territorio cercano a Bolivia y Perú, grandes productores de coca, que acaba transformándose en cocaína (Biblioteca del Congreso Nacional, 2011). Desde esa fecha las cifras han aumentado a pesar de los esfuerzos para combatir el crimen organizado. En este orden de ideas, existe una relación manifiesta entre el aumento de la violencia, grupos de crimen y el narcotráfico, interacción que se sustenta en los hechos, pues no hay que desdeñar que casi la totalidad de la cocaína que se produce en el mundo proviene de Sudamérica y que el 45 % de los consumidores se concentra en el continente americano. “Así, la droga se presenta como un factor habilitador y transversal en la comisión de violencia letal, en tanto la presencia de crimen organizado y pandillas constituyen un factor de riesgo” (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2015). En este sentido, Chile, Argentina y Uruguay son los países que más incremento de consumo de estupefacientes han experimentado en los últimos años, pasando en Chile, del 0,9 % en 2012 al 1,5 % en 2014 (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2015), y como consecuencia su población, pues más de un 40 % ha declarado sentirse afectada por la venta y consumo de drogas (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2018).

Estas cifras revelan que las fronteras son permeables y que los grupos de crimen organizado alteran sus rutas en busca de aquellas que son más seguras. En esta lógica, Chile se ha convertido en un país de consumo y tránsito de la cocaína que se produce en los Estados vecinos, en su camino a Estados Unidos, Europa, Australia y África y, por tanto, sufre las consecuencias que este negocio ilícito provoca allí donde echa raíces, tales como incremento de la violencia y la inseguridad, corrupción, violación de los derechos humanos, o graves daños económicos derivados de la actividad comercial ilícita y del blanqueo de capitales. El narcotráfico es considerado una amenaza a la seguridad nacional e internacional, principalmente por la concurrencia de dos elementos: por un lado, “la voluntad de las organizaciones criminales dedicadas al tráfico de drogas, en causar

daño a los Estados para facilitar sus actividades ilícitas, y por otro, la enorme disponibilidad de recursos materiales y humanos con que cuentan estos grupos delictivos” (Fuenzalida López, 2011).

El control de fronteras y del espacio marítimo forma la base principal de la lucha contra el narcotráfico. Impedir que Chile sea utilizado por los grupos de crimen organizado ha guiado la implementación de diferentes instrumentos que se sustentan en dos ejes. En primer lugar, el desarrollo de lo que se conoce como Plan Seguro o Plan Seguridad para Todos, de 2014, basado en la reducción del consumo a través de la desarticulación de redes de traficantes y de organizaciones criminales y la reducción de la producción local por medio de la detección y erradicación de cultivos ilícitos. Además, este Plan pretendía reducir la percepción de inseguridad ciudadana trabajando en los barrios. Para ello, se ha puesto en marcha un Centro Estratégico de Análisis del Delito cuyos objetivos principales son prevenir, proteger, sancionar, apoyar y rehabilitar (Fuenzalida López, 2011).

Dentro del ámbito de ese Plan se formula el Plan Nacional contra el Narcotráfico para el período 2014-2020 que determina las acciones que debían implementarse, tales como “el fortalecimiento de prácticas vigentes y en particular el incremento del presupuesto en el control del microtráfico, desbaratamiento de organizaciones criminales y fortalecimiento del control fronterizo y actividades relacionadas como el lavado de activos y el desvío de precursores químicos. Las instituciones ejecutoras son básicamente Carabineros y PDI” (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2018).

El segundo eje y que complementa al anterior, gira en torno al Plan Frontera Norte (PFN), puesto en marcha en octubre de 2011, con participación de los Ministerios del Interior y Seguridad Pública y de Defensa Nacional, en lo que se ha denominado colaboración multisectorial. Este Plan pone el foco de la seguridad en el espacio fronterizo, pues tiene como objetivo evitar la entrada o salida de droga y contrabando por cualquier punto de las fronteras chilenas, no siendo esto fácil, si se tiene en cuenta que a los 947 km de frontera terrestre con Perú, Bolivia y Argentina, se suman los 140 pasos no habilitados en esa zona y los 6435 km de costa. La implementación de este plan buscaba reforzar la frontera marítima y terrestre en las regiones sensibles de Arica y Parinacota, Tarapacá y Antofagasta.

Solo para el período 2011-2014 el gobierno destinaría más de 35,000 millones de pesos para reforzar los recursos humanos y tecnológicos. La importancia de este plan<sup>14</sup> no deja lugar a dudas, sin embargo, estuvo cuestionado por su escasa efectividad y sobre todo por la corrupción<sup>15</sup>, todo ello pondrá de manifiesto la necesidad de desarrollar una nueva iniciativa en 2017, llamada Plan Frontera Norte Segura 2.0 (2018-2022), que amplía las zonas de actuación desde Coquimbo hasta las ya mencionadas.

La corrupción y el blanqueo de capitales son dos hechos asociados al crimen organizado, es más, sin la colaboración de funcionarios públicos<sup>16</sup>, el crimen organizado tiene más dificultades para expandir su negocio y aprovechar las zonas grises en la economía. En este sentido, entre un 0,4 % y un 0,6 % del PIB mundial, obtenido de forma ilegal, llega al sistema internacional mediante el blanqueo de capitales<sup>17</sup>. Las cifras ponen de manifiesto la necesidad de dotar a las Fuerzas de Orden y Seguridad de los instrumentos necesarios para su combate. No obstante, a pesar de que los presupuestos destinados a Carabineros y Policía de Investigaciones se han incrementado<sup>18</sup> y de los éxitos en el desbaratamiento de organizaciones y bandas criminales relacionadas con el narcotráfico, el análisis de la implementación del Plan revela que las acciones puestas en marcha no son suficientes, concretando la mayor vulnerabilidad en la falta de coordinación entre ambas instituciones, pues en los informes aportados no se aprecian acciones compartidas, lo que disminuye la efectividad y favorece a los criminales. Por otro lado, cabe preguntarse si entre los instrumentos que deben implementarse no

---

<sup>14</sup> Este Plan fue lo único que subsistió en el siguiente período de Michelle Bachelet, aún más, fue reforzado en algunos puntos de su despliegue, aunque por razones de política internacional anterior mantuvo la determinación de colocar los contingentes militares en segunda línea, debido a un incidente de los infantes de marina, involucrados en la muerte de un inmigrante peruano.

<sup>15</sup> La corrupción de los funcionarios tiene relación con el denominado "caso sobreprecios" en la adquisición de bienes especializados (equipos fibroscópicos y densímetros).

<sup>16</sup> El crimen organizado establece vínculos con la esfera política, siendo su propósito influir en las instituciones públicas. El método no es otro que la corrupción de autoridades y funcionarios públicos con especial énfasis en miembros de los organismos de seguridad y policiales. Un ejemplo de esto es la red de corrupción y tráfico de drogas descubierta en 2013 que motivó el procesamiento de cuatro carabineros, incluyendo al propio jefe Antidrogas de ese cuerpo policial, encargado de ejecutar el Plan Frontera Norte en la frontera terrestre de las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá y Antofagasta (Troncoso, 2016).

<sup>17</sup> Datos de Transparency International. Corruption Perception Index 2014. Disponible en: <http://www.transparency.org/cpi2014>

<sup>18</sup> Durante el período 2015-2018, los presupuestos en ambas instituciones, destinados al programa PNCN, se han incrementado. Mientras el presupuesto real de la PDI aumenta un 11,61 %, el de Carabineros lo hace en un 2,36 % (considerando los equivalentes a pesos de 2018) (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2018).

sería adecuado que las Fuerzas Armadas desempeñaran labores contra el crimen organizado como ya sucede en otros países.

#### **4. Las FAS como instrumento contra el crimen organizado. La transición a un nuevo modelo**

El fin del mundo bipolar también tuvo consecuencias para las Fuerzas Armadas de Chile, pero no solo, pues las transformaciones del sistema internacional se dejaron sentir en la forma de relacionarse los Estados, pasando del conflicto a la cooperación, lo que alteró las percepciones de la amenaza no siendo ya más el comunismo, para unos, o el capitalismo-liberalismo, para otros. En este sentido, es necesario que las FAS se readapten a la nueva situación a través de la adopción de políticas de seguridad y defensa más acordes con las nuevas amenazas.

Ante este contexto cabe plantearse si los instrumentos empleados para combatir fenómenos como el crimen organizado son convenientes, si la utilización de las Fuerzas de Orden y Seguridad son adecuadas para afrontar esta amenaza o si como ya ha ocurrido en otros países del hemisferio, el crimen organizado debe combatirse con el empleo de las Fuerzas Armadas. Estas decisiones no son insustanciales, todo lo contrario, muchos son los que se oponen a la militarización de la lucha contra el crimen organizado, pues utilizar a las Fuerzas Armadas para la solución de problemas de seguridad pública o interior es controvertido. No obstante, las razones que se observan para adoptar esta decisión tienen mucho que ver con la incapacidad policial para combatir al narcotráfico u otros negocios ilícitos, lo que ha obligado a algunos países de la región, como Brasil, México, Ecuador o Colombia a utilizar a sus Fuerzas Armadas. Las motivaciones para esta decisión son diversas: en primer lugar, por la naturaleza de la amenaza que procede de grupos organizados con una alta capacidad de generar violencia y de adaptación al medio en el que desarrollan sus acciones; en segundo lugar, por la inexistencia de amenazas exteriores, en este sentido, el hemisferio sudamericano es uno de los más pacíficos, entendiéndolo como ausencia de conflictos bélicos, por tanto, el principal objetivo de las FAS, que es la protección de la seguridad nacional frente a amenazas exteriores clásicas, tiene menor vigencia. En tercer y último lugar, la mejor preparación y capacidades que tienen las FAS frente a las Fuerzas de Orden y Seguridad de los distintos países.

Estas razones han motivado el empleo de las FAS para afrontar las nuevas amenazas del siglo XXI, sin embargo, no podemos dejar de repasar, aunque sea brevemente, las causas que comportan la utilización de las FAS. Cabe señalar que el aumento de la inseguridad en Latinoamérica tiene mucha relación con la implementación de la Guerra contra las Drogas, iniciada por el presidente Nixon en 1971, dirigida a la región andina, y que años más tarde tendría en el Plan Colombia del presidente Clinton su buque insignia. Las políticas estadounidenses han oscilado entre combatir la producción y el tráfico o el consumo, sin embargo, y a pesar de las ingentes inversiones para prohibir las drogas ni unas ni otras han logrado el éxito perseguido. Todo lo contrario, algunos autores señalan que la utilización del Ejército en la lucha contra el narcotráfico, como el caso de Colombia, favorecido por la ayuda estadounidense, no solo no ha servido para solucionar el problema, sino que ha transnacionalizado el fenómeno (Daniel Rosen & Zepeda Martínez, 2015), involucrando a otros Estados en lo que se conoce como *ballon effect* que se produce “cuando un gobierno decide combatir la producción y tráfico de drogas en un país o región, lo que da como resultado que el cultivo, la producción y el tráfico de las drogas cambien a otro país o región contigua” (Carpenter, 2003). En este sentido, México es una víctima de esta política, pues la lucha militar iniciada en Colombia, obligó a los narcotraficantes a trasladar parte del negocio a México con todas las consecuencias que ello trajo consigo, sin que esto signifique que en México no existiera ya crimen organizado vinculado al narcotráfico.

Para responder a esta situación, en la actualidad, con graves problemas de crimen organizado, México también ha empleado a sus FAS, registrándose la primera misión militar para erradicar los cultivos ilícitos, en 1977 (Atuesta Becerra, 2018), a la que se han sucedido muchas otras. Cuarenta años después, resulta paradigmático que el crimen organizado y el narcotráfico sigan siendo las principales amenazas a la seguridad que sufre este país, con altos índices de violencia y un aumento de las actividades ilícitas, lo que pone en cuestión la eficacia de este instrumento militar. En esta lógica, el problema del narcotráfico no radica entonces en la forma de combatirlo, sino en otras medidas que de no implementarse no permitirán el éxito en la lucha contra el crimen organizado. No solo es necesario dotar de recursos a las FAS o a las Fuerzas de Orden y Seguridad para el desempeño de su misión —detener a los narcotraficantes y

decomisar la droga—, sino que resulta imprescindible fortalecer la gobernanza de los países afectados, especialmente en lo que se refiere a corrupción, educación y desarrollo, no solo económico, sino también de las instituciones.

Chile también ha sido uno de los Estados que ha sufrido esta situación de combate a las drogas. El control ejercido sobre las rutas tradicionales desde los países productores hacia el norte ha provocado que los grupos de crimen organizado busquen nuevas rutas y encuentren en Chile el camino para transportar sus ilícitos hacia Estados Unidos, Europa o Australia. En este contexto, el debate sobre la utilización de las FAS en Chile para combatir el crimen organizado comienza en 2010 cuando se evidencian diversos “problemas a la seguridad”, adquiriendo notoriedad las actividades ilícitas desarrolladas por organizaciones criminales. La corrupción y la violencia han sido dos instrumentos fundamentales para que dichas organizaciones hayan extendido sus acciones, aprovechando las vulnerabilidades del Estado chileno, resultado directo de la permeabilidad de sus fronteras y las limitaciones al control efectivo de estas por parte de las instituciones estatales (Troncoso, 2017).

Pese al reconocimiento del incremento de delitos relacionados con el crimen organizado, tales como el contrabando, tráfico de drogas, de personas y de armas e incluso el sicariato, las políticas para enfrentar la criminalidad no evidencian un posicionamiento proactivo, sino todo lo contrario, han tenido un carácter eminentemente reactivo y como consecuencia se ha instalado en la ciudadanía la percepción de una crisis de seguridad e impunidad<sup>19</sup>.

Si realizamos un recorrido por la historia reciente de Chile en cuanto al binomio seguridad-criminalidad, es posible señalar, entonces, que uno de los primeros hitos fue el reconocimiento en 2010, por parte del Estado chileno, de su inserción en un nuevo escenario, en donde fenómenos como el crimen organizado constituían un gran reto y, por consiguiente, era imperante adoptar un enfoque diferente para afrontar las nuevas amenazas que se encontraban en sintonía con aquellas corrientes teóricas que asignaban un nuevo rol a las agendas de seguridad y a la securitización (Rivas, 2014). Ello se

---

<sup>19</sup> La trayectoria seguida ha estado marcada fuertemente por la impronta de los gobiernos de turno, sus prioridades en cuanto al crimen organizado como amenaza a la seguridad y las estrategias para combatirlo.

materializó en el Libro Blanco de Defensa Nacional del 2010. Uno de los aspectos más destacables de dicho libro es que oficialmente se involucra a las FAS en el combate al crimen organizado, teniendo en cuenta su flexibilización frente a amenazas no convencionales. Si bien es cierto que no involucra ni al Ejército de Chile ni a la Aviación, sí lo hace a la Marina.

La Marina tiene por objetivo lograr un alto estándar de alistamiento y excelencia operacional, que contribuya efectivamente a la seguridad y desarrollo del país, destacando que su misión es contribuir a resguardar la soberanía e integridad territorial, mantener la seguridad de la nación, impulsar el desarrollo nacional y respaldar los intereses nacionales en el exterior. Para ello, aplica la estrategia marítima nacional en un entorno definido por tres vectores de acción que dan sentido a su función militar y orientan el trabajo permanente de la Institución. El vector defensa o rol militar, el vector marítimo o rol de apoyo al desarrollo socioeconómico del país, y el vector internacional o rol de apoyo a la política exterior del Estado.

La estrategia de los vectores denota una flexibilización de sus funciones, dependiendo de las necesidades estatales. Para ello, la institución articula su acción con distinta intensidad en uno u otro vector. De cada uno de ellos, y dependiendo de la situación, se derivan las operaciones que deben ser ejecutadas. Estas determinan las capacidades requeridas, las cuales pueden ya existir o, en caso contrario, deben ser desarrolladas. En cada uno de los vectores o roles, la Armada realiza diversas funciones y tareas tanto en tiempo de paz como en situación de conflicto. En tiempos de paz, el vector defensa o rol militar implica: en primer lugar, desarrollar y mantener, en términos de su conformación y empleo, un poder naval eficaz y eficiente, tanto para operaciones nacionales como internacionales; en segundo lugar, contribuir al alineamiento con las otras ramas de la defensa, con el objetivo de llevar a cabo una efectiva disuasión; y, en tercer lugar, enfrentar situaciones diferentes a las acciones bélicas en o desde el mar, tales como piratería, narcotráfico e inmigración ilegal.

Lo anterior da cuenta de la participación de la Armada en tareas en combate al narcotráfico, a través de la Policía Marítima, dependiente del Ministerio de Defensa. La Dirección General del Territorio Marítimo y Marina Mercante (Directemar) es una de las instituciones

responsables de evitar el narcotráfico en el espacio marítimo, cumple el rol de policía marítima de acuerdo con la legislación vigente y participa al igual que otros estamentos policiales en las tareas de control del tráfico de drogas en el mar territorial y en el borde costero (Sampó & Troncoso, 2016). A través de su rol de policía marítima, se pretende evitar que los grupos de crimen organizado, que hacen un uso intenso de los puertos chilenos, los utilicen como plataforma de salida de las drogas en dirección hacia los mercados extranjeros. Para ello, Encina (2014) señala que se cuenta con personal especialista “en el área de combate contra el narcotráfico por vía marítima” y que se capacita “principalmente a través de cursos impartidos por otras instituciones nacionales ligadas al tema”, además de participar en cursos antidrogas OS7 de Carabineros de Chile y capacitaciones en diferentes países, entre los que destaca el Diplomado de Inteligencia Antidrogas (ERCAIAD), dependiente de la OEA.

Las funciones contra el narcotráfico realizadas por la Armada de Chile, a través de la Directemar, son para Thauby (2003) fundamentales y cataloga a estas como un modelo de interfase entre desarrollo, defensa y seguridad, que a modo de bisagra permite articular la acción sucesiva o simultánea de fuerzas policiales, de seguridad marítima y fuerzas navales de combate.

La función que cumple la Armada en la lucha contra el crimen organizado vía marítima paradójicamente no ha recibido cuestionamiento alguno. Situación muy diferente ha sido el involucramiento del Ejército de Chile, lo que ha suscitado un gran debate en los últimos ocho años, siendo uno de los más intensos el que tuvo lugar en 2012, durante el primer gobierno de Sebastián Piñera (2010-2014) con la propuesta denominada Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa de Chile 2012-2024, que tenía por objetivo explicitar, ente otras cuestiones, cómo la defensa nacional del país concibe el mundo y cuáles son sus principales desafíos.

Uno de los criterios orientadores de dicha estrategia era la complementariedad entre seguridad y defensa. En este sentido, se consideraba que una de las tareas de la defensa era colaborar con las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, a requerimiento del Ministerio del Interior y en conformidad con la legislación vigente, para apoyarlas en su tarea de dar protección a la población civil frente a amenazas transnacionales (Gobierno de Chile, 2012). Entre

los elementos más cuestionados destaca el uso del concepto de seguridad ampliada, que afirmaba la imposibilidad de separar la seguridad interna de la externa debido a la naturaleza transnacional de las amenazas existentes, como el crimen organizado.

Ante los cuestionamientos a esta estrategia, se presentó una segunda versión que matizaba las afirmaciones realizadas y en lo referente a las FAS se explicitaba que estas no asumirían tareas de orden público, idea que se reitera en múltiples ocasiones a través de todo el documento. Sin embargo, y a pesar de estos cambios, no logró la aprobación, generando en el mundo político y en la ciudadanía duras críticas. Para comprender cuáles son los argumentos que han primado a la hora de determinar la participación o no de las FAS en misiones no convencionales es necesario abordar su estudio, aunque sea someramente. En esta lógica, se advierte en primer lugar, en los discursos políticos contrarios a este documento, un argumento que cuestiona la incorporación de una estrategia que responde más bien a amenazas y riesgos propios de un escenario norteamericano y europeo, sin que se haya realizado una revisión crítica antes de presentarla; en segundo lugar, la sobredimensión que se le ha atribuido a los riesgos de la globalización y la adopción de una línea proclive a la participación de las Fuerzas Armadas en asuntos de seguridad interna, siguiendo la senda marcada, como ya se ha hecho referencia, por Estados como Colombia o México y presuponiendo que las nuevas amenazas se enmarcan en un clima de incertidumbre estratégica que encajan en el enfoque propuesto de seguridad ampliada; en tercer lugar, se cuestiona que al aumentar la inserción internacional del país, este quede más expuesto a riesgos y amenazas, lo que demandaría mayores niveles de seguridad; y, por último, que militarizar la seguridad no contribuiría a la profesionalización de las FAS y las llevaría a vivir las mismas experiencias negativas que sufrían aquellos países que habían involucrado a las FAS en la lucha contra el crimen organizado, lo que, sin duda, implicaría un elevado coste social (Rivas Pardo, 2014).

Además, otro elemento que se suma a la controversia es la posición crítica peruana y boliviana, pues consideran que la utilización de las FAS quiebra las confianzas bilaterales en las que se han basado las relaciones en los últimos años, dando por supuesto que las prevenciones frente al crimen organizado pueden extrapolarse a situaciones de defensa respecto de estos dos Estados vecinos.

Ante la imposibilidad de adoptar dicha estrategia, el *Libro Blanco de la Defensa Nacional* de 2010 se mantuvo vigente hasta su actualización en 2017. En los seis años que transcurren desde la presentación de la *Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa de Chile 2012-2024* hasta la actualidad, el discurso político ha oscilado entre el combate al narcotráfico, manteniendo el foco en la zona norte, y al microtráfico barrial. Además, el Gobierno ha tenido que reconocer que la corrupción había penetrado en las instituciones del Estado, en especial, en el Ejército y en los Carabineros de Chile<sup>20</sup>. La corrupción en dichas instituciones es preocupante, toda vez que la política contra el crimen organizado del gobierno de Piñera tiene como pilar fundamental la participación activa de ambas instituciones, posición que no sale reforzada tras conocerse los casos de corrupción.

Por tanto, las medidas que se han desarrollado han sido dirigidas a fortalecer una institucionalidad acorde a los nuevos desafíos y requerimientos que plantea la evolución del fenómeno delictual, marcado por el desarrollo de nuevas y más sofisticadas prácticas del crimen organizado: trata de personas, tráfico de armas, lavado de activos, narcotráfico, terrorismo y cibercrimen (Gobierno de Chile, 2018). Para ello, las políticas propuestas abordan en toda su amplitud este fenómeno, determinando factores de riesgo, persiguiendo y sancionando a los autores de delitos, especialmente en los casos más graves, como el tráfico de drogas, lo que implica, explícitamente, potenciar la acción de las Policías y las FAS.

Actualmente, el combate al narcotráfico y al crimen organizado se divide en tres ámbitos de acción (Piñera, 2017). El primero tiene relación con la creación en octubre de 2018 de fuerzas especiales llamadas “Fuerza Nacional de Tareas contra el crimen organizado” de ámbito nacional y mando único. En esta nueva fuerza participan las instituciones que tienen relación y facultades respecto a los controles fronterizos y el combate al crimen organizado transnacional. Es decir, Ministerio del Interior, Carabineros, PDI, Ministerio de Defensa (DGAC, Directemar, EMCO), Ministerio de Hacienda y el Servicio Nacional de Aduanas que han comenzado a realizar acciones conjuntas para prevenir, neutralizar y desarticular organizaciones criminales ligadas al narcotráfico, trata de personas, tráfico ilícito de migrantes

---

<sup>20</sup> La corrupción a la que se hace referencia está relacionada con las informaciones sobre la venta de armas por parte de miembros del Ejército de Chile a grupos del crimen organizado.

y contrabando. Como acciones complementarias se estipula, en primer lugar, establecer un observatorio de análisis y prospectivas de drogas para monitorear el desarrollo en este terreno y elaborar recomendaciones normativas; en segundo lugar, crear una estrategia nacional de ciberseguridad, estableciendo, mediante reforma constitucional, que el ciberespacio nacional es un ámbito soberano con el mismo estatus del aire, mar y tierra; en tercer lugar, actualizar la ley de delitos informáticos y crear una fuerza de respuesta ante ciberemergencias y, en cuarto lugar, incorporar la unidad de análisis financiero al sistema de inteligencia del Estado para combatir los circuitos financieros del crimen organizado.

El segundo ámbito de acción está vinculado con la inteligencia y la creación de un comité de inteligencia bajo la dependencia del presidente de la República con todos los órganos con capacidades e información de inteligencia, como las Policías, las FAS, gendarmería, entre otros, de forma que pueda, primero, desempeñar el rol de asesor que le asigna el sistema de inteligencia del Estado; segundo, que pueda reformular la Ley de inteligencia creando una inteligencia adecuada con equipos estables de las FAS, Gendarmería, Carabineros y PDI; tercero, que conforme una Escuela Nacional de Inteligencia, que genere una comunidad de inteligencia robusta entre todas las instituciones que tengan acceso a información útil; y, finalmente, hacer obligatorio el intercambio de información para fines de inteligencia y preventivos.

El tercer ámbito de acción es la promulgación de una Política Nacional de Control de Fronteras. Para ello, se tomó como base las experiencias del Plan Frontera Norte y se creó e implementó una nueva estrategia: Plan Frontera Segura (2018-2025), en complementariedad con el Plan Antidrogas. Las FAS son integradas a dicho Plan, en lo que tiene relación con las facultades de cada institución. Desde el Ministerio de Defensa se trabaja para poner a disposición de este Plan todo el contingente que sea necesario. Ello, en el contexto de la preocupación que genera la creciente entrada de drogas al país por vía marítima, en una labor que implica el resguardo de 3,5 millones de km<sup>2</sup> de soberanía marítima (Cerdeja Santander, 2018). Como acciones complementarias se propone implementar una unidad de coordinación y evaluación de seguridad fronteriza que informe directamente al subsecretario del Interior; crear nuevos indicadores de control y evaluación de la eficiencia de los procedimientos policiales,

la cantidad de expulsiones derivadas de procedimientos fronterizos y la detección de organizaciones criminales; fortalecer los controles de fronteras ampliando y cambiando las coberturas territoriales cuando sea necesario y creando unidades policiales itinerantes; disponer de tecnología de punta para el control fronterizo y fomentar la cooperación internacional para combatir delitos transfronterizos.

Lo anteriormente expuesto da cuenta del proceso vivido en los últimos años respecto al empleo del instrumento militar en el combate al crimen organizado. Si bien, en lo que va del 2018 se ha logrado una mayor sistematización en el modo en que se aborda este fenómeno, queda todavía mucho por desarrollar, principalmente porque no existen aún directrices precisas que guíen la intervención de las FAS y que impidan tanto su desprofesionalización como la militarización de la seguridad pública.

## **Conclusión**

En un entorno internacional de inseguridad, en el que las nuevas amenazas como el crimen organizado (en todas sus manifestaciones), el narcotráfico, el terrorismo o las catástrofes naturales, entre otras, se abren paso, es necesario que la sociedad internacional y los Estados se doten de instrumentos adecuados para afrontarlas con garantías de éxito.

Las Fuerzas de Orden y Seguridad son los instrumentos que la mayoría de los Estados han utilizado para protegerse de estas amenazas. Sin embargo, en épocas recientes, algunos de ellos se plantean el empleo de sus Fuerzas Armadas, pues las consideran mejor preparadas técnica y profesionalmente para afrontar fenómenos como el narcotráfico que siembra de violencia aquellos territorios en los que se asienta. Para ello, es necesario que dichas fuerzas hayan iniciado procesos de modernización y adecuación en doctrina y capacidades, pues de lo contrario no serán capaces de afrontar exitosamente la misión encomendada. En este sentido, Chile ha tenido que enfrentar un gran desafío: la adecuación de sus Fuerzas Armadas al período democrático. Dos han sido las dificultades principales, la primera, desembarazarse del papel que les otorgaba la historia y la Constitución como garante único de la institucionalidad, lo que les permitía intervenir en los asuntos internos. La segunda, romper el cordón que mantenía a las FAS atadas a su pasado y que bloqueaba

los avances del proceso democrático, al no supeditarse al poder civil. Dos hechos marcarán un punto de inflexión en las FAS de Chile. En primer lugar, el reconocimiento de los abusos y las violaciones de derechos humanos cometidos durante la dictadura. En segundo lugar, la reforma constitucional de 2005 que permite al Gobierno despejar las principales prerrogativas atribuidas a las FAS en la Constitución de 1980. Es a partir de entonces cuando Chile puede encarar con éxito la reforma de su sistema de seguridad y defensa para afrontar las nuevas amenazas del siglo XXI. Entre ellas, hay que destacar el crimen organizado y especialmente el narcotráfico, pues Chile ha dejado de ser un país de tránsito de drogas de las rutas andinas en busca de los mercados de Estados Unidos, Australia o Europa, y ha pasado a ser un país de destino, con las graves consecuencias que eso tiene para la seguridad y la ciudadanía. Por ello, el reconocimiento de lo que se ha denominado un “problema de seguridad” en 2010 supuso el primer paso para abordar este fenómeno en toda su amplitud. No solo la frontera norte chilena, sino también otros puntos fronterizos y, por supuesto, la frontera marítima, han sido objeto de control. Si bien, hasta épocas recientes había existido una taxativa diferenciación entre la defensa nacional y la seguridad interior, con las nuevas amenazas los Estados se ven obligados a potenciar instrumentos no habituales para enfrentar esta situación, utilizando las FAS junto a las Fuerzas de Orden y Seguridad. Sin embargo, y analizando la historia reciente, los países que han utilizado un instrumento militar contra el crimen organizado no solo no han conseguido resultados positivos, sino que, en algunos casos, las consecuencias han sido todavía más graves. En este debate se encuentra inmerso Chile que, si bien ha iniciado la modernización y transformación de sus FAS, todavía tiene mucho camino que recorrer al respecto. En la última década, es posible constatar una evolución en la forma de concebir el empleo de las Fuerzas Armadas (FAS) ante los desafíos y amenazas del nuevo siglo, adaptando sus capacidades de prevención y coerción para operar eficazmente en entornos menos tradicionales. Sin embargo, todavía existen algunos obstáculos para que el Ejército y la Aviación participen en labores de lucha contra el crimen organizado, no así la Armada que ejerce de policía marítima para evitar la entrada y salida de los tráficos ilícitos. Por tanto, un reacomodo de los conceptos de seguridad y defensa, que además conlleve una adaptación de la doctrina y las capacidades, resulta imprescindible para que afronte los retos del siglo XXI en la mejor disposición para alcanzar el éxito.

## Referencias bibliográficas

Álvarez Veloso, D. (2004). Fuerzas Armadas en Chile: entre la configuración de nuevos roles y la normalización de las relaciones civico-militares. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

Álvarez Veloso, D. (2004, b). El sistema de planificación de la defensa: requerimientos y desafíos para la gobernabilidad del sector. Santiago: Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE).

Ansaldi, W. & Giordano, V. (2014). América Latina: tiempos de violencia. Buenos Aires: Ariel.

Arancibia Clavel, R. (2002). La influencia del Ejército chileno en América Latina 1900-1950. Santiago de Chile: Centro de Estudios e Investigaciones Militares (CESIM).

Atuesta Becerra, L. (2018). Militarización de la lucha contra el narcotráfico: los operativos militares como estrategia para el combate del crimen organizado. En L. Atuesta Becerra, & a. Madrazo Lajous, Las violencias: en busca de la política pública detrás de la guerra contra las drogas. México City: CIDE Coyuntura y Ensayo.

Bahamondes Masafierro, O. (2016). Empleo de las FF.AA. en operaciones militares distintas de la guerra. Cuadernos de Trabajo (01), 1-21. Recuperado el 16 de diciembre de 2018, de <https://www.anepe.cl/wp-content/uploads/cuaderno-2016-N%C2%BA01.pdf>

Bartolomé, M. (2006). La seguridad internacional en el siglo XXI, más allá de Westfalia y Clausewitz. Santiago: Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE).

Biblioteca del Congreso Nacional (2011). Realidad nacional del crimen organizado transnacional.

Braham, E. (2001). El ejército chileno y la industrialización de la guerra, 1885-1930: Revolución de la táctica de acuerdo con los

paradigmas europeos. *Historia* (34), 5-38.

Braudel, F. (1970). *La historia y las ciencias sociales*. Madrid: Alianza Editorial.

Briones, S. & Saavedra, R. (2012). Liderazgo civil en defensa. En Rosso & Faundes, *Fracturas en la defensa nacional: un nuevo enfoque para renovar el sector* (págs. 15-27). Santiago de Chile: RIL Editores.

Buzan, B. (1997). *Rethinking Security after Cold War*. *Cooperation and Conflict*, 32(1), 5-28.

Carpenter, T. (2003). *Bad Neighbor Policy: Washington's Futile War on Drugs in Latin America*. New York: Palgrave Macmillan.

Cerda Santander, C. (7 de julio de 2018). "Plan Frontera Segura" en Macrozona Norte suma colaboración de FF.AA. *El Mercurio*. Recuperado el 23 de diciembre de 2018.

Contraloría General de la República de Chile (16 de junio de 2018). *Constitución Política de la República de Chile*. Texto refundido, coordinado y sistematizado fijado por Decreto n° 100, de 2005, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Texto actualizado hasta la Ley n° 21.096. Santiago de Chile, Chile: Diario Oficial. Recuperado el 20 de diciembre de 2018, de [https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion\\_Chile.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Chile.pdf)

Correa, J. (2016). *La modernización del Ministerio de Defensa Nacional*. Recuperado el 22 de diciembre de 2018, de [http://derecho.udp.cl/wp-content/uploads/2016/08/14\\_Correa.pdf](http://derecho.udp.cl/wp-content/uploads/2016/08/14_Correa.pdf)

Daniel Rosen, J. & Zepeda Martínez, R. (2015). *La guerra contra el narcotráfico en México: Una guerra perdida*. *Reflexiones*, 94(1), 153-168.

Encina, F. (2014). *La Policía Marítima frente a la amenaza del narcotráfico en Chile*. *ESD. Estudios de Seguridad y Defensa* (4), 83-119.

Fiscalía. Ministerio Público de Chile (s.f.). *Fiscalía de Chile*. Recuperado el 20 de diciembre de 2018, de <http://www.>

fiscaliadechile.cl/Fiscalia/areas/organizado.jsp

Fuenzalida López, C. (2011). Diagnóstico del narcotráfico en Chile, implicancias y consecuencias en la seguridad interior de nuestro país. *Política y Estrategia* (118).

García Pino, G. & Esteban Montes, J. (Octubre de 2009). Modernización de la defensa en Chile, 2006-2010. *UNIISCI Discussion Papers*(21), 80-105.

Garretón, M. & Garretón, R. (2010). La democracia incompleta en Chile: la realidad de los rankings internacionales. *Revista de Ciencia Política*, 30(1), 115-148.

Gobierno de Chile (28 de junio de 2012). Consulta de S.E. el presidente de la República, Sebastián Piñera Echenique, al Honorable Senado de la República sobre la Estrategia de Seguridad Nacional y Defensa 2012-2014. Santiago. Recuperado el 15 de diciembre de 2018, de [https://www.infodefensa.com/wp-content/uploads/EstrategiaNacionaldeSeguridadyDefensa\\_Chile.pdf](https://www.infodefensa.com/wp-content/uploads/EstrategiaNacionaldeSeguridadyDefensa_Chile.pdf)

Gobierno de Chile (24 de diciembre de 2014). Orden Ministerial, organización y funcionamiento del Estado Mayor Conjunto. Santiago.

Gobierno de Chile (2018). Acuerdo Nacional por la Seguridad Pública. Santiago. Recuperado el 23 de diciembre de 2018, de [https://cdn.digital.gob.cl/filer\\_public/ee/24/ ee24bee7-4c2c-4dc3-937b-601936bc3d27/acuerdo-por-la-seguridad.pdf](https://cdn.digital.gob.cl/filer_public/ee/24/ ee24bee7-4c2c-4dc3-937b-601936bc3d27/acuerdo-por-la-seguridad.pdf)

Gobierno de Chile (2018). Acuerdo Nacional por la Seguridad Pública. Santiago: Ministerio de Seguridad Pública.

Maldonado, C. (2017). Las Fuerzas Armadas en Chile: modernización militar 1992-2004. En S. Alda & S. Ferreira, *Escenarios de inseguridad en América Latina y los actuales retos en Colombia* (págs. 115-148). Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.

Martínez Sierra, J. & Ferrer, C. (2004). La reforma constitucional en Chile. *Jornada sobre orientación y método del derecho*

constitucional. UNED, Ed. Recuperado el 20 de diciembre de 2018, de [https://www2.uned.es/dpto-derecho-politico/Comunicacion\\_Martinez\\_Ferrer.pdf](https://www2.uned.es/dpto-derecho-politico/Comunicacion_Martinez_Ferrer.pdf)

Meneses, E. (1989). Ayuda económica, política exterior y política de defensa en Chile. 1943-1973. *Estudios Públicos* (35), 39-70. Recuperado el 16 de diciembre de 2018, de [https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160303/asocfile/20160303184233/rev35\\_meneses.pdf](https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160303/asocfile/20160303184233/rev35_meneses.pdf)

Ministerio del Interior y Seguridad Pública (2014). Plan Nacional contra el Narcotráfico 2012-2014. Santiago de Chile: Gobierno de Chile.

Ministerio del Interior y Seguridad Pública (2015). Plan Nacional contra el Narcotráfico. 2014-2010. Santiago. Recuperado el 25 de diciembre de 2018, de [http://www.fiscaliadechile.cl/observatoriodrogaschile/documentos/publicaciones/plan\\_narcotrafico\\_FINAL\\_23\\_11\\_15.pdf](http://www.fiscaliadechile.cl/observatoriodrogaschile/documentos/publicaciones/plan_narcotrafico_FINAL_23_11_15.pdf)

Ministerio del Interior y Seguridad Pública (2018). Resumen ejecutivo. Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG). Plan Nacional contra el narcotráfico. Obtenido de [http://www.dipres.gob.cl/597/articles-177371\\_r\\_ejecutivo\\_institucional.pdf](http://www.dipres.gob.cl/597/articles-177371_r_ejecutivo_institucional.pdf)

Monsalve Egaña, J. S. (2004). La profesionalización militar y la democracia chilena de inicios del siglo XXI. Una aproximación a la cultura política de los militares. Buenos Aires: CLACSO. Recuperado el 22 de diciembre de 2018, de <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/2003/mili/monsalve.pdf>

Morandé Lavin, J. (Enero-marzo de 1992). Chile y los Estados Unidos: distanciamientos y aproximaciones. (I. d. Chile, Ed.) *Estudios Internacionales*, 25(97). Recuperado el 18 de noviembre de 2018, de *Revista de Estudios Internacionales*: <file:///C:/Users/user/Downloads/15472-1-42714-1-10-20110809.pdf>

Peña Torres, M. (2002). Funciones de las Fuerzas Armadas y del Consejo de Seguridad Nacional en Chile y propuestas de reforma constitucional. *Ius et Praxis*, 8(1), 95-116. doi:<http://>

dx.doi.org/10.4067/S0718-00122002000100008

Piñera, S. (2017). *Construyamos tiempos mejores para Chile*. Santiago: Programa de Gobierno 2018-2022.

Puig Morales, M. (2015). Los procesos de modernización de las Fuerzas Armadas en Chile: Pasado, presente y futuro. CEE-ANEPE, Ed. Cuadernos de Trabajo (Nº 03), 1-35. Recuperado el 15 de noviembre de 2018.

Rivas P. (2014). Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa de Chile. Sistematización de sus críticas y alcances. ESD. Estudios de Seguridad y Defensa (4), 12-152.

Rivas, P. (2014). Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa de Chile: Sistematización de sus críticas y alcances. ESD. Estudios de Seguridad y Defensa (4), 121-152.

Ros, A. (2017). Los otros con armas: Las complejas relaciones cívico militares en el Chile posdictadura. Una revista de historia social y literatura de América Latina, 14/2 (Spring 2017)), 17-42.

Sampó, C. (2017). Una primera aproximación al crimen organizado en América Latina: definiciones, manifestaciones y algunas consecuencias. En Sampó & Troncoso, *El crimen organizado en América Latina: Manifestaciones, facilitadores y reacciones* (págs. 23-40). Madrid: Instituto Universitario Gutiérrez Mellado. Obtenido de <https://iugm.es/wp-content/uploads/2018/05/el-crimen-organizado-en-Am-Lat-ok.pdf>

Sampó, C. & Troncoso, V. (2017). Las respuestas de los Estados frente al avance del crimen organizado en América Latina: el uso de la violencia (2005-2015). En Sampó & Troncoso, *El crimen organizado en América Latina: manifestaciones, facilitadores y reacciones* (págs. 155-182). Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado (IUGM).

Silva Bascuñán, A. & Silva Gallinato, M. (2002). Cambios en el régimen de las Fuerzas Armadas. *Ius et Praxis*, 8(1), 71-94. Recuperado el 19 de diciembre de 2018, de [https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-00122002000100007](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-00122002000100007)

Thauby García, F. (2003). La Armada en la seguridad naval

y marítima. Revista de Marina (5), 1-8. Recuperado el 15 de noviembre de 2018, de <http://revistamarina.cl/revistas/2003/5/thauby.pdf>

Thauby, F. (2003). La Armada en la seguridad naval y marítima. Revista de Marina(5), 1-8.

Troncoso, V. (2017). Narcotráfico en la zona norte de Chile. (Instituto de Relaciones Internacionales, Ed.) Anuario en Relaciones Internacionales, 1-2.

## **MÉXICO 2012-2018: LAS FUERZAS ARMADAS Y EL COMBATE AL CRIMEN ORGANIZADO**

---

### **MEXICO 2012-2018: THE ARMED FORCES AND THE FIGHT AGAINST ORGANIZED CRIME**

*Raúl Benítez Manaut<sup>1</sup>*

#### **Resumen**

El presente artículo analiza el combate al crimen organizado en México, particularmente el narcotráfico, desde la declaratoria de “guerra a las drogas”, anunciada por el presidente Felipe Calderón en 2007. En el 2000, la transición política no dio pie a un cambio ni modernización o profesionalización democrática en las relaciones entre civiles y militares. Al otorgarles más responsabilidades en el combate al narcotráfico, las fuerzas militares se empoderaron y se volvieron el epicentro de la política de seguridad del Estado mexicano. Esto se fortaleció con la ayuda proporcionada por Estados Unidos a través de la Iniciativa Mérida desde 2007. Después de 12 años, la situación de seguridad en el país se ha deteriorado. El presidente Andrés Manuel López Obrador se ha propuesto transformar los paradigmas de la guerra a las drogas, pero continuando con el peso específico central que tienen las Fuerzas Armadas en el combate al crimen organizado. Este cambio de paradigma se basará en un cuerpo militar y civil nuevo: la Guardia Nacional.

#### **Introducción**

La *sui generis* autonomía militar mexicana

Las Fuerzas Armadas mexicanas tienen una doctrina y una organización *sui generis*, comparadas con otras instituciones

---

<sup>1</sup> Doctor en Estudios Latinoamericanos. Investigador del Centro de Investigaciones sobre América del Norte. Universidad Nacional Autónoma de México. Presidente del Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE). Autor de libros y ensayos sobre fuerzas armadas y procesos de paz en México y Centroamérica, así como de geopolítica y seguridad en América del Norte y Centroamérica. raulmanaut@hotmail.com.

castrenses del mundo o el continente americano. Si bien constitucionalmente su misión principal es la defensa del país, al no tener amenazas visibles en términos militares, ni desafíos fronterizos con los vecinos en los últimos 100 años, se han empleado para la seguridad interna, para contribuir a mantener la paz social, o colaborando con otras instancias principales de gobierno por carencia de estructuras civiles. La principal sustitución de roles es policiaca, pues México es un país federal, descentralizado, que solo hasta 1999 vio la necesidad de fundar una Policía Federal. Por carecer de cuerpos policiacos estatales, las FF.AA. cubrieron las necesidades de seguridad, siendo así una función permanente de los militares desde hace casi 200 años de vida que tiene el país.

El Estado mexicano fue encabezado por un partido político, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), durante los últimos 70 años del siglo XX. El PRI fue un proyecto de la élite militar de la revolución mexicana. La élite civil paulatinamente se fue consolidando hasta lograr obtener el poder en 1946, cuando el último presidente-general, Manuel Ávila Camacho, es sustituido por Miguel Alemán. Se mantuvo una relación armónica y los militares resguardaron grandes espacios de autonomía funcional. Los civiles dejaron a los militares fueros legales y reales, les dieron protección jurídica, nunca hubo supervisión de la política militar, y se necesitaban mutuamente en caso de disturbios para resguardar “la gobernabilidad”. Los momentos críticos no alteraron la buena relación civil-militar, como fue la represión al movimiento estudiantil de 1968 y la contención a las guerrillas de izquierda entre 1970 y 1978. En 1994, cuando el país se modernizaba para incluirse en el área comercial de América del Norte, la acción para enfrentar el movimiento indígena zapatista cambió a una estrategia de negociación. Los militares aceptaron la nueva realidad y dejaron a los civiles la conducción del conflicto.

Sin embargo, a pesar del libre comercio con Estados Unidos y Canadá; el fin de la guerra fría; la desmilitarización de los países de América del Sur y Centroamérica; y, finalmente, el cambio de partido en el gobierno en México hacia el Partido Acción Nacional (PAN) en diciembre del 2000, las fuerzas militares se acoplaron a la democracia, pero no transformaron el proceso de toma de decisiones ni las estructuras de defensa. No hubo subordinación de los militares a los civiles, no se configuró un ministerio de

defensa civil, y en materia de seguridad y defensa, las modalidades presidencialistas y no democráticas permanecieron inalteradas.

Las Fuerzas Armadas mexicanas se componen de aproximadamente 280,000 miembros: 210,000 del Ejército, 15,000 de la Fuerza Aérea y 55,000 de la Armada. En repetidas ocasiones el anterior secretario de Defensa, Salvador Cienfuegos, señaló que se dedican de forma permanente 52,000 integrantes del Ejército en las labores de seguridad pública y combate al narcotráfico. Por lo anterior, la doctrina militar mexicana es flexible y el entrenamiento y equipamiento responde en muchas ocasiones a las misiones no militares.

<b>Cuadro1</b> <b>Efectivos de la Secretaría de la Defensa Nacional</b> <b>desplegados en el combate al narcotráfico y en respaldo a</b> <b>la seguridad pública, 2000-2016</b>				
2000	2005	2010	2016	2018
30,991	32,074	49,650	51,994	52,000
<small>Fuente: Raúl Benítez Manaut y Sergio Aguayo Quezada (editores), <i>Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2016</i>, Senado de la República y Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C., México, 2017, p. 271. Para el año 2018, declaraciones del Secretario de Defensa.</small>				

## 1. Misiones y doctrina

En materia de misiones militares, de forma permanente las Fuerzas Armadas mexicanas desarrollan gran cantidad de actividades, casi todas no castrenses. De la misión fundamental de defensa del territorio, conocida como Plan de Defensa Nacional (DN-I), se enmarcan la protección de las fronteras, la estrategia naval de despliegue de fragatas de guerra en el Golfo de México y el Pacífico y las acciones de los aviones supersónicos. Sin embargo, la organización en regiones y zonas militares de la Sedena, correspondientes al Plan de Defensa Nacional II (DN-II) se da para amplias misiones de seguridad interior.

Por ejemplo, labores de integración territorial y construcción de infraestructura (como la construcción y mantenimiento de carreteras –la frontera México-Guatemala–); vigilancia de infraestructura estratégica, como represas e instalaciones petroleras; protección de la población ante desastres naturales; seguridad pública, básicamente rural; lucha contra el narcotráfico y crímenes de alto impacto, como robo de gasolina; defensa de recursos naturales, por ejemplo, bosques y control de contaminación y protección de especies marinas en peligro de extinción; protección de papelería electoral y vigilancia de perímetros donde se realizan procesos electorales; colaborar en la impartición de campañas de salud, principalmente para población marginada en el campo, como comunidades indígenas; tienen sistemas propios de inteligencia que trascienden la información militar; protección de fronteras terrestres, aeropuertos y puertos; y otras actividades a “petición” de autoridades civiles.

Las misiones de seguridad interior enmarcadas en el plan DN-II también incluyen la preparación y entrenamiento para la guerra contra el narcotráfico (constitucionalmente, en teoría, lo hacen en apoyo de la Procuraduría General de la República), la contrainsurgencia, el apoyo a fuerzas de seguridad pública, sustituyéndolas cuando estas son rebasadas, la realización de “acción cívica”, como por ejemplo, vacunas y odontología en zonas rurales marginadas, hasta misiones de protección de la naturaleza. El plan DN-II se divide en dos marcos de acción: En primer lugar, el despliegue preventivo y de inteligencia, sostenido en el despliegue territorial del Ejército y la “acción cívica”, y en segundo lugar, la acción de contención de amenazas. Directamente, el Ejército fue responsable de contener grupos insurgentes que declararon la guerra al Estado en los años noventa: EZLN, Ejército Popular Revolucionario (EPR) y Ejército Revolucionario del Pueblo Insurgente (ERPI), acción emprendida en apoyo y conjunto con la Secretaría de Gobernación, del narcotráfico (en apoyo a la PGR), y la seguridad pública (para sustituir parcial o totalmente cuerpos de seguridad pública, federales, estatales y municipales).

Una misión fundamental dentro del Plan DN-II es la “acción cívica”. En el gobierno de Enrique Peña Nieto, se da en apoyo a la “Campaña contra el Hambre”, que encabeza la Secretaría de Desarrollo Social. Esta comprende gran cantidad de actividades del Ejército que corresponden constitucionalmente a instituciones civiles. La acción cívica incluye reparación de caminos y escuelas, alfabetización,

campañas contra plagas y epidemias, apoyo a la población civil ante desastres naturales, vigilancia contra el crimen rural, apoyo para la realización del censo, principalmente en zonas rurales, vigilancia de las principales vías de comunicación, brigadas de acción social médicas, veterinarias y dentales, distribución de agua potable en zonas áridas, reforestación y distribución de granos en época de cosechas.

El combate a las guerrillas quedó atrás a fines del siglo XX. Al ascender el terrorismo islámico en la escala de las amenazas globales en 2001, el vecino Estados Unidos requirió del gobierno de México amplia colaboración en inteligencia y militar. Las Fuerzas Armadas mexicanas redirigían sus misiones de seguridad interna, y el narcotráfico ascendía el nivel de la amenaza por el incremento del comercio de cocaína de Colombia a Estados Unidos. El crimen organizado pasó a ser la principal amenaza a la seguridad nacional de México. Los cárteles de las drogas son una gran amenaza irregular e intermística, y con Estados Unidos se pasó a un esquema de profunda relación de interdependencia en materia de seguridad y defensa. Estados Unidos necesita a México para proteger su territorio en la guerra al terrorismo, y México requiere del apoyo de EE. UU. para el combate al narcotráfico, por su carácter trasnacional. (Benítez, 2010).

Los gobiernos del PAN de Vicente Fox (2000-2006) y Felipe Calderón (2006-2012) no lograron decidir implementar la reforma de las FF.AA. para estandarizar las instituciones mexicanas con otros regímenes políticos democráticos. Los dos presidentes prefirieron tener una buena relación personal con los mandos militares, que provocar un debate interno en las instituciones castrenses sobre la reducción de márgenes de autonomía y construir un ministerio civil de la defensa. Por ello, no se modificó el proceso de toma de decisiones en defensa. Durante el gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018), se fortaleció el poder de las FF.AA., al grado de que estas incluso impulsaron en las dos Cámaras del Congreso mexicano una Ley de Seguridad Interior, aprobada en diciembre de 2017 (Cámara de Diputados: 2017). Esta Ley se abrogó en noviembre de 2018 por la Suprema Corte de Justicia porque numerosos artículos no tenían correspondencia con la Constitución.

El vínculo de subordinación formal al presidente (lealtad) se sostuvo para mantener la autonomía castrense, sobre todo legal,

a través del mantenimiento de fueros legales, principalmente del Código de Justicia Militar, y de facto, por la ausencia de supervisión civil, sea legislativa, judicial o de la sociedad civil. Incluso el aparato civil del gobierno federal está impedido de interactuar directamente con las FF.AA., siendo el presidente el único canal de relación. Con los civiles, los militares entablan relaciones de trabajo horizontales con la Secretaría de Gobernación, la Procuraduría General de la República y la Secretaría de Seguridad Pública (2000-2012). Para asuntos internacionales, con la Secretaría de Relaciones Exteriores, relación fortalecida debido a la implementación de la Iniciativa Mérida desde 2007.

Para el despliegue de tropas, se relacionan las Fuerzas Armadas básicamente con los gobernadores, aunque por ley deben estar subordinados los militares solo al presidente. En la realidad los militares tienen un peso político superior que los propios gobernadores, sobre todo en estados de alta militarización o elevada presencia de organizaciones criminales, como los del norte del país, los de la costa pacífica, y el área del Golfo de México.

## **2. La guerra al narcotráfico**

La guerra al narcotráfico iniciada en 2007 fortaleció la autonomía militar y se elevaron las capacidades militares de las dos secretarías de Estado, la Secretaría de Defensa Nacional (Sedena) y la Secretaría de Marina (Semar). El combate a la nueva amenaza irregular requirió de nuevos equipos, capacidades de inteligencia, coordinación con el exterior, y fortaleció la posición política de los militares ante los distintos poderes del Estado: Poderes judiciales federales, estatales y municipales, legislativo, gobernadores y presidentes municipales. Al emplazar la guerra en los distintos teatros de operaciones, la violencia y los homicidios crecieron a niveles muy superiores al momento de declararse en diciembre de 2006 y durante 2007.

La creación tardía de una Policía Federal coincidió en el tiempo con el inicio de democratización del país (2000) y el cambio de partido en el gobierno. De igual manera, desde los años noventa del siglo XX, la amenaza del crimen organizado, principalmente de las organizaciones traficantes de cocaína de Colombia a Estados Unidos, llevó al fortalecimiento de grupos mexicanos (como los cárteles de Sinaloa y el Golfo). Combatir a estas grandes corporaciones criminales

era una misión imposible para las policías preventivas en el país, por lo que se necesitó por el Estado la participación castrense para hacerle frente a esta amenaza irregular, asimétrica o no tradicional. Ni las policías existentes ni las Fuerzas Armadas estaban entrenadas y equipadas para esta nueva misión.

La estrategia militar contra el crimen organizado y la colaboración de las FF.AA. en seguridad pública han sido un fracaso. Ello debido a que a la par de militarizar el combate, han aumentado hasta en tres veces los homicidios dolosos en el país (ver Gráfico 1). El balance hacia 2018 llevó a que ante las elecciones presidenciales, un candidato antisistema, durante la campaña electoral (enero-julio de 2018), cuestionara duramente la militarización y el fracaso de la guerra al narcotráfico.

La gran mayoría de los análisis coinciden en que el combate directo a los grupos criminales llevó a una tendencia de ascenso en la tasa de homicidios en el país, y que incluso al enfrentar de forma directa a los grupos criminales implicó una tendencia “de ascenso” de los combates entre parte y parte, llevando a las organizaciones criminales a darle prioridad a construir sus brazos armados de sicarios. La población civil, en el inicio de la guerra (2007-2010), fue afectada de forma notoria en los estados del norte del país, como Baja California, Chihuahua, Tamaulipas, Coahuila y Nuevo León. Ciudades como Tijuana y Juárez fueron “teatros de guerra” donde se dieron tres modalidades de combate o tres guerras: la primera, que se desató entre grupos criminales rivales; la segunda, entre las fuerzas del Estado, principalmente militares, y los grupos criminales; y la tercera, entre agrupaciones criminales contra la población civil. (Ver Gráfico 1)

Posteriormente, desde 2010, “la guerra” se trasladó a los estados del Pacífico sur como Sinaloa, Michoacán y Guerrero, y en toda la ribera del Golfo de México, en Veracruz. Desde este período, los grupos criminales expandieron su “cartera de negocios”, a actividades de no narcotráfico, como trata y tráfico de migrantes, secuestro, extorsión y robo de combustible, afectando notablemente a la población civil.

La tercera fase de la guerra, durante el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018), fue la expansión a otros estados del

país, como Morelos, Estado de México, Nayarit, Baja California Sur, y en estados que tenían muy bajos índices de actividad criminal, pero importantes actividades económicas industriales, viven una epidemia de violencia y homicidios, como Puebla y Guanajuato.

En diciembre de 2012, el poder político regresó al PRI. A pesar de débiles esfuerzos por transformar la “guerra” en políticas preventivas del delito y a través de proyectos que no fructificaron, como la creación de una “Gendarmería”, el nuevo gobierno continuó con el esfuerzo militar de su antecesor. Lo grave de esta fase de la guerra es que las fuerzas criminales avanzaron y corrompieron a importantes segmentos del Estado. La democracia, en parte, “facilitó” a los cárteles del narcotráfico penetrar al Estado, pues para ganar las campañas electorales se necesitan recursos económicos. Estos recursos, o provienen de las arcas de los gobiernos, generando una gran corrupción, o se buscan “provenga de quien provenga”, o ambas. Además, el narcotráfico logra penetrar en muchas partes del país las estructuras sociales, políticas, gremiales, empresariales, por lo que cuenta con gran cantidad de aliados y simpatizantes entre la sociedad civil.

### GRÁFICO 1

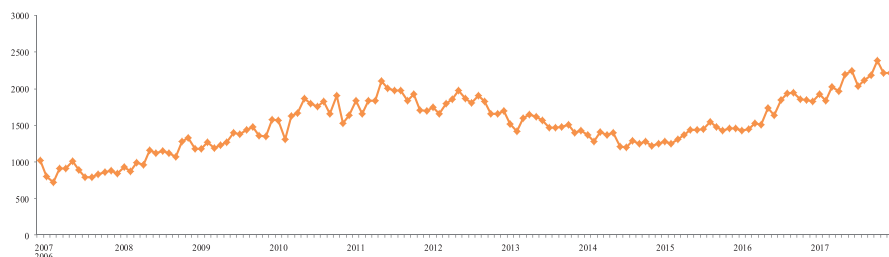
#### HOMICIDIOS DOLOSOS: 2007-2018 Sistema Nacional de Seguridad Pública

Diciembre 2006 a noviembre 2012: 103,842

Diciembre 2012 a octubre 2018: 121,948

Total: diciembre de 2006- octubre de 2018: 226,000 homicidios

Febrero 2007	Mayo 2011	Mayo 2014	Julio 2018	Octubre 2018
720	2108	1196	2603	2460



Fuente: Sistema Nacional de Seguridad Pública, Comisión Nacional de Seguridad, “Homicidios mes a mes”, México, noviembre de 2018.

La acción de las fuerzas del Estado, por las dificultades para identificar “los blancos” en esta guerra irregular y asimétrica, comenzó a afectar a la población civil inocente de las ciudades convertidas en campos de batalla. Esta emergencia humanitaria llevó a múltiples señalamientos de organismos internacionales, agrupaciones de la sociedad civil y comisiones de derechos humanos (de forma prominente la Comisión Nacional de Derechos Humanos).

La guerra al narcotráfico, iniciada en 2007, con apoyo de Estados Unidos a través de la Iniciativa Mérida, vive un momento crítico con la llegada al poder de Andrés Manuel López Obrador (AMLO). Cifras oficiales reportan un total de 225,790 homicidios entre diciembre de 2006 y octubre de 2018. Hay más de 27,000 personas desaparecidas. Entre 2007 y 2018 la tasa de homicidios por cien mil habitantes se triplicó: en 2007, fue de 9; ascendiendo a 22 en 2018. Igualmente, existen registros de más de 36,000 casos de desapariciones y 18,000 de tortura. El caso más grave de violencia y violación de derechos humanos se registró en 2014 en la ciudad de Iguala. La Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) señaló que la participación de la delincuencia organizada, en colusión con autoridades, ha quedado expuesta a través de “el triángulo perverso del encubrimiento, la complicidad, la impunidad que ha violentado una multiplicidad de Derechos Humanos como la vida, la salud, la libertad, la integridad y seguridad personal”, igualmente señala que “los hechos de Iguala son muestra clara del debilitamiento paulatino del Estado de Derecho en el país”. (CNDH: 2018).

Andrés Manuel López Obrador ganó las elecciones presidenciales el 1 de julio de 2018 y en el período de transición de gobierno (2 de julio-30 de noviembre de 2018) redefinió la relación entre el futuro presidente y las Fuerzas Armadas. El discurso inicial en campaña se sostuvo en cambiar la estrategia mediante el aumento del pie de fuerza de la Policía Federal, siendo enfático en que sacaría a los militares de las calles, devolviéndolos a los cuarteles, y fortaleciendo la necesaria profesionalización de las policías estatales y municipales (más de 2000 corporaciones de seguridad pública a lo largo del país). En el período de transición dio un notable viraje, al plantear la necesidad de configurar una Guardia Nacional (GN) con base en la Policía Militar (Sedena), Policía Naval (Semar) y Policía Federal. La GN ubica su comando principal en la Sedena, lo que le resta atribuciones a la nueva Secretaría de Seguridad y Protección

Ciudadana (SSPC), creada el 1 de diciembre de 2018 (Revista R: 2018, p. 18). En su primer mensaje a las Fuerzas Armadas, el 25 de noviembre de 2018, ante 32,000 integrantes de estas, señaló que tres son las principales causas de la inseguridad y la violencia: la política económica neoliberal: la gran corrupción, y la falta de coordinación de las instancias que combaten al crimen, para lo cual integra la GN como primera medida (AMLO: 2018). Esto significa una *Neomilitarización*.

### **3. La Secretaría de Marina**

A partir de diciembre de 2006, el presidente Felipe Calderón, al enunciar acciones más enérgicas contra el narcotráfico, requirió del respaldo de la Armada, con lo cual el rol de la Infantería de Marina se volvió vital, en este caso para una misión interméstica: externa e interna a la vez. El narcotráfico internacional, que proviene de Colombia con cargamentos de cocaína, se traslada en parte importante por mar, principalmente por el Océano Pacífico, con lo cual las unidades regulares de la Armada fortalecieron su entrenamiento y equipamiento para su intersección. A la vez, para acciones de seguridad interna, la Infantería de Marina comenzó a realizar acciones tierra adentro, en apoyo de la PGR y la Sedena. A partir de 2007 se constituyeron 30 batallones de Infantería de Marina. Estos batallones se distribuían prácticamente en todas las estructuras regionales de la Armada, desde las dos fuerzas navales, Pacífico y Golfo de México. Entre las finalidades de los batallones están: operar como fuerza de reacción inmediata; proporcionar seguridad física a instalaciones estratégicas; inspeccionar buques en puerto; inspeccionar buques en el mar; proporcionar escolta a traslados de valores; brindar seguridad a funcionarios (en cooperación con el Estado Mayor Presidencial); realizar tareas en puestos de control carretero y estaciones navales avanzadas; interoperabilidad con unidades de superficie y aéreas; coadyuvar con el Plan Marina de protección a la población ante desastres; realizar operaciones conjuntas con el Ejército y Fuerza Aérea para fortalecer el estado de derecho; realizar operaciones de apoyo a autoridades federales, estatales y municipales para preservar los recursos naturales, la pesca ilegal, el combate al narcotráfico y la delincuencia organizada; ejecutar operaciones de contraterrorismo.

De igual manera, para consolidar esta nueva profesionalización, en el nivel educativo se creó la licenciatura de Infantería de Marina

en la Heroica Escuela Naval Militar y un centro de capacitación especializado. En 2008, se creó la Unidad de Fuerzas Especiales, y para respaldar el combate al crimen organizado se constituyeron las Brigadas Anfibias y las de Operaciones Especiales. Todo esto fue respaldado por la Iniciativa Mérida, como se verá más adelante, y se reforzó con acuerdos de cooperación como la iniciativa para la Protección Marítima de América del Norte (Namsi) y la creación del Centro Unificado para la Atención de Incidentes Marítimos y Portuarios (Cumar), vinculado a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. (Baranda 2014). La Armada de México, en términos de “revolución institucional” para enfrentar la guerra al narcotráfico, es la dependencia del gobierno mexicano que mayor modernización observa, en parte importante respaldada por los programas de cooperación de Estados Unidos. (Valdés, 2014: 176)

#### **4. Actividad militar internacional: el caso de Haití, 2010**

Las Fuerzas Armadas mexicanas prácticamente no tienen actividad internacional relevante. En septiembre de 2014, ante la Asamblea General de Naciones Unidas, el presidente Peña Nieto anunció que México estaba preparado para enviar tropas a operaciones de paz. Sin embargo, las Fuerzas Armadas no mostraron mucho interés y solamente enviaron pequeños contingentes de “observadores” militares a algunas operaciones de paz, sin enviar batallones. No obstante lo anterior, cuatro años antes, ante la magnitud de la destrucción causada por el terremoto en Haití el 12 de enero de 2010, entre el 13 y el 30 de enero, el presidente Felipe Calderón informó del envío de tres aviones Hércules de la Fuerza Aérea Mexicana con 70 toneladas de alimentos, a los que se sumaron otro avión de carga 4 días después, y el envío de dos barcos hospital, el Huasteco y el Papaloapan. El Huasteco trasladó 400 toneladas de ayuda, 8 plantas potabilizadoras, agua potable, alimentos, cobijas y colchonetas y material médico. A ello se agregó la brigada "Topos Tlatelolco", y un gran paquete de ayuda proveniente de la sociedad civil a través de la Cruz Roja Mexicana. También se enviaron 100 miembros de la Policía Federal Preventiva con especialidad en rescate, y se donaron 8 millones de dólares.

A lo anterior se añadieron ambulancias, plantas de luz, carpas y casas de campaña. En la primera embarcación se incluyeron vehículos todo terreno 4x4, un vehículo grúa y una ambulancia.

Además de otros equipos de comunicación satelitales, plantas de luz, potabilizadoras de agua, estufas, carpas y una serie de equipos adicionales, así como insumos en alimentos, herramientas, equipos de seguridad y sobrevivencia, equipo médico especializado para atención en traumatología, entre otros materiales que fueron enviados. A partir del 15 de enero zarpó de Veracruz el Papaloapan con 780.5 toneladas de alimentos, 241.4 toneladas de agua, 324 toneladas de medicamentos y 374 toneladas de diversos enseres, para un total de 1719.9 toneladas, y el 26 de enero se envió el Tarasco con 54 tripulantes y 813 toneladas de ayuda humanitaria. El 27 de enero zarpó de Acapulco el Zapoteco con 61 toneladas de alimentos, agua, medicamentos, artículos de higiene y artículos para bebé y leche, lo que sumó el envío de 214 toneladas de insumos. Asimismo, en este último barco se agregó un grupo médico-quirúrgico, integrado por 14 médicos y enfermeras. Después, el 1 de febrero, zarpó de Manzanillo el Usumacinta con 1250 toneladas de ayuda adicional. Además de la Sedena y Semar, enviaron grupos de ayuda varios gobiernos estatales como el de Yucatán, por la cercanía de Puerto Progreso, Veracruz, Estado de México, Jalisco y Nuevo León. También fueron significativas las contribuciones de la Universidad Nacional Autónoma de México, así como las compañías Telmex, Cemex y Bimbo en envíos de asistencia. Esta operación ha sido el despliegue militar internacional más importante realizado por las Fuerzas Armadas mexicanas.

## **5. Respaldo popular**

Las Fuerzas Armadas mexicanas siempre han tenido un amplio respaldo de la población. Ello se debe a múltiples factores asociados a la imagen que se construye en los medios de comunicación durante las temporadas de huracanes (donde son en casi todas las ocasiones el primer respondiente), y, debido a la ausencia de cuerpos policiacos eficientes, en las zonas rurales son casi las únicas instituciones del Estado con presencia permanente. Sin embargo, como lo muestra el Grafico 2, entre agosto de 2006 y octubre de 2018 ha disminuido casi en diez por ciento la imagen positiva de las instituciones castrenses. Esto se debe básicamente a la alta exposición en escenarios bélicos con el narcotráfico, donde en ocasiones el tema de los derechos humanos perjudica la percepción de la población.

Estas propuestas de cambio en las estructuras militares y policiacas del país, ante el cambio de gobierno, se apuntalan con la opinión de la población. Inmediatamente antes de la toma de posesión del presidente López Obrador, una encuesta señaló que el 59 % de la población está a favor de la creación de la Guardia Nacional; el 56 % de la misma está de acuerdo en que la seguridad pública sea dirigida por un mando militar; y el 55 % de la población está a favor que se refuerce la presencia del Ejército. (Reforma: 8)

**Gráfico 2**  
**CONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES**  
Escala de calificación: 1 a 10

	Universidades	Iglesia	Ejército
<b>Ago-06</b>	8.0	7.8	7.9
<b>Sep-07</b>	7.9	7.8	8.0
<b>Sep-08</b>	7.9	7.9	7.8
<b>Sep-09</b>	7.8	7.9	7.7
<b>Sep-10</b>	7.9	7.8	7.7
<b>Sep-11</b>	7.8	7.6	7.5
<b>Sep-12</b>	7.8	7.7	7.5
<b>Dic-13</b>	7.8	7.6	7.5
<b>Oct-14</b>	7.6	7.3	7.2
<b>Sep-15</b>	7.3	7.1	7.0
<b>Oct-16</b>	7.1	6.9	6.8
<b>Oct-17</b>	7.4	7.1	7.0
<b>Oct-18</b>	<b>7.4</b>	<b>7.2</b>	<b>7.0</b>

Fuente: Consulta Mitofsky: 6.

## 6. La Iniciativa Mérida

Después del Plan Colombia, en el período de posguerra fría, la Iniciativa Mérida es el más ambicioso programa de cooperación en seguridad de Estados Unidos hacia América Latina. Se sostiene en un paradigma de responsabilidad y seguridad compartida entre los gobiernos de México y Estados Unidos. La Iniciativa Mérida se diseñó en cuatro pilares: el primero es el combate a las grandes organizaciones criminales; el segundo, fortalecer las instituciones de imposición de la ley en México; el tercero se centró en la frontera, para construir una frontera segura para el siglo XXI; y el cuarto, apoyar la construcción de comunidades resilientes para enfrentar al crimen y mejorar la cohesión social.

El total de los fondos entregados entre 2008 y 2018 ascendió a 2876.8 millones de dólares. En el cuadro 2 se observa como la mayoría de los fondos se otorgaron en 2008, 2009 y 2010, que corresponden a la dotación de equipo militar. En 2010, la ayuda ascendió a 639 millones de dólares, reduciéndose paulatinamente para un total de asistencia de 139 millones de dólares en 2018.

**Cuadro 2. Fondos para la Iniciativa Mérida 2008 - FY2018**  
(en millones de dólares)

<b>Cuenta</b>	<b>ESF</b>	<b>INCLE</b>	<b>FMF</b>	<b>Total</b>
<b>FY2008</b>	20.0	263.5	116.5	<b>400.0</b>
<b>FY2009</b>	15.0	406.0	39.0	<b>460.0</b>
<b>FY2010</b>	9.0	365.0	265.2	<b>639.2</b>
<b>FY2011</b>	18.0	117.0	8.0	<b>143.0</b>
<b>FY2012</b>	33.3	248.5	Not Applicable	<b>281.8</b>
<b>FY2013</b>	32.1	190.1	Not Applicable	<b>222.2</b>
<b>FY2014</b>	35.0	143.1	Not Applicable	<b>178.1</b>
<b>FY2015</b>	33.6	110.0	Not Applicable	<b>143.6</b>
<b>FY2016</b>	39.0	100.0	Not Applicable	<b>139.0</b>
<b>FY2017</b>	40.9 <sup>a</sup>	90.0	Not Applicable	<b>130.9</b>
<b>FY2018</b>	39.0	100.0	Not Applicable	139.0
<b>Total</b>	<b>314.9</b>	<b>2,133.2</b>	<b>428.7</b>	<b>2,876.8</b>

Fuentes: "U.S. Agency for International Development (USAID) budget office", November 3, 2016; "U.S. Department of State", November 18, 2016; P.L. 115-141; U.S. Department of State, "Congressional Budget Justification for Foreign Operations, FY2019".

La importancia de la Iniciativa Mérida y de la entrega de asistencia militar es su significado en el cambio de paradigma de la doctrina mexicana de defensa. Durante todo el siglo XX predominó un paradigma de "seguridad autosuficiente", transformándose a uno de "seguridad interdependiente". Esto se debió a la incapacidad para derrotar con recursos propios a las organizaciones criminales dedicadas al tráfico de drogas. Los distintos relevos de gobierno en México y Estados Unidos cambiaron los paradigmas de la Iniciativa Mérida. Entre 2008 y 2012, durante los gobiernos de George W. Bush y Barack Obama en Estados Unidos, y en México Felipe Calderón, el énfasis se derivó en lo militar, para fortalecer las capacidades de inteligencia (principalmente en la Armada de México), intercepción

naval de cocaína, y en el Ejército y Fuerza Aérea, la movilidad. Posteriormente, durante el período de Obama y Peña Nieto, se le dio prioridad al fortalecimiento del sistema de justicia y la sociedad civil. A la llegada del presidente Trump a la presidencia de EE. UU. en enero de 2017, continuaron las buenas relaciones entre los institutos militares de ambos países.

Otro aspecto central en la relación militar binacional es la capacitación al personal castrense en instituciones educativas-militares de Estados Unidos. Por ejemplo, se tienen registros de que entre 2010 y 2015, se entrenó a más de 9000 militares mexicanos en tácticas de fuerzas especiales, operaciones antinarcoóticos y estrategias antiterrorismo. El costo de estos programas ascendió a casi 60 millones de dólares, dirigidos a personal del Ejército y la Marina para mejorar sus capacidades en combatir a las organizaciones criminales antinarcoóticos. Esto refuerza las capacidades de los soldados y oficiales para hacer frente a conflictos y guerras asimétricas. Entre las áreas de entrenamiento están la formación de francotiradores, ingenieros capacitados en demoliciones submarinas, buzos adiestrados en infiltración, paracaidistas y expertos en explosivos. También se entrenan médicos de combate, especialistas para operaciones psicológicas, analistas de inteligencia, técnicos en análisis geoespacial y “soldados de reacción rápida”. Las escuelas principales adonde han acudido los militares mexicanos son el Centro John F. Kennedy de Guerra Especial, ubicado en Fort Bragg, Carolina del Norte, donde entrenan fuerzas especiales estadounidenses Rangers y Boinas Verdes del Ejército. Está también Fort Benning, Georgia, para tomar el curso de Ranger, clase famosa entre las Fuerzas Armadas estadounidenses por su dureza, y otros estudiantes han asistido a la Universidad de Operaciones Especiales en la base de la Fuerza Aérea de Macdill, en Florida. (Milenio, 2015).

## **Conclusión**

En primer lugar, está el respaldo militar a la seguridad pública. La presencia de miembros de las Fuerzas Armadas (Ejército y Armada) ocupando cargos de dirección en cuerpos de seguridad pública e incluso tropas en sustitución de policías, responden a una necesidad y concepción de que el problema de la seguridad se debe abordar: 1) rompiendo la corrupción, donde los civiles son “más proclives” y los militares tienen más mecanismos “inmunológicos”; 2) rehaciendo la estructura de mando, tratando de evitar la “politización”; 3) “endureciendo” la contención

policial contra el crimen; y 4) profesionalizando la actividad policial, pues se supone que la presencia militar transmite doctrina, espíritu de cuerpo, lealtad y disciplina. Esto explica el cambio de opinión del presidente López Obrador, de sus mensajes en el período de campaña en contra de los militares, en el sentido contrario, en el período de transición y en sus primeros días de gobierno.

El presidente López Obrador ha planteado la creación de la Guardia Nacional, teniendo como base las fuerzas militares del Ejército (destacamentos de Policía Militar). En ella van a participar integrantes de la Policía Naval y de la Policía Federal. No se sabe el alcance que tendrá esta Guardia Nacional, sin embargo, se abren varias dudas: ¿Es el principio de la división del Ejército?: una parte para la Guardia Nacional, la dedicada de forma permanente al combate al narcotráfico y apoyo de la seguridad pública, y otra parte al llamado Ejército profesional, que se dedica con sus especialidades a la defensa del país. ¿Se dividirá la Armada de México, entre la parte “profesional” y la parte que se traslada a la Guardia Nacional (que actualmente se ubica en la llamada Infantería de Marina y en las fuerzas de operaciones especiales). ¿Se dividirá la Policía Federal (40,000 integrantes) y se fusionará a la Guardia Nacional?, con lo que se suprime su naturaleza de policía civil y se subordinan sus actuales integrantes al comando militar, lo que significa una *Neomilitarización*. Estas son preguntas sin respuestas.

En segundo lugar, se vive un cambio de paradigma: del nacionalismo al interdependentismo. Esto va acorde al proceso de globalización, pues con la aparición de amenazas transnacionales, se acepta la cooperación con Estados Unidos como muy importante. Con lo anterior, se modifica la doctrina de las Fuerzas Armadas como el último bastión del nacionalismo mexicano, en favor de aceptar ayuda internacional. A pesar de las diferencias ideológicas entre el presidente de Estados Unidos, Donald Trump, y el de México, López Obrador, las relaciones entre ambos son completas y parece que no va a haber reformulación de la estrecha cooperación de seguridad construida desde 2007.

Finalmente, si se llegará a consolidar la Guardia Nacional, y responde al mandato de mejorar la seguridad pública y erradicar la corrupción que se desprende del narcotráfico en el seno de los cuerpos de seguridad, podría implicar la reducción en efectivos de las dos secretarías militares, en favor de un cuerpo híbrido nuevo, militarizado, dedicado totalmente a fortalecer la seguridad interior.

## Referencias bibliográficas

AMLO (2018). “Convoco a que juntos enfrentemos inseguridad y violencia, exhorta AMLO a Fuerzas Armadas”, México, 25 de noviembre de 2018. [www.lopezobrador.org.mx/2018/11/25/convoca-presidente-electo-a-fuerzas-armadas-a-unidad-para-pacificar-el-pais/www.lopezobrador.org.mx](http://www.lopezobrador.org.mx/2018/11/25/convoca-presidente-electo-a-fuerzas-armadas-a-unidad-para-pacificar-el-pais/www.lopezobrador.org.mx).

Baranda, P. (2014). La cooperación en materia de protección marítima ante la amenaza de la delincuencia organizada: México-Estados Unidos (2006-2012), Tesis de Maestría en relaciones Internacionales, UNAM, México.

Benítez Manaut, R. (2010) (Editor). Crimen organizado e Iniciativa Mérida en las relaciones México-Estados Unidos, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C., México.

Benítez M., R. y Aguayo Q., S. (2017). Raúl Benítez Manaut y Sergio Aguayo Quezada (editores), Atlas de la seguridad y la defensa de México 2016, Senado de la República y Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C., México.

Cámara de Diputados (2017). Ley de seguridad interior, texto vigente, Diario Oficial de la Federación, México, 21 de diciembre.

CNDH (2018). Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación N° 15VG/2018, “Caso Iguala”, México, 28 de noviembre.

Consulta Mitofsky (2018). México: confianza en las instituciones 2018, México, noviembre.

Milenio (2015). EE.UU. impartió 7678 cursos a militares mexicanos de élite, Milenio, México, 03-04-15: [www.milenio.com/policia/eu-impartio-7-678-cursos-militares-mexicanos-elite](http://www.milenio.com/policia/eu-impartio-7-678-cursos-militares-mexicanos-elite)

Reforma (2018). Encuesta levantada entre el 23 y el 25 de noviembre de 2018, Reforma, México, 30 de noviembre, p. 8.

Revista R (2018). La hiperpresidencia de AMLO, Revista R, Suplemento Reforma, 25 de noviembre, p. 18.

Seelke, C. (2018). México: Background and U.S. Relations, CRS Report, Washington, Report, R42917.

Valdés, G. (2013). Historia del narcotráfico en México, Aguilar, México.

Valdés, R. (2014). The North American Security Initiative. En Máximo Mejía, Chie Kojima y Mark Sawyer (editors), Piracy at Sea, World Maritime University, Estocolmo.

## ¿GUERRA AL CRIMEN ORGANIZADO? FAVELAS E INTERVENCIÓN MILITAR EN BRASIL

### WAR TO ORGANIZED CRIME? FAVELS AND MILITARY INTERVENTION IN BRAZIL

Anaís Medeiros Passos <sup>1</sup>

#### Resumen

Este capítulo trata de establecer los principales rasgos institucionales y legales que caracterizan la actuación de los militares brasileños en la lucha contra el tráfico de drogas. A partir de la definición de los operativos para la garantía de la ley y del orden (garantia da lei e da ordem, GLO), el texto establece las principales modificaciones legales e institucionales que han acompañado la expansión del rol de los militares en esa tarea desde la democratización. La conclusión es que la actual modalidad de empleo de los militares en esas tareas consiste en una combinación de la doctrina de la contrainsurgencia con nuevas doctrinas militares utilizadas en la manutención de la paz, lo que implica una ambigüedad respecto a las condiciones del uso de la violencia dentro de las fronteras nacionales.

**Palabras claves:** militares, garantía de la ley y del orden, Brasil, narcotráfico.

#### Introducción

Actualmente, existe una extensa literatura que enfatiza la dilución entre las tareas militares y las policiales en distintas regiones del mundo, como Europa, África y las Américas (Bigo, 2017; Diamint, 2015; Graham, 2011; P. B. Kraska, 2007; P. B. Kraska, 2001). Aunque se trate de un fenómeno mundial, la policiaión de las Fuerzas Armadas adquiere rasgos específicos en los países latinoamericanos<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Anaís Medeiros Passos es Maestra en Ciencia Política (Universidade Federal do Rio Grande do Sul) y Doctora en Ciencia Política (Institut d'Études Politiques de Paris). Su tesis doctoral consistió en un exhaustivo análisis de la actuación de los militares en tareas típicas de la policía en Brasil y México. Contacto: anaís.medeiropassos@sciencespo.fr.

<sup>2</sup> Para una caracterización de los conceptos, ver (Flores-Macias & Zarkin, 2018).

En América Latina, la separación entre función militar y función policial nunca fue absoluta (Loveman, 1999). A través del siglo XX, los militares no dejaron de ejercer influencia en la seguridad interna y, en países como Chile, Argentina y Brasil, desempeñaron un rol fundamental en la dirección política, conservando importantes áreas de autonomía en el sistema político, frente a los esfuerzos de control civil. Esas tendencias, sin embargo, se profundizaron al final de la Guerra Fría, cuando el tráfico de drogas reemplazó al comunismo en la agenda de amenazas prioritarias de las instituciones militares. (Passos, 2018).

En Brasil, el involucramiento de los militares en la seguridad pública coincide con el fin de la transición democrática en 1985, que encierra un régimen civil militar que duró 21 años (1964-1985). La percepción del deterioro de indicadores de seguridad en paralelo con el aumento efectivo de crímenes violentos en grandes ciudades como Río de Janeiro y São Paulo generó una demanda por mayor participación militar en la seguridad pública<sup>3</sup>. Desde entonces, el Ejército Brasileño y, en algunos casos, la Armada Brasileña, fueron desplegados en los llamados operativos para garantía de la ley y del orden. En este artículo, nos proponemos analizar en profundidad las modalidades que asume dicha intervención en el terreno. En las siguientes páginas trataremos, a) la doctrina militar y la legislación que apoya las acciones brasileñas de garantía de la ley y del orden; b) casos concretos de empleo de los militares bajo esas condiciones en el territorio nacional; y, por último, c) analizaremos en detalle las características de dichas intervenciones en la ciudad de Río de Janeiro. Además de ofrecer un estudio de caso detallado, buscaremos subrayar las especificidades del modelo brasileño en comparación con la región de América Latina.

## 1. La Doctrina de Garantía de la Ley y del Orden

Desde 1891, la garantía de la ley y del orden es parte de las misiones constitucionales de las Fuerzas Armadas brasileñas. Dicha misión es citada en las Constituciones de 1891 (art. 14°), 1934 (art. 162°), 1946 (art. 177°), 1967 (art. 92°, §1o), 1969 (Enmienda

---

<sup>3</sup> A guisa de ejemplo, en el área metropolitana de Río de Janeiro, la tasa de homicidios creció de 20 por 100,000 habitantes en 1983 a más de 60 por 100,000 habitantes a inicios de los años noventa (Misse, 1999, pp. 95-98). Ese aumento en gran medida resultó de las muertes por arma de fuego asociadas a la expansión de las redes de narcotráfico en las favelas.

Constitucional número 1, art. 91°) y, finalmente, 1988 (art. 142°). Sin embargo, inicialmente la cláusula de garantía de la ley y del orden fue un intento liberal de limitar la autoridad presidencial a finales del siglo XIX como “obediencia en los límites de la ley” (Zaverucha, 1994, p. 95). Posteriormente, el artículo fue encuadrado como una herramienta para garantizar la estabilidad política, a partir de distintas visiones políticas. Durante el ápice de la crisis institucional brasileña que se extendió de 1961 hasta 1964, tanto el presidente João Goulart como la oposición que defendía una intervención militar se apoyaron en el término “garantía de la ley y del orden” para confrontar visiones políticas opuestas<sup>4</sup>. El 2 de abril de 1964, los tres ministros militares llamaron a las Fuerzas Armadas para “restablecer la ley y el orden” con el objetivo de prevenir un “levantamiento comunista” en el país, así como evitar el deterioro de las instituciones militares<sup>5</sup>.

En parte debido a la efervescencia política que caracterizó el final de la transición democrática en 1985, la actuación de las Fuerzas Armadas dentro de las fronteras nacionales fue mantenida. Bajo la expresión sacralizada por la Constitución, los militares actuaron a finales de los años ochenta e inicios de los noventa en la represión de innumerables protestas y huelgas sindicales (Zaverucha, 1994). Por ejemplo, en 1988, soldados expulsaron a trabajadores metalúrgicos que protestaban frente a la Compañía Siderúrgica Nacional (CSN), lo que resultó en la muerte de tres civiles<sup>6</sup>. En junio de 1992, militares fueron desplegados para patrullar las calles durante la Conferencia Internacional sobre el Medio Ambiente, la ECO-92 y, en 1993, fueron utilizados en la represión de servidores públicos y conductores de camión en huelga<sup>7</sup>.

Con el objetivo de normalizar dichas acciones en el cuadro constitucional existente, algunas iniciativas legales fueron tomadas. Por ejemplo, en 1999 los legisladores aprobaron la Ley Complementaria 97, que tuvo por objetivo especificar las condiciones en las cuáles las Fuerzas Armadas podían ser utilizadas para la

<sup>4</sup> Jornal do Brasil, Editorial “Votos para o Comício”, 12/03/1964 p. 1 “Pedro Aleixo acusa João Goulart de endossar a subversão”, 15/03/1964 p.1. “Manifesto de 3 generais convocou as Forças Armadas para a revolução”, 02/04/1964 p.1. “Partidos políticos lançam manifesto em SP advertindo os agitadores” 21/03/1964, p.12. “Cavalcanti denuncia a submissão de ministros militares ao Presidente” 21/03/1964 p.13.

<sup>5</sup> Ibidem.

<sup>6</sup> Jornal do Brasil, CNBB critica ação de tropa na CSN, 26/11/1988 Primeiro Caderno, p. 1.

<sup>7</sup> Jornal do Brasil, José Murilo de Carvalho, “Eco Verde-Oliva”, 03/06/1992, 1o Caderno 11. O Globo, “Esquema Especial de Segurança Reduz Crimes”, 07/06/1992 Grande Rio 27. O Globo, “Nilo Batista pediu intervenção da PE”, 28/05/1993 Cidade 15. Jornal do Brasil, “Líderes do bloqueio são soltos hoje”, 05/10/1993 Cidade 17.

garantía de la ley y del orden. Sin embargo, la retórica genérica del texto legal estableció que debería ser cuando los medios tradicionales de seguridad como la policía fueran “no disponibles, no existentes o insuficientes” (art. 15° §3°; traducción de la autora).

Años después, en 2001, el presidente Fernando Henrique Cardoso emitió el Decreto 3891, mediante el cual se asignó un rol de policía a los militares durante los operativos para la garantía de la ley y del orden. Adicionalmente, el decreto ley establece que, cuando el gobernador lo anuncia, la Policía Militar debe actuar bajo un comando militar durante todo el operativo GLO. El decreto establece que “el despliegue de las Fuerzas Armadas para los operativos GLO debe ser episódico, en una área predefinida y con la duración más corta posible” (art. 5°, traducción de la autora). Sin embargo, el carácter genérico del texto permite que dichas acciones se modifiquen de acuerdo con el interés de los actores políticos involucrados, especialmente de los gobernadores del Estado (Passos, 2018). Por ejemplo, el operativo militar en los Complexos do Alemão y Penha (Río de Janeiro) se extendió durante un año y siete meses (diciembre 2010 - junio 2012), siendo el más largo desde la transición democrática.

Otras innovaciones institucionales han acompañado la intervención militar en la seguridad pública en Brasil. En 2014 se emitió el Manual de Garantía de la Ley y del Orden, que orienta la actuación de las Fuerzas Armadas en dichas misiones. Además de la definición de conceptos claves respecto al empleo de los militares en situaciones GLO, ese texto establece el término *forças oponentes* (fuerzas oponentes), es decir, personas, grupos de personas u organizaciones “cuyos actos comprometen la preservación del orden público o la seguridad de las personas y de la propiedad”. En comparación con la versión anterior publicada en 1997, el manual también expandió el conjunto existente de misiones militares para incluir lo que se denomina acciones en apoyo a las autoridades civiles, lo que incluye a las operaciones de garantía de la ley y del orden. Señal del aumento de su importancia es el hecho de que las Fuerzas Armadas brasileñas reportaron 36 acciones para garantizar la ley y el orden entre 2010 y 2016 en todo el territorio nacional<sup>8</sup>. Aunque el término GLO abarque desde acciones en apoyo a las

<sup>8</sup> A Estado Maior Conjunto das Forças Armadas, Histórico de Operações para a Garantia da Lei e da Ordem, 2016. Documento proporcionado durante entrevista con oficiales militares del Ministerio de la Defensa brasileño.

elecciones en regiones remotas hasta la asistencia en casos de desastres naturales, las tareas en contra de las pandillas urbanas han ganado relevancia en la agenda de las instituciones militares.

A finales de 2017, y respondiendo a demandas de la alta jerarquía militar, se aprobó una modificación en el ámbito de la Justicia Militar. Bajo la Ley 13.491, el juzgamiento de militares en actividad por la comisión o intento de cometer homicidios dolosos en contra de civiles regresó al ámbito de las cortes militares. La definición de crímenes militares en tiempos de paz fue ampliada a innumerables situaciones en contra de militares y civiles, una decisión duramente criticada por las organizaciones de la sociedad civil y el Ministerio Público brasileño.

En términos de doctrina, la actuación de los militares brasileños en operativos de seguridad pública constituye una mezcla de la doctrina de contrainsurgencia con nuevas doctrinas militares utilizadas en misiones humanitarias (Hoelscher & Norheim-Martinsen, 2014), lo que genera una definición ambigua de los operativos militares GLO como misiones de pacificación. Por un lado, es cierto que el entrenamiento de soldados y oficiales brasileños para actuar en la seguridad pública se inspira en su rol anterior durante la dictadura brasileña en contra de grupos armados de izquierda. A inicios de 1980, aunque los grupos armados ya habían sido eliminados en la década anterior, la academia militar AMAN (Academia Militar de Agulhas Negras) todavía trataba de contrainsurgencia en sus cursos de formación. Además, el Ejército seguía promoviendo ejercicios militares en contra de posibles focos guerrilleros, acciones conocidas como CONGE (operativos contra la guerrilla)<sup>9</sup>.

Informalmente, la disciplina GLO fue incorporada en el curriculum de la Escuela de Comando y Estado Mayor del Ejército Brasileño (ECEME) a finales de los años ochenta (Passos, 2018). Con un total de 198 horas, se trata del cuarto curso más largo del currículum de los oficiales brasileños (Amaral, 2007, p. 58). El estudio detallado de Amaral acerca del currículum de la ECEME nos enseña que la definición del enemigo interno, típica de la Guerra Fría, persiste en la formación de los futuros líderes del Ejército después de la

---

<sup>9</sup> Entrevista con el Coronel retirado del Ejército Brasileño, 30/09/2017, Río de Janeiro. Entrevista con Coronel retirado del Ejército Brasileño, 05/10/2017, Río de Janeiro.

democratización. Los cursos actuales que preparan a los oficiales para ejercer tareas subsidiarias en la seguridad pública incluyen lecciones sobre movimientos revolucionarios, seguridad interna y operaciones psicológicas.

Por otra parte, también hay fuertes conexiones entre la experiencia de participación de tropas brasileñas en la misión de paz organizada por las Naciones Unidas en Haití (Minustah) y los operativos militares desplegados en las favelas de Río de Janeiro entre 2010 y 2015. Durante la misión GLO en el *Complexo do Alemão*<sup>10</sup>, en lugar de “fuerzas militares” o “tropas”, los oficiales referíanse al contingente como Fuerza de Pacificación. Algunos generales brasileños utilizaban un gorro azul, inspirado en la Misión en Haití. Muchos de los oficiales que actuaron en las favelas habían estado anteriormente en la misión de las NN.UU. (Anaís M. Passos, 2018).

Igualmente inspirados por su participación en la Minustah, la norma ha sido publicar manuales públicos sobre las reglas que orientan el uso de la fuerza durante dichas misiones. Por ejemplo, los manuales que apoyaron la acción de las tropas militares en los *Complexos do Alemão y Penha* establecieron que es justificable utilizar la fuerza letal en las siguientes situaciones: “para su autodefensa” o evitar “una amenaza a su integridad física o de inocentes”, para evitar ser desarmado, para impedir “la captura de algunos de sus miembros”, para evitar el robo de materiales del Tesoro Nacional, para mantener posiciones importantes para el cumplimiento de misiones y debilitar “actos hostiles” que impidan el cumplimiento de la misión<sup>11</sup>. Sin embargo, es importante enfatizar que, por utilizar términos vagos como “actos hostiles” en su redacción, es el comandante de la unidad la persona responsable, en última situación, por tomar decisiones y elegir cuáles son las situaciones que se encuadran o no bajo esas categorías. Bajo stress, dichas reglas pueden ser interpretadas por militares de baja jerarquía en una perspectiva que tiene más probabilidad de entrar en confrontación con criminales (Passos, 2018).

---

<sup>10</sup> Complexo do Alemão es un conjunto de 15 favelas en la región norte de Río de Janeiro. Según organizaciones locales, el área comprende 200,000 personas.

<sup>11</sup> Ministerio de Defensa. Regras de Engajamento para a Operação da Força de Pacificação no Río de Janeiro. Diretriz Ministerial no 5. 04/12/2010; Ministério da Defesa. Regras de Engajamento para a Operação São Francisco (extrato), 2014. Documento previsto por la Ley Brasileña de Transparencia. Petición número 00077.001442/2014-93.

Conocidos como *Regras de Engajamento*, ese documento proveyó certidumbre a los comandantes militares respecto al compromiso de los gobernadores de los Estados con los objetivos del operativo<sup>12</sup>. Anteriormente, soldados que habían sido desplegados para actuar en contra de las pandillas criminales en favelas de Río de Janeiro habían sido procesados por cometer actos de violación a los derechos humanos durante esa misión. Al establecer un conjunto de reglas sobre el uso de la fuerza, la alta jerarquía militar también logró establecer mecanismos de protección de sus miembros en contra de eventuales problemas con la justicia.

## **2. El empleo de las Fuerzas Armadas en el combate al narcotráfico**

### **a. La situación del tráfico de drogas en Brasil**

La “innovación” bajo el régimen democrático consistió en el uso de los militares en contra de pandillas que se dedicaban a la distribución y venta de drogas ilegales en los grandes centros urbanos brasileños. Debido a la expansión del mercado de cocaína que estimuló el aporte de las producciones de Perú, Bolivia y Colombia, hubo una reducción de su precio, lo que a su vez estimuló la entrada de Brasil en la ruta internacional del tráfico en los años ochenta. Por esas razones, en muchas favelas de Río de Janeiro las pandillas decidieron vender cocaína en lugar de marihuana (Misse, 2011). Actualmente, Brasil es considerado por las Naciones Unidas una ruta crucial del tráfico internacional. De acuerdo con el último Reporte Mundial sobre Drogas, el país fue mencionado 1757 veces por 56 países receptores entre 2005 y 2014. Al lado de Argentina, Brasil es el país más citado en aprehensiones individuales de drogas (UNODC, 2015, p. 39).

El Comando Vermelho (CV) es el grupo criminal más antiguo que opera en Brasil. Actualmente, se registra la existencia de células criminales afiliadas al Comando Vermelho en los siguientes estados en el nordeste y norte del país: Ceará, Rondônia, Roraima, Tocantins, Distrito Federal, Pará, entre otros (Dias, 2013). Los orígenes del CV se remontan a 1979, cuando prisioneros se amotinaron en contra de las pésimas condiciones de la prisión de máxima seguridad, Penitenciaria Cândido Mendes, en Ilha Grande, en el Estado de Río de Janeiro.

---

<sup>12</sup> Entrevista con Nelson Jobim, exministro de la Defensa, 22/03/2016, São Paulo.

Entre 1982 y 1985, los miembros del CV expandieron su control sobre los antiguos puntos de venta de cannabis, sustituyéndolos por una mercadería más rentable: la cocaína (Misse, 2010). De acuerdo con Misse (2011, 18), en los años noventa la ruta que conecta Paraguay con São Paulo y Río de Janeiro empezó a ser utilizada también para el tráfico de armas, alimentando las disputas por el control territorial de las pandillas en esas ciudades. Mientras que São Paulo es controlada por el Primeiro Comando da Capital (PCC), en Río de Janeiro, además del cv, hay otros tres grupos criminales: Terceiro Comando Puro (TCP), Amigo dos Amigos (ADA)—estos dos últimos son fruto de divisiones internas dentro del cv— y la milicia, que agrega a policías militares corruptos del estado de Río de Janeiro. La dinámica inestable de violencia en esa ciudad, enmarcada por disputas territoriales, aliada a la exposición mediática de Río de Janeiro en la prensa nacional, ha hecho de dicha ciudad el lugar prioritario de las intervenciones militares en contra del narcotráfico.

El primer operativo militar en contra del tráfico de drogas bajo el régimen democrático se registra en 1994. La llamada *Operação Río* desplegó cerca de 16,500 soldados para combatir el narcotráfico en 12 favelas de Río de Janeiro, inaugurando una modalidad de intervención militar que se repetiría más de una década después en conjuntos de favelas del norte de la ciudad (Resende, 1995). Bajo el comando del General Roberto Jugurtha Câmara Senna, los militares controlaron la entrada y salida de los habitantes de las favelas, revisando sus pertenencias y realizando interrogatorios y detenciones entre aquellos a quienes consideraban sospechosos. Las favelas eran descritas como cuarteles generales del crimen organizado. Por ejemplo, en ese año un editorial del periódico *Folha de São Paulo* (sobre) estimó que “300,000” personas vivían con rentas indirectas del tráfico de drogas<sup>13</sup>.

El escaso nivel de control civil sobre ese operativo bajo dirección militar facilitó prácticas que representaron violaciones a los derechos humanos. Por ejemplo, en la favela Nova Brasília, se registró el asesinato de 13 personas en solamente una acción militar (Resende 1995, 82). La sede de una asociación de residentes en la favela *Morro do Borel* fue transformada en un centro de detención en el cual personal militar interrogaba y torturaba a residentes de las favelas

<sup>13</sup> *Folha de São Paulo*, “O Comando das Drogas”, 12/04/1994.

para la obtención de información y confesiones (Coimbra, 2001, p. 166). Sin cumplir la promesa de bajar los niveles de violencia en el estado de Río de Janeiro, el operativo Río fue acabado por las autoridades estatales en julio de 1995 (Leeds, 1996).

### **b. Los operativos GLO en Río de Janeiro: el contexto de la decisión**

A partir de 2010, las Fuerzas Armadas retomaron su rol en la lucha contra las pandillas urbanas que se dedicaban a la venta y distribución de drogas ilegales. Además de la misión que cumplen en las fronteras nacionales, actuando como policías en el combate de crímenes como el tráfico de drogas y otras mercancías, el protagonismo del Ejército y de la Armada de Brasil se ha centrado en esa etapa de la comercialización de drogas. La participación de los militares brasileños en el combate al tráfico de drogas es, por lo tanto, más puntual y tiene una duración inferior de la que puede verse en países como México; en el cual tanto la Secretaría de la Defensa como la Secretaría de la Marina actúan de manera permanente en la lucha contra el narcotráfico. En contraste con ese país, se ha clasificado a Brasil como un caso de semi-policación de las Fuerzas Armadas, ya que las misiones en asistencia a la seguridad pública son misiones secundarias. (Passos & Martínez Trujillo, 2018).

Tratando a los militares como un ideal tipo, o sea, una organización especializada en la protección y eliminación de enemigos externos, el término policación implica el ensanchamiento de las misiones de los militares para la inclusión de tareas que, tradicionalmente, no son desempeñadas por las Fuerzas Armadas (Flores-Macías & Zarkin, 2018), por ejemplo, y apegados aún a los tipos ideales antes aludidos, el patrullaje de calles, la revisión e interrogatorio de connacionales sospechosos de la comisión de algún delito, la investigación de crímenes, el cateo de bienes inmuebles y la coordinación de instituciones policiales. En Brasil, las tareas desempeñadas por los militares están restringidas actualmente a las dos primeras modalidades, lo que nos permite clasificar el caso nacional como un proceso de semipolicación.

También por razones políticas, los operativos GLO se han centrado en el estado de Río de Janeiro. Aunque los estados ubicados en el nordeste del país posean mayores niveles de violencia, la alianza política entre el gobernador del estado, Sergio

Cabral (PMDB, Partido Movimento Democrático Brasileiro), y el presidente Luís Inácio Lula da Silva (PT, Partido dos Trabalhadores) sostuvo el establecimiento de acuerdos de cooperación en el área de seguridad pública. Reelecto para un segundo mandato en primera vuelta en octubre de 2010 con el 66 % de los votos, el gobernador Cabral hizo personalmente campaña política para la elección de la sucesora de Lula en el comando del país, Dilma Rousseff. En cambio, la Presidencia de la República lo apoyó en diferentes solicitudes para el empleo de militares en el estado.

Entre octubre y noviembre de 2010, la ciudad de Río de Janeiro fue lugar de diferentes ataques incendiarios y asaltos masivos, supuestamente provocados por el Comando Vermelho en reacción a la instalación de unidades de policía pacificadora (UPP) en territorios bajo su control. El proyecto de las UPP fue inicialmente orientado por ideas de policía comunitaria, pero su expansión en varias zonas de la ciudad en un corto período de tiempo contribuyó a la continuidad de formas tradicionales de policía. A pesar de esas limitaciones, es cierto que el proyecto contribuyó a la disminución de las tasas de homicidio en la ciudad y estado de Río de Janeiro a partir de 2008. Ese factor en gran medida disminuyó la presencia del CV en favelas con una población de 730,000 residentes (casi la mitad de la población de Río de Janeiro) para cerca de 130,000 (Zaluar & Barcellos, 2013), alimentando sus intentos de reconquista del territorio.

A finales de 2010, asaltos masivos conocidos como *arrastões* atacaron no solamente barrios ricos como Jardim Botânico y Urca, sino también regiones típicamente de clase media como Tijuca, en la sección oeste de la ciudad<sup>14</sup>. Adicionalmente, hubo asaltos masivos y ataques incendiarios en las avenidas que conectan la ciudad como Río Magé, avenida Brasil y Linha Vermelha, lo que afectó a más de 16 barrios en Río de Janeiro y región metropolitana<sup>15</sup>.

En reacción a los ataques criminales, el gobernador del estado clasificó a Río de Janeiro en una situación de "crisis". Cabral solicitó al Ministerio de la Defensa el despliegue de tropas militares,

---

<sup>14</sup> O Globo, "Moradores da Urca pedem portal após 3 *arrastões* em 10 dias", 02/09/2010 p.20.; O Globo, "Assalto tem dois feridos em Copacabana", 05/06/2010, p.23; O Globo, "Novos *Arrastões* Derrubam Comandantes", 07/10/2010 p.23; O Dia "Bonde faz *arrastão* dentro de túnel", 16/10/2010 p.21; O Dia, "Mais um *arrastão* a motoristas no Rio". 19/10/2010 p. 19; O Dia, "*Arrastões* em série apavoram motoristas no Rio", 22/11/2010 p.6-7.

<sup>15</sup> O Dia, "Río pede ajuda da Marinha contra os ataques terroristas", 25/11/2010, p. 4-5.

inicialmente para cercar un área conocida como Complexo da Penha. Esa misión tuvo como objetivo apoyar con 800 soldados a las policías militar y civil para la entrada en esa área, donde estaban los líderes del Comando Vermelho. Debido a la huida de diversos traficantes hacia una zona vecina —el Complexo do Alemão— el gobernador del estado solicitó el inicio de un operativo más grande en contra de este grupo de narcotraficantes. El comandante de la Policía Militar, Mario Sergio Duarte, describió al operativo como una verdadera batalla militar: “Vencimos, hemos traído paz al pueblo del Alemão”<sup>16</sup>. De manera semejante, el presidente Lula afirmó en un programa de radio que los brasileños “vencerían la guerra contra el narcotráfico”<sup>17</sup>. Una bandera nacional fue exhibida por policías encima del Morro do Alemão, representando la victoria del estado sobre los criminales. Simbólicamente, los Complexo da Penha y Alemão representaban los cuarteles generales en vías de ser reconquistados por el Estado.



Una visión del Morro da Baiana, que forma parte del Complexo do Alemão. Mayo de 2016. Fuente: archivo personal de la autora.

<sup>16</sup> Folha de São Paulo, «Vencemos, Trouxemos a Paz», 25/11/2010. Disponible en: <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2010/11/837397-vencemos-trouxemos-a-paz-afirma-pm-sobre-operacao-no-complexo-do-alemao-no-rio.shtml>. Accessed: 03/11/2015.

<sup>17</sup> Disponible en: <http://www1.folha.uol.com.br/multimedia/podcasts/837695-nos-venceremos-essa-guerra-diz-lula-sobre-operacoes-no-rio-de-janeiro.shtml>. Acceso: 03/11/2015.

Inicialmente planeada para durar hasta el 31 de octubre de 2011, el operativo GLO se extendió, por solicitud del gobernador, hasta el 30 de junio de 2012. Mientras que en el primer caso hubo un aumento de la percepción de inseguridad en Río de Janeiro, lo que motivó el empleo de las tropas militares, el segundo operativo GLO fue desplegado un mes después del inicio de la Copa Mundial. Oficialmente, la intervención militar en el *Complexo da Maré* se extendió desde el 05 de abril de 2014 hasta el 30 de junio de 2015. Desde un punto de vista económico y militar, el área es estratégica porque está próxima a las tres principales avenidas que conectan el nordeste de Río de Janeiro con el centro de la ciudad: Linha Vermelha, Linha Amarela y avenida Brasil. El *Complexo da Maré* también representa un punto de pasaje obligatorio para aquellos que llegan al Aeropuerto Internacional Tom Jobim. Teniendo en cuenta que Río de Janeiro fue la ciudad sede de la Copa Mundial en 2014 y de los Juegos Olímpicos en 2016, los turistas estaban obligados a pasar al menos por una de las avenidas y, consecuentemente, estaban forzados a acercarse a las entradas de ese conjunto de favelas.



Una imagen de la avenida Brasil que conecta el Aeropuerto Internacional Tom Jobim con el centro de Río de Janeiro. Fuente: archivo personal de la autora, noviembre de 2017.

### 3. Militares como policías: una descripción cualitativa de sus actividades

En este apartado, trataré de describir la interacción entre militares adscritos a la *Fuerza de Pacificación* y la comunidad. Me basaré en un conjunto de 50 entrevistas semiestructuradas realizadas a miembros del Ejército, policías militares, residentes de favelas y líderes de asociaciones de la sociedad civil, las cuales fueron conducidas por la autora entre 2016 y 2017. Los operativos para la garantía de la ley y del orden tuvieron como principal objetivo el deterioro del control territorial de las pandillas urbanas. Por lo tanto, su objetivo central no es la eliminación de grupos narcotraficantes, sino su debilitamiento. En ese sentido, las tareas de las Fuerzas Armadas abarcan primordialmente la manutención del control territorial y la búsqueda de la reconquista de la confianza de las poblaciones marginadas en las instituciones del Estado. Las tareas autorizadas por las *Reglas de Engajamento* incluyen detención *in flagranti delicto* y el patrullaje de las calles. Por ejemplo, un general entrevistado enfatizó que la *Fuerza de Pacificación* estaba más preocupada en proteger al pueblo que en “eliminar el tráfico de drogas”, contrastando el objetivo de los militares con la agenda más militarista del gobierno del estado: “Ellos eran más belicistas que nosotros, él enfatizó<sup>18</sup>. Otro general destacó que el pueblo en la favela había sido “abandonado por el gobierno del estado” por mucho tiempo y la pacificación había finalmente proporcionado servicios públicos a ellos<sup>19</sup>. Ambos oficiales, que ocuparon posiciones claves durante las intervenciones militares, enfatizaron el carácter supuestamente humanitario de las mismas. Aunque dichas afirmaciones no son totalmente desprovistas de un carácter instrumental, que busca fortalecer una imagen positiva de la institución y la consecuente aceptabilidad de su participación en la seguridad pública, es cierto que las Fuerzas Armadas han adaptado su actuación en contra del narcotráfico, en comparación con la doctrina de la contrainsurgencia. Si esa modificación no ha sido completa, la misma genera un estado híbrido en el cual viejas y nuevas doctrinas militares interactúan.

La *Fuerza de Pacificación* cuenta con diferentes mecanismos de interacción con la ciudadanía. Señalaremos los tres más importantes: la creación de una línea de denuncia anónima ciudadana (*Disque*

<sup>18</sup> Entrevista con General Retirado del Ejército Brasileño, 01/04/2016, Brasilia.

<sup>19</sup> Entrevista con General Retirado del Ejército Brasileño, 30/03/2016, Río de Janeiro.

*Denúncia*), la organización de reuniones con asociaciones de barrio y la provisión de servicios públicos. Esas tareas ocurren en paralelo con la permanencia de las tropas en el terreno, lo que argumentaremos al final de este capítulo que genera una modificación sobre la dinámica de la vida social en las regiones afectadas por los operativos militares.

Primero, trataremos de los tres mecanismos que fueron mencionados anteriormente. La línea de denuncia ciudadana busca modificar la tradicional falta de confianza de la población en las policías y garantizar el acceso de las instituciones militares a informaciones sensibles, sin que estas pasen por la mediación de las policías. Esa herramienta se trata de una línea segura para que los ciudadanos hagan denuncias sobre el funcionamiento del tráfico de drogas en su barrio, proporcionando informaciones de inteligencia que pueden incrementar la acción de las tropas militares.

De acuerdo con algunos miembros de la *Fuerza de Pacificación*, los militares buscaban responder a las llamadas aun cuando estas no eran útiles para las tropas, con el objetivo de crear un lazo de confianza entre los militares y la población<sup>20</sup>. En algunos casos, las tropas eran solicitadas para mediar conflictos entre ciudadanos, como un bar que ponía música muy alta por la noche. Conforme a lo que residentes del *Complexo da Maré* enfatizaron en entrevistas, el conflicto entre vecinos suele ser mediado por traficantes. Entonces, esas tendencias pueden señalar un reemplazo de esa autoridad durante la intervención militar<sup>21</sup>.

Sin embargo, es necesario enfatizar que las tropas militares que actuaron en las favelas de Río de Janeiro entre 2010 y 2015 fueron previamente entrenadas en la mediación de conflictos entre residentes, una acción conocida como *simulação de controle de distúrbios civis* (simulación del control de disturbios civiles). Dicha combinación no es una tendencia enteramente nueva, siendo ya implementada en ciudades de Estados Unidos en contra de las pandillas urbanas. (Bertetto, 2013).

Una segunda modalidad de interacción entre Fuerzas Armadas y civiles trata de la aproximación y colaboración con líderes reconocidos

<sup>20</sup> Entrevista con oficial del Ejército Brasileño, 21/03/2016, Río de Janeiro. Entrevista con oficial del Ejército brasileño, 08/04/2016, Río de Janeiro.

<sup>21</sup> Entrevista con residente de la Vila do Pinheiro, 28/09/2017. Entrevista con residente del Morro do Timbau, 28/09/2017. Entrevista con residente de la Nova Holanda, 16/04/2016. Río de Janeiro.

de la comunidad. Ese proceso suele ser percibido por residentes de las favelas en oposición a la ineficiencia de agencias civiles. En los *Complexos do Alemão y Maré*, la *Fuerza de Pacificación* utilizó diversas herramientas para construir una relación con miembros de confianza de la comunidad, un abordaje que también combina las estrategias de mantenimiento de la paz con la doctrina de contrainsurgencia (Hoelscher & Norheim-Martinsen, 2014). Las reuniones con miembros de la comunidad (incluyendo presidentes de asociaciones de barrio y líderes de organizaciones no gubernamentales) eran organizadas por un oficial del Estado Mayor de la *Fuerza de Pacificación*. Al inicio del operativo, las reuniones eran organizadas una vez a cada 15 días y luego pasaron a una vez al mes. En entrevistas, oficiales militares suelen enfatizar la importancia que dan al hecho de que la tropa mantenga “buenas relaciones” con asociaciones claves del barrio.<sup>22</sup> De acuerdo con esas narrativas, líderes comunitarios “confiables” eran probablemente vistos como un bien de inteligencia, ya que ellos potencialmente pueden colaborar en hacer la presencia militar más aceptable, a partir de su influencia en la favela. (Passos, 2018).

Por último, la provisión de servicios públicos es un ítem esencial para construir la percepción de que los militares son más eficientes que las agencias civiles en la consecución de roles similares. Frecuentemente, las reuniones con líderes de asociaciones locales tenían como objetivo verificar el estado de la provisión de servicios públicos en las favelas, como electricidad, agua y asfalto. Dichas reuniones incluyen un representante del ayuntamiento<sup>23</sup>, aunque esa institución no suele ser mencionada por las narrativas de esos residentes. En algunas ocasiones, el Ejército de hecho actuaba como un vínculo entre los residentes de las favelas y las agencias del Estado. Por su propia iniciativa, miembros de la *Fuerza de Pacificación* convocaron a la *Companhia Municipal de Limpeza Urbana* (Comlurb) para que ellos recogieran la basura que se acumulaba en las calles estrechas de las favelas<sup>24</sup>. La actuación de los militares también incluyó la organización de acciones cívico-sociales, las cuales fueron históricamente utilizadas por las Fuerzas Armadas para aislar a los guerrilleros de la población, a través de la conquista de sus “corazones y mentes” (Guimarães, 2015). Entre las acciones cívico-

<sup>22</sup> Entrevista con oficial del Ejército Brasileño, 03/03/2016, Río de Janeiro. Entrevista con oficial del Ejército Brasileño, 07/04/2016, Río de Janeiro.

<sup>23</sup> Entrevista con residente del Morro do Timbau, 28/09/2017, Río de Janeiro.

<sup>24</sup> Entrevista con oficial del Ejército Brasileño, 21/03/2016 y 25/09/2017, Río de Janeiro.

sociales, destacó la realización de campeonatos de fútbol para niños, la provisión de consultas médicas gratuitas y servicios de peluquería, y la realización de ponencias en las escuelas sobre las maneras de ingresar en la institución militar.

Es cierto que esos tres mecanismos posibilitan el establecimiento de vínculos entre los militares que actúan como *Fuerza de Pacificación* y los residentes de las favelas, lo que descarta una caracterización de esa actuación como meramente coercitiva. Hemos destacado algunas herramientas que son típicas de las policías comunitarias, como la búsqueda del establecimiento de una relación de confianza con líderes comunitarios. Sin embargo, la creencia de los militares de que son las Fuerzas Armadas quienes garantizan el monopolio de los medios de violencia del Estado, es una dimensión omnipresente en esos operativos. Negarla sería una simplificación de las dinámicas de poder que se suelen manifestar en territorios de las periferias. Eso implica que existan significativas reducciones de lo que uno caracteriza como el “espacio público” de una democracia (Avritzer, 2002). Es decir, un espacio social autónomo que posibilite la acción colectiva de individuos, más allá de la esfera institucional vinculada a las agencias del Estado.

Una primera restricción sobre el espacio público en las favelas es la existencia de una autocensura entre los ciudadanos durante la intervención militar, sea por miedo de ser herido por una balacera entre traficantes y militares, o en el sentido de la autopreservación, por temor de ser confundido con un criminal. Eso implica la conformación de un Estado de Sitio informal, con la consecuente disminución de la circulación de los residentes en el espacio público por la noche.

Segundo, identificamos que existe la reducción de opciones de diversión para la juventud durante las intervenciones militares. La prohibición de estilos de música relacionados con una cultura “narco”, como el funk, y la necesidad de autorización previa del comando de la Fuerza de Pacificación para la organización de eventos en la calle (como fiestas de cumpleaños y churrascos), implica una seria restricción sobre las opciones de recreación en ese espacio.

Tercero, el aumento de la violencia. Si bien es cierto que en esos espacios la violencia epidémica ya restringe mucho la circulación de los residentes (e.g. Moreira Alves & Evanson, 2012), identificamos que la

introducción de otro actor armado (las Fuerzas Armadas) en un orden criminal anárquico (Magaloni, Franco Vivanco, & Melo, 2018) puede implicar el aumento del nivel de violencia. Específicamente, ese fue el caso del Complejo da Maré, donde hubo, de acuerdo con militares y residentes de las favelas, un alto número de enfrentamientos entre traficantes y la Fuerza de Pacificación (Passos, 2018). Por lo tanto, el balance sobre la actuación de las Fuerzas Armadas brasileñas es ambiguo. Si por un lado se ha logrado incorporar una visión más amplia de esa actuación, donde la relación con la comunidad aparece como un bien en sí mismo, la presencia prolongada de militares en el terreno puede significar un desgaste en esa misma relación.

## **Conclusión**

En este capítulo hemos discutido la evolución de la doctrina militar y de la legislación que apoya el empleo de militares brasileños en la seguridad pública. En el contexto de la expansión de las redes de narcotráfico en las grandes ciudades brasileñas como Río de Janeiro y São Paulo, los militares han consolidado gradualmente su participación para la disminución de la inseguridad ciudadana. Dicho proceso se ha basado en experiencias previas en la lucha contra la insurgencia, pero se ha expandido a la luz de nuevas experiencias como las misiones de las Naciones Unidas. Por una parte, la legislación se ha expandido de manera de proveer mayor autonomía durante los operativos y menores controles posteriores, como es el caso del aumento de la jurisdicción de la justicia militar. También en vista de la necesidad de conformación de reglas sobre el uso de la fuerza, de modo de controlar la letalidad de la acción militar. Es cierto que las actuaciones de los militares en las favelas valoran la comunidad y la relación con la misma, buscando mejorar la conexión entre ella y otras agencias del Estado. Sin embargo, dicha relación ocurre en un contexto de significativas restricciones sobre el espacio público en las favelas y, en algunos casos, el aumento de confrontaciones con pandillas urbanas. Por lo tanto, su impacto sobre la vida ordinaria de los ciudadanos debe ser mejor analizado, con el objetivo de disminuir su impacto negativo.

## Referências Bibliográficas

Amaral, M. L. P. (2007). *Educação Militar Pós-1985: os Currículos da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME)*. Universidade Federal de Pernambuco.

Avritzer, L. (2002). *Democracy and the Public Space in Latin America*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

Bigo, D. (2017). International flows, political order and social change: (in)security, by-product of the will of order over change. *Global Crime*, 18(3), 303–321. <https://doi.org/10.1080/17440572.2017.1350428>

Coimbra, C. M. B. (2001). Operação Ríó: o mito das classes perigosas: um estudo sobre a violência urbana, a mídia impressa e os discursos de segurança pública.

Diamint, R. (2015). A New Militarism in Latin America. *Journal of Democracy*, 26(4), 155–168. <https://doi.org/10.1353/jod.2015.0066>

Dias, C. C. N. (2013). PCC: *hegemonia nas prisões e monopólio da violência*. São Paulo: Saraiva.

Flores-Macías, G., & Zarkin, J. (2018). The Militarization of Law Enforcement in *Latin America*. In *Latin American Studies Association, Conference* (pp. 1–41). Barcelona.

Graham, S. (2011). *Cities under siege – the new military urbanism*. London; New York: Verso. <https://doi.org/10.1080/13623699.2012.678756>

Guimarães, P. F. (2015). Assistindo a população , combatendo o comunismo : as Ações Cívico-Sociais no contexto da ditadura militar brasileira. In *XXVIII Simpósio Nacional de História*.

Hoelscher, K., & Norheim-Martinsen, P. M. (2014). Urban violence and the militarisation of security: Brazilian ‘peacekeeping’ in Rio de Janeiro and Port-au-Prince. *Small Wars and Insurgencies*, 25(December), 957–975. <https://doi.org/10.1080/09592318.2014.945636>

Kraska, P. B. (2001). Crime Control as Warfare. In P. B. Kraska

(Ed.), *Militarizing the American criminal justice system : the changing roles of the Armed Forces and the police* (pp. 14–25). Boston, Mass: Northeastern University Press.

Kraska, P. B. (2007). Militarization and Policing--Its Relevance to 21st Century Police. *Policing*, 1(4), 501–513. <https://doi.org/10.1093/police/pam065>

Leeds, E. (1996). Cocaine and Parallel Politics in the Brazilian Urban Periphery: Constraints on Local-Level Democratization. *Latin American Research Review*, 31(3), 47–83.

Loveman, B. (1999). *For la Patria. Politics and the Armed Forces in Latin America*. (SR Books, Ed.). Wilmington, Delaware.

Magaloni, B., Franco Vivanco, E., & Melo, V. (2018). Killing in the Slums: The Problems of Social Order and Police Violence in Río De Janeiro. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3010013>

Misse, M. (1999). Malandros, Marginais e Vagabundos: A Acumula o Social da Violência no Río de Janeiro, 1–413.

Misse, M. (2010). Les organisations criminelles au Brésil : la complexité des march s ill gaux en milieu urbain. *Probl mes d'Amérique Latine*, 76(2), 43. <https://doi.org/10.3917/pal.076.0043>

Misse, M. (2011). Crime organizado e crime comum no Río de Janeiro: diferenças e afinidades. *Revista de Sociologia e Política*, 19(40), 13–25. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782011000300003>

Moreira Alves, M. H. & Evanson, P. (2012). *Vivendo no Fogo Cruzado. Moradores de Favela, Traficantes de Droga e Violência Policial no Río de Janeiro*. São Paulo: UNESP.

Musa, S., Morgan, J. & Keegan, M. (2011). Policing and COIN Operations: Lessons Learned, Strategies and Future Directions.

Passos, A. M. (2018). *The Military Mystique: Democracies and the War on Crime in Brazil and Mexico*. Sciences Po.

Passos, A. M. & Martinez Trujillo, M. T. (2018). *Militarización y*

*Multilateralización del policing: una Mirada a Brasil y México.* Paris.

Resende, J. (1995). *Operação Ríó. Relatos de uma guerra brasileira.* (1a edição). Ríó de Janeiro: Editora Página Aberta.

UNODC. (2015). *World Drug Report 2015. United Nations publication* (Vol. 53). <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>

Zaluar, A. & Barcellos, C. (2013). Mortes Prematuras e Conflito Armado pelo Domínio das Favelas no Ríó de Janeiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 28(81), 17–31. <https://doi.org/10.1590/S0102-69092013000100002>

Zaverucha, J. (1994). *Rumor de sabres: controle civil ou tutela militar?: um estudo comparativo das transições democráticas no Brasil, na Argentina e na Espanha.* São Paulo: Ática.

## **MILITARES INVOLUCRADOS EN LA LUCHA CONTRA LAS DROGAS: LOS CASOS DE BOLIVIA Y VENEZUELA**

---

### **MILITARY INVOLVED IN THE FIGHT AGAINST DRUGS: THE CASES OF BOLIVIA AND VENEZUELA**

*Mariano Bartolomé<sup>1</sup>*

#### **Resumen**

Dentro del heterogéneo panorama que presenta América Latina, en lo concerniente al empleo del instrumento militar para enfrentar la criminalidad organizada, los casos de Venezuela y Bolivia exhiben interesantes singularidades. Ambos son diferentes entre sí, pese a las fuertes afinidades ideológicas que se registran entre La Paz y Caracas, su alineamiento en la Alternativa Bolivariana de las Américas (ALBA) y sus conflictivas relaciones con Estados Unidos. En Bolivia el involucramiento de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico data de inicios de la década del ochenta y desde esos momentos hasta el presente incluyó el accionar conjunto con instituciones policiales, en diferentes formatos, aunque experimentó importantes modificaciones tras la llegada al poder de Evo Morales. Inicialmente los militares se involucraban con cierta frecuencia en la erradicación compulsiva de cultivos ilegales de coca e infraestructura de procesamiento, con explícito respaldo estadounidense; con Morales como Presidente de la República, su participación mutó a la erradicación manual de esas plantaciones ilegales, además de un aumento de la vigilancia y control de las zonas fronterizas.

En el caso de Venezuela, la participación militar en la lucha contra la problemática de las drogas ilegales adquiere notoriedad en vísperas del último cambio de siglo, cuando una nueva Carta Magna transforma a la Guardia Nacional y a las tres Fuerzas

---

<sup>1</sup> Director de la maestría en Relaciones Internacionales de la Universidad del Salvador (USAL). Profesor de la Universidad Nacional de La Plata y de la Universidad Austral, Argentina.

Armadas tradicionales en componentes de una unificada Fuerza Armada Nacional (FAN). La incidencia castrense se robusteció con la sanción de la Ley Orgánica de Seguridad de la Nación, que introduce el concepto de Defensa Integral, y la creciente militarización de la seguridad interior. Paralelamente a este proceso, se incrementaron las denuncias sobre vinculaciones de sectores militares con el tráfico de drogas en su fase transfronteriza, acusaciones que el Poder Ejecutivo local atribuye a una estrategia mediática orquestada desde Estados Unidos para desacreditar al régimen bolivariano.

**Palabras claves:** Fuerza Armada Nacional bolivariana, defensa integral, guardia nacional, erradicación de cultivos, revolución bolivariana.

## Introducción

En América Latina, las Fuerzas Armadas desempeñan múltiples tareas no tradicionales, al mismo tiempo que sus misiones principales siguen asociadas a la Defensa, constituyendo el instrumento armado con que cuenta el Estado para preservar y salvaguardar bienes e intereses nacionales, de determinadas amenazas. A la hora de entender esas diferencias y particularidades, se ha sostenido que la reorientación militar hacia misiones no tradicionales, en especial a cuestiones de seguridad interior, es consecuencia del status de *zona de paz* que hoy tiene la región, donde se registran bajas probabilidades de conflictos armados interestatales. En esta línea de pensamiento, los militares generan un nuevo “nicho” donde reafirman su utilidad y eficacia ante el gobierno y la sociedad en su conjunto, garantizando así asignaciones presupuestarias. Las lecturas más extremas (Machillanda, 2005), que incluso podrían sustentar a la anterior, sugieren que la inclusión de los militares en misiones no convencionales desnuda un estadio embrionario de un proceso evolutivo en materia de políticas de Defensa, y probablemente también de control civil del sector. Desde esta perspectiva, en todos los casos la citada inclusión refleja las incapacidades de la dirigencia política para controlar en términos reales a los uniformados y así neutralizar sus ambiciones de influenciar en la arena política.

Nuestra línea de pensamiento difiere de los planteos anteriores y sostiene, al igual que otros autores (Sansó-Rupert, 2013), que existen innumerables modelos de empleo del instrumento militar en

cuestiones de seguridad, tantos como realidades políticas se verifican en nuestros países, por lo cual no cabe hablar de modelos o patrones únicos. Tal cual hemos hecho en trabajos previos (Bartolomé, 2007; 2009), proponemos comprender los contenidos y límites al accionar de las Fuerzas Armadas en América Latina a partir de la complejidad de factores legales, políticos, históricos, geográficos y culturales que inciden e interactúan en cada caso nacional en particular. Además, el impacto de esos factores puede ser tanto de carácter estructural como coyuntural.

Esa compleja alquimia de factores que incide en el empleo de las Fuerzas Armadas en el área de la seguridad puede constatarse en los casos de Bolivia y Venezuela en lo referente a la lucha contra el narcotráfico, entendiendo a este como un fenómeno complejo que abarca el cultivo, elaboración, tráfico y comercialización de drogas ilegales. Hace mucho tiempo que Bolivia se ha consolidado como el tercer productor mundial de cocaína, tras Colombia y Perú, en tanto el territorio venezolano desempeña un rol clave en el trasiego de la droga colombiana hacia sus mercados de consumo final. Y en ambos casos el Estado ha echado mano al sector castrense para enfrentar ese flagelo, aunque bajo condiciones particulares e intransferibles, que inhiben generalizaciones de tipo inductivo al resto del espacio latinoamericano.

El presente capítulo pretende abordar los referidos casos de Bolivia y Venezuela en materia de lucha contra las drogas. A tal efecto se estructura en cuatro partes, correspondiendo la primera a la presente introducción. Seguidamente se abordará cada uno de los casos, para culminar con unas breves conclusiones.

### ***1. Bolivia: de la corrupción de García Meza a la visión autóctona de Evo Morales***

El involucramiento de las Fuerzas Armadas bolivianas en la lucha contra el narcotráfico data de inicios de la década del ochenta. En esos momentos, el entonces mandatario de facto Luis García Meza ordenó el empleo del instrumento militar en regiones donde se cultivaba coca ilegal y se encontraban puntos de procesamiento de cocaína. Oficialmente, la medida reflejaba la voluntad gubernamental de dar una dura batalla a los productores de drogas ilegales, un flagelo que había comenzado a adquirir gravedad en las postrimerías

del decenio anterior, cuando comenzaron a constituirse en el país grupos organizados que procesaban cocaína y la sacaban al exterior, en el marco de acuerdos con el traficante colombiano Pablo Escobar Gaviria, con destino a los Estados Unidos.

Sin embargo, tras el involucramiento militar se encontraba la intención del régimen de consolidar su posición en esa actividad ilegal, apresando a sus competidores (Gamarra, 1997). Es que el gobierno de García Meza se encontraba fuertemente vinculado con la cuestión de las drogas: su llegada al poder había sido financiada parcialmente por el traficante Roberto Suárez Gómez, conocido como “El Rey de la Cocaína”, a la sazón primo de Luis Arce Gómez, ministro del Interior durante la gestión de García Meza, quien protegía y coordinaba operaciones de tráfico junto a otros funcionarios públicos de menor jerarquía.

Tras el retorno a la democracia en 1982 comenzó a delinearse un modelo de vinculación entre las Fuerzas Armadas y el narcotráfico que, con bemoles, estuvo vigente hasta la crisis diplomática acontecida en 2008 durante la presidencia de Evo Morales (*vide infra*). En ese modelo, la conducción de las instituciones siempre buscó participar —más allá del grado de protagonismo— en la lucha contra ese flagelo para así acceder a apetecibles recursos financieros y materiales de Estados Unidos, en un contexto de total "narcotización" de la agenda bilateral. (Gamarra, 1997).

En este punto resulta imprescindible remarcar que la superpotencia ya consideraba a las drogas como una cuestión de Seguridad Nacional desde los años setenta, con declaraciones efectuadas en ese sentido por el presidente Nixon en 1971, que se tradujeron dos años más tarde en la constitución de la Agencia de Lucha contra las Drogas (DEA). Con la culminación de la guerra de Vietnam, la heroína fue sustituida por la cocaína en la preferencia de los consumidores locales, que crecieron aceleradamente, logrando que Estados Unidos ingresara a los años ochenta con la mayor tasa de adictos de su historia. En 1986, con la sanción de la Ley de Abuso de Drogas (*Anti Drug Abuse Act*) ya comienza a repararse en la disminución de la oferta de los estupefacientes a través de la eliminación de cultivos, reducción de la producción e interdicción al tráfico, contemplándose a tal efecto el fortalecimiento de las fuerzas militares y policiales de América Latina. Poco después, la Estrategia

de Seguridad Nacional de 1988 oficializó la lucha contra los narcóticos procedentes del exterior, considerándola un Conflicto de Baja Intensidad (CBI) y contemplando consecuentemente el empleo del instrumento militar en su combate, fronteras afuera (Bartolomé, 2017)<sup>2</sup>. En la última década del siglo pasado esta conducta de asistencia militar se mantuvo sin cambios, ahora encuadrada en la Iniciativa Andina del presidente Bush (Isacson, 2005).

Existen lecturas complementarias que ayudan a una comprensión más acabada del proceso de involucramiento de las Fuerzas Armadas bolivianas en la lucha contra las drogas ilegales, más allá de la influencia de Washington. Esos enfoques indican que, una vez reinstaurada la democracia, la dirigencia política autóctona se mostró incapaz de llevar adelante un proceso de modernización militar que definiera con claridad las misiones y funciones del sector; esa imposibilidad, basada en cuestiones políticas, se sumó a la alteración de prioridades en la agenda política doméstica que generó el agravamiento de la crisis económica y social. El resultado de este estado de cosas fue —más allá de los formalismos— un bajo nivel de control civil sobre las instituciones militares, que redundó en un importante grado de autonomía de los uniformados para decidir sobre sus actividades, estructura, tamaño y equipamiento.

Hernán Siles Suazo, el primer presidente elegido por el voto ciudadano, marginó parcialmente a las instituciones castrenses de la lucha contra las drogas a través del fortalecimiento de la Policía Nacional; en ese novedoso enfoque las Fuerzas Armadas solamente se involucrarían en caso de haberse comprobado de manera fehaciente la insuficiencia policial. Con ese objetivo se crearon las Unidades Móviles de Patrullaje Rural (UMOPAR), integradas por recursos humanos especialmente seleccionados y dotadas de un equipamiento superior al del resto de la fuerza; accesoriamente, en su seno se creó un grupo de élite denominado 'Leopardos'. Además, las unidades comenzaron a recibir asistencia estadounidense, en forma de equipos e instrucción.

---

<sup>2</sup> Como detallamos en un trabajo relativamente reciente (Bartolomé, 2016), el concepto Conflicto de Baja Intensidad data de las postrimerías de los años setenta, y ya en 1981 fue incluido por el Ejército de Estados Unidos en su Manual FM 100-20 y casi inmediatamente confirmado en el Manual FM 100-5 (Operaciones). En concreto, refería a *"conflictos larvados en países en vías de desarrollo, que afectan los intereses estadounidenses y que podrían llegar a involucrar en forma limitada sus Fuerzas Armadas"*. En la esfera académica, en tanto, se lo definió como *"un combate de baja tecnología involucrando categorías ambiguas de insurgencia y contrainsurgencia, que está acompañado por grados variables de desintegración estatal"*.

Sin embargo, ese planteo cambió drásticamente en agosto de 1984 cuando las Fuerzas Armadas volvieron a involucrarse en el tema y quinientos efectivos del Ejército fueron desplegados en una zona de producción excedentaria de coca ubicada en la región del Chapare, departamento de Cochabamba, que ya gozaba de particular relevancia en esta materia. La meta perseguida era destruir laboratorios de producción de cocaína y arrestar narcotraficantes (Salazar Ortuño, 2003). Es por demás interesante consignar que la explicación a ese cambio de conducta presidencial radica en cuestiones de política interna, pues el mes anterior tuvo lugar un intento de golpe de Estado del cual tomaron parte jefes medios de UMOPAR y que fracasó debido a la adopción de una posición institucionalista por parte del grueso del Ejército, que así gozó de una renovada confianza por parte del titular del Ejecutivo. (Gamarra, 1997).

El sucesor de Siles Suazo en la Presidencia de la República, Víctor Paz Estenssoro, consolidó la participación castrense en materia de lucha contra el narcotráfico y abrió la puerta a una participación directa de Estados Unidos en la cuestión. Consecuentemente, declaró zona militar a toda el área del Chapare, colocándola bajo el control de las Fuerzas Armadas. El momento crítico de esa participación se registró en 1986 con la ejecución de la *Operación Blast Furnace* de lucha contra las drogas, que se prolongó durante cinco meses y contó con la participación de aproximadamente 150 militares estadounidenses, operando en forma combinada con tropas locales. Geográficamente, en tanto, tuvo lugar en los departamentos de Beni, Pando y Santa Cruz. El aporte del Pentágono a la operación, encuadrada como *Task Force Janus*, incluía seis helicópteros *Black Hawk* que llegaron desde Panamá (Stippel y Serrano, 2018). Según consigna Ledebur (2005), esa operación combinada fue iniciativa del propio Paz Estenssoro, quien temía un sustancial recorte de la ayuda financiera al país, justificado en los magros resultados obtenidos hasta ese momento en materia de erradicación de la coca en su territorio.

Con posterioridad a *Blast Furnace* y tras la firma de notas adicionales entre La Paz y Washington, las instituciones militares locales crearon elementos especiales para participar en la lucha contra el narcotráfico, de los que carecían hasta ese momento; así se constituyeron las unidades Diablos Rojos (Fuerza Aérea), Diablos Azules (Armada) y Diablos Verdes (Ejército), las dos primeras en 1987

y la restante en 1993 (Gamarra, 1997)<sup>3</sup>. También en julio de 1987, mediante el Decreto Supremo N° 21666, el mandatario creó la Fuerza Especial de Lucha contra el Narcotráfico (FELCN), unidad que era nominalmente policial pese a que su principal componente —la Fuerza de Tarea— estaba integrada por efectivos militares de sus unidades de élite. En esa época se incrementó la colaboración con la DEA estadounidense, organismo que desde dos años antes cooperaba en operaciones de interdicción al tráfico de estupefacientes. Ese apoyo a la interdicción se hacía efectivo con tareas realizadas por varias unidades, como los helicópteros *Huey* para sobrevuelos y rastrellajes de territorios ocupados por el narcotráfico. (GERIUP, 2008).

Sobre el final de su mandato, concretamente en 1988, Paz Estenssoro impulsó la sanción de la Ley 1008 del Régimen de la Coca y Sustancias Controladas. Su texto admitía el consumo de coca, sobre todo mediante la práctica del *acullicu*<sup>4</sup>, así como su uso medicinal y ritual. En cuanto al cultivo de esa planta, la ley discriminaba tres tipos de zonas de producción: las tradicionales y orientadas a la satisfacción del mercado legal, establecidas en 12 mil has; las de producción excedentaria en transición, donde su cultivo puede haber sido resultado de la colonización, pero con el tiempo se vinculó con una demanda para usos ilícitos, siendo necesaria una erradicación paulatina y progresiva; y, finalmente, las de producción ilícita, que abarcan el resto del territorio nacional, donde el cultivo de coca está prohibido.

Apartir de ese momento parece definirse un modelo en el cual el foco de la lucha contra las drogas se situó en la erradicación de los cultivos de coca excedentarios e ilícitos, y en el combate a organizaciones criminales. La responsabilidad primaria en este campo recayó en la policía, a través de sus unidades ad hoc UMOPAR y FELCN, en este segundo caso articulando el respaldo de las Fuerzas Armadas a través de sus unidades Diablos, participando de manera directa en situaciones puntuales y específicas. Las organizaciones militares, a su turno, recibían apoyo de Estados Unidos en su capacitación

---

<sup>3</sup> Cabe destacar que en 2003 se agregaría a estas unidades los Diablos Negros en el marco de la Fuerza Aérea, a partir de la necesidad del Estado de tener una unidad de transporte de apoyo a la lucha antidrogas.

<sup>4</sup> El "acullicu" (la bola de coca que se mastica) ayuda a combatir el hambre, el sueño y el cansancio, además de tener propiedades medicinales, porque neutraliza el dolor de cabeza y de estómago y es un efectivo antiinflamatorio. Unos efectos que fueron aprovechados en su día por los conquistadores españoles para la explotación de los indígenas en las minas de plata del país.

en operaciones antidrogas, encuadrándolas doctrinariamente en el marco de los ya mencionados CBI.

Ese respaldo estadounidense se encuadraría en un importante documento bilateral, el Convenio para la Prevención Integral del Uso Ilícito de Drogas, suscrito en mayo de 1990. El Anexo III del acuerdo indica textualmente que las partes *“convienen en instituir el programa especial para la transferencia de artículos y servicios de defensa con el fin de incrementar la capacidad de las Fuerzas Armadas de Bolivia para participar en las acciones antinarcóticos”* (República de Bolivia, 1990). Así, por ejemplo, durante 1991 aproximadamente un centenar de instructores militares norteamericanos entrenaron en esas lides a cerca de un millar de efectivos de los batallones Manchego y Jordán, ambos del Ejército (Salazar Ontuño, 2003).

Una ligera modificación de la mencionada pauta de participación militar en la lucha contra las drogas como respaldo del accionar policial se registró durante el segundo gobierno de Hugo Banzer, que se desarrolló entre los años 1997 y 2001, cuando debió renunciar por problemas de salud. Este mandatario se mostró proclive a la intervención de las Fuerzas Armadas en tareas vinculadas con la seguridad pública, como se constató en 2000 con la implementación del Plan Ciudadela de apoyo militar a la Policía Nacional en tareas de prevención de la delincuencia. La medida implicó el despliegue de más de un millar de efectivos de la Policía Militar en las grandes urbes Santa Cruz, Cochabamba y La Paz, así como en varias localidades medianas, entre ellas Yacuiba, Villazón, El Alto y Puerto Suárez. En aquellos momentos, el comandante en jefe de las Fuerzas Armadas, almirante Jorge Zabala Ossio, consideró que gracias a la intervención de policías militares en algunas de las ciudades capitales y fronterizas del país, el índice delictivo bajó entre 30% y 50%. (Mollericona, Tinini y Paredes, 2007)

Con ese contexto de proclividad presidencial, en 1998 se implementó el Plan Dignidad, de duración quinquenal, concebido como la última fase de los continuos esfuerzos gubernamentales ejecutados desde 1988 y compuesto por cuatro pilares: prevención, desarrollo alternativo, interdicción y erradicación de plantaciones de coca excedentarias, que por ese entonces alcanzaban las 49 mil has. Su implementación y monitoreo corrió por cuenta del Consejo Nacional de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas (CONALTID)

creado en 1987, al cual se le encomendó la coordinación de tareas entre diferentes carteras ministeriales, bajo la dirección de la Presidencia de la República (República de Bolivia, 1999). En términos presupuestarios, habría contado con fondos cercanos a los US\$ 900 millones. (Stippel y Serrano, 2018)

Un efecto del Plan Dignidad consistió en el incremento cuantitativo y la profundización cualitativa de la participación militar en operaciones de lucha contra el narcotráfico. Así, se constituyó una Fuerza de Tarea Conjunta (FTC) que operaría en el Chapare integrada por las tres Fuerzas Armadas, la policía a través de la UMOPAR e incluso contratistas civiles nucleados en una denominada Fuerza de Tarea Expedicionaria (FTE). Esa FTC contaba con asistencia y asesoramiento estadounidense (Salazar Ontuño, 2003; Tellería, Escobar, 2004; 2008). La prevalencia militar sobre la policial en la conformación de la FTC era clara, existiendo versiones que aluden a la participación de unos 500 policías y 1500 militares (apreciación de María Teresa Pinto, en Stippel y Serrano, 2018).

Según detalla Salazar Ontuño (2003), la FTC comenzó a organizarse bajo la denominación Plan Cero en abril de 1998, al mando del comandante de la Séptima División del Ejército, oficializándose con su nombre definitivo el 20 de noviembre de ese año mediante la Directiva N° 32/98 del Comando en Jefe de las Fuerzas Armadas. Su función consistía en *“crear y adaptar operaciones tácticas para erradicación y demandar requerimientos de apoyo logístico, todas sujetas a un comando de mando”*. Involucró una masa de efectivos que fluctuó entre 2500 y 3000 efectivos, que recibieron una bonificación salarial especial como tropas de frontera. Para su funcionamiento se construyó un cuartel capaz de albergar más de 2000 efectivos y a través del Centro de Operaciones Tácticas del Ejército (COTE) contó con acceso a sistemas de información digital y satelital, de origen estadounidense.

Por su parte, quien se desempeñaba en esos momentos como Viceministro de Defensa (Vargas, 2001) detalló algunas de las tareas que desempeñaron las Fuerzas Armadas dentro del Plan Dignidad. Así, el Ejército participó en las tareas de interdicción proporcionando apoyo logístico a la FELCN; la Armada aportó grupos de combate especiales (Infantería de Marina), contribuyendo en la ejecución de las operaciones en las cuencas hidrográficas; finalmente, la Aeronáutica

proporcionó apoyo aéreo en las operaciones de interdicción y en las operaciones de transporte de personal.

En el lapso comprendido por las postrimerías del siglo pasado y los primeros años del presente, la militarización de la lucha contra el narcotráfico generó efectos colaterales negativos. La erradicación de cocales, elemento esencial del Plan Dignidad, alcanzó cerca de 40 mil has de coca ilícita, eliminando la potencial producción de 250 toneladas de cocaína, aunque generó acciones de resistencia por parte de los cocaleros que fueron sofocadas mediante el empleo de fuerzas policiales y militares, con un alto nivel de violencia. Estos enfrentamientos periódicos contribuyeron a la instalación de un clima de inestabilidad y volatilidad social que influyó en el triunfo del Movimiento al Socialismo (MAS) en los comicios presidenciales del 2005, llevando como candidato a Evo Morales, dirigente cocalero del Chapare, quien obtuvo el 53 % de los votos y meses después asumió la Presidencia de la República (Tellería, 2008). Otro indeseado efecto negativo fue el rechazo de importantes sectores de la clase media y urbana boliviana frente a lo que se percibía como intromisión extranjera en los asuntos internos del país, simbolizada en las declaraciones efectuadas por el embajador estadounidense Manuel Rocha poco antes de los comicios presidenciales del 2002. Dijo en esos momentos el diplomático que *“el electorado boliviano debe considerar las consecuencias de escoger líderes de alguna manera ligados al narcotráfico y el terrorismo”*. (Stippel y Serrano, 2018: 281).

Tras su llegada al Palacio Quemado<sup>5</sup>, Evo Morales impulsó tanto local como internacionalmente la reivindicación de la hoja de coca y su diferenciación de la cocaína, sosteniendo que le correspondía el rótulo de estupefaciente únicamente a la segunda sustancia, tal como se establecía en el art. 8° de la Ley 1008 vigente. Con ese objetivo, bregó infructuosamente por una modificación del artículo 49° de la Convención Única de Estupefacientes de la Organización de Naciones Unidas (ONU), rubricada en 1961, que incluye a la coca en el listado internacional de sustancias controladas. El nítido cambio de paradigma de la nueva política contra las drogas ilegales se plasmó en la Estrategia de Lucha contra el Narcotráfico y Revalorización de la Hoja de Coca 2007-2010, publicada por el CONALTID en 2007. En

---

<sup>5</sup> El Palacio de Gobierno, llamado popularmente así tras sufrir un incendio en 1875.

ese documento, el Consejo sostiene la necesidad de dejar de lado las políticas “impuestas desde afuera” en la materia, aplicadas hasta ese momento. (CONALTID, 2007: 29).

La consecuencia directa del cambio de orientación gubernamental, en lo que a cultivos de coca se refiere, fue una virtual suspensión de la participación castrense en tareas de eliminación coercitiva de cacaos excedentarios. Todo esto en el marco de una nueva relación entre el Presidente de la República y sus Fuerzas Armadas. Ese flamante vínculo, señala un especialista de esa nacionalidad (Rocabado Sánchez, 2018), configuró a las instituciones militares como actores claves dentro del sistema social y político boliviano, con presencia en todo el territorio nacional, conformando una suerte de “trilogía” de poder junto al Estado y el sector de los movimientos sociales y sindicatos. En esa línea, las FF. AA. pasaron a ser un influyente actor en el sistema político e institucional local, con una relación directa con el titular del Poder Ejecutivo, respaldando su acción de gobierno y garantizando cierto grado de estabilidad.

También incidió en la redefinición de las actividades castrenses respecto al narcotráfico el enfriamiento del vínculo con los Estados Unidos y la adopción de nuevos alineamientos internacionales, cuyo hecho más simbólico fue el ingreso en mayo de 2006 a la Alternativa Bolivariana de las Américas (ALBA) liderada por Venezuela e integrada también por Cuba. El citado enfriamiento alcanzó su punto álgido en septiembre del 2008, cuando Evo Morales expulsó al embajador estadounidense en La Paz, Philip Goldberg, por supuesta injerencia en asuntos internos. Dos meses más tarde, se suspendieron indefinidamente las operaciones de la DEA en el país tras acusarla de haber tenido en los últimos meses una participación activa y “de conspiración” contra el gobierno, junto a grupos opositores, en actividades fuera de su competencia en la lucha contra el narcotráfico. (GERIUP, 2008).

Yendo incluso más lejos, luego de esos episodios, Evo Morales acusó al gobierno de Washington a fomentar el tráfico ilegal de drogas en el país a modo de excusa para intervenir en su política doméstica, instando a las instituciones militares a no ser objeto de manipulación de esos intereses extranjeros. Textualmente, *“Las Fuerzas Armadas deben preparar una estrategia de lucha contra el narcotráfico para velar por la soberanía nacional contra intereses*

*extranjeros, principalmente de Estados Unidos (...) lo que preocupa porque muestra que ese país, lejos de contribuir a luchar y sancionar a este delito, al parecer busca fomentarlo y protegerlo".* (Cabrera Lemuz, 2010).

A cambio de la suspensión de su participación en tareas de eliminación coercitiva de cocales excedentarios, las Fuerzas Armadas comenzaron a ser utilizadas en la erradicación manual (con machetes y piquetas) de esos cultivos ilegales, sobre todo en áreas protegidas, a través de una nueva Fuerza de Tarea Conjunta (FTC) constituida a tal efecto, enteramente diferente a la que se conformó en épocas del Plan Dignidad. La fuerza, de la cual forma parte también la Policía Nacional, se estructura en brigadas de erradicación y grupos de tareas, respondiendo a directrices de la Dirección General de Desarrollo Integral de las Regiones Productoras de Coca (DIGPROCOCA), dependiente del Viceministerio de Coca, del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras. Su financiamiento no procede del presupuesto de las Fuerzas Armadas, sino de la Unidad Ejecutora de Lucha Integral contra el Narcotráfico (UELICN), dependiente de la cartera de Gobierno, creada con la misión de administrar y dotar recursos logísticos, técnicos y operativos a los organismos nacionales involucrados en esas tareas.

Por otro lado, la nueva Constitución Política del Estado (CPE) sancionada en el 2009 le asigna a las Fuerzas Armadas un rol central en Defensa y Seguridad, incluyendo la vigilancia y control de las zonas fronterizas. En función de esa responsabilidad, las instituciones militares se estructuraron en siete áreas geoestratégicas, cada una con un comando unificado, teniendo entre sus misiones el combate a los tráficos ilícitos. Entre tales tráficos ilegales transfronterizos se incluye, claro está, el de narcóticos. A agosto de 2018, en las áreas de frontera, el Ejército contaba con 66 puestos y la Armada con otros 22. (Espinoza, 2018).

El control fronterizo no se limita al dominio terrestre, extendiéndose al aéreo. En ese sentido, la Ley N° 521 de Seguridad y Defensa del Espacio Aéreo, promulgada en abril de 2014, establece y regula medidas, acciones y procedimientos para vigilar y controlar el espacio aéreo nacional (República de Bolivia, 2014). Consecuentemente, el gobierno inició el proceso de adquisición e instalación de un Sistema Integrado de Defensa Aérea y Control del Tránsito Aéreo (SIDACTA)

compuesto por trece radares, once de ellos fijos y los restantes reubicables, provistos por la empresa francesa *Thales*. El SIDACTA se compone a su vez del Sistema de Defensa Aérea Nacional (SISDAN) operado por la Fuerza Aérea y el Sistema de Vigilancia y Control del Espacio Aéreo (SIVICEA) bajo control de la autoridad aeronáutica civil.

La Ley N° 521 contempla la interceptación y eventual derribo de aeronaves involucradas en actividades ilícitas o que violen las normas internacionales y afecten la seguridad del Estado. De acuerdo a información proporcionada por la cartera de Defensa al momento de la sanción de ese instrumento jurídico, para desarrollar esas tareas la Fuerza Aérea disponía de aviones *Pilatus P-7*, *Mark T-33* (que serían desactivados tres años más tarde) y *Karakorum K-8* de fabricación china (Diario La Nación, 22 de abril de 2014). Otras fuentes agregan a ese lote aviones *Diamond DA42 Twin Star* de fabricación austríaca.

Por su parte, la Ley N° 913 de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Sustancias Controladas, sancionada en marzo de 2017, confirma la responsabilidad primaria de la FELCN en el combate contra ese ilícito transnacional (República de Bolivia, 2017). Tal cual ocurriera desde su creación en épocas de Paz Estenssoro, treinta años antes, la institución cuenta en esas tareas con la asistencia de las Fuerzas Armadas, a través del Comando Nacional de UMOPAR<sup>6</sup>. A semejanza de lo que acontece con la FTC, la financiación de las actividades de la FELCN corre por cuenta de la UELICN.

## **2. Venezuela: Revolución Bolivariana, nueva doctrina militar y acusaciones de corrupción**

Un estudio sobre la participación de las Fuerzas Armadas de Venezuela en el combate a las drogas ilegales demanda, en forma previa, la realización de una serie de aclaraciones relativas a las características únicas que en materia militar exhibe esa nación caribeña en la actualidad, que la diferencian de sus homólogos del resto de América Latina. Esas características son básicamente de dos tipos: por un lado, de naturaleza orgánico-funcional; por otra parte,

---

<sup>6</sup> La estructura orgánica de la FELCN muestra que del Comando Nacional de UMOPAR dependen seis comandos regionales (Yungas, Oriente, Chapare, Beni, Pando y Sur), además de las cuatro unidades militares Diablos (Rojos, Azules, Verdes y Negros), afectadas a tareas de apoyo.

de corte político y por lo tanto ajenas a su estricto campo de acción profesional. Una de esas singularidades, quizás la más notoria, debe ser anticipada en este párrafo preliminar, aunque será abordada con mayor detalle en pasajes ulteriores: existen acusaciones según las cuales elementos corruptos de las cúpulas del sector castrense venezolano se encuentran profundamente involucrados en el tráfico de drogas. En todos los casos, las acusaciones han sido desmentidas por el gobierno del país, quien las asoció con una campaña de desprestigio y estigmatización instrumentada por el Poder Ejecutivo estadounidense y otros enemigos de la Revolución Bolivariana.

En cuanto a lo primero, debe señalarse que históricamente Venezuela ha integrado, junto con Argentina y Chile, el reducido número de países latinoamericanos donde el Estado estableció entidades armadas de alcance nacional por encima de los organismos policiales, sin constituir por ello instituciones militares propiamente dichas; la referencia aquí es a la Guardia Nacional (GN), frente a la Gendarmería Nacional argentina y los Carabineros chilenos. El dato es particularmente relevante pues hasta los primeros años del corriente siglo el combate a la criminalidad organizada en general, y en particular al tráfico de drogas ilegales, recaía únicamente en el Cuerpo de Investigaciones Científicas Penales y Criminalísticas (CICPC) y la GN, en este último caso a través de la Dirección de los Servicios contra el Tráfico Ilícito de Drogas.

Sin embargo, como consigna Gómez Sucre (1997), ya en esos momentos existían lecturas según las cuales el área de la Defensa debía tener injerencia en la problemática de las drogas. El planteo se justificaba en la revalorización de la cuestión del narcotráfico en el escenario internacional post Guerra Fría, no solamente a nivel global sino también en el plano hemisférico, donde se constituía en la cuestión medular de las relaciones entre varios de sus Estados. En esta línea, se indicaba que en Venezuela la lucha contra el narcotráfico constituía una “cuestión de Estado” debido a la gravedad que había adquirido en su territorio el tráfico de estupefacientes procedentes de Colombia, su consumo y la legalización de activos procedentes de esos ilícitos. La jerarquía de “cuestión de Estado” justificaba el empleo del instrumento militar, que podría paliar la debilidad que suponía contar con extensas y despobladas zonas fronterizas, deficientemente controladas. Precisamente ese déficit había permitido a las organizaciones criminales afectar la integridad

territorial, interés vital del Estado cuya defensa era misión de las Fuerzas Armadas por mandato constitucional.

Al contrario de lo registrado en los casos mencionados de Argentina y Chile, con el paso del tiempo la GN se constituyó formalmente en una Fuerza Armada, transición que se hizo efectiva en 1999, a partir de la sanción de la Constitución Bolivariana. Además, la nueva Carta Magna transformó a la Guardia, la Fuerza Aérea, la Armada y el Ejército en componentes de una unificada Fuerza Armada Nacional (FAN). Técnicamente, a partir de ese hecho, que tampoco registra parangón en el espacio latinoamericano, es correcto postular que en Venezuela se emplean las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico.

Corroborando lo antedicho, textualmente (República Bolivariana de Venezuela, 1999) la Constitución indica en su artículo 328 que la FAN es una institución profesional que tiene como objetivo *“garantizar la independencia y soberanía de la Nación y asegurar la integridad del espacio geográfico, mediante la defensa militar, la cooperación en el mantenimiento del orden interno y la participación activa en el desarrollo nacional”*. El artículo 329, por su parte, aclara que *“el Ejército, la Armada y la Aviación tienen como responsabilidad esencial la planificación, ejecución y control de las operaciones militares requeridas para asegurar la defensa de la Nación”*. En cambio, para la GN fija como responsabilidad básica *“la conducción de las operaciones exigidas para el mantenimiento del orden interno del país”*.

Aunque luego de la sanción de la Constitución Bolivariana, la GN continuó afectada de manera directa a la lucha contra el narcotráfico, los otros componentes de la FAN comenzaron a incursionar en ese terreno. Según explica Jacome (2011), ese avance fue apenas una manifestación de un fenómeno más amplio, consistente en una creciente militarización de la sociedad que no reflejaba una alianza entre civiles y militares, sino el predominio de los segundos sobre los primeros, a quienes desplazaban de la conducción de diferentes áreas estatales. Esta visión es coincidente con la de Alda Mejías (2008), quien indica que la militarización de la seguridad interior favoreció la consolidación de espacios de autonomía e influencia militar en el sistema político local. Se ha alegado que el binomio conformado por las instituciones militares y el oficialista Partido Socialista Unido

de Venezuela (PSUV) constituye el elemento clave de un proyecto cívico-militar, donde ambos actores permean al Estado, al tiempo que son simbióticos entre sí. (Ramos Pismataro, 2018)

La incursión militar en la lucha contra el narcotráfico se robusteció a fines del 2002 con la sanción de la Ley Orgánica de Seguridad de la Nación (LOSN), donde ese concepto era entendido como:

*la condición, estado o situación que garantiza el goce y ejercicio de los derechos y garantías en los ámbitos económico, social, político, cultural, geográfico, ambiental y militar de los principios y valores constitucionales por la población, las instituciones y cada una de las personas que conforman el Estado y la sociedad, con proyección generacional, dentro de un sistema democrático, participativo y protagónico, libre de amenazas a su sobrevivencia, su soberanía y a la integridad de su territorio y demás espacios geográficos. (República Bolivariana de Venezuela, 2002:3).*

Adicionalmente, la LOSN sentó las bases para una nueva doctrina militar que, en los términos de uno de los principales referentes teóricos del régimen bolivariano, se elaboraba en un contexto signado por una seria posibilidad de agresión bélica de Estados Unidos a Venezuela, constituyendo el catalizador de la respuesta revolucionaria ante tales pretensiones. La nueva doctrina, que ese autor la concibió “*como respuesta a la amenaza militar estadounidense*” (Dieterich, 2004), se estructuró en torno al novedoso concepto de Defensa Integral de la Nación, definido en el art. 3 de la ley de la siguiente forma:

*El conjunto de sistemas, métodos, medidas y acciones de defensa, cualesquiera sean su naturaleza e intensidad, formulado por el Estado, coordinadas y ejecutadas activamente con el objeto de salvaguardar la independencia, la libertad, la democracia, la soberanía, la integridad territorial y el desarrollo integral de la Nación. (República Bolivariana de Venezuela, 2002:3).*

La participación castrense en el campo de la lucha contra las drogas ilegales, establecida por mandato constitucional y reafirmada en la LOSN en el marco de la Defensa Integral de la Nación, fue corroborada tres años después a través de dos leyes, la Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional (LOFAN) y la Ley Orgánica contra el Tráfico Ilícito y el Consumo de Sustancias Estupefacientes. La

primera de ellas, que reafirmó la injerencia castrense en tareas de mantenimiento del orden interno, ya había sido anticipada en el Nuevo Mapa Estratégico de Chávez, donde el líder bolivariano plasmó su visión sobre diferentes cuestiones e identificó metas para la gestión de gobierno. Precisamente, el noveno objetivo de ese documento estableció la necesidad de profundizar y acelerar la conformación de una nueva estrategia militar nacional para “borrar todo vestigio de doctrina imperialista” y recurrir a pensadores militares autóctonos como Bolívar, Miranda, Guaicaipuro, Sucre, Zamora y Páez, entre otros. (Chávez, 2004).

En sus artículos 60 al 63, la LOFAN planteó la constitución de un Comando Estratégico Operacional de la Fuerza Armada Nacional (CEOFAN), como máximo órgano de programación, planificación, dirección, ejecución y control estratégico operacional conjunto de la institución militar. Desde esos momentos y hasta el presente dicho Comando, más allá de su cambio de nombre (*vide infra*), tiene a su cargo el empleo del instrumento militar en la lucha contra el narcotráfico.

Por otra parte, la Ley Orgánica contra el Tráfico Ilícito y el Consumo de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas hizo extensiva la lucha contra este flagelo a todos los componentes de la FAN, incluso en materia de investigación penal. En este sentido, su art.121° establece que:

*“Es responsabilidad de la Fuerza Armada Nacional, en sus cuatro componentes, el resguardo aduanero y sanitario de las sustancias estupefacientes y psicotrópicas que regula esta Ley y otras sustancias que produzcan dependencia física y psíquica”.*

A partir de 2007 se confirma lo anticipado en párrafos anteriores, respecto a la existencia de características particulares del sector castrense venezolano, de tipo político y origen ajeno al campo profesional, con impacto en materia de lucha contra el narcotráfico. En concreto, la referencia apunta a la politización de la institucionalidad militar, primero con el cambio de su lema y luego con la sanción un año más tarde de una nueva Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (LOFANB), por parte de Chávez en el marco de prerrogativas especiales concedidas por el Poder Legislativo. El nuevo lema fue *Patria, Socialismo o Muerte, Venceremos*, coincidente

con el promocionado “Socialismo del Siglo XXI” que pregonaba ese mandatario. Por su parte, la referencia “bolivariana” agregada al nombre de la FAN (y a cada uno de sus cuatro componentes) implicó la defensa de un proyecto político específico y ya.

La sanción de la LOFANB fue cronológicamente cercana a la creación de una Policía Nacional Bolivariana (PNB) concebida por Chávez como una solución a la falta de coordinación que se verificaba entre los diferentes organismos policiales existentes en el país, incapacidad que afectaba severamente la eficacia de las políticas públicas instrumentadas para mejorar la deficiente situación que se observaba en el campo de la seguridad interna. Este nuevo organismo extendió su jurisdicción a todo el territorio nacional y se le asignó injerencia en el manejo de las aduanas, tránsito y custodia diplomática. Ramos Pismataro (2018) recuerda que desde un primer momento la titularidad de la PNB no recayó en un funcionario civil, como hubiera sido esperable, sino en un jefe militar de la GNB. De esta manera, se militarizó la administración de la seguridad ciudadana, amén de violarse el art. 332 de la Constitución Bolivariana de 1999 que de manera taxativa establece que los órganos de seguridad ciudadana son de carácter civil.

Una modificación a la LOFANB ocurrida en 2011 ratificó la politización militar al señalar que uno de sus objetivos era lograr la mayor eficacia política y calidad revolucionaria en la construcción del socialismo (Jacome, 2011). El deceso de Chávez dos años más tarde y la llegada de Nicolás Maduro a la titularidad del Poder Ejecutivo se tradujo en una politización todavía mayor de la FANB, la desaparición de los mecanismos de control civil, su desinstitucionalización y desprofesionalización, configurando un modelo que ha merecido las denominaciones de “socialismo militar” o “Estado Cuartel”. (Jácome, 2018)

¿Cuál es el vínculo entre politización del sector castrense y narcotráfico? Una respuesta válida a esta posición es la que proponen Antillano y Ávila (2015), quienes entienden que un decidido involucramiento en la lucha contra ese flagelo le reportaba al sector mayor poder político, amén de justificar su abultado presupuesto. Otra explicación, que no excluye necesariamente a la anterior, sugiere que en un contexto caracterizado por la vigencia de una hipótesis de invasión armada externa, precedida por acciones de

desestabilización del frente doméstico, las actividades criminales podrían ser funcionales a esas prácticas no convencionales, siendo entonces de incumbencia de la Defensa. (Serbin Pont, 2018).

Ya en épocas de plena vigencia de la LOFANB y dejando momentáneamente de lado a la GNB, la participación de sus otros componentes en diferentes aspectos de la lucha contra las drogas se incrementó. En un listado no exhaustivo de esas tareas, los mencionados Antillano y Ávila incluyen, además del control de fronteras, la erradicación de cultivos; destrucción de laboratorios y pistas de aterrizaje clandestinas; control de puertos y aeropuertos; allanamientos de inmuebles; detenciones de personas y decomisos de cargamentos; abordaje a embarcaciones; intrusiones en establecimientos penitenciarios; enfrentamientos con traficantes, e incluso investigaciones penales y control de blanqueo de capitales. Por otro lado, estos académicos de la Universidad Central de Venezuela indican que era el Ejército, específicamente, quien en mayor medida se involucraba en la lucha contra las drogas, al punto de considerar al tema una suerte de coto exclusivo.

En el precedente listado de actividades desempeñadas por el sector castrense en materia de lucha contra las drogas debe incluirse la preservación del espacio aéreo y la denegación de su uso por parte de organizaciones criminales dedicadas al tráfico de esas sustancias. Específicamente en este punto, en 2012 se sancionó la Ley de Control para la Defensa Integral del Espacio Aéreo. Su articulado establece que toda aeronave en vuelo que no cumpla las disposiciones sobre la circulación dentro del espacio aéreo venezolano puede ser objeto de medidas de interceptación, persuasión o inutilización. En concreto, el caso de las drogas encuadraría en una de las causales de aplicación de esas medidas, como es “cuando se presuma que el vuelo atenta contra la soberanía nacional o su utilidad tenga conexión con actividades ilegales” (República Bolivariana de Venezuela, 2012:3). En el primer trienio de vigencia de esta ley, de acuerdo a guarismos del CEOFANB se evitó el transporte de un promedio de 180 toneladas de droga a través del espacio aéreo del país, con cerca de noventa aeronaves inmovilizadas, inutilizadas, destruidas, capturadas o siniestradas por la acción militar. (Diario Las Américas, 24 de mayo de 2015)

En los últimos tiempos, entre las acciones de gobierno más relevantes en las cuales las FANB fueron afectadas a la lucha contra el narcotráfico se incluyen las diferentes ediciones del Plan Patria Segura de seguridad pública y combate a la criminalidad. La primera versión se implementó en mayo de 2013 e incluyó el despliegue de personal militar en los ochenta municipios con mayores índices delictivos, incluyendo Caracas. Un mes más tarde, el Plan incluyó el envío de 7 mil efectivos adicionales a los estados orientales de Táchira y Barinas, donde la problemática de seguridad estaba signada por los tráficos ilegales transfronterizos con Colombia, incluyendo el de drogas (Jácome, 2013). La última edición de esta acción de gobierno data de enero de 2017 y fue encuadrada en la órbita del vicepresidente de la República.

La constitución, a mediados del 2013, de la Fuerza de Tarea Conjunta Fronteriza Cívico Militar (FCF-CM) es otro de los actos de gobierno relevantes en materia de lucha de la FANB contra el narcotráfico. Se enmarcó en la política presidencial Gran Misión A Toda Vida Venezuela (GMATVV), concebida por Chávez antes de su muerte, y se digitó desde la cartera de Defensa. La fuerza se desplegó en los estados fronterizos Zulia, Táchira, Apure y Amazonas, y estuvo conformada por efectivos de los componentes de la FANB, la PNB, el Servicio Bolivariano de Inteligencia (SEBIN) y el CICPC. (Lusverti, 2015)

Finalizando este trabajo, no pueden dejar de mencionarse las numerosas acusaciones existentes sobre vinculaciones de sectores militares con el tráfico de drogas, anticipadas al comienzo de esta sección. Informes generados en la propia Venezuela consignan que ese involucramiento se registra en el aspecto transfronterizo del tráfico, dejando su distribución interna y comercialización (microtráfico y narcomenudeo) en manos de grupos civiles sin relación con los aparatos de defensa y seguridad. Ese involucramiento distaría de ser novedoso y sus etapas iniciales se remontarían a las últimas dos décadas del siglo pasado, registrándose un primer hito de significación en 1993 con la destitución y posterior procesamiento de los generales Ramón Guillén Dávila, hasta ese momento jefe antidrogas de la GN, y Orlando Hernández Villegas, titular de la entonces existente Policía Técnica Judicial (PTJ). Ambos fueron acusados de traficar al país del norte más de una veintena de toneladas de cocaína colombiana, propiedad del Cártel de Cali. Como indica Mayorca (2015), ese evento

es simbólicamente considerado como la aparición del llamado *Cártel de los Soles*, denominado así por los soles que indican el grado de coronel o general en los hombros de los uniformes militares.

Ya en el presente siglo, la sanción de la LOFAN y la Ley Orgánica contra el Tráfico Ilícito y el Consumo de Sustancias Estupefacientes, que confirmaron el empleo de todos los componentes de la entonces FAN —luego FANB— en la lucha contra este flagelo, hacen derivar la cuestión en dos direcciones aparentemente contradictorias entre sí: por un lado, se registran numerosos choques entre el Ejército y la GN, donde el primero de estos actores frustra cuantiosas operaciones de tráfico (los llamados “tumbes de drogas”) que incluían a efectivos de la contraparte, deteniendo a los implicados, en un marco de fuerte repercusión mediática; por otra parte, comienza el involucramiento de efectivos del Ejército en el negocio del tráfico de drogas, teniendo como socio colombiano a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) (Camero, 2016; Unidad Investigativa de Venezuela, 2017). De acuerdo al director de la ONG especializada Centro de Política Proyectiva (CPP), los traficantes obtuvieron en Venezuela facilidades de transporte y almacenamiento, vigilancia y seguridad de sus operaciones, gracias a los vínculos con militares venales locales (Pardo e Insunza, 2013). Así, junto al *Cártel de los Soles* comienza a hablarse de un *Cártel del Ejército* o también *Cártel Revolucionario*, por el alineamiento de sus jerarcas con la Revolución Bolivariana. (Camero, 2016:32)

El involucramiento de funcionarios gubernamentales en la problemática de las drogas no parece limitarse a las instituciones militares. Según numerosas investigaciones académicas y periodísticas, tanto locales como del exterior, esa vinculación alcanzó a miembros de los Poderes Ejecutivo y Legislativo afines al entonces presidente Hugo Chávez. Así, de manera lenta pero progresiva comenzaron a tener estado público hechos de tráfico de drogas ilegales en los cuales aparecía involucrado el gobierno, con algún grado de asistencia militar. (Matute Brouzés, 2012). En esta zaga, en 2008, desde Estados Unidos se anunció el congelamiento de las cuentas y bienes en ese país de los generales Henry Rangel y Hugo Carvajal, sendos directores de Servicios de Inteligencia y Prevención de la Policía (DISIP) y de Inteligencia Militar, respectivamente. Ambos personajes fueron acusados por la Casa Blanca de intercambiar armas por drogas con las FARC, imputaciones que fueron rechazadas por

el régimen bolivariano. Más aún, Rangel fue ascendido y colocado al frente del Comando Estratégico Operacional, constituyéndose en el jefe militar con mayor poder en el país. Junto con Rangel y Carbajal, se destaca como alto jefe militar sobre el que pesan acusaciones de narcotráfico, el general Néstor Reverol de la GNB, imputado por ese delito en los estrados estadounidenses.; el pliego de cargos en su contra afirma que Reverol alertó a narcotraficantes de operativos contra ellos, obstruyó investigaciones, puso en libertad a traficantes arrestados y se aseguró de que se devolviera narcóticos incautados a los traficantes. (Unidad Investigativa de Venezuela, 2017)

El Palacio de Miraflores rechazó el involucramiento de altos funcionarios civiles y militares en la cuestión de las drogas indicando la existencia de una estrategia mediática orquestada desde Estados Unidos para desacreditar al régimen en estas cuestiones, a modo de represalia por la decisión de Chávez de suspender la colaboración con la DEA en 2005, de manera similar a lo decidido por Bolivia tres años más tarde. Cabe destacar que esa suspensión se justificó en las tareas de inteligencia que veladamente habría estado haciendo ese organismo en suelo venezolano, empleando como fachada la lucha contra las drogas; las versiones periodísticas independientes de esos momentos, por su parte, indicaban que la agencia estadounidense estaba llevando adelante pesquisas en las cuales aparecían involucrados en el tráfico de drogas altos funcionarios civiles y militares del gobierno.

## **Conclusiones**

Una revisión de lo acontecido en Bolivia y Venezuela, en lo que hace al empleo de las instituciones militares para combatir el narcotráfico, pone en evidencia dos casos diferentes, cada uno de ellos producto de la interacción de factores internos y externos particulares, y en ese sentido difícil de extrapolar a otras situaciones. En Bolivia, tercer productor mundial de cocaína, desde la reinstauración democrática ocurrida a comienzos de los años ochenta el poder político procuró que sean los organismos policiales quienes en primer término enfrenten al flagelo del narcotráfico, preservando a los militares para aquellas situaciones en que los primeros se vieran rebasados. La conformación de la UMOPAR es consecuencia directa de esa decisión que, aunque fue dejada de lado en diferentes coyunturas, lo

cierto es que continúa vigente.

Frente a las diferentes etapas que integran el negocio de las drogas ilegales, las Fuerzas Armadas han dejado de enfocarse en la fase de producción para atender la que atañe al tráfico propiamente dicho. Así, lejos de su participación en planes de erradicación compulsiva de cicales excedentarios en el Chapare y otras regiones marginales, han mutado hacia otras alternativas, en las cuales el esfuerzo castrense se enfoca en la preservación de las fronteras, evitando que sean vulneradas por actores criminales. En todo caso, las iniciativas gubernamentales de erradicación, de las cuales todavía forman parte los militares, tienen como características distintivas su ejecución manual, el accionar coordinado con otras agencias gubernamentales y la supervisión civil.

Fuera del control de fronteras, el involucramiento de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico se concentra en el respaldo logístico al accionar de las instituciones policiales, a través de la conformación de fuerzas conjuntas donde el modelo paradigmático es la FELCN. A esos efectos, los militares han generado elementos especializados, como es el caso de las unidades Diablo.

En cambio, en Venezuela se asiste a una participación castrense en todos los aspectos de la lucha contra el narcotráfico. Ese involucramiento podría entenderse a partir de la constitución de la Guardia Nacional, institución que históricamente tuvo a su cargo la lucha contra las drogas, en uno de los componentes de la FAN. Sin embargo, la explicación trasciende ese hecho para vincularse con la creciente expansión de las actividades castrenses a todos los rincones de la vida social venezolana, con el sustento de la defensa integral que introdujo la LOSN.

Elementos culturales y políticos permean los modelos boliviano y venezolano de utilización de las instituciones militares en la lucha contra las drogas. En el primer caso, la especial valorización de la hoja de coca como elemento central de la cultura *aymara*, en la visión de Morales; en el segundo, la ideologización de ese estamento y su subordinación a los imperativos de la Revolución Bolivariana, sobre todo tras la sanción de la LOFANB. Finalmente, tanto en el caso de Bolivia como en el de Venezuela se constata que sus respectivos gobiernos incorporan a EE. UU. como un factor de incidencia en la

situación local en esta cuestión: Evo Morales insiste en la voluntad de injerencia estadounidense, mientras desde el Palacio de Miraflores se interpreta como una sutil forma de agresión de Washington a las múltiples acusaciones de involucramiento en actividades criminales de altos jefes militares.

## Referencias Bibliográficas

Alda Mejías, A. (2008). La participación de las Fuerzas Armadas en los proyectos del populismo-nacionalista en América Latina. Real Instituto Elcano, *Documento de Trabajo* N° 36/2008, julio

Antillano, A. y Ávila, K. (2015). Las políticas frente a las drogas en la Venezuela bolivariana. En Labate Beatriz y Rodríguez Thiago, *Drogas: política y sociedad en América Latina y el Caribe* (pp. 163-186). México DF: CIDE

Bartolomé, M. (2007). Una aproximación a la heterogeneidad militar en América Latina. *Política y Estrategia*, 107, 100-125. Disponible en <http://www.politicayestrategia.cl/index.php/rpye/issue/view/issue/9/130>

Bartolomé, M. (2009). Las Fuerzas Armadas sudamericanas y las perspectivas de cooperación en la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado. *Estudios Internacionales* 164, 7-30. Disponible en <https://core.ac.uk/download/pdf/46533693.pdf>

Bartolomé, M. (2016). Algunas aproximaciones a la agenda de la Seguridad Internacional contemporánea y la influencia teórica en sus contenidos. *Política y Estrategia*, 128, 101-134. Disponible en <http://www.politicayestrategia.cl/index.php/rpye/article/view/85/177>

Bartolomé, M. (2017). Las drogas ilegales, elemento central del crimen organizado en América Latina. En SAMPÓ, Carolina y TRONCOSO, Valeska (compiladores), *El Crimen Organizado en América Latina: manifestaciones, facilitadores y reacciones* (pp. 89-122). Madrid: Instituto Universitario Gutiérrez Mellado.

Cabrera Lemuz, A. (2010). Evo insta a Fuerzas Armadas a sumarse a nacionalización de lucha contra el narcotráfico y ataca a EEUU. *Eju*, 31 de mayo. Disponible en <http://eju.tv/2010/05/evo-insta-a-ffaa-a-sumarse-a-nacionalizacin-de-lucha-contra-el-narcotrifico-y-ataca-a-eeuu/>

Camero, M. (2016). El tráfico ilícito de drogas en Venezuela. Observatorio de Delito Organizado, *Reporte Técnico* 5, mayo. [http://observatoriodot.org.ve/web/wp-content/uploads/2017/03/eltraficodedrogas\\_illicitasenvenezuela.pdf](http://observatoriodot.org.ve/web/wp-content/uploads/2017/03/eltraficodedrogas_illicitasenvenezuela.pdf)

Chávez, H. (2004). *Taller de alto nivel "El Nuevo Mapa Estratégico", 12 y 13 de noviembre de 2004. Intervenciones del Presidente de la República Hugo Chávez Frías*. Caracas: Ministerio de Comunicación e Información. Disponible en <http://www.minci.gob.ve/wp-content/uploads/downloads/2013/01/nuevomapaestrategico.pdf>

Consejo Nacional de Lucha Contra el Tráfico Ilícito de Drogas (2007). *Estrategia de lucha contra el narcotráfico y revalorización de la hoja de coca 2007-2010*. La Paz: CONALTID

Diario LA NACIÓN (2014). Bolivia promulga una ley para derribar aviones narcos, 22 de abril. Disponible en <https://www.lanacion.com.ar/1684165-bolivia-promulga-una-ley-para-derribar-aviones-narcos>

Diario LAS AMÉRICAS (2015). Gobierno de Venezuela publica su balance en la lucha contra el narcotráfico, 24 de mayo. Disponible en <https://www.diariolasamericas.com/gobierno-venezuela-publica-su-balance-la-lucha-contra-el-narcotrafico-n3115044>

Dieterich, H. (2004). Nace la Doctrina Militar de la Revolución Venezolana. *Aporrea*, 17 de diciembre. Disponible en <http://www.aporrea.org/actualidad/a11176.html>

Espinoza, G. (2018). Hay un mayor acercamiento entre las Fuerzas Armadas y la población civil. *Defensa Bolivia*, 1, 64-67

Gamarra, E. (1997). Seguridad y defensa en Bolivia: las fuerzas armadas y la lucha contra el narcotráfico. En MILET, Paz, *Narcotráfico, Fuerzas Armadas y seguridad en América Latina y el Caribe. Informe especial* (pp. 47-52). Santiago de Chile: FLACSO

Geriup (2008). Y la DEA se fue de Bolivia... *Informes del GERIUP*, 5 de noviembre

Gómez Sucre, G. (1997). Narcotráfico, seguridad y fuerzas armadas venezolanas. En MILET, Paz, *Narcotráfico, Fuerzas Armadas y seguridad en América Latina y el Caribe* (pp. 63-68). *Informe especial*. Santiago de Chile: FLACSO

Isacson, A. (2005). Las Fuerzas Armadas de Estados Unidos en la "guerra contra las drogas". En YOUNGERS, Coletta y ROSIN, Eileen

(editoras), *Drogas y democracia en América Latina: el impacto de la política de Estados Unidos* (pp.29-84). Buenos Aires: Biblos

Jácome, F. (2011). *Fuerza Armada, Estado y Sociedad Civil en Venezuela*. Caracas: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS)

Jácome, F. (2013). *El papel de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana en el nuevo contexto político venezolano: implicaciones para la seguridad regional*. Caracas: Programa de Cooperación en Seguridad Regional-Friedrich-Ebert-Stiftung, octubre

Jácome, F. (2018). Los militares en la política y la economía de Venezuela. *Nueva Sociedad*, 274, 119-128

Ledebur, K. (2005). Bolivia: consecuencias claras. En YOUNGERS, Coletta y ROSIN, Eileen (editoras), *Drogas y democracia en América Latina: el impacto de la política de Estados Unidos* (pp.185-234). Buenos Aires: Biblos

Lusverti, C. (2015). Los militares y los planes de seguridad ciudadana. *SIC 776*, julio, 244-246

Machillanda, J. (2005). La remilitarización de la seguridad en América Latina. *Nueva Sociedad*, 198, 130-144

Matute Brouzés, H. (2012). Crimen organizado y narcotráfico en los países andinos. El caso Venezuela, en NIÑO Catalina (editora): *Crimen organizado y gobernanza en la región andina: cooperar o fracasar*, Friedrich Ebert Stiftung en Ecuador, Quito, pp. 54-63

Mayorca, J. (2015). Mitos y realidades sobre el Cartel de los Soles. *Runrun.es*, 28 de enero. Disponible en <http://runrun.es/nacional/184082/mitos-y-realidades-sobre-el-cartel-de-los-soles-en-venezuela.html>

Mollericona, J., Tinini, N. y Paredes, A. (2007). *La Seguridad ciudadana en la ciudad de El Alto: fronteras entre el miedo y la acción vecinal*. La Paz: Fundación PIEB; UPEA; CEBIAE; Centro de Promoción de la Mujer Gregoria Apaza; Red HABITAT; Wayna Tambo; CISTEM

Pardo, J. e Insunza, A. (2013). Los traficantes que usan uniforme militar. *Domingo*, 27 de octubre, 26-33

Ramos Pismataro, F. (2018). Los militares y el deterioro democrático en Venezuela. *Estudios Políticos (Universidad de Antioquia)*, 53, 260-282

República de Bolivia (1990). *Convenio para la Prevención Integral del Uso Ilícito de Drogas entre el Gobierno de la República de Bolivia y el Gobierno de los Estados Unidos de América*. Cochabamba: Centro de Documentación e Información Bolivia (CEDIB)

República de Bolivia (1999). *Plan Dignidad. Un llamado a la cooperación internacional. Estrategia boliviana de lucha contra el narcotráfico 1998-2002*. Disponible en <http://www.bivica.org/upload/plan-dignidad.pdf>

República de Bolivia (2014). *Ley de Seguridad y Defensa del Espacio Aéreo*, 22 de abril. Disponible en <http://www.diputados.bo/leyes/ley-n%C2%B0-521>

República de Bolivia (2017). *Ley de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Sustancias Controladas*, 16 de marzo. Disponible en <http://www.dgsc.gob.bo/normativa/leyes/Ley913.pdf>

República Bolivariana de Venezuela (1999). *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, 30 de noviembre. Disponible en [http://www.inea.gob.ve/marco/pdf/1legislacion\\_nacional/1Constitucion\\_dela\\_Republica\\_BolivarianadeVenezuela/Constitucion\\_de\\_la\\_Republica\\_Bolivariana\\_de\\_Venezuela.pdf](http://www.inea.gob.ve/marco/pdf/1legislacion_nacional/1Constitucion_dela_Republica_BolivarianadeVenezuela/Constitucion_de_la_Republica_Bolivariana_de_Venezuela.pdf)

República Bolivariana de Venezuela (2002). *Ley Orgánica de Seguridad de la Nación*, 18 de diciembre. Disponible en <http://www.derechos.org.ve/pw/wp-content/uploads/Ley-Organica-de-Seguridad-de-la-NAci%C3%B2n.pdf>

República Bolivariana de Venezuela (2012). *Ley De Control para la Defensa Integral Del Espacio Aéreo*, 22 de mayo. Disponible en <http://monitorlegislativo.net/wp-content/uploads/2014/11/Ley-de-Control-para-la-Defensa-Integral-del-Espacio-A%C3%A9reo-2012.pdf>

Rocabado Sánchez, J. (2018). Las Fuerzas Armadas de Bolivia en un contexto internacional en transformación, 2006-2018. En BAEZA FREER Jaime *et.al.* (coords). *El nuevo rol de las Fuerzas Armadas en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú* (pp. 139-170). Lima: Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) y Konrad Adenauer Stiftung

Salazar Ortuño, F. (2003). El Plan Dignidad y el militarismo en Bolivia. El caso del Trópico de Cochabamba. En SEOANE, José y LÓPEZ MAYA, Margarita (compiladores), *Movimientos Sociales y Conflicto en América Latina* (pp. 94-103). Buenos Aires: CLACSO. Disponible en <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/formacion-virtual/20100724065836/11salazar.pdf>

Sansó-Rupert, D. (2013). La seguridad ciudadana y las Fuerzas Armadas: ¿despropósito o último recurso frente a la delincuencia organizada? *Revista Criminalidad* 55(2), 119-133

Serbin Pont, A. (2018). La Fuerza Armada Nacional Bolivariana como obstáculo para la cooperación Colombia-Venezuela en la lucha contra las drogas ilegales. En PASTRANA HUELVAS, E. y GEHRING, H. (editores), *La problemática del tráfico ilícito de drogas: impactos regionales y globales* (pp.279-302). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana y Konrad Adenauer Stiftung.

Stippel, J. y Serrano, J. (2018). La nacionalización de la lucha contra el narcotráfico en Bolivia. *Política Criminal* 13:25, 264-321. Disponible en [http://www.politicacriminal.cl/Vol\\_13/n\\_25/Vol13N25A8.pdf](http://www.politicacriminal.cl/Vol_13/n_25/Vol13N25A8.pdf)

Tellería Escobar, L. (2004). *Fuerzas Armadas, seguridad interna y democracia en Bolivia: Entre la indefinición estratégica y la criminalización social*. Documento de Trabajo, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Disponible en <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20101115101224/telleria.pdf>

Tellería Escobar, L. (2008). Fuerzas Armadas y lucha contra el narcotráfico. En TELLERÍA ESCOBAR Loreto y DIAMINT, Rut (compiladoras), *Seminario Internacional Límites y Desafíos de la Agenda de Seguridad Hemisférica* (pp.133-140). La Paz: Observatorio de Democracia y Seguridad y Woodrow Wilson International Center

for Scholars

Unidad Investigativa de Venezuela (2017). Narcotráfico en el régimen venezolano: El “Cartel de los Soles”. *Insight Crime*, 17 de mayo. Disponible en <https://es.insightcrime.org/investigaciones/narcotrafico-en-el-regimen-venezolano-el-cartel-de-los-soles/>

## **CAMBIOS Y CONTINUIDADES DEL PAPEL DE LAS FUERZAS MILITARES COLOMBIANAS EN EL CONFLICTO ARMADO INTERNO, 2007-2017**

---

### **CHANGES AND CONTINUITY IN THE ROLE OF THE COLOMBIAN MILITARY FORCES UNDER THE INTERNAL ARMED CONFLICT, 2007-2017**

*Jerónimo Ríos Sierra<sup>1</sup>*

#### **Resumen**

El siguiente capítulo explora la evolución de las Fuerzas Militares colombianas en la última década en relación con el conflicto armado interno y, por extensión, en la lucha antinarcoóticos. De esta manera, se pueden observar dos etapas bien diferentes. Una, entre 2007 y 2010, quizá extensible hasta 2012, en la que acontece un fortalecimiento creciente de la dimensión armada del Estado colombiano, y en donde la superación del conflicto se comprende en términos de debilitar a la guerrilla y reducir los réditos provenientes, entre otros, del cultivo ilícito cocalero. Desde 2012 se experimenta una reducción en la intensidad de la confrontación con las guerrillas, en buena medida, por los procesos de negociación y diálogo con las FARC-EP y el ELN, y que incorpora, además, nuevos lineamientos en la política pública colombiana, a efectos de hacer más efectiva la mitigación del problema cocalero que tiene lugar en el país. Finalmente, se presentan algunas incertidumbres de un proceso en el que las Fuerzas Militares colombianas tienen ante sí problemas irresueltos, que redefinen la inseguridad y el crimen organizado.

**Palabras clave:** Fuerzas Militares, Colombia, FARC-EP, ELN, narcotráfico.

---

<sup>1</sup> Doctor en Ciencias Políticas de la Universidad Complutense de Madrid. Profesor Asociado de Geografía Política en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid: jeronimo.rios@ucm.es. Recientemente ha publicado trabajos sobre el conflicto armado colombiano en revistas como *Geopolitics*, *Rationality and Society*, *Revista Española de Ciencia Política*, *Papers*, *Revista de Sociología*, *Araucaria*, *Temas Americanistas* o *Revista de Ciencias Sociales*, entre otras.

## Introducción

El propósito del presente capítulo tiene como intención reflexionar en torno a algunas de las dinámicas de cambio y continuidad que, desde la Fuerza Pública colombiana, y en particular, en la Policía Nacional y el Ejército Nacional, han acontecido en la última década (2007-2017). Lo anterior, con especial énfasis en lo que tiene que ver con el conflicto armado interno y el problema que, más allá de este, representa el narcotráfico y las formas de disputa y superación. Asimismo, en este ejercicio no se puede dejar de lado el punto de inflexión que supuso, en noviembre de 2016, el Acuerdo de Paz suscrito entre el Gobierno nacional y la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP), si bien, por otro lado, mantiene inalterado el problema de orden público y seguridad que supone el narcotráfico y que experimenta nuevas formas de interacción con los grupos armados a tenor del proceso de desarme y reincorporación a la vida civil de buena parte de los otrora combatientes de las FARC-EP.

Al respecto, se podrán observar diferentes cuestiones en relación con la lucha contra el narcotráfico y el papel de las Fuerzas Militares en este particular caso colombiano. De un lado, y especialmente desde la implementación del Plan Colombia en 1999, se puede dar cuenta de una paulatina proximidad entre la lucha antinarcóticos en Colombia y la lucha contra las guerrillas, especialmente con las FARC-EP. Lo anterior se llevó a cabo, desde la Política de Seguridad Democrática impulsada por el presidente de la República, Álvaro Uribe Vélez (2002-2010), de acuerdo a una política de mano dura que, además de reducir sustancialmente el pie de fuerza y la presencia territorial de las guerrillas en Colombia, disminuyó hasta niveles nunca antes vistos, la superficie de cultivos cocaleros. Algo, no obstante, coadyuvado por un uso extensivo de aspersiones con glifosato que, por otro lado, dejarían consecuencias más que negativas en el medio ambiente y buena parte de la población civil, en forma de abandono de tierras y desplazamiento forzado.

Esta primera etapa, de confrontación directa contra las guerrillas y de aspersión y erradicación forzosa de los cultivos cocaleros, en la mirada retrospectiva de la última década llegaría, incluso, aunque muy atenuadamente, hasta los dos primeros años de gobierno del presidente sucesor, Juan Manuel Santos. Sin embargo, un cambio

sin precedentes en la gestión misma del conflicto, al incorporar un proceso formal de negociación con las FARC-EP en La Habana y después, aunque sin éxito, con el Ejército de Liberación Nacional (ELN) en Ecuador, va a minimizar sobremanera la dimensión de la confrontación armada del conflicto interno —según los datos oficiales, incluso, en más de un 98 %— obligando, igualmente y en cierta manera, a repensar los aspectos de la lucha antinarcóticos a como se habían realizado estos en el pasado. Es más, en uno de los seis puntos de la negociación con las FARC-EP, se dedicará un contenido ex profeso a intervenir y gestionar el problema de las drogas ilícitas, sobre la base de un cambio de estrategia que aún hoy es más deseo que realidad.

Por último, desde 2012, y especialmente desde 2016, acontece un doble debate en el escenario de transformación que, se supone, debe desarrollarse en Colombia a partir de la implementación del Acuerdo de Paz con las FARC-EP. Es decir, volver al debate sobre si separar seguridad y defensa y, por ende, recomponer la labor de la Policía y el Ejército es una de las cuestiones que, con mayor fuerza, deben ser tenidas en consideración. Igualmente, si la Policía Nacional ha de superar los paradigmas de la seguridad nacional y la seguridad pública y así trascender hacia nuevas formas de relación con la población civil, más propias de la seguridad ciudadana, o si, por otro lado, el componente multimisión, de acciones en el exterior, ha de ser la nueva punta de lanza en la proyección de experiencias de parte del Ejército colombiano.

Todo ello se discutiría, sin embargo, a la vez que el narcotráfico continúa siendo un lastre irresoluto cuya gestión ha de ir más allá de la mera asunción con el conflicto armado interno y de las políticas estrictamente reactivas. Esto porque además del ELN otros grupos criminales y herederos del paramilitarismo siguen disputándose actualmente el negocio del narcotráfico —desde el cultivo, hasta el procesamiento y la distribución— suponiendo una amenaza que, paradójicamente, convive con una realidad en la que el número de muertos, secuestrados o desplazados presenta los mayores registros de las últimas décadas y toda vez que se cuadruplica actualmente el volumen de hectáreas cultivadas con respecto al año 2010.

Todo lo expuesto se acompañará con cifras provenientes del Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Internacional

Humanitario (ODHDIH), en su momento adscrito a la Vicepresidencia de la República, y datos de las actividades policiales tanto de la Revista Criminalidad como en relación a la superficie cultivada, las aspersiones o las incautaciones, de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y el Observatorio de Drogas de Colombia. Finalmente, se integran en el capítulo algunos testimonios, producto de diferentes entrevistas en profundidad, de cuatro personalidades que han sido de notable importancia en la labor de gestionar y superar el conflicto armado desde la posición de mando policial y militar en Colombia. Por un lado, de parte de la Policía Nacional son entrevistados dos Mayores Generales: el Mayor General Jairo Delegado, responsable bajo la presidencia de Álvaro Uribe de la labor de inteligencia y contrainteligencia policial, y el Mayor General Ricardo Restrepo, subdirector general de la Policía Nacional entre 2016 y 2017. Por parte del Ejército Nacional, son entrevistados el Mayor General Henry Medina Uribe, equivalente a viceministro de Defensa bajo la presidencia de Andrés Pastrana, y el Mayor General Carlos Rojas, responsable del Comando Estratégico de Transición y negociador directo en el proceso de paz de La Habana.

## **1. Estado de la cuestión y marco teórico**

El estudio del conflicto armado ha permitido, especialmente en las últimas tres décadas, una ingente producción bibliográfica centrada, sobre todo, en la historia de los diferentes grupos armados: las FARC-EP (Pécaut, 2008; Pizarro, 2011), el ELN (Medina, 1996) o el paramilitarismo (Ronderos, 2014). De otra parte, predominan los estudios centrados en la cooperación para su superación, ya sea desde Europa (Barreto, 2014; Castañeda, 2016) o desde Estados Unidos (Tickner, 2007; Tokatlian, 2011). Igualmente, destacan los enfoques centrados en los recursos económicos que han nutrido el conflicto, como el narcotráfico (Ríos, 2016b), la minería ilegal (Romero, 2016), la desposesión de tierras (Reyes, 2009) o el monocultivo (Ocampo, 2009). También existen trabajos estrictamente econométricos, por ejemplo, de cómo ha afectado el conflicto al PIB nacional colombiano, como los de Deas y Gaitán (1995), Trujillo y Badel (1998) y Castro, Arabia y Celis (2000); o trabajos con una marcada impronta geográfica como las de Echandía (2006), Salas (2015), Ríos (2017a), además de los trabajos provenientes del CINEP, con un marcado enfoque territorial, tal y como sucede con los aportes de Vásquez (2011) o González (2014), entre muchos otros.

Desde la óptica de los estudios militares, destacan las aportaciones, entre otras, de Blair (1993) o Leal (1994), centradas en el papel de la Fuerza Pública y la influencia de las doctrinas de seguridad nacional y la concurrencia de enemigos internos, fruto de la proximidad del pensamiento estadounidense en la gestión del conflicto colombiano. No obstante, estos trabajos han sido enriquecidos por aportaciones como las de Rangel (2003), Otero (2010) o Rochlin (2011), focalizadas en mostrar el proceso de modernización de las Fuerzas Militares colombianas o interesadas en mostrar cómo el binomio seguridad/defensa debe definir las relaciones entre la Policía Nacional y el Ejército (Vargas, 2006). Adicionalmente, estarían los estudios ya más centrados en la contrainsurgencia como instrumento de debilitamiento de los grupos armados, tal y como proponen Zuluaga (2007), Ortiz (2015), Delgado (2015) o Kilcullen et al (2016), entre muchos otros.

Igualmente, junto a todo lo anterior, estarían los trabajos centrados en cómo las Fuerzas Militares fueron la variable explicativa del cambio de la doctrina y forma de gestionar el conflicto armado interno (Ríos, 2016c), reflexionándose sobre cuál ha sido su papel en el Acuerdo de Paz (Sánchez de Rojas, 2017; Illera y Ruiz, 2018) o respecto de las transformaciones que este debe suponer de cara al futuro (Ellis, 2016; Ríos, 2018).

A efectos teóricos, podría decirse que la política de seguridad de las Fuerzas Militares en Colombia, y la manera en la que durante mucho tiempo se ha interpretado la superación del conflicto armado, y en extensión, la lucha antinarcóticos, han pasado desde una posición centrada en el enemigo a una centrada en la población. Una evolución que se puede percibir a partir no solo de la transformación objetiva del conflicto sino, igualmente, en atención a los discursos que provienen de cargos dirigentes en el seno de la Fuerza Pública colombiana (Hazelton, 2013; 2017).

Así, en términos galtungianos, podría decirse que, por ejemplo, de acuerdo al discurso de la Policía Nacional y el Ejército, se encuentran elementos que durante buena parte de la década pasada reducían la superación del conflicto a una suerte de victoria militar. O, dicho de otro modo, de acuerdo a la noción clásica minimalista de la paz, planteada entre otros por trabajos provenientes de las Relaciones Internacionales como los de Rapoport (1960) o Boulding (1962), y que entienden la paz como la mera ausencia de guerra (Galtung,

1969; 1985). Esto es, sobre la base de dirigir los esfuerzos en términos de victoria armada sobre la insurgencia antes que con base en construir elementos de gobernanza local (Hazelton, 2013; 2017). Quizá por esto, tanto el Plan Colombia como la Política de Seguridad Democrática proponen, sobre todo, entre 2007 y 2010, que el conflicto contra las guerrillas sea interpretado en términos de erradicación extensiva y forzosa de cultivos ilícitos, y mano dura contra cualquier manifestación de lucha insurgente.

Sin embargo, a partir del debilitamiento de las guerrillas es que las narrativas y prácticas de la lucha contrainsurgente van cambiando. En primer lugar, no solo porque acontece la situación de doble estancamiento doloroso (*mutually hurting stalemate*) que convierte al conflicto armado en una realidad mutuamente desfavorable para el Estado y para la guerrilla (Zartman y Touval, 1985; Ríos, 2018b), sino porque, de acuerdo con Harto (2004), la realidad de la violencia exige una solución compartida, en tanto que el proceso ha desembocado en un momento de madurez objetiva (*ripe moment*) que invita a pensar en una superación negociada. Algo que Fisas (2006: 192) define como “una etapa en la que es posible conseguir un cambio de mentalidad de las partes, para que en vez de buscar la victoria persigan la conciliación, señalando el papel que juegan en esta desescalada los factores sistémicos o estructurales, y los relacionados con la toma de decisiones, es decir, a las dimensiones subjetivas de la madurez”. Una madurez igualmente abordada por otros autores como Stedman (1991) o Haass (1990), entre otros.

Lo expuesto hasta el momento, y como señala Harto (2004), conduce a transformar las percepciones e imaginarios que habilitan la superación del imaginario de la confrontación, en la que el enemigo se convierte en adversario (Harto, 2013). Un elemento, igualmente perceptible en la transformación de las narrativas que acompañan a la Fuerza Pública en Colombia, y que de la misma manera se orienta hacia la necesidad de una paz en clave positiva, esto es, que resuelva las condiciones estructurales y simbólicas que sostienen el conflicto (Galtung, 1969).

Expresado de otro modo, resignificando no solo lo que representan las FARC-EP en sí, sino también la gestión de la seguridad frente al resto de conflictos, de manera tal que más que orientar los esfuerzos sobre un “enemigo” deben orientarse en clave de fortalecimiento de la

institucionalidad local (Taylor, 1997; Evans, 2015). Una cuestión que está presente en cómo se comprende la gestión misma del conflicto armado, especialmente a partir del Acuerdo de Paz suscrito con las FARC-EP, y también en la particular forma en la que el punto número 4 de este hace referencia a la “solución al problema de las drogas ilícitas en Colombia”. Un componente que plantea e integra acciones participativas de la sociedad, en cierto modo consensuadas, desde una marcada impronta preventiva, motivada por incentivar tejido productivo e inversiones que fomenten cultivos alternativos al cultivo cocalero y mitigar así el auge acontecido en Colombia.

## **2. Conflicto armado y papel reactivo de las Fuerzas Militares en Colombia (2007-2010)**

Cualquier mirada a la evolución de las Fuerzas Militares de Colombia debe centrarse en un punto fundamental: la llegada de Álvaro Uribe a la presidencia de Colombia en 2002. Una llegada que se produce tras el fracaso del intento negociador del Caguán, que tiene lugar bajo la presidencia de Andrés Pastrana, entre 1999 y 2002, y pocos meses después del atentado terrorista del 11-S sobre las Torres Gemelas, lo cual aproximará la lucha contra el terrorismo global y el código geopolítico de Washington al de Bogotá.

De este modo, la política de mano dura, la idea de superar el conflicto por la estricta vía militar y la anteposición de la seguridad a cualquier otro derecho o libertad pasan a dominar el escenario institucional colombiano y buena parte de su imaginario colectivo. Dicho de otra forma, se alienta lo que se va a denominar como Política de Seguridad Democrática, esto es, la punta de lanza de los dos gobiernos de Álvaro Uribe, y que tiene como finalidad el desmonte de las estructuras paramilitares, la reducción en su máxima expresión de la superficie cocalera y el combate antinarcoóticos y la eventual derrota de las FARC-EP y el ELN.

Para lo anterior se destinan, entre la primera (1835 millones de dólares) y la segunda (5770 millones de dólares), a los que se suman otros tantos provenientes de la cooperación estadounidense, de manera que las Fuerzas Militares de Colombia experimentan una transformación sin parangón (Ríos, 2017b). De esta forma, y proveniente de Estados Unidos, Colombia va a recibir una ingente cantidad de recursos: 606 millones de dólares en 2003; 594 millones

en 2004; 579 millones en 2005; 582 millones en 2006; 573 millones en 2007 y 422 millones en 2008.

Dicho de otra manera, solo bajo el mandato de George W. Bush, que en todo momento va a coincidir con Álvaro Uribe en la presidencia colombiana, el país andino va a recibir un total de 3356 millones de dólares (Otero, 2010) y con los que las líneas operativas, fundamentalmente, pasan a ser: 1) Ejercicios y operaciones combinadas; 2) Educación militar en Estados Unidos; 3) Entrenamientos combinados; 4) Experimentación conjunta en inteligencia, comunicaciones, control y comando; 5) Contactos de defensa y militares; 6) Asistencia cívico-humanitaria; y, finalmente, 7) Operaciones de mantenimiento de la paz.

De este modo, Colombia se transforma, transcurrido este tiempo, en el cuarto país del continente que más va a incrementar su presupuesto en seguridad y defensa tras Chile, Venezuela y Ecuador. Además, se erige como el país de América Latina con mayor cobertura de la fuerza pública por número de habitantes, con un promedio de 881 efectivos por cada 100,000 habitantes, únicamente superado por Bolivia (Mindefensa, 2010). En esta misma tendencia, la Policía Nacional colombiana, entre 2002 y 2010, pasa de los 110,000 miembros a los 160,000, y el Ejército de 203,000 a 270,000 efectivos, de manera tal que, en términos agregados, el pie de fuerza pública en Colombia experimenta un incremento del 40 %, al cual, en términos cualitativos, habrá que añadir otros tantos avances notables en lo que tiene que ver con modernización, organización, coordinación, distribución y disposición de recursos (Mindefensa, 2011).

Gracias a todo lo anterior, se destaca la creación de 60 batallones antiguerrilleros, 15 brigadas móviles, 8 brigadas territoriales, más de 40 destacamentos con francotiradores de alta precisión, 24 centros de instrucción y entrenamiento, 12 compañías Plan Meteoro para las carreteras y 9 batallones de apoyo. También estarían los batallones de Alta Montaña que, desarrollados en el Parque de Farallones (valle del Cauca), El Espino (sobre el eje Arauca, Boyacá, Casanare), Valencia (Cauca), Génova (Quindío) y en la Sierra Nevada de Santa Marta, así como en la serranía de Perijá. Unidades especiales que van a buscar actuar directamente sobre enclaves de presencia guerrillera, con poca población, pero que permite articular escenarios de confrontación sobre ejes que, sin duda, son vertebrales para

la guerrilla (Rangel y Medellín, 2010: 154) y a lo que se añade la creación de 429 nuevas bases operativas en las Fuerzas Militares; 180 estaciones de Policía, 152 subestaciones de Policía que permiten acumular, entre 2002 y 2010, un total de 16,921 combates contra las guerrillas (ODHDIH, 2014).

Tal y como ya han planteado varios autores como Salas (2010, 2015), Ríos (2016a) o Echandía y Cabrera (2018), el conflicto armado, a tenor de todo lo anterior, cambia de una manera muy significativa su correlación de fuerzas, de modo que las guerrillas experimentan un debilitamiento sin precedentes. Tanto es así, que se consigue desmovilizar a 15,095 guerrilleros de las FARC-EP y 3188 del ELN; 36,664 guerrilleros, principalmente de las FARC y del ELN son capturados y otros 13,879 guerrilleros son dados de baja.

Por primera vez, la inteligencia de la Fuerza Pública pasa a asumir una posición ofensiva, de intercepciones y de infiltración, lo cual permite llevar a cabo operativos en los que son abatidos o capturados algunos de los cabecillas más importantes de las FARC y del ELN. Así sucede con ‘JJ’, ‘Negro Acacio’, ‘Martín Caballero’, ‘Martín Sombra’, ‘Iván Ríos’, ‘Karina’, ‘Raúl Reyes’, Rodrigo Granda o ‘Negro Antonio’, para el caso de las FARC. Lo mismo para ‘Pablito’ o ‘Timoleón’, en el caso del ELN.

Dicho esto, si en 2002 la violencia producida por el conflicto armado colombiano acercaba al país a una suerte de “Estado fallido” (Rotberg, 2004), en términos de violencia neta, el país mostraba unas cifras bien distintas. Esto porque antes de que llegase Álvaro Uribe a la presidencia de Colombia, según las fuentes oficiales, las FARC-EP estaban formadas por 18,000 combatientes que tenían el control efectivo de 346 municipios en donde llegaron a protagonizar 1042 acciones armadas. Sin embargo, ocho años después, hacia 2010, apenas eran 8500 guerrilleros con presencia en 124 municipios y responsables de 724 acciones armadas. Lo mismo para el caso del ELN, que en 2002 era una guerrilla formada por 3800 combatientes, en 2010 reduce su pie de fuerza al mínimo histórico de 1300 hombres. De igual forma, la presencia territorial pasa de 65 a 27 municipios y las acciones armadas de 154 a 65 (Ríos, 2016a).

Un debilitamiento para lo cual, sin ninguna duda, mucho tuvo que ver la intervención de las Fuerzas Militares y los operativos policiales

sobre las tradicionales fuentes de financiación de las guerrillas, especialmente secuestro, extorsión y narcotráfico. Esto porque entre 2002 y 2010 se destruyeron 20,062 laboratorios cocaleros, se incautaron 1233 toneladas de marihuana, 5,3 toneladas de heroína y 1269 toneladas de cocaína. Es decir, si en 2002 la superficie de coca sembrada era de 130,364 ha, en 2010 la superficie se había reducido a 58,073 ha. y, de la misma manera, los homicidios habían caído a 15,459 y las masacres de 680 a 183, la tasa de homicidios se reducía de 69.92 en 2002 a 33.97 muertes violentas, y el número de secuestros caía de 2882 a 434, en los mismos términos que las extorsiones, que decaen de 262 a 152 (Ríos, 2017b).

En definitiva, lo que acontece es un cambio sustancial y sin retorno por el cual, Colombia, más allá de los puntos negros<sup>2</sup> que dejó la presidencia de Álvaro Uribe —y que no son objeto de análisis en estas páginas— experimenta un cambio favorable en la correlación de fuerzas frente a las guerrillas. Algo que hará que la amenaza de una eventual derrota militar a manos de la guerrilla quede para siempre postergada, tal y como reconoce el General Delgado al ser entrevistado:

El Plan Colombia fue el factor que verdaderamente es determinante en la transformación del conflicto. Como sabe, este Plan tenía varias líneas de acción, recursos, medios, tecnología y entrenamiento. Todo termina en el cambio de estrategia y en lo que le decía de debilitamiento de las FARC. El balance del conflicto va a ser positivo para la fuerza pública por el cambio en la inteligencia y en la capacidad de aeronaves. Si a ello le suma las aspersiones aéreas que, si bien era totalmente de índole antinarcótico, y no contra la guerrilla a modo de acciones bélicas, no se puede desconocer que sirvieron para debilitar las bases financieras de la guerrilla. Entrevista al General Jairo Delgado, 2015.

---

<sup>2</sup> Puntos negros tales como el escándalo de los 1) falsos positivos, miles de ejecuciones extrajudiciales sobre civiles realizadas por miembros del Ejército que posteriormente son presentados a la sociedad como guerrilleros abatidos con el propósito de engrosar las cifras del conflicto y legitimar el gasto en seguridad y defensa; 2) chuzadas, interceptaciones telefónicas y seguimientos ilegales que fueron llevados a cabo durante la presidencia de Álvaro Uribe a través del Departamento Administrativo de Seguridad DAS, que sería la agencia de inteligencia colombiana y que, por el alcance de los hechos, se vio abocada a desaparecer. Este tipo de prácticas fueron desarrolladas sobre periodistas, líderes de la oposición, magistrados o altos funcionarios del Estado; o 3) parapolítica, escándalo que saltó a la luz en 2006, con la existencia de importantes vínculos entre grupos armados, especialmente narcotraficantes y paramilitares, con partidos políticos y grupos empresariales, y cuya confluencia de intereses terminó por trascender de la esfera local al ámbito departamental y a instituciones nucleares del Estado como el Congreso o el Senado.

Una realidad, en todo caso, que conectará con la nueva manera de entender la lucha contrainsurgente y antinarcóticos a partir de 2012, y la cual, necesariamente, pasa por un proceso de diálogo y un giro de 180° en la política pública contra las drogas en Colombia.

El conflicto termina y se pasa a negociar porque se acaba la zona de confort de la Política de Seguridad Democrática y se actúa sobre tres aspectos que sí van a repercutir en las guerrillas: los corredores de la droga, la retaguardia estratégica y los apoyos de la población civil. Sin embargo, ni con eso es posible una derrota militar. Entrevista al General Henry Medina, 2015.

### **3. Diálogo con las FARC-EP, Acuerdo de Paz y nuevas políticas en la lucha contra la droga ilícita, 2010-2017**

El año 2012 implica un proceso de cambio muy sustancial en la evolución del conflicto armado y, por extensión, en el papel de las Fuerzas Militares dentro de él. Desde marzo de 2011 se inicia un proceso informal de diálogo con la guerrilla de las FARC-EP, el cual se hace público a finales de agosto, dándose inicio formalmente en octubre de ese año en la capital cubana, La Habana.

Antes que nada, para entender el giro radical de una política de confrontación directa predominante bajo la última presidencia de Álvaro Uribe y la primera de Juan Manuel Santos, es imprescindible recurrir a un concepto que aparecía al inicio de este capítulo, y que es el estancamiento doloroso. Es decir, desde 2010 el conflicto colombiano se aproxima a un verdadero punto de “estancamiento”, el cual conduce a una historia de no retorno en la lógica de continuar con el conflicto armado.

Muy a pesar de todos los esfuerzos de la Política de Seguridad Democrática y el Plan Colombia, y del debilitamiento de las FARC-EP, se llega a un momento de madurez sobre las condiciones objetivas del conflicto en la que solo es posible su desactivación atendiendo a una solución negociada. De un lado, porque las FARC-EP experimentan un retorno a las retaguardias estratégicas y periféricas, resultado de una evidente correlación desfavorable de fuerzas, encontrando imposible cualquier atisbo de poder político por las armas. De otro, porque tras la ingente inversión de recursos por parte del Estado en busca de una victoria militar sobre la guerrilla, esta

quedaba lejos de materializarse. Más, cuando a la falta de grandes éxitos militares en los últimos años, se añade el hecho de que la violencia guerrillera terminó por exigir operativos en enclaves más hostiles, selváticos, fronterizos, con un fuerte componente de minas antipersonas, y donde, por las condiciones geográficas, la Fuerza Aérea no funge como el factor determinante que en otros escenarios llegó a suponer. Así, los operativos militares se ven obligados a tener que desarrollarse en contextos más difíciles, donde el conocimiento militar es mucho menor y donde las incertidumbres de éxito se reducen muy sustancialmente con respecto a lo acontecido en los años anteriores.

Es por lo anterior que entre 2012 y 2016 los niveles de confrontación enmarcados en el conflicto armado interno decaen a niveles nunca antes vistos en décadas, y tanto en las FARC-EP como también, aunque con continuidades y rupturas, con el ELN. Una coyuntura de *desescalamiento* que, por otro lado, es acompañada por el papel de confrontación de las Fuerzas Militares en Colombia. Dicho de otro modo, si en 2012 las acciones de las FARC-EP eran 824 en 190 municipios, a lo que se sumaban otras 71 del ELN en 31 municipios, en 2015 estas acciones apenas llegan a 94 acciones de las FARC-EP en 62 municipios y 28 acciones en 11 municipios, en el caso del ELN.

Algo, a lo que se habría acompañado la menor intensificación de la confrontación de parte de las Fuerzas Militares, que apenas quedaron reducidas a áreas concretas de actuación, como el Pacífico colombiano, los departamentos de Arauca o Norte de Santander, en el nororiente, u operativos en el departamento de Antioquia o Bolívar. Esto, entendiendo que la reducción en la intensificación del combate contra las guerrillas era imprescindible si de facilitar un escenario de intercambios cooperativos se trataba. Esta apreciación resulta posible observarla en atención a testimonios como los de los generales Restrepo o Rojas, que ya adelantan con sus testimonios la necesidad de entender nuevos escenarios de transformación para el rol de las Fuerzas Militares en Colombia:

Para la Policía, el posconflicto armado es, simplemente, el retorno a lo que nosotros, en nuestra concepción llamamos la seguridad ciudadana rural. Es decir, tal vez por el conflicto, lo rural en Colombia, en cuanto a seguridad ha estado un tanto descuidado

porque las Fuerzas Militares y la Policía, que es a la que yo represento, se han dedicado más a combatir este fenómeno de las guerrillas que había en Colombia, o que todavía persisten en Colombia. Regresando a un proceso de paz, implementando los acuerdos, pues es casi la necesidad de que la Policía vuelva a su esencia. ¿Y cuál es su esencia? Precisamente el servicio para con la comunidad. En este caso, el retorno de la Policía a lo que tiene que ver en el campo. A lo rural. A un trabajo con el campesino, no solo a generarle la seguridad. No solo a combatir los fenómenos criminales que surjan a través o posteriores a un posconflicto, sino también a acompañar a ese campesino en todo lo que tiene que ver con el desarrollo rural. (Entrevista al General Restrepo, 2017).

Hoy en día el papel de las Fuerzas Militares, lógicamente, tendrá un enfoque más social, de apoyo al desarrollo, de trabajo con la comunidad. El Ministerio de Defensa había entregado al Comando General de las Fuerzas Militares tres grandes avenidas. Tenemos una avenida que era la avenida de la seguridad. Del concepto de seguridad y de soberanía que se venía manejando con los planes Espada de Honor y el Plan Corazón Verde de la Policía. Ese concepto mutó al nuevo concepto del Plan de Consolidación Victoria. Pero siguen dos grandes avenidas. Teníamos una avenida de transición, que era la avenida donde nosotros participamos, era la avenida encargada de facilitar, apoyar al Gobierno nacional en todo lo que estaba relacionado con los acuerdos de paz. Y una avenida de transformación que era la avenida que veníamos trabajando desde hace años con el enfoque de cuáles son las fuerzas que queremos tener para el 2030. (Entrevista al General Rojas, 2017).

El resultado de todo lo expuesto no es otro que la mejor situación de Colombia en 2016, en lo que tiene que ver en cuanto a víctimas del conflicto armado, número de ataques e intensidad del conflicto, de las últimas cuatro décadas. Sin embargo, con una suerte dispar, producto de un auge del negocio del narcotráfico y de la superficie cocalera, la cual, paulatinamente, ha ido quedando absorbida por otros grupos armados y bandas criminales, más allá de las FARC-EP. Un fenómeno que se apreciaría en el incremento en los últimos años de la superficie cocalera cultivada y que conduce al país hacia niveles de producción propios de finales de los ochenta y la década

de los noventa, tal y como se puede observar en la siguiente tabla:

**Tabla 1. Evolución de los cultivos cocaleros en Colombia, desglose municipal (2008-2017).**

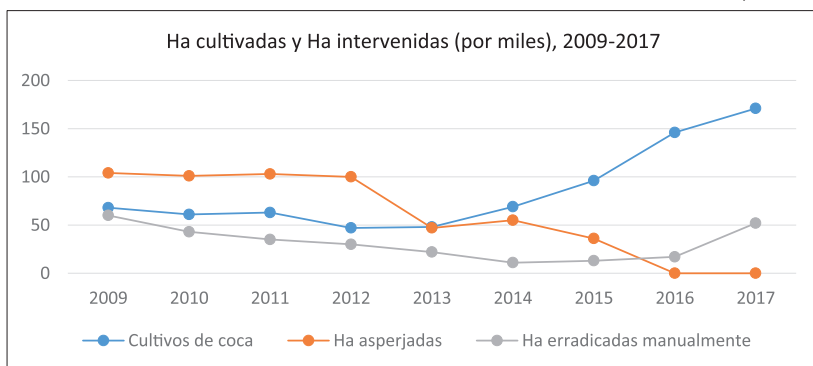
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Nariño</b>	19.612	17.639	15.591	17.231	10.733	13.177	17.285	29.755	42.627	45.735
<b>Putumayo</b>	9.658	5.633	4.795	9.951	6.148	7.667	13.609	20.068	25.162	29.589
<b>Norte de Santander</b>	2.886	2.713	1.889	3.490	4.516	6.345	6.944	11.527	24.831	28.244
<b>Cauca</b>	5.422	6.597	5.908	6.066	4.325	3.326	6.389	8.660	12.595	15.960
<b>Caquetá</b>	4.303	3.985	2.578	3.327	3.695	4.322	6.542	7.712	9.343	11.793
<b>Guaviare</b>	6.629	8.660	5.701	6.839	3.851	4.725	5.658	5.423	6.838	4.923
<b>Meta</b>	5.525	4.469	3.008	3.040	2.699	2.898	5.042	5.002	5.464	5.577
<b>Antioquia</b>	6.096	5.096	5.350	3.104	2.725	991	2.293	2.402	8.855	13.681
<b>Chocó</b>	2.794	1.789	3.158	2.511	3.429	1.661	1.741	1.489	1.803	2.611
<b>Córdoba</b>	1.710	3.113	3.889	1.088	1.046	439	560	1.363	2.668	4.780
<b>Bolívar</b>	5.847	5.346	3.324	2.207	1.968	925	1.565	1.044	4.094	6.179
<b>Total</b>	80.953	73.139	61.812	63.762	47.790	48.189	69.132	96.094	146.139	171.495

Fuente: Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) (2018: 31).

Lo anterior mostraría hasta qué punto la gestión del conflicto armado interno, que tradicionalmente ha recaído en las Fuerzas Militares de Colombia, especialmente Policía Nacional y Ejército, necesita de esfuerzos que van más allá de la dimensión armada, especialmente en los escenarios periféricos, en donde la producción cocalera y su ulterior procesamiento por el crimen organizado son una amenaza que ni mucho menos se reduce tras la negociación con las guerrillas.

De hecho, porque se puede dar cuenta cómo, a pesar de la política de confrontación sostenida durante buena parte de la última década, y aun cuando se cuentan por cientos de miles las hectáreas

**Gráfico 1. Evolución de las hectáreas cultivadas con coca e intervenidas, 2009-2017**



Fuente: Elaboración propia con base en los datos del Observatorio de Drogas.

asperjadas y los cultivos sometidos a planes de erradicación forzosa, estos, ni mucho menos, han experimentado atisbo alguno de mitigación.

Quizá, por todo lo anterior, en el punto número cuatro del Acuerdo de Paz con las FARC-EP se incorporan aspectos novedosos que, de ser tenidos en cuenta, pueden optimizar la lucha antinarcóticos del país, coadyuvando la función tanto preventiva como reactiva que protagonizan las Fuerzas Militares de Colombia.

De este modo, entre algunos de los aspectos más destacables es posible señalar que, por primera vez, y de manera oficial, las FARC-EP reconocen que el cultivo, la producción y la comercialización de drogas ilícitas han atravesado, alimentado y financiado el conflicto interno. Así, en respuesta a esto, el Acuerdo de Paz integra una serie de principios transversales entre los que pudieran destacarse dos por encima del resto. De un lado, que la mitigación del impacto de la superficie cocalera se integra dentro del programa de reforma rural integral, de manera que de lo que se trata es incorporar en la promoción de cultivos alternativos a todos aquellos cultivadores que hacían parte de la cadena de valor que supone la coca en la generación de recursos para la resiliencia del conflicto armado. De otro lado, se plantea expresamente que, ante todo, debe salvaguardarse el principio de sustitución voluntaria, sostenible, participativa, diferencial y adecuada a las necesidades y demandas de las comunidades rurales locales. No obstante, esto no es óbice para que, llegado el caso, y de no haber transformación a tal efecto, el Estado pueda plantear mecanismos de erradicación forzada.

De esta manera, en tanto que se integra a las comunidades cocaleras a la reforma rural, en principio, el Acuerdo prevé que se extiendan no solo los mismos puntos de asesoramiento jurídico y técnico que se encuentran en el punto primero del Acuerdo, sino que igualmente al resto de aspectos, tales como la formalización de la propiedad, la adecuación de tierras, los estímulos a la economía solidaria o la provisión de bienes y servicios públicos. Todo, a efectos de incentivar el abandono de los cultivos cocaleros.

Por último, el Acuerdo enfatizaría la necesidad de incrementar las medidas de presión sobre la producción y comercialización de narcóticos, con el propósito de articular respuestas más efectivas

en cuanto a problemas, tales como el lavado de activos y el crimen organizado, destacándose el compromiso por fortalecer la judicialización efectiva de los responsables de este tipo de delitos y problematizar este aspecto regionalmente. Ello, a efectos de entender que, habida cuenta de la naturaleza transnacional del problema, resulta imprescindible articular políticas consensuadas en la región sin recurrir a espacios multilaterales como la Organización de Estados Americanos (OEA), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y que optimizaría la función de persecución al delito conexo con el narcotráfico que actualmente recae, con distintas responsabilidades, en la Policía Nacional y en el Ejército de Colombia.

### **Conclusión: ¿hacia un escenario en transformación?**

Cuando existe una aproximación de cómo la Policía Nacional de Colombia o su Ejército interpreta el escenario que desde 2017 tiene lugar, con vistas a la implementación del Acuerdo de Paz con las FARC-EP, y un eventual diálogo con el ELN, es posible encontrar la lectura de que el país se encuentra ante un escenario en transformación. Basta mostrar testimonios como el de los generales Rojas o Restrepo, a tal efecto:

Estamos pasando de la seguridad nacional a una seguridad ciudadana como tal. En el tema de roles se viene trabajando, pero lo que pasa es que venimos de un conflicto de más de cincuenta años en donde los colombianos se acostumbraron a ver de manera combinada, casi podríamos decir así, a las Fuerzas Militares y a la Policía Nacional, actuando contra las insurgencias. Si hay un proceso de paz, y si esto sigue avanzando como esperamos que así sea, pues obviamente las Fuerzas Militares tendrán que redefinir su acción y su actividad en lo que tiene que ver en cuanto a seguridad ciudadana. Y la Policía Nacional también tiene que redefinir mucho lo que fue su actuación en temas de seguridad nacional. Es decir, cada una de sus actividades, yo creo que debe ajustarse de forma gradual porque, como le decía, los colombianos se acostumbraron a eso. Entonces, digamos que llegar a un momento donde haya una separación real de roles nos llevará un tiempo, pero estoy completamente seguro que eso llegará al país. (Entrevista al General Restrepo, 2017).

La idea es que las negociaciones con este grupo también se den y se inicie un proceso de paz con todas estas organizaciones. Ello no quiere decir que la violencia termina. Lo cierto es que no termina. Sigue habiendo factores importantes como el narcotráfico, la minería ilegal, el contrabando. Otros factores que generan violencia. Pero sí, la terminación de la confrontación con estos grupos genera condiciones que al Estado le permiten ser más efectivo en la consolidación y defensa de la seguridad nacional. (Entrevista al General Rojas, 2017).

Sin embargo, la actualidad plantea, quizá, nuevos interrogantes, no solo en torno a si Colombia en efecto se encuentra en un escenario en transformación, espoleado por lo que se pudiera denominar como un proceso de posconflicto armado y construcción de paz, sino por los riesgos de retornar a un contexto de mayor beligerancia, en donde se intensifiquen nuevamente las dinámicas de confrontación armada.

Y es que, si bien formalmente las FARC-EP han desaparecido del tablero de la violencia para asumir, tras la entrega de más de 7000 fusiles y casi mil caletas, un proceso de reincorporación a la vida civil, ello, cuando menos, plantea importantes interrogantes. No solo por el bajo nivel de implementación acontecido en estos últimos dos años, tal y como ponen de manifiesto diversos informes de seguimiento, como el de la Organización de Estados Iberoamericanos, publicado en julio de 2018, sino porque fruto de una polarización y una politización exacerbada del Acuerdo de Paz, el descrédito y la desconfianza parecen haberse apoderado del nuevo gobierno entrante, con Iván Duque a la cabeza, y también de la sociedad civil y buena parte de la extinta guerrilla.

Con unos compromisos institucionales de parte del Estado desdibujados, la geografía de la violencia, lejos de quedar recompuesta en favor de un control del territorio de parte de la Fuerza Pública, ha sido objeto de disputas por la consecución de una nueva hegemonía local entre grupos herederos del paramilitarismo —con gran arraigo en el norte del país y en parte del Pacífico colombiano—, a lo que se suma un ELN, cada vez más alejado del proceso de negociación, y que ha encontrado en la desmovilización de las FARC-EP una ventana de oportunidad para integrar nuevos combatientes y consolidarse en nuevos territorios, y a lo que se suma la misma disidencia de las FARC-EP, que según las estimaciones de Naciones

Unidas y otros observadores, superaría el 30 %, lo que equivale a 2000 nuevos efectivos insertos en la criminalidad.

Lo anterior, sumado a una violencia estructural irresoluta, a una industria cocalera en alza, y a una violencia directa redefinida, dejan a las Fuerzas Militares, por ende, a la Policía Nacional y el Ejército colombiano, ante una muy difícil tesitura en la gestión de la violencia, cada vez más cercana a los escenarios de complejidad y disputa predominantes en Colombia antes de 2012.

## Referencias bibliográficas

Barreto, M. (2016). *Laboratorios de paz en territorios de violencias*. Bogotá: Universidad Jorge Tadeo Lozano.

Blair, E. (1993). *Las fuerzas armadas. Una mirada civil*. Bogotá: CINEP.

Boulding, K. (1962). *Conflict and Defense: A General Theory*. Nueva York: Harper and Row.

Castañeda, D. (2009). *Qué significan los laboratorios de paz para la Unión Europea*. *Colombia Internacional*, 69, 162-179.

Castro, M., Arabia, J. y Celis, A. (2000). *El conflicto armado: la estrategia económica de los principales actores y su incidencia en los costos de la violencia 1990-1998*. *Revista de Planeación y Desarrollo*, 30(3), 81-105.

Deas, M. y Gaitán, F. (1995). *Dos ensayos especulativos sobre la violencia en Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo.

Delgado, J. E. (2015). *Colombian Military Thinking and the Fight against the FARC-EP Insurgency, 2002–2014*. *Journal of Strategic Studies*, 38(6), 826-851.

Echandía, C. (2006). *Dos décadas de escalamiento del conflicto armado en Colombia 1986-2006*. Bogotá: Universidad Externado.

Echandía, C. y Cabrera, I. (2018). *Madurez para la paz. Evolución de la territorialidad y las estrategias en el conflicto armado colombiano*. Bogotá: Universidad Externado.

Ellis, E. (2016). *The Post-Conflict and the Transformation of Colombia's Armed Forces*. [En línea] <http://publications.armywarcollege.edu/pubs/3321.pdf>  
[Consultado el 1 de noviembre de 2018]

Evans, M. (2015). The shirt of Nessus: The rise and fall of western counterinsurgency, 2004-2014. *Quadrant*, 59(1/2), pp. 14-25.

Fisas, V. (2006). *Cultura de paz y gestión de conflictos*. Barcelona: Icaria.

Galtung, J. (1969). *Violence, Peace and Peace Research*. *Journal of Peace Research*, 6(3), 167-191.

Galtung, J. (1985). *Sobre la paz*. Barcelona: Fontamara.

González, F. (2014). *Territorio y conflicto en la costa Caribe*. Bogotá: CINEP.

Haass, R. (1990). *Conflicts Unending. The United States and Regional Disputes*. New Haven: Yale University Press.

Harto, F. (2004). *Investigación para la paz y resolución de conflictos*. Valencia: Tirant Lo Blanch.

Harto, F. (2013). *La mediación y la investigación para la paz: la búsqueda de alternativas pacíficas a los conflictos en la arena internacional*. *Política y Sociedad*, 50(1), 53-70.

Hazelton, J. (2013). *The False Promise of the Governance Model of Counterinsurgency Warfare*, Washington: American Political Science Association Annual Meeting.

Hazelton, J. (2017). *The "Hearts and Minds" Fallacy: Violence, Coercion, and Success in Counterinsurgency Warfare*. *International Security*, 42(1), 80-113.

Illera, O. y Ruiz, J. C. (2018). *Entre la política y la paz: las Fuerzas Militares tras la firma del Acuerdo de Paz*. Araucaria. *Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, 20(39), 509-533.

Kilcullen, D. et al. (2016). *A Great Perhaps?: Colombia: Conflict and Convergence*. Londres: C Hurst & Co Publishers.

Leal, F. (1994). *El oficio de la guerra. La seguridad nacional en Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo.

Medina, C. (1996). *ELN: una historia contada a dos voces*. Bogotá:

Rodríguez Quito.

Ministerio de Defensa (2010). *Logros de la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática*. Bogotá: Mindefensa.

Ministerio de Defensa Nacional de Colombia (2011). *Logros de la Política Integral de Defensa y Seguridad para la Prosperidad*. Bogotá: Mindefensa

Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (s.f.) *Síntesis de la violencia y la confrontación armada en Colombia, 1998-2012 y 2015*. Bogotá, Colombia.

Ocampo, S. (2009). *Agroindustria y conflicto armado*. Colombia Internacional, 70, 169-190.

Ortiz, R. (2015). *Estrategias contrainsurgentes en Colombia (1953-2010): sistema de evaluación, desempeño militar y dinámica política*. Tesis Doctoral defendida en la Universidad Complutense de Madrid.

Otero, D. (2010). *El papel de los Estados Unidos en el conflicto armado colombiano*. Bogotá: Aurora.

Pécaut, D. (2008). *Las FARC, ¿una guerrilla sin fin o sin fines?* Bogotá: Norma.

Pizarro, E. (2011). *Las FARC (1949-2011). De guerrilla campesina a máquina de guerra*. Bogotá: Norma.

Rangel, A. (2003). *Fuerzas Militares para la guerra. La agenda pendiente de la reforma militar*. Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia.

Rangel, A. y Medellín, P. (2010). *La Política de Seguridad Democrática*. Bogotá: Norma.

Rapoport, A. (1960). *Fights, Games and Debates*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Reyes, A. (2009). *Guerreros y campesinos. El despojo de la tierra en Colombia*. Bogotá: Norma.

Ríos, J. (2016a). *Dinámicas de la violencia guerrillera en Colombia*. *Revista de Ciencias Sociales*, 22(3), 84-103.

Ríos, J. (2016b). *La narcotización del activismo guerrillero de las FARC y el ELN, 1998-2012*. *Revista UNISCI*, 41, 205-233.

Ríos, J. (2016c). *La periferialización del conflicto armado colombiano, 2002-2014*. *Geopolítica(s)*. *Revista sobre estudios de espacio y poder*, 7(2), 251-275.

Ríos, J. (2017a). *Determinantes geográfico-políticos de la acción violenta guerrillera: un análisis de la concurrencia regional de guerrillas y paramilitares en el conflicto colombiano*. *Revista Española de Ciencia Política*, 44, 121-149.

Ríos, J. (2017b). *Breve historia del conflicto armado en Colombia*. Madrid: La Catarata.

Ríos, J. (2018a). *Transformation in the Narrative of the Colombian Public Forces within the Framework of the Armed Post conflict: From Military Victory to Territorial Peace*. *Revista Unisci*, 46, 219-234.

Ríos, J. (2018b). *La madurez del conflicto armado en Colombia: una aproximación a las experiencias de negociación de paz del Caguán (1999) y La Habana (2012)*. *Izquierdas*, 43, 52-78.

Rochlin, J. (2011). *Plan Colombia and the revolution in military affairs: the demise of the FARC*. *Review of International Studies*, 37(2), 715-740.

Romero, M. (2016). *Minería ilícita: Incidencia en la convivencia y seguridad ciudadana en 10 departamentos de Colombia*. *Revista Criminalidad*, 58(1), 47-65.

Ronderos, T. (2014). *Guerras recicladas. Una historia periodística del paramilitarismo en Colombia*. Bogotá: Aguilar.

Rotberg, R. (2004). *When States Fail: Causes and Consequences*.

Princeton: Princeton University Press.

Salas, L. G. (2010). *Corredores y territorios del conflicto armado colombiano: una prioridad en la geopolítica de los actores armados. Perspectiva geográfica*, 15, 9-36.

Salas, L. G. (2015). *Lógicas territoriales y relaciones de poder en el espacio de los actores armados: un aporte desde la geografía política al estudio de la violencia y el conflicto armado en Colombia, 1990-2012. Cuadernos de Geografía*, 24(1), 157-172.

Sánchez de Rojas, E. (2017). *La seguridad en nuevos escenarios de posconflictos y el papel de las Fuerzas Armadas. Cuadernos de Estrategia*, 189, 125-182.

Stedman, S. (1991). *Peacemaking in Civil War. International Mediation in Zimbaw, 1974-1980*. Boulder: Lynne Rienner.

Taylor, L. (1997). *La estrategia contrainsurgente: El PCP-SL y la guerra civil en el Perú, 1980-1996. Debate Agrario*, 26, 81-110.

Tickner, A. (2007). *Intervención por invitación. Claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales. Colombia Internacional*, 65, 90-111.

Tokatlian, J. G. (2011). *Colombia, el Plan Colombia y la región andina. Nueva Sociedad*, 173, 126-143.

Touval, S. y Zartman, W. (1985). *International Mediation in Theory and Practice*. Boulder: Westview.

Trujillo, E. y Badel, M. (1998). *Los costos económicos de la criminalidad y la violencia en Colombia: 1991-1996. Archivos de Macroeconomía*, 76, 1-49.

Vargas, A. (2006). *De una policía militarizada a una policía civil: el desafío colombiano en el posconflicto armado. Ciencia Política*, 1(1), 179-212.

Vásquez, T. (2011). *Una vieja guerra en un nuevo contexto. Conflicto y territorio en el sur de Colombia*. Bogotá: CINEP.

Zuluaga, J. (2007). *U.S. security policies and United States-Colombia relations. Latin American Perspectives*, 34(1), 112-119.

**LA IMPLEMENTACIÓN DEL EMPLEO DEL  
INSTRUMENTO MILITAR EN MISIONES  
CONVENCIONALES Y NO CONVENCIONALES  
VINCULADAS AL AVANCE DEL CRIMEN ORGANIZADO  
Y EL MANTENIMIENTO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA  
LOS EJÉRCITOS DEL TRIÁNGULO NORTE  
CENTROAMERICANO  
(GUATEMALA, EL SALVADOR Y HONDURAS)**

---

**THE IMPLEMENTATION OF THE EMPLOYMENT OF THE MILITARY  
INSTRUMENT IN CONVENTIONAL AND UNCONVENTIONAL MISSIONS  
LINKED TO THE PROGRESS OF ORGANIZED CRIME AND THE  
MAINTENANCE OF PUBLIC SECURITY THE ARMED FORCES OF THE  
CENTRAL AMERICAN NORTH TRIANGLE  
(GUATEMALA, EL SALVADOR AND HONDURAS)**

*Pedro Trujillo Álvarez<sup>1</sup>*

## **Resumen**

En los países del Triángulo Norte centroamericano no se ha llevado a cabo el necesario debate político y social sobre el papel de los ejércitos en el nuevo orden mundial y particularmente en el combate a las nuevas amenazas.

Aunque hace dos décadas se firmó la paz en dos de ellos, no se han emprendido, en las Fuerzas Armadas y en la Policía, los cambios necesarios para que puedan desempeñar eficazmente sus misiones. Tampoco se ha superado totalmente el período de conflicto que por años afectó a El Salvador y Guatemala ni mucho menos los

---

<sup>1</sup> Doctor en Paz y Seguridad Internacional. Profesor en la Universidad Francisco Marroquín (Guatemala). Perfil en: <https://www.linkedin.com/in/pedro-trujillo-2254958a/> Correo: [miradorprensa@gmail.com](mailto:miradorprensa@gmail.com) Teléfono +502 5403-0370

ejércitos han cedido el papel protagónico que por décadas, a través de dictaduras militares, mantuvieron en la región.

Si a lo anterior se le une el incremento del crimen organizado, el narcotráfico y la presencia creciente de maras, además de riesgos naturales, el tema sobre la seguridad interior está servido, así como el debate sobre el empleo de todos los medios disponibles, incluidos los militares. Se corre el peligro de terminar por convertir en habitual lo que debería ser una excepción y generar fricciones, confrontaciones, luchas de poder e interesados debates públicos.

**Palabras clave:** Ejércitos, Triángulo Norte, Fuerzas Armadas, seguridad, amenazas.

## Introducción

Reflexionar sobre el papel de los ejércitos<sup>2</sup> del Triángulo Norte centroamericano (TNC) requiere abordar la discusión desde la necesidad de debatir los cambios que deben experimentar las instituciones armadas para adaptarse a los nuevos tiempos, sin olvidar los compromisos adquiridos y contenidos en los acuerdos de paz que pusieron fin, en el pasado reciente, a los conflictos armados internos en El Salvador y Guatemala.

El empleo de efectivos militares en misiones no tradicionales como la lucha contra el narcotráfico, el crimen organizado, el terrorismo, la seguridad ciudadana, el tráfico de personas, etc., es, en la zona del TNC, un debate casi exclusivo de expertos —y no siempre público— que se promueve en el marco de la discusión en torno a la transformación, reconversión y/o modernización de la institución militar.

A lo anterior habría que agregar la discusión sobre si se mantienen las misiones tradicionales en la constitución política o deben sustituirse por otras nuevas más allá de la defensa de la soberanía y/o la integridad territorial, como podría ser, por ejemplo, el concepto más amplio —pero también más real— de la defensa de los intereses

---

<sup>2</sup> En este trabajo se emplea indistintamente el término fuerzas armadas o ejército ya que en América Latina muchos países lo hacen sinónimos.

nacionales. En cualquier caso es algo que debería analizarse simultáneamente con la discusión pendiente sobre la seguridad y la defensa.

Comentar también que las afirmaciones de quienes sostienen que los ejércitos pueden emplearse permanentemente en labores de seguridad interior, están en el extremo opuesto de aquellos que consideran “tan diferentes” a militares y policías que no ven espacios comunes de actuación. En un mundo globalizado —con nuevos riesgos y amenazas— en el que la mayoría de las operaciones, especialmente las de mantenimiento de la paz, han alentado la creación de unidades interdisciplinarias y conjunto-combinadas, hay espacios intermedios que permiten y aconsejan la colaboración interinstitucional.

El presente trabajo —acotado al período 2007-2017— reflexiona sobre el papel de las Fuerzas Armadas del Triángulo Norte centroamericano y parte de un análisis de los ejércitos de la zona y sus diferencias más significativas para posteriormente abordar la discusión sobre la participación en seguridad interior y el involucramiento en el combate contra las maras y el crimen organizado. Finalizar con una reflexión sobre el futuro de la institución en función de los nuevos retos y compromisos internacionales.

## **1. Los ejércitos del Triángulo Norte centroamericano**

Debatir sobre el futuro de los ejércitos requiere introducir el tema para que sea efectivo, con tres importantes aspectos. El primero, producto de las experiencias obtenidas en los países que sostuvieron conflictos armados internos —El Salvador y Guatemala— y que aún perduran en el imaginario y en la discusión social. El segundo, derivado de los acuerdos de paz suscritos en esos países que contemplan fuertes modificaciones-adaptaciones de la institución castrense. El tercero, y que no se abordará en este trabajo, resultado de los compromisos derivados del Tratado Marco de Seguridad Democrática.

Un hecho a destacar, a pesar de la relativamente reciente firma de la paz, es la alta percepción de confianza ciudadana en sus ejércitos y la valoración positiva con que cuentan, especialmente respecto de otras instituciones. Diversos informes como Latinobarómetro indican:

“La confianza en las instituciones registra caídas respecto a 2016 en todos los organismos medidos, con excepción de las fuerzas armadas y la policía, que tuvieron leves alzas” (2016-32). El trabajo “Cultura política de la democracia. Consolidación democrática en las Américas en tiempos difíciles”, de la Universidad de Vanderbilt, refuerza lo anterior: “Se encuentra que a lo largo de las Américas los encuestados confían más en la Iglesia Católica y el Ejército, mientras que instituciones políticas como el congreso y los partidos políticos generan poca confianza entre los ciudadanos”. (2010-29)

Además de lo anterior, hay diferentes visiones y variables sobre el papel de las Fuerzas Armadas que conviene analizar. Entre ellas:

a) La situación de las reformas militares. Algunos países latinoamericanos iniciaron temprano la discusión sobre reformas militares, aunque estén inacabadas a la fecha. No ocurrió así en el TNC.

Se da la circunstancia de que no todos los ministros de la Defensa Nacional son civiles; no todos los comandantes militares de más alto nivel y rango están sometidos directamente a una autoridad civil-política y faltan por emprender procesos de cambio y modernización sustantivos. Tampoco los ejércitos han dejado el control de los servicios de inteligencia de sus respectivos países, el registro de armas, municiones y explosivos, etc. Es decir, no han trasladado ciertas capacidades o el control a las autoridades civiles correspondientes.

b) Los marcos legales. Las constituciones recogen misiones muy amplias y variadas. Para reducirlas a las específicas que cumplen los ejércitos occidentales, sería necesario emprender reformas constitucionales cuyo debate político se visualiza complejo y no prioritario.

c) La interoperabilidad<sup>3</sup>. Las misiones, técnicas, procedimientos, capacidades, entrenamiento, doctrina, etc., de las distintas fuerzas armadas obedecen a una suerte de disparidad tal que dificulta

---

<sup>3</sup> The condition achieved among communications-electronics systems or items of communications-electronics equipment when information or services can be exchanged directly and satisfactorily between them and/or their users. Source: JP 6-0. DOD Dictionary of Military Terms

generar un espacio común de entendimiento para hacer un frente común regional contra las nuevas amenazas.

e) La falta de confianza institucional. Especialmente en los Poderes Ejecutivo y Legislativo, aunque también en el Judicial, dificulta la acción política en el momento de emprender reformas legales necesarias con vistas a adoptar una política de Estado que deba ser apoyada por el conjunto de los partidos políticos. Esta falta de confianza —que contrasta con la positiva de las Fuerzas Armadas— se pone de manifiesto en diversos estudios, algunos ya indicados. De idéntica forma, las policías gozan de baja credibilidad y apoyo social, lo que incide en la búsqueda de consensos políticos y marcos legales de cooperación interinstitucional:

Sabemos, sin embargo, que las poblaciones de los países están muy conscientes del alto grado de corrupción de servicios específicos del Estado. Por ejemplo, la policía, donde importantes segmentos de las poblaciones de países declaran que sus policías son corruptas. (Dammert y Lagos, 2012)

En contraste con lo anterior puede leerse: “Latinobarómetro ha reportado la baja confianza interpersonal, así como la escasa confianza en las instituciones de la democracia que se viene manifestando desde que este informe comenzó sus mediciones en 1995” (2016-6).

El debate sobre la participación de las Fuerzas Armadas en la lucha contra las nuevas amenazas, cuyas características principales son: multidireccionales, multifacéticas, globales y que requieren de colaboración internacional, está servido. Las amenazas a la seguridad han incidido tan directamente en las estructuras del Estado que además de ser necesario determinar el rol de las Fuerzas Armadas, promueven el debate sobre otros temas conexos: justicia, presupuesto de gastos estatales, marcos legales, etc.

En la discusión, hay quienes opinan que los ejércitos deben de reservarse para cumplir con las misiones que la constitución recoge y que de forma sucinta se traducen en la defensa de la soberanía, la integridad y el ordenamiento constitucional. Incluso en aquellas constituciones, como es el caso de la guatemalteca (art. 244°), en el que se le asigna “...la seguridad interior y exterior.”, hay exigencias de grupos de la sociedad civil, aludiendo compromisos internacionales

refrendados (*Acuerdo de Fortalecimiento del Poder Civil y función del Ejército en una Sociedad Democrática. Reformas constitucionales: 36*), para modificar el mandato y circunscribirse a lo antes indicado. En otros estudios como el de “Paz, crisis regional y política exterior de Estados Unidos (2004-10)” se recoge la idea de que la agenda objeto de discusión ni siquiera ha sido generada por todo el hemisferio latinoamericano, sino que sencillamente fue impuesta y en ello radica parte del fracaso en la discusión e implementación.

En cualquier caso, en ese debate polarizado, siempre hay espacio para la colaboración interinstitucional: policía o efectivos del ministerio público (fiscalía) y así constituir fuerzas de tarea interagenciales que permitan acometer eficazmente la lucha contra la delincuencia e incidir en mejorar la seguridad ciudadana. La decisión final es cómo, cuándo y en qué condiciones hacerlo, y de ahí el análisis que sigue. Se presentan a continuación algunas variables con incidencia en el estudio.

### 1.1. Misiones constitucionales

La organización, fines y misiones constitucionales de los ejércitos del TNC son muy diferentes y responden al siguiente cuadro:

<b>Cuadro 1</b>			
<b>Análisis comparativo de las misiones constitucionales asignadas a los ejércitos</b>			
<b>País</b>	<b>Soberanía</b>	<b>Seguridad</b>	<b>Otros</b>
<b>Guatemala</b>	Mantener la independencia, la soberanía e integridad del territorio	La paz y la seguridad interior y exterior	Mantener el honor de Guatemala
<b>Honduras</b>	Defender la integridad territorial y la soberanía	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mantener la paz, el orden público y el imperio de la Constitución</li> <li>- Participarán en misiones internacionales de paz, prestarán apoyo logístico de asesoramiento técnico, en comunicaciones y transporte</li> <li>- Cooperarán con las instituciones de seguridad pública, para combatir el terrorismo, tráfico de armas y el crimen organizado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mantener los principios de libre sufragio y la alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia de la República</li> <li>- Cooperarán en labores de alfabetización, educación, agricultura, protección del ambiente, vialidad, comunicaciones, sanidad y reforma agraria; en la lucha contra el narcotráfico; colaborarán para hacer frente a desastres naturales y situaciones de emergencia; así como en programas de protección y conservación del ecosistema, de educación académica y formación técnica de sus miembros y otros de interés nacional</li> </ul>
<b>El Salvador</b>	Defensa de la soberanía y de la integridad del territorio	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Colaborar obras beneficio público y desastre nacional</li> <li>- Mantener paz interna <b>(excepcional)</b></li> </ul>	

Se puede observar (cuadro 1) cómo las tradicionales misiones de defensa de la soberanía y de la integridad territorial es algo común en todos ellos. Sin embargo, no ocurre lo mismo con el resto de cometidos. Mientras que en Guatemala la policía no es contemplada en su Constitución (únicamente el artículo 259° hace referencia a las policías municipales o locales), y se asigna al ejército la seguridad interior, en Honduras se incluye el cometido de “mantener el orden público” compartido con la policía a quien también se le encarga la “conservación del orden público”. En El Salvador, dicha misión es algo “excepcional”. Por otra parte, no todos los países sienten la necesidad de que sus ejércitos colaboren en desastres naturales y en el caso hondureño, las misiones se amplían a una gama enorme de cometidos difícilmente sentidos en ejércitos occidentales.

Para aquellos países en los que la seguridad interna y externa es asignada a los ejércitos —con o sin apoyo de cuerpos policiales— el debate se reduciría a capacitarse para enfrentarlas, puesto que el marco jurídico lo permite y, por tanto, es un mandato que los Ministerios de la Defensa deberían de asumir. En la práctica, sin embargo, únicamente se llevan a cabo colaboraciones interinstitucionales ya que desde la firma de la paz se ha intentado sustraer a los ejércitos de cometidos relacionados con la seguridad interior y se promueve que sea la policía quien los asuma.

## 1.2. Otras cuestiones a destacar

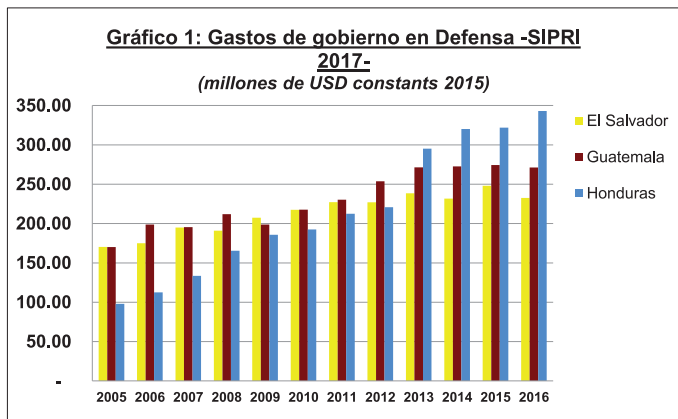
Además de las distintas misiones constitucionales, otros aspectos diferenciadores entre los ejércitos del TNC pueden apreciarse en los cuadros siguientes:

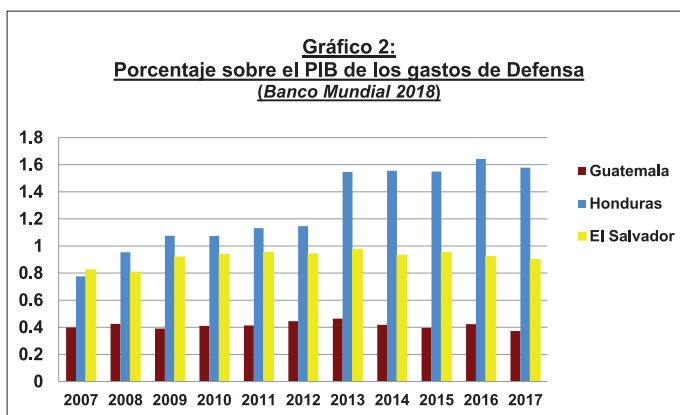
Cuadro 2								
Efectivos militares en el Triángulo Norte centroamericano								
País	Datos	2008	2010	2012	2014	2016	2016	2018
El Salvador	Efectivos	16,430	14,242	15,770	24,779	24,023	17,860	15,558
	X 100,000	23	23	25	39	38		
Honduras	Efectivos	9,073	8,746	10,550	15,550	15,216	15,550	27,000
	X 100,000	14	11	13	19	18.5		
Guatemala	Efectivos	14,193	14,906	15,580	18,242	18,181	22,326	22,449
	X 100,000	10	10	10	14	11		
Fuente: RESDAL							Fuente: Anuario Latinoamericano de la Defensa	

El *cuadro 2* refleja el número de efectivos militares, difícil de precisar y variable según la fuente consultada. Algunas publicaciones incluyen personal administrativo y fuerzas militares en apoyo de la policía, en otras no ocurre eso y las cifras se ven modificadas sin que se advierta la razón.

El Salvador y Honduras cuentan con mayor proporción de soldados por cada 100,000 habitantes y en el caso hondureño es incluso mayor que el de su policía, lo que permite deducir la necesidad sentida (o la conveniencia) del empleo de militares en labores de seguridad interior. Se puede incluso inferir que esa “desajustada” proporción sea a propósito al no haber implementado la política adecuada de incremento de la cantidad de policías para continuar con la presencia militar en misiones que no le son propias. De hecho, es Honduras quien crea la fuerza de Policía Militar de Seguridad Ciudadana, sobre la base de efectivos militares reentrenados. Dicho de otra forma: el poder tradicional y/o la presencia de las Fuerzas Armadas en la vida política ha podido impedir o ralentizar el desarrollo de un modelo policial por temor a perder el protagonismo de tiempos pasados, algo puesto de manifiesto en diversos estudios como: Remilitarización en Centroamérica: el “retorno” de los que nunca se fueron (2014).

En sintonía con lo anterior, los gráficos 1 y 2 siguientes muestran el incremento sucesivo del gasto militar en los tres países, más pronunciado en Honduras que se mantiene en primer lugar con un aumento en el período 2005-2016 del 661,48 % seguido de Guatemala (258,51%) y El Salvador (175,02%), lo que refuerza la teoría, evidenciada por algunos analistas, del aumento del presupuesto de defensa en detrimento del asignado a la policía.





El Anuario Latinoamericano de la Defensa (2016-16) remarca:

La nación centroamericana que más gasta en el capítulo militar sigue siendo, como el año anterior, Honduras, con un 1,3 %, frente al 1,2 % de México, el gigante del norte, que sigue muy rezagado y se queda con solo el 0,7 % en relación con los gastos de defensa en comparación con su PIB, una décima más que el ejercicio previo. El último en la lista como el año anterior es Guatemala, con el 0,4 %. Honduras, por el esfuerzo en defensa (gasto porcentual sobre el PIB), está por encima de muchos países latinoamericanos; Guatemala es la nación que menos porcentaje del PIB dedica en toda América Latina.

## 2. Los ejércitos del Triángulo Norte en la lucha contra las nuevas amenazas

Velar por la seguridad de sus ciudadanos es labor esencial a cumplir por cualquier Estado, por lo que no es preciso razonar mucho sobre la necesidad prioritaria de alcanzar un nivel óptimo. En esta línea de reflexión, y teniendo en cuenta variables como la percepción, la misión constitucional, el nivel de violencia y otras amenazas, las FF.AA. pueden actuar conjuntamente con las policiales dentro de un marco claramente definido de colaboración o cooperación que no significa, en modo alguno, asumir funciones o competencias exclusivas de estas, aunque también podría contemplarse en la discusión.

En democracias liberales es principio general que las Fuerzas Armadas estén bajo control civil y la intervención en seguridad interior sea puntual en tiempo —el estrictamente necesario— y espacio, es decir, circunscrita al lugar requerido:

La realización por las Fuerzas Armadas de labores de seguridad ciudadana, lucha contra la delincuencia organizada, intervenciones con ocasión de catástrofes naturales o tareas humanitarias en apoyo de la sociedad es indicativo de la falta de mecanismos de seguridad, protección civil y servicios sociales más que una muestra de la necesidad de los ejércitos. Además, hay que considerar que la utilización de la costosa organización militar para la realización de estas labores es ineficiente en términos de coste-beneficio. (Gómez Rosa, 2010-149)

En la Sexta Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (Quito, 2004), se hizo referencia a la necesidad de implicar a todo en la lucha contra las nuevas amenazas, lo que representa un importante hito sobre la percepción que se tiene de los ejércitos latinoamericanos y un cambio de postura en relación con la institución armada, especialmente si consideramos la tradicional animadversión, producto del intervencionismo militar en política y los regímenes militares.

Planteado lo anterior, hay muchas misiones conjuntas que pueden desempeñarse: escolta, patrullaje, interceptación aérea o marítima, seguimiento mediante radar u otros dispositivos electrónicos, inteligencia compartida, protección de una zona de actuación, custodia momentánea de personal o material, protección física de instalaciones, etc. Superada la policía, parece oportuno que sea el ejército quien aporte capacidades y recursos complementarios o incluso asuma misiones particulares y específicas en el ámbito de la acción conjunta.

Cumplir con lo descrito y adaptarse a nuevos procesos, no requiere cambiar el papel tradicional de los ejércitos, a lo sumo adquirir las capacidades necesarias para ampliar la colaboración/cooperación o para participar en operaciones de mantenimiento de la paz o reducción de desastres. Ese entrenamiento no tendría un elevado costo adicional y siempre redundaría en beneficio del país y de la región.

Se podría también ahondar en otra solución como es la creación de fuerzas intermedias a partir de las militares existentes, algo propuesto por varios analistas, lo que supondría otro enfoque y permitiría soslayar ciertos problemas que se irán exponiendo y que responden a la aceptación-negación del uso de los ejércitos en seguridad interior. No obstante, no se ahonda en este trabajo sobre esa posibilidad.

Otro fundamental aspecto que incide en la limitada discusión y su no inclusión en agendas de política pública es el lugar que el tema ocupa en las prioridades nacionales, donde diferentes preocupaciones como la pobreza, la falta de desarrollo, el desempleo, etc., ocupan la agenda nacional a pesar de la marcada percepción de inseguridad (Latinobarómetro 2013, pág. 56 y pág. 61 y ss.) que tiene el ciudadano a quien, por cierto, le preocupa más el crimen común que ciertas amenazas emergentes. El narcotráfico, el crimen organizado, la trata de personas, etc., tienen un impacto reducido en el ciudadano de a pie. Por el contrario, las maras representan una incidencia mayor y es necesario hacer un análisis más preciso de esa amenaza.

La mayor preocupación de los países del TNC en la última década ha sido por cuestiones relacionadas sustancialmente con la inseguridad, lo que se ha “resuelto” con la movilización de efectivos militares para formar parte de patrullas combinadas en El Salvador, Guatemala y Honduras, y el consiguiente desgaste para la institución castrense.

El empleo de “todos los medios disponibles” para combatir nuevas amenazas, no es algo específico del TNC y ni siquiera de América Latina. Es necesario resaltar la propuesta formulada a mediados de octubre de 2018, por el fiscal general de Estados Unidos, Jeff Sessions, sobre la creación de una fuerza especial dentro del Departamento de Justicia dedicada a combatir determinadas organizaciones criminales transnacionales: Mara Salvatrucha, Cártel de Sinaloa, Clan del Golfo, Cártel de Jalisco Nueva Generación y el grupo extremista islámico Hezbollah. La fuerza de tarea interagencial estaría integrada por

---

<sup>4</sup> Alda Mejías, S. (2014). *La adaptación de las fuerzas de seguridad ante la violencia y el crimen organizado en América Latina*.

fiscales especializados en narcotráfico, terrorismo, crimen organizado y lavado de dinero y dentro de ella habría cinco subdivisiones, cada una de ellas dedicada a uno de los grupos citados.

### **3. Entre la teoría y la práctica: las decisiones políticas**

El empleo de fuerzas militares en seguridad pública en el Triángulo Norte centroamericano se puede visualizar desde dos perspectivas: el marco teórico sobre el asunto y la realidad social de los tres países. El primero aconseja, desde todos los puntos de vista, que las misiones del ejército sean absolutamente distintas a las policiales y asigna la defensa (espacio exterior) del Estado para uno y la seguridad interior para las otras. La constitución, los acuerdos de paz y diferentes tratados internacionales, dejan claro que las fuerzas militares son específicas para cometidos de seguridad externa y defensa territorial y las policiales para seguridad pública, ciudadana, de proximidad o cualquiera similar en el interior del territorio.

La realidad, sin embargo, —reflejada por diferentes indicadores— es de altos índices de violencia —especialmente de homicidios—, miedo por la acción creciente de las maras, preocupación por la ineficiencia policial y, en contraste, alto índice de credibilidad y confianza en las fuerzas militares. El panorama descrito permite incorporar en la decisión política aspectos que avalan el empleo de fuerzas militares, a su vez legitimado por una ciudadanía que pide a sus gobernantes más seguridad y que, en ocasiones, no es ofrecida por debilidad institucional o por desbordamiento de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado. Como resultado, el gobernante de turno se encuentra ante el dilema de emplear efectivos militares, pero también con una oportunidad para la oferta política “adecuada” a las demandas sociales, e incluye tal posibilidad en propuestas de gobierno especialmente en momentos electorales o de competencia por el poder. Lo anterior se ve reforzado por exigencias de sectores productivos, en el sentido de que los altos costos agregados por la inseguridad repercuten en la competitividad frente a otros mercados más estables.

Cualquiera que sea la solución que se adopte todo indica que en el corto plazo los ejércitos de países del TNC seguirán participando en la seguridad pública. Los gobiernos de turno tienen en cuenta todas las variables e indicadores citados, de manera que la búsqueda

del equilibrio entre ellos permita tomar la decisión más ajustada a la legalidad —marco teórico— y a la realidad de cada país. La explicación de la decisión tomada, de los aspectos contemplados en la misma y del valor otorgado a cada variable sirven de justificación, dentro del país, en la región y en el ámbito internacional, para analizar y valorar las decisiones políticas.

#### **4. Las Fuerzas Armadas en el combate a nuevas amenazas**

La práctica en el TNC ha sido emplear a las Fuerzas Armadas en la lucha contra maras, criminalidad común y organizada. En los tres países se ha observado (y se observa) a la policía nacional —e incluso a las policías locales o municipales— acompañada de efectivos militares, consecuencia de reclamos ciudadanos o de decisiones de políticos que consideran que el empleo de los ejércitos coadyuva a una mejor seguridad pública.

La falta de un debate serio, profundo y necesario sobre la transformación de los ejércitos y su adaptación al nuevo siglo, le ha servido a la institución militar para “justificar” —en parte— la colaboración en seguridad interior, especialmente cuando los índices de criminalidad son tan elevados y es fácil justificar que con el empleo de todos los medios disponibles se puede reducir tal flagelo.

Pero, no solamente hay posiciones en contra del empleo militar en estas funciones de seguridad interior. En un interesante artículo, Montes J. (2017) justifica la participación de fuerzas combinadas (policiales-militares) motivada por el incremento en la escalada criminal y la violencia en la zona, con apoyo incluso de material donado por los Estados Unidos:

La espantosa escalada criminal y de violencia en el que se conoce como el Triángulo del Norte de Centro América (Guatemala, El Salvador y Honduras, ha sido respondida por los gobiernos correspondientes recurriendo a las Fuerzas Armadas en apoyo o sustitución de la policía. En Guatemala se constituyeron fuerzas de tarea interagenciales, fuertemente apoyadas por los EE. UU., en El Salvador se crearon fuerzas especiales compuestas por militares y policías; en tanto en Honduras el Congreso decidió otorgarle a las FF.AA. poderes policiales independientes.

Además, en los países del TNC, especialmente en El Salvador y Guatemala (Honduras no tuvo conflicto armado interno), las policías están en proceso de conformación o consolidación tras la firma de los acuerdos de paz y ese “espacio incompleto” permite sustentar el discurso de colaboración de las FF.AA. para completar lagunas existentes como efectivos policiales, determinadas capacidades o inteligencia. De igual forma, ha servido para justificar el incremento del presupuesto militar, la adquisición de material (radares, lanchas y aeronaves, principalmente) y mayores efectivos. (Anuario Latinoamericano de la Defensa, 2018-135).

Lo excepcional convertido en permanente es la frase que mejor aglutina —en los tres países— la participación militar en seguridad interior. El intento de ruptura de la hegemonía militar, producto de años de conflicto (Guatemala y El Salvador), quedó patente en los acuerdos de paz. Sin embargo, no ha sido algo completado al dejar “puertas abiertas” en los marcos constitucionales.

En el caso guatemalteco, la Constitución (art. 244°) indica que es responsabilidad del Ejército garantizar la seguridad interior y exterior. Posteriormente, se emitió el Decreto 40-2000, Ley de Apoyo a las Fuerzas de Seguridad Civil, cuyo artículo 1° indica que el ejército podrá apoyar a las fuerzas de seguridad “cuando las circunstancias de seguridad del país demanden la asistencia o los medios ordinarios de que dispongan las fuerzas de seguridad civil se estimen insuficientes”. La excepción se convirtió en regla y el empleo de fuerzas militares en labores de seguridad pública ha sido permanente hasta finales de marzo de 2018 en que cesó. No obstante, algunos escuadrones funcionan aún como seguridad en las fronteras, protección de la Biosfera Maya y del litoral del Pacífico, con el fin de evitar que el narcotráfico, el contrabando y las pandillas ingresen al país.

El Acuerdo Gubernativo 285-2012 aprobó el Protocolo de Actuación Interinstitucional: Apoyo del Ejército a las Fuerzas de Seguridad Civil, en coordinación entre los Ministerios de Gobernación y de la Defensa Nacional y la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad. Ello permitió conformar las Fuerzas de Tarea: Kaminal, Maya, El Milagro, de Zonas, Contra Extorsiones y Temáticas.

El Acuerdo Gubernativo 277-2013 estableció la primera fuerza de tarea con efectivos militares, policías y elementos de la Superintendencia de Administración Tributaria; una segunda se creó bajo el AG 141-2014 para operar en diversos departamentos; la tercera se estableció con elementos del ejército y la policía nacional civil; una cuarta, también para departamentos en el interior, y una última con sede en el occidente del país.

El Acuerdo Gubernativo 31-2015 creó el Cuerpo Especial de Reserva para la Seguridad Ciudadana (CERSC) y los escuadrones de seguridad ciudadana con la misión de apoyar a las fuerzas de seguridad civil en sus funciones de prevenir y combatir el crimen organizado, la delincuencia común y el restablecimiento de la seguridad interior.

Por su parte, en la Constitución salvadoreña (Art. 168°, inc. 12) se puede leer: “a discreción del Presidente podría disponerse excepcionalmente de la Fuerza Armada si se hubiesen agotado los medios ordinarios para el mantenimiento de la paz interna, la tranquilidad y la seguridad pública”, y aunque el espíritu de la norma refleja la temporalidad, no siempre se ha observado por diversos motivos, entre los que hay que incluir el tradicional rol militar en política, el mantenimiento de cierto grado de autonomía y hegemonía, la lucha por espacios de poder y el interés por ocupar espacios de decisión en ciertas instituciones del Estado.

En El Salvador, los años de mayor actuación de las Fuerzas Armadas en seguridad ciudadana —aunque no siempre los de mejor rendición de cuentas respecto de sus actividades— fueron entre 2000 y 2004, en el marco de los planes Mano Dura y Súper Mano Dura, en los que se confrontaron a las maras y entre 2010-2014 en el que volvieron a tener presencia en la conducción de la seguridad.

Durante el Plan Mano Dura (julio 2003), los operativos se centraron en unos 40 municipios en los que la presencia de las pandillas era importante. El marco legal aprobado por la Asamblea fue la Ley Antimaras (declarada inconstitucional 180 días después).

El Plan Súper Mano Dura (2004) desplegó en todo el país más de 300 grupos de tarea contra las pandillas, y la colaboración supuso un incremento del presupuesto del ejército —de alrededor de 20

millones de dólares— para tal misión. Algunos informes<sup>5</sup> describen violaciones de derechos humanos habidas en ese período de tiempo, crisis policial, escalada de violencia y otras cuestiones colaterales atribuidas a la implementación del plan.

A partir de 2009 (y hasta 2014) se emitió variada legislación para autorizar la participación militar en seguridad pública y se aumentó considerablemente el número de soldados asignados a dichos cometidos, rompiendo en algunos momentos aquella supeditación militar al poder civil recogida en los acuerdos de paz. Las fuerzas de tarea encontraron su espacio de despliegue en el territorio nacional y operaron sin control de la policía nacional civil salvadoreña.

Aún más, por Decreto Ejecutivo se permitió al ejército intervenir en el sistema penitenciario y se le encargó la seguridad perimetral de algunos centros de detención en los que estaban reclusos integrantes de las maras. Más adelante esa capacidad se amplió —en materia de registro y control de entradas y salidas— a la seguridad interior de los penales. El volumen empleado de fuerzas, especialmente en 2014, terminó por convertir lo excepcional —la seguridad interior— en la misión más importante del ejército salvadoreño. El Plan Nuevo Amanecer, bajo cobertura legal del Acuerdo Ejecutivo n° 60 (2008), compromete hasta 13,822 efectivos (88.8 % del total de plantilla de su ejército).

Se han conformado ocho fuerzas de tarea; once grupos a cargo de acciones de prevención y seguridad en las proximidades de centros penales; trescientos grupos conjuntos de apoyo a la comunidad que proporcionan seguridad a centros educativos; un comando con presencia en pasos fronterizos formales e informales y fuerzas especiales de reacción. Otro grupo conjunto funciona en coordinación con la policía y la fiscalía en actividades contra el narcotráfico y delitos conexos.

También se ha constituido una Fuerza de Intervención y Recuperación Territorial (FIRT), con soldados y policías, que funciona con tres contingentes en las zonas de mayor delincuencia y desarrollan operativos de cierre de zonas y registro de personas.

---

<sup>5</sup> Reconceptualización de la violencia en el Triángulo Norte. Abordaje de la seguridad en los países del norte de Centroamérica desde una visión democrática (2016-73).

El objetivo de la FIRT es el combate y operaciones de alto impacto contra las pandillas: detección y neutralización de sus miembros en las zonas rurales y semiurbanas del país, captura de los principales líderes y neutralización de la actividad pandillera en zonas urbanas. Además, está la Fuerza Especial de Reacción (FES), a cargo de detectar, neutralizar y detener a los componentes de estructuras pandilleras en zonas rurales y semiurbanas. Todo esto requirió el llamado a las filas de reservistas.

Honduras, aun siendo un país sin reminiscencias de conflicto armado interno, tiene una elevada tasa de homicidios que compite con El Salvador por el primer lugar en la región. En relación con la participación militar en seguridad pública, tiene instalada una fuerza de policía militar e incluso, como ocurriera en El Salvador, funcionarios del ejército asumieron el control de varios puestos del gobierno, tradicionalmente civiles, como la dirección del sistema penitenciario nacional, la aviación civil y los organismos de servicio social. Independientemente del análisis jurídico-legal del hecho, el evento más significativo fue cuando el ejército, por una “orden civil” emanada del Congreso, envió al exilio al presidente Manuel Zelaya.

Para contrarrestar esa acentuada participación militar, diversas demandas sociales y presiones externas hicieron que en Guatemala, a principios de 2017, se comenzara con un plan de reducción del ejército (4200 reservistas en apoyo) que debía ser reemplazado por unos 4000 efectivos de policía nacional civil, hasta llegar a los 41,000 efectivos policiales a finales de año. No fue, sin embargo, hasta el 31 de marzo de 2018 que finalizó dicha colaboración interinstitucional.

En El Salvador, contrariamente, se continúa con el empleo de efectivos militares en labores de seguridad pública e incluso se consolidan comandos conjuntos militares-civiles para luchar contra las pandillas. La mala percepción ciudadana de la eficacia policial ha posibilitado tal solución.

Honduras optó por la conformación de un Cuerpo de Policía Militar de Orden Público desde agosto de 2013 (Decreto 168-213), algo similar a una fuerza intermedia que depende de la Secretaría de Defensa. La Policía Militar del Orden Público, de conformidad a los artículos 272° y 274° de la Constitución de la República, cuenta con jurisdicción nacional para la defensa de la seguridad ciudadana y

desarrolla operaciones orientadas a combatir el crimen organizado y la delincuencia común para salvaguardar el orden público y devolver al pueblo hondureño la paz y la seguridad ciudadana.

Con ese panorama, la visita de la entonces embajadora de los EE.UU. ante NN.UU., Nikki Haley, a fines de marzo 2017 a Honduras y Guatemala, provocó el anuncio del presidente guatemalteco, Jimmy Morales, del fin del patrullaje combinado (ya citado) en el que participaba el ejército, a pesar de que días atrás se barajó la posibilidad de continuar con el mismo, tal y como lo recogieron medios locales de prensa.

Análisis llevados a cabo por expertos en la temática evidencian que los Estados Unidos están exigiendo el cumplimiento de compromisos adquiridos con anterioridad y que se reflejan en la norma H.R. 244: Consolidated Appropriations Act, 2017 que en la Sección 7045, (a), 4), (B), ix), señala:

<<NOTE: Plan.>> implement a plan that includes goals, benchmarks and timelines to create a professional, accountable civilian police force and end the role of the military in internal policing, and make such plan available to the Department of State.

El énfasis de: “poner fin al papel de los militares en la materia de seguridad interna”, aclara el condicionamiento del apoyo económico al Triángulo Norte —a través del Plan de Alianza para la Prosperidad— y es sin duda uno de los mensajes más contundentes de la visita de la diplomática norteamericana a la región<sup>6</sup>.

## **5. Nuevas amenazas y nuevas misiones: discusión para el futuro**

Uno de los retos más importantes que afrontan las Fuerzas Armadas del TNC es su orientación hacia un sistema de seguridad colectiva más eficiente y la adaptación de su estructura y doctrina a un nuevo contexto estratégico.

Las amenazas tradicionales, entendidas como aquellas que ponían en peligro las fronteras físicas de la nación y movilizaban

---

<sup>6</sup> El H.T.4796 – USA Act of 2018, en: <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/4796/text> también incluye compromisos y exigencia para el Triángulo Norte en relación con la migración. Consultado por última vez el 27 de octubre de 2018.

gran cantidad de efectivos militares para enfrentarlas, cuentan con muy baja probabilidad de que se produzcan en la región. Además, un altísimo porcentaje de los presupuestos de defensa están comprometidos en pago a personal y la inversión prácticamente es inexistente (Anuario Latinoamericano de la Defensa 2018-20/21). Las que generan preocupación se refieren a lo que se han venido en denominar “nuevas amenazas” y abarcan un amplio abanico de opciones que, teniendo en cuenta la naturaleza de las mismas, los marcos internacionales, la legislación nacional y sobre todo el posible empleo de fuerzas militares, se pueden reducir a las siguientes: terrorismo, crimen organizado (y narcotráfico), grupos armados ilegales y maras, todas ellas de gran impacto en la vida económica, política, social y de seguridad de la zona.

Característica común a casi todas ellas es que no son nuevas. El terrorismo azota muchos países desde hace tiempo y aunque sus raíces pueden considerarse diferentes, sus fines y procedimientos son similares (J. MacMillan, 2004). Además, no siempre hay consenso internacional (tampoco regional) sobre la definición de lo que debe ser considerado acto terrorista y ello impide conformar un marco político-legal conjunto para enfrentar este desafío.

El crimen organizado y la narcoactividad los podemos encontrar asociados con aquellos sucesos de la década de los años veinte producto de la prohibición en Estados Unidos de la venta de alcohol y en las actuaciones de la mafia de principios del siglo pasado, lo que genera un espacio de “inseguridad” discutible, tal y como expresa en su trabajo A. Benegas Lynch (2006) pero, en todo caso, sujeto a la necesaria cooperación internacional. (A. Youngers, C. y Rosin, 2005)

No obstante, es necesario admitir otras amenazas como emergentes y relativamente nuevas. Nos referimos a la proliferación de grupos armados ilegales y a las maras<sup>7</sup>. Estas últimas asentadas y con fuerte presencia en los países del TNC<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Al respecto: Rodgers D., Muggah R. y Stevenson C. (2009). Gangs of Central America: Causes, Costs, and Intervention. <http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/B-Occasional-papers/SAS-OP23-Gangs-Central-America.pdf>, consultado por última vez el 22 de octubre de 2018.

Un detallado estudio también en: Maras y pandillas en Centroamérica.

<sup>8</sup> Existen más de 900 maras que operan en Centroamérica hoy en día, con un estimado de 70,000 miembros. Mientras que las maras sin duda contribuyen a la violencia en El Salvador, Guatemala y Honduras, hay indicios que indican que son responsables solamente de una parte mínima de la violencia (diversas fuentes sugieren que quizás el 15 % de los homicidios se relacionan con las maras). Crimen y violencia en Centro América (p. ii).

En cualquier caso, lo que se deduce es que las nuevas amenazas son multidireccionales y multifacéticas, y que para la resolución de cualquier problema hay un denominador común: la necesidad de colaboración internacional (tal y como se recoge en la Declaración de las Américas), especialmente en lo referente a información (inteligencia), seguimiento, trabajo conjunto, capacitación, intercambio de procedimientos, empleo de nuevas técnicas y sobre todo consenso en la forma de actuar. Es decir, es necesaria una política regional y no local que probablemente abordaría el tema de forma parcial y limitada en el espacio.

Es necesario considerar también la posibilidad de que el desvío de la misión principal de los ejércitos para que se impliquen en la lucha contra las citadas amenazas sea una geoestrategia de ciertas potencias o grupos de interés destinada a eliminar la capacidad militar nacional o la que pudiera conformarse en determinados espacios geopolíticos, de forma que no solo se debilita el Estado-Nación, sino que se impide la formación de bloques regionales militares y se dispersan los esfuerzos conjunto-combinados, generando un cierto grado de dependencia externa: “La nueva agenda que Estados Unidos ofrece a los ejércitos de la región se centra en el combate al crimen organizado, al narcotráfico, al terrorismo o narcoterrorismo, así como a la defensa de los recursos nacionales...” (Flacso, 2004, 76).

Estas reflexiones no excluyen, por supuesto, otro tipo de amenazas específicas en la zona como son aquellas asociadas a fenómenos naturales: erupciones volcánicas, terremotos, huracanes y la defensa de los recursos naturales, entre otras, sino que se sugiere que deben abordarse por instituciones especializadas con la colaboración de las FF.AA. cuando se sobrepase la capacidad institucional asignada para ello.

En el debate sobre la reconversión militar, además de poder llevar a cabo la defensa de la soberanía e integridad territorial como misiones tradicionales, se puede incluir para análisis y discusión la lucha contra:

1. El terrorismo
2. El crimen organizado y el narcotráfico
3. Los grupos armados ilegales
4. Las maras

Todas ellas incluidas en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

Para ello se requiere una profunda discusión nacional y regional sobre la reforma de los asuntos militares y los necesarios cambios legales, salvo que se opte por conformar una fuerza intermedia, cuya reflexión, como se advirtió con anterioridad, no se incluye en este análisis.

Los ejércitos, por su parte, deben de analizar el devenir en la composición de las fuerzas militares internacionales. Desde los ochenta, los ejércitos occidentales han tendido a la creación de estructuras conjuntas y organizaciones combinadas, además de estandarización de procedimientos y fomento de la interoperabilidad y han conformado unidades de fuerzas especiales en orden a intervenir en misiones cada vez más complejas (R. Rodríguez y J. Jordán, 2015). Será preciso repensar la organización y el despliegue nacional/regional en beneficio de una estructura más ágil y flexible que además de ser polivalente pueda incorporarse a unidades multinacionales o constituir una propia centroamericana.

Las fuerzas de tarea para enfrentar las amenazas indicadas requieren ampliar la visión más allá de lo específicamente militar e incorporar no solamente a fuerzas policiales, sino también a fiscales, jueces, analistas financieros y aquellas especialidades que sean necesarias para incrementar la capacidad de actuación. En resumen: hay que repensar el modelo actual y configurar otro que integre:

- Unidades militares ágiles y versátiles.
- Entrenadas para llevar a cabo tareas específicas.
- De amplia formación.
- Con equipos avanzados más allá de lo tradicional de las fuerzas convencionales.
- Adaptadas y entrenadas para operaciones asimétricas.
- Capaces de operar independientemente o de conformar unidades conjunto-combinadas o fuerzas de tarea multidisciplinares.
- Capaces de integrarse y operar en unidades multinacionales.

## Conclusión

El Triángulo Norte centroamericano es un escenario complejo en el que concurren diversas circunstancias ya descritas y mutuamente excluyentes en muchas ocasiones. Los acuerdos de paz separan funciones militares y policiales, al igual que el Tratado Marco de Seguridad Democrática, pero la realidad nacional no siempre permite adaptar esos marcos a las circunstancias del momento.

Los altos índices de criminalidad desbordan en la mayoría de los casos la capacidad policial instalada y provocan una alta demanda ciudadana de seguridad que no puede ser respondida por los gobiernos de turno. Además, la confianza en las fuerzas militares suele ser, a la fecha, superior al de las respectivas policías que se encuentran en proceso de consolidación.

Por último, hay una competencia de poder y las FF.AA. no quieren ceder espacios que han controlado históricamente, como por ejemplo la inteligencia, que les ha permitido contar con información privilegiada para negocios mayormente ilícitos. En ese complejo escenario se debate el empleo de fuerzas militares en seguridad interior y frente a otras nuevas amenazas, por lo que se puede concluir que:

- Es necesario continuar con el debate de las reformas militares y policiales, a pesar de que recientes conflictos históricos dificultan, en muchas ocasiones, abordar o profundizar en nuevas propuestas.
- Hay que establecer como plataforma conceptual y legal que las Fuerzas Armadas deben cumplir misiones diferentes a las policiales. Las primeras la defensa exterior y las segundas la seguridad interna. Ello no excluye un modelo de cooperación interinstitucional que debe definirse con precisión y que no puede ser la norma sino la excepción.
- La actuación de las FF.AA. para enfrentar a las nuevas amenazas debe ser de colaboración con las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado. Las capacidades militares deben orientarse, primordialmente, a los cometidos constitucionales que, invariablemente evolucionarán hacia la defensa de la soberanía e integridad territoriales, así como a la defensa de los intereses nacionales.

- No obstante lo anterior, hay un amplio espacio de participación militar en el combate al terrorismo, al crimen organizado, a los grupos armados y a las maras. Es necesario precisar en qué consistirá y cómo se integrará en una política regional que permita una cooperación más eficiente.
- Las nuevas amenazas, especialmente las maras, el crimen organizado y el terrorismo internacional, requieren de colaboración y actuación concurrente y conjunto-combinada. Ello implica una convergencia de esfuerzos nacionales e internacionales en los que todas las instituciones del Estado deben participar.
- Otra posibilidad es la conformación de fuerzas intermedias, lo que puede representar una reforma completa en materia de seguridad, si bien la debilidad tanto de los ejércitos como de las policías y la carencia de presupuesto y elemento humano especializado dificultaría de momento tal empresa.
- Las organizaciones de seguridad y defensa que puedan conformarse en el ámbito regional deben ser especializadas y no multifacéticas, es decir, no incluir aspectos más allá de los específicos de seguridad y defensa, puesto que se corre el riesgo de que la *securitización*<sup>9</sup> termine por desenfocar los problemas de seguridad.
- En definitiva: el nuevo papel de las Fuerzas Armadas pasa por el debate de cómo abordar los retos y desafíos del siglo XXI en materia de seguridad global, lo que significa que no hay que estancarse en una discusión única en temas específicos de seguridad interior.
- Es igualmente necesario avanzar más allá del Tratado Marco de Seguridad Democrática y abrir nuevos espacios regionales de discusión en materia de seguridad y defensa.

---

<sup>9</sup> Securitización: Es la acción de proyectar la política más allá de las reglas establecidas, enmarcando un tema como uno correspondiente a un tipo especial de política o por encima de la política. Este concepto descansa en la concepción de que cualquier tema público puede ser ubicado en un espectro de lo no político (aquello que no atrae la atención estatal ni se vuelve en tema de debate y decisión pública) a lo político (aquello que cae en el ámbito de las políticas públicas, requiriendo decisiones y/o asignación de recursos por parte de niveles gubernamentales) a lo securitizado (aquello que constituye una amenaza existencial o vital y por lo tanto requiere medidas de emergencia que exceden los límites del procedimiento político regular). Arévalo de León, B. (2000).

## Referencias bibliográficas

### Bibliografía

Arévalo de León, B. (2000). Bases para la consolidación de la cuestión militar en Guatemala, del proyecto hacia una política de seguridad para la democracia. Guatemala. FLACSO, IGEDEP y WSP Internacional.

Benegas Lynch, A. (2006). La tragedia de la drogadicción: Una propuesta. Argentina. Ed. Lumière.

Bovard, J. (2004). Terrorismo y tiranía. Argentina. Editorial El Ateneo.

Cardona, D. (2004). Encrucijadas de la seguridad en Europa y las Américas. Argentina. Universidad del Rosario.

Gómez Rosa, F. (2010). La desmilitarización en Centroamérica. En M. Requena, Luces y sombras de la seguridad internacional en los albores del siglo XXI (tomo II). Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado. Pág. 149.

Kalil Mathias, S. y Fazio, E. (2004). Nuevas amenazas y su impacto sobre las fuerzas armadas brasileñas. Revista Fuerzas Armadas y Sociedad. Año 18, número 3-4, págs. 53-81.

McMillan, J. (2004). Terrorists fall within the 2000-year-old category of "common enemy of humankind. Strategic Forum. Número 212.

Pardo Rueda, R. (2004). Los derechos humanos y la guerra contra el narcotráfico y el terrorismo: Una perspectiva latinoamericana. Fundación Friedrich Naumann.

Rodríguez, R. y Jordán, J. (2015). La importancia creciente de las fuerzas de operaciones especiales en Estados Unidos y su influencia en el resto de países de la OTAN. Revista UNISCI/UNISCI Journal, número 38.

Youngers, C. A. y Rosin, E. (editoras) (2005). Drugs and Democracy in Latin America. The impact of U.S. Policy. London. Lynne Rienner Publishers.

## Recursos digitales y páginas web

Alda Mejías, S. (2014). La adaptación de las fuerzas de seguridad ante la violencia y el crimen organizado en América Latina. En: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4989153>

Anuario de las Naciones Unidas sobre desarme.

Anuario Latinoamericano de la Defensa.

Conferencia de Fuerzas Armadas Centroamericanas (CFAC). <http://www.cfac.mil.gt/> y <http://www.cfac.mil.ni/>

Cosidó, I. (2003). Hacia un nuevo orden político. Grupo de estudios estratégicos (GEES). <http://www.gees.org/articulos/hacia-un-nuevo-orden-politico>

Cultura política de la democracia. Consolidación democrática en las Américas en tiempos difíciles: Informe sobre las Américas (2010). [http://lapop.ccp.ucr.ac.cr/pdf/Report\\_on\\_the\\_Americas\\_Spanish2.pdf](http://lapop.ccp.ucr.ac.cr/pdf/Report_on_the_Americas_Spanish2.pdf)

Dammert, L. y Lagos, M. (2012). La seguridad ciudadana. El problema principal de América Latina, Corporación Latinobarómetro, Santiago, Chile. En: [http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD\\_La\\_seguridad\\_ciudadana.pdf](http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_La_seguridad_ciudadana.pdf)

Entre la 13 y la 18: inseguridad y violencia en Centroamérica (2018). El Orden Mundial en el siglo XXI. En: <https://elordenmundial.com/2018/03/19/entre-la-13-y-la-18-inseguridad-y-violencia-en-centroamerica/>

Garzón Vergara, J. C. (2004). La seguridad y las Fuerzas Armadas en América Latina y el Caribe: nuevos desafíos para la construcción de una democracia. Informe final del concurso: El papel de las Fuerzas Armadas en América Latina y el Caribe. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20101115102213/garzon.pdf>

Graf, J. (2006). La interoperabilidad y su relación con los procesos de modernización y transformación de fuerzas-incentivos para abordar los cambios. En: <https://digitalndulibrary.ndu.edu/cdm/compoundobject/collection/chdspubs/id/1895/rec/14>

Latinobarómetro: <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>

Montes J. (2017). Balance de fuerzas militares y policiales en el Triángulo Norte centroamericano. En: <http://www.defensa.com/centro-america/balance-fuerzas-militares-policiales-triangulo-norte>

Paz, crisis regional y política exterior de EE.UU. Informe Regional: América Latina. FLACSO, 2004. En: [http://biblio.flacsoandes.edu.ec/shared/biblio\\_view.php?bibid=16710&tab=opac](http://biblio.flacsoandes.edu.ec/shared/biblio_view.php?bibid=16710&tab=opac)

Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL). <http://www.resdal.org/>

Remilitarización en Centroamérica: El retorno de los que nunca se fueron (2014). Instituto español de estudios estratégicos. Documento de opinión 90/2014. En: [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2014/DIEEEO\\_90-2014\\_Remilitarizacion\\_Centroamerica\\_R\\_Cajina.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2014/DIEEEO_90-2014_Remilitarizacion_Centroamerica_R_Cajina.pdf)

Rojas Aravena, F. y Fuentes Saavedra, C. (2004). Informe regional: Paz, crisis regional y política exterior de Estados Unidos. [http://www.fes-seguridadregional.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=6376%3Ainforme-regional-america-latina-paz-crisis-regional-y-politica-exterior-de-estados-unidos&catid=205%3Alibros&Itemid=318](http://www.fes-seguridadregional.org/index.php?option=com_content&view=article&id=6376%3Ainforme-regional-america-latina-paz-crisis-regional-y-politica-exterior-de-estados-unidos&catid=205%3Alibros&Itemid=318)

Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI). <https://www.sipri.org/>

Suárez Rodrigo, M. S. (2003). Las instituciones policiales y el rol que cumplen en la seguridad del hemisferio. Monografía para aprobar el Curso Superior de Defensa Continental, Colegio Interamericano de Defensa, Fort Lesley J. McNair, Washington. [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_nlinks&ref=000231&pid=S0011-5258201100040000500045&lng=en](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_nlinks&ref=000231&pid=S0011-5258201100040000500045&lng=en)

Trujillo Álvarez, P. (2017). Violencia en Centroamérica: reflexiones sobre causas y consecuencias. Anuario Latinoamericano. Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. Vol. 4/2017. Lublin.

White Gómez, E. (2004). El Tratado Marco de Seguridad Democrática

en Centroamérica (TMSD). [http://www.seguridadhemisferica.itam.mx/documentos/ ElaineWhite-paper.pdf](http://www.seguridadhemisferica.itam.mx/documentos/ElaineWhite-paper.pdf)

### **Fuentes normativas y jurisprudenciales**

Declaración sobre seguridad en las Américas (Aprobada en la tercera sesión plenaria, celebrada el 28 de octubre de 2003). OEA/Ser.K/XXXVIII. CES/dec. 1/03 rev. 1

Documento: OEA/Ser.G. CP/CSH-667/05, del 18 febrero 2005. Comisión de seguridad hemisférica de la OEA. Resúmenes de recomendaciones para el propuesto plan de acción contra la delincuencia organizada transnacional.

Tratado Marco de Seguridad Democrática (1995). <http://www.oas.org/csh/spanish/c&ttratadocentroamerica.asp>



# **LA TRANSFORMACIÓN DEL CRIMEN ORGANIZADO EN EL PERÚ: ESCENARIOS Y CONSIDERACIONES PARA LA INTERVENCIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS**

---

## **EVOLUTION OF THE ORGANIZED CRIME IN PERU: SCENARIOS AND CONSIDERATIONS FOR THE INTERVENTION OF THE PERUVIAN ARMED FORCES**

*Nicolás Zevallos Trigoso, Jaris Mujica & Frank Casas<sup>1</sup>*  
Pontificia Universidad Católica del Perú

### **Resumen**

La investigación analiza el escenario de transformación del crimen organizado en el Perú desde el enfoque teórico de los 'mercados ilegales' y el rol estratégico de las Fuerzas Armadas. A partir de una revisión documental de archivos estadísticos e informes oficiales y especializados, se evidencia que, desde fines de los años ochenta hasta la actualidad, la violencia proveniente del crimen organizado se ha venido reduciendo, pese a la evidente expansión de las economías ilegales como la producción y comercio de cocaína, la extracción ilegal de oro y madera, las prácticas de corrupción y el lavado de activos. En este contexto, se discute respecto a los campos de acción en los que ha venido interviniendo las FF.AA., los cuales han estado abocados a brindar soporte logístico en la interdicción de algunas actividades que compone el mercado ilegal de cocaína y del oro. Por último, se plantean un conjunto de hipótesis sobre posibilidades más amplias de intervención de las FF.AA. en torno a la atención prioritaria en las zonas de alta prevalencia de la violencia, el uso de su inteligencia operativa para desarticular organizaciones criminales, y el empleo de instrumentos y acciones que promuevan el desarrollo económico en zonas de producción de bienes y servicios ilegales.

---

<sup>1</sup> Los autores agradecen a Álvaro Pastor, asistente de investigación del Grupo Interdisciplinario de Criminología de la PUCP, por el apoyo brindado en la elaboración del presente texto.

**Palabras clave:** crimen organizado, economías ilegales, Fuerzas Armadas, mercados ilegales, Perú

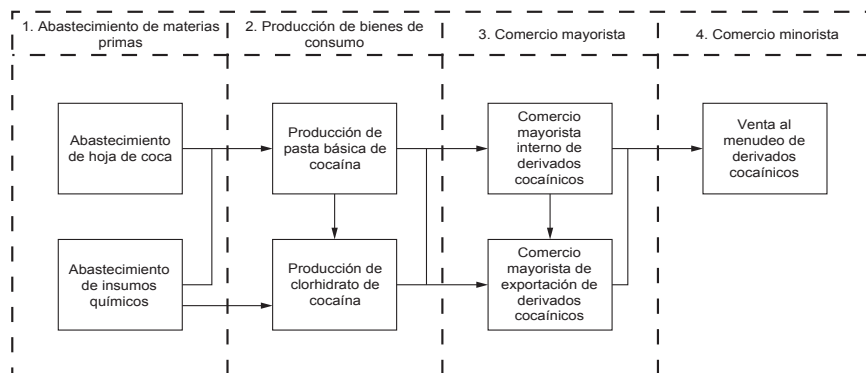
## **1. El crimen organizado como amenaza: premisas para el análisis en el contexto peruano**

El concepto crimen organizado es una categoría genérica que engloba actores y acciones organizadas y orientadas a generar algún tipo de beneficio material a través de conductas ilícitas (von Lampe, 2016). Esta aproximación se relaciona a la perspectiva recogida en la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Palermo). Aun cuando esta Convención no determina operativamente el concepto “crimen organizado”, muestra un aspecto central de su funcionamiento: la búsqueda de beneficio material (Naciones Unidas, 2004). De esta manera, las diferentes formas que asumen las organizaciones criminales están asociadas a las necesidades que enfrentan para realizar las actividades delictivas en las que se involucran para obtener un beneficio económico (Adamoli et al., 1998).

Aquellos elementos plantean las premisas iniciales para comprender cómo se configura el crimen organizado como una amenaza a la seguridad en el Perú. Por lo tanto, a fin de establecer un inventario mínimo para estudiar las manifestaciones del crimen organizado en el Perú se propone analizar las principales actividades económicas asociadas al crimen organizado. A partir de ello se busca establecer una trama paralela respecto de las acciones de las Fuerzas Armadas en función de las amenazas asociadas al crimen organizado y otras amenazas convencionales.

El tráfico de cocaína. En tanto mercado ilegal, el tráfico ilícito de cocaína comporta una racionalidad económica plasmada en una secuencia de acciones cuyo objetivo es transformar una materia prima en un bien de consumo, y su posterior comercialización para el disfrute de un usuario final. Estas acciones se disponen como una cadena de suministro compuesta por siete actividades, agrupadas en cuatro eslabones para el abastecimiento de materias primas (hoja de coca e insumos químicos), la producción de drogas cocaínicas (pasta básica y clorhidrato), así como el comercio mayorista (interno y de exportación) y minorista (Diagrama 1).

Diagrama 1. Cadena de suministro del mercado ilegal de la cocaína en el Perú



Fuente: Zevallos, 2018

Esta cadena de suministro se organiza bajo dos premisas: En primer lugar, que las actividades y eslabones de esta cadena componen compartimentos especializados que requieren recursos y metodologías específicas para alcanzar sus objetivos (Kenney, 2007). En segundo lugar, que estos eslabones y actividades se descentralizan territorialmente para operar en simultáneo desde aquellas localidades que ofrecen ventajas competitivas para el logro de sus objetivos (Kenney, 2007; Thoumi, 2003). Desde esta perspectiva, se comprende que la distribución global de las actividades que componen este fenómeno permite identificar zonas de producción, zonas de comercio y zonas de consumo (Allen, 2005). Así, el Perú se encuentra entre los tres países productores de la región andina, junto a Bolivia y Colombia. Estos países constituyen el punto cero de una cadena de suministro global que abastece anualmente a poco más de 18 millones de consumidores (UNODC, 2018). Sin embargo, la forma en que se organiza la producción y exportación de este estupefaciente no ha comportado al Estado peruano los mismos retos a la seguridad de los que ha significado, por ejemplo —y de forma paradigmática—, para el Estado colombiano, o para el boliviano. Asimismo, guarda diferencias frente a las tensiones propias de otros escenarios en los que prima el comercio mayorista (Centroamérica y México) o el consumo (Estados Unidos y Europa). En sentido contrario a lo que se sostiene regularmente sobre este fenómeno, en el caso peruano la evolución de estas formas de actividades ilícitas no parece tener por protagonistas a organizaciones criminales rígidamente estructuradas y violentas (entendiendo esto en función de la manifestación de delitos como el homicidio y secuestro asociado al crimen organizado, por

ejemplo). Por el contrario, las evidencias sugieren que esta dinámica se sostiene en redes fragmentadas de actores criminales, vinculadas en función de sus intereses económicos (Allen, 2005).

*La extracción y tráfico ilegal de oro.* Lo anterior no solo se circunscribe al tema del mercado de drogas. En los últimos años, la literatura especializada ha dado cuenta del mismo patrón de funcionamiento de mercados ilegales como del oro y de la madera (Vizcarra & Zevallos, 2016). Para el caso de la minería ilegal del oro, se estima que en la zona de Madre de Dios, el 97 % de su producción anual es ilegal, la que se destina hacia los países asiáticos. En términos económicos, ello representa la movilización de US\$ 442 millones al año. Cabe precisar que la minería ilegal del oro para el Perú corresponde a aquella realizada en fuentes de agua y en áreas naturales protegidas. En tal sentido, algunas evidencias de estudios en curso dan cuenta de la permeabilidad de la cadena de suministro legal del oro para brindar facilidades para la integración del oro extraído ilegalmente en distintas zonas del país. En estos casos se utiliza como fachada, empresas legales para la formalización del mineral extraído ilícitamente.

*El mercado ilegal de madera.* De otro lado, respecto al mercado ilegal de madera, existe evidencia que cerca del 80 % de esa actividad económica es ilegal (Pereira, Panjer, Greemberg & Magrah, 2012), cuya demanda principal proviene de mercados europeos y asiáticos. En ese rubro, la literatura especializada ha logrado identificar condiciones precarias de trabajo peligroso, así como de explotación laboral y sexual, en cada uno de los eslabones que comprende el circuito de extracción, transformación y comercio de ciudades como Ucayali, Loreto y Madre de Dios (Mujica & Zevallos, 2014). De manera semejante a lo que ocurre con la cadena de suministro del oro, el suministro de madera es también permeable a la inclusión de madera extraída de forma ilegal. Para ello se utilizan algunas modalidades como reportar madera de origen ilícito como si proviniese de operaciones extractivas legales.

Ahora, a partir de estos elementos se proponen algunas ideas para comprender la evolución del crimen organizado en el Perú, y con ello discutir de qué manera se constituye como una amenaza para la seguridad. Dada la importancia que ha tenido el tráfico de drogas, este análisis prioriza el mercado ilegal de la cocaína. Sin embargo, se

toma en consideración la presencia de otros fenómenos asociados, tales como el crimen predatorio, otros mercados ilegales, así como delitos conexos. Así, a través de la revisión de data secundaria se propone argumentar que el desarrollo del crimen organizado en el Perú está asociado con mayor intensidad a la expansión de mercados y economías ilícitas, que a la presencia de organizaciones criminales fuertemente estructuradas y violentas. En tal sentido, los retos se encuentran principalmente asociados a la integración de estas economías ilícitas a la economía nacional.

Si bien no se trata de negar la importancia y los riesgos que representa este fenómeno en el país (en sus manifestaciones violentas), sí significa ofrecer otra perspectiva sobre los retos que deben enfrentar los operadores de seguridad y justicia para el control de este. Ello reviste particular importancia para las Fuerzas Armadas, quienes durante los últimos años han prestado servicios, por ejemplo, en las localidades amazónicas afectadas por la presencia de los primeros eslabones de la cadena de suministro de cocaína en el país. Para ello, se toma en consideración tanto el papel que han cumplido en aquellos escenarios (en los que confluye el tráfico ilícito de drogas y el terrorismo), como los recientes cambios normativos que conlleva la Ley 30796 promulgada por el Congreso de la República del Perú que habilita su intervención en interdicción antidrogas en zonas de emergencia.

## **2. Las amenazas a la seguridad relacionadas al crimen organizado en el Perú**

Es posible distinguir tres fuentes de amenazas a la seguridad en el Perú, asociadas a actores organizados. Por un lado, las amenazas que provienen de los remanentes de la organización terrorista Sendero Luminoso, que fuera actor central en el conflicto armado interno que tuvo lugar en el Perú desde inicios de los años ochenta (Casas & Ramírez, 2017). Por otro, las organizaciones criminales dedicadas a mercados ilegales (como la cocaína, la madera y el oro), así como las dedicadas a delitos predatorios (en especial extorsión, secuestro y “sicariato” u homicidio por encargo).

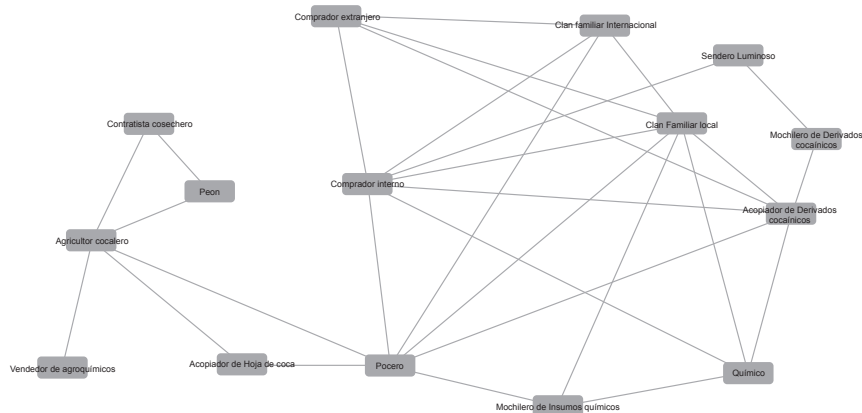
La situación de estas fuentes de amenazas ha variado en el tiempo. El Partido Comunista del Perú Sendero Luminoso (PCP-SL) fue el principal protagonista del conflicto armado interno en el Perú durante los últimos veinte años del s. xx (CVR, 2003). Luego de la captura de su principal líder (Abimael Guzmán, alias 'Presidente Gonzalo') en 1992 y, posteriormente, con la desarticulación de su principal brazo armado, los militantes del PCP-SL se dividieron en dos facciones (Fournier, 2002). La primera, liderada por Florindo Flores Hala (alias camarada 'Artemio'), se ubicó en la selva del Alto Huallaga (que ocupa los departamentos de San Martín y Huánuco). Esta facción fue progresivamente desarticulada luego de la captura en 2012 de 'Artemio' y de las posteriores detenciones de sus lugartenientes durante los años siguientes (Casas & Ramírez, 2017).

Los remanentes de la segunda facción, liderada por los hermanos Quispe Palomino, se ubica hasta hoy (2018) en la selva del valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (zona conocida por las siglas Vraem, y que abarca los departamentos de Ayacucho, Cusco y Junín en la selva alta del sureste del territorio). Cabe señalar que el Vraem es actualmente la principal zona de producción de cocaína del país, situación en la que se encontró el Alto Huallaga durante los años ochenta y noventa. Ambas facciones de Sendero Luminoso centraron su accionar durante los últimos años en las cuencas de producción de drogas cocaínicas. Si bien existe un debate sobre el concepto de narcoterrorismo que discute la participación de estas organizaciones en la producción y comercio de drogas (Dreyfuss, 1999), los datos disponibles sugieren que estas se involucran principalmente a través de la prestación de servicios de protección al transporte de drogas desde las zonas de producción hasta los puntos de acopio y exportación.

Otra fuente de amenazas corresponde a las redes del tráfico ilícito de drogas, así como de otros mercados ilegales como el de la madera y el oro (Vizcarra & Zevallos, 2016). En estos casos, en particular en lo que corresponde al tráfico ilícito de drogas, los datos señalan la existencia de redes de actores que interconectan a emprendimientos

familiares locales (clanes familiares) (Van Dun, M., 2009) con organizaciones criminales transnacionales, a través de intermediarios comerciales. Como se observa en el esquema que proponemos en el Diagrama 2, estas redes configuran una trama compleja, compuesta por actores heterogéneos articulados en función de los intereses comerciales que tienen en este mercado ilegal. Así, no solo ocurre que no todos los actores del circuito constituyen propiamente organizaciones criminales, sino que, incluso aquellos que sí configuran esta figura legal, tienen formas y magnitudes distintas. Por su dinámica, estas redes de actores se sitúan en contextos territoriales específicos. En el caso de la cocaína, se ubican principalmente en cuencas como el Vraem (como productores), así como en los principales puertos del país (el Callao, especialmente) (Woody & Reuters, 2016).

Diagrama 2. Modelo de red de interconexión de actores vinculados a la cadena de suministro de cocaína en el Perú

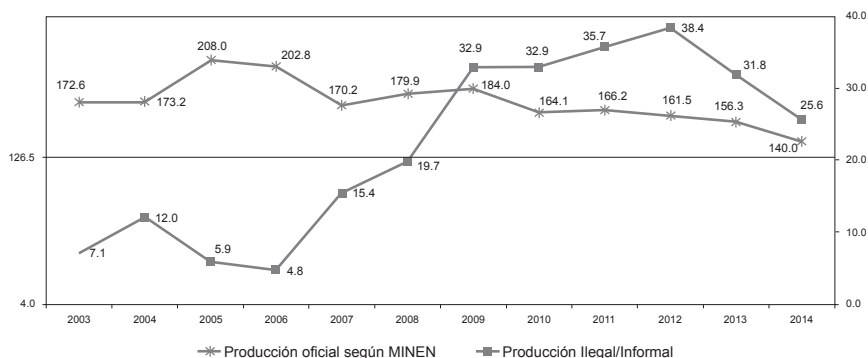


Elaboración propia. El modelo de red fue elaborado por N. Zevallos en el marco de un estudio sobre el mercado ilegal de la cocaína en el Vraem, financiado por la Unión Europea, como parte del apoyo que brinda al Estado peruano en materia de política de drogas. Los resultados son de entera responsabilidad del autor y no representan la posición oficial de las entidades participantes en el estudio.

En el caso de la minería ilegal del oro, estas actividades han cobrado especial visibilidad en Madre de Dios (en la selva sureste), pero también se sitúan en las sierras de departamentos como La Libertad (costa norte), Arequipa (sierra sur) y Puno (el altiplano sur), en el contexto del boom económico para la exportación del commodity (Bebbington,

2007). En estos escenarios, lo que ha surgido es la formación de grupos de individuos, sin que necesariamente tengan mayor experiencia organizativa previa, que se articulan en virtud de desempeñar tareas económicas específicas para la extracción y comercio del oro (Baraybar, 2015).

Gráfico 1: Evolución del oro proveniente del mercado ilegal/informal en el Perú 2003-2014



Fuente: Torres (2015) en base a MINEM (2014)

Una tercera fuente de amenazas corresponde a las organizaciones criminales vinculadas al crimen predatorio: robos agravados, extorsiones, sicariato, etc. Estos delitos se han concentrado en la costa norte del país entre los departamentos de La Libertad y Tumbes (Vizcarra, 2017). Se trata de zonas que, durante las últimas décadas, han dado muestra de un crecimiento sostenido tanto a nivel demográfico como también económico. Las organizaciones criminales asociadas a este tipo de delitos se han caracterizado por el uso de armas de fuego y el homicidio por encargo en proporciones más altas que en el resto del país (Vizcarra, 2017). Las tasas de homicidios en dicha zona son significativamente superiores al promedio nacional. Así, en 2017, las cuatro ciudades con mayores tasas de homicidios por cada 100,000 habitantes fueron Tumbes (57.7), Barranca (45.8), Huaral (28.2), y Pisco (17.5), en contraste a la tasa de 7.8 a nivel nacional (INEI, 2018a). Se trata de zonas en las que se ubican los principales puertos del país y que, por ende, forman parte de los corredores de salida para el tráfico ilícito de cocaína por vía marítima (INEI, 2018).

Los datos sugieren que la expansión de este tipo de delitos en aquellas zonas responde a las oportunidades generadas por un crecimiento socioeconómico acelerado de algunas ciudades, que no ha venido acompañado por la mejora de los sistemas de seguridad ni de provisión de otros servicios públicos. Este escenario constituye una oportunidad para las actividades delictivas vinculadas a la extorsión y robos a empresas e instituciones financieras (principalmente del rubro de construcción y transporte). Así, según la Encuesta de Victimización a Empresas Formales (INEI, 2017), se da cuenta que en los departamentos costeros se concentra el mayor porcentaje de empresas que fueron víctimas de extorsión: La Libertad (38.6%), Áncash (27.2%), Ica (29%), Tumbes (20%), y las provincias de Lima (16.6%). Asimismo, la encuesta indica que el rubro de empresas con mayores robos en los años 2015 y 2016 fue el de transporte y almacenamiento, con un porcentaje de victimización de 69.8 % y 85.7 %, respectivamente; y en el caso de la extorsión, el rubro de construcción concentra el 40 % de empresas afectadas por este delito en 2015 y 23.2 % en 2016.

La tabla 1 sintetiza la evolución, concentración territorial y asociación con el crimen organizado de estas tres fuentes de amenazas a la seguridad, asociadas a actores vinculados al crimen organizado.

Tabla 1. Concentración territorial y asociación del crimen organizado en el Perú

Fuente de la amenaza	Evolución	Concentración territorial	Vínculo con el crimen organizado
Remanentes de la organización terrorista Sendero Luminoso	Desarticulación progresiva (Alto Huallaga) y focalización territorial (PCP-SL)	Cuencas de producción cocalera: Alto Huallaga y Vraem	Transacciones económicas con redes criminales del tráfico de cocaína
Redes del tráfico ilícito de drogas y otros mercados ilegales	Fragmentación. Constitución de emprendimientos locales.	Cuencas de producción cocalera. Zonas de exportación de drogas (puertos) Zonas mineras.	Redes criminales dedicadas a mercados ilegales.
Organizaciones dedicadas al crimen predatorio	Expansión progresiva en ciudades emergentes	Focalización en franja costera norte y ciudades intermedias	Organizaciones criminales locales
Elaboración propia.			

Resulta importante remarcar que la respuesta a la organización terrorista Sendero Luminoso ha implicado participación directa de las Fuerzas Armadas, así como la declaratoria de Estados de Emergencia de ciertos territorios del país. Sin embargo, es la única de las tres fuentes que no constituye en sí misma una manifestación

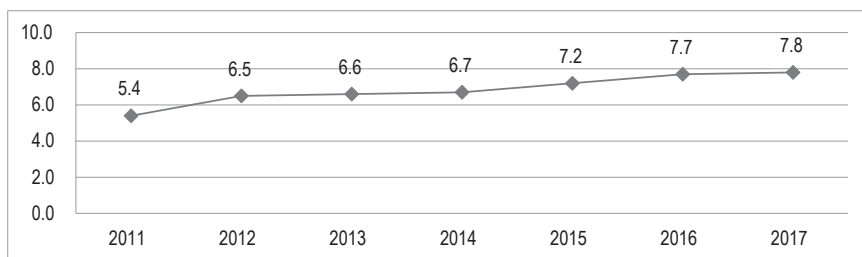
del crimen organizado, en tanto no persigue una finalidad material sino política. Asimismo, constituye la única amenaza que ha mostrado un importante retroceso durante los últimos años, como producto (entre otros factores) del sostenido accionar de los operadores de seguridad. En contraste, tanto las redes asociadas a mercados ilegales como las organizaciones involucradas en el crimen predatorio han mantenido una tendencia a expandir y consolidar el territorio en el cual actúan a partir de organizaciones de menor nivel organizativo. Como se verá en la siguiente sección, aun cuando en esta expansión el crimen organizado ha hecho uso de la violencia, los datos sugieren que ha sido mayor su proyección en términos económicos.

### 3. Consideraciones a partir de los datos sobre el crimen organizado en el Perú

*Consideración 1: en el Perú no se evidencia una expansión de la violencia asociada al crimen organizado.* Por el contrario, aun cuando hay un crecimiento de la tasa de homicidios, los niveles son considerablemente menores a los grupos de países con las tasas más altas y medias. Asimismo, hay una reducción de la tasa de sicariato y secuestros, y también de los homicidios asociados al crimen organizado.

Sobre lo primero, las evidencias dan cuenta de un crecimiento sostenido y constante de la tasa de homicidios (aunque no a niveles epidemiológicamente comparables al promedio regional). Así, para el 2011, la tasa reportada fue de 5.4 por cada 100,000 habitantes. Para el 2017, esta alcanzó las 7.8 (Gráfico 1). A nivel regional, en 2017, el mayor número de homicidios se registra en Tumbes, Madre de Dios, La Libertad, la Provincia Constitucional del Callao, y las regiones de Lima. Mientras que, entre el 2012 y 2017, los departamentos con mayores tasas de homicidios fueron Madre de Dios, Tumbes y la Región Lima (INEI, 2018: pp. 15).

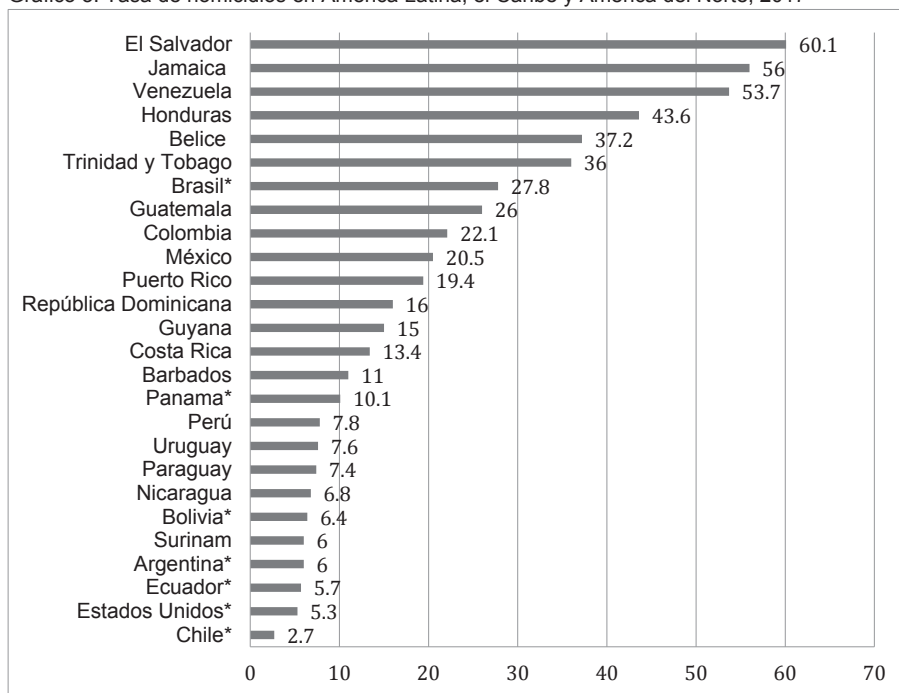
Gráfico 2. Tasa de homicidios en el Perú, 2011-2017 (por 100,000 habitantes)



Fuente: INEI (2018a). Instituto Nacional de Estadística e Informática - Censo Nacional de Comisarías y Registro Nacional de Denuncias de Delitos y Faltas. Policía Nacional del Perú-Sistema de Denuncias Policiales (SIDPOL). La tasa de homicidios es el número de muertes violentas asociadas a hechos delictivos dolosos dividido entre la población por 100,000 habitantes.

Aun con el crecimiento de la tasa (y del número absoluto de muertes violentas) el Perú se ubica entre los países del grupo que reporta menos homicidios en América Latina y el Caribe. Pese a ser un punto clave para la exportación de drogas cocaínicas y contar con presencia de otras economías ilegales (oro, por ejemplo), las evidencias sugieren que el crimen organizado no genera gran cantidad de muertes violentas (IDL, 2017) que sí generan en otros contextos del continente (como México, por ejemplo).

Gráfico 3. Tasa de homicidios en América Latina, el Caribe y América del Norte, 2017



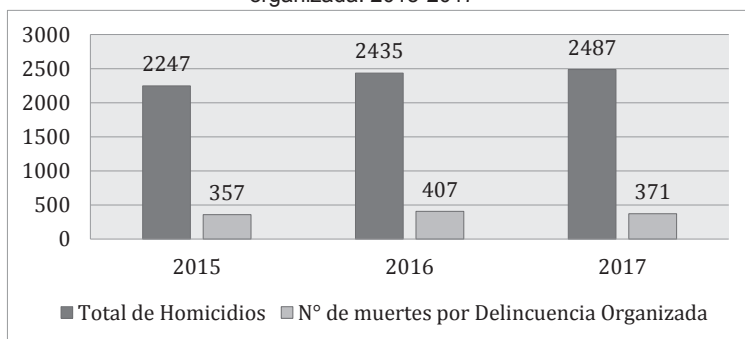
Fuente: Instituto IGARAPÉ de Brasil, citado por el INEI (2018a: pp. 115).

\*La información corresponde al año 2016, los otros países presentan información al año 2017.

Los datos procesados por el CEIC (Comité Estadística Interinstitucional sobre la Criminalidad, conformado por el Ministerio de Justicia, el Ministerio Público, el Ministerio del Interior, el INEI y la Policía Nacional) dan cuenta de una disminución de los homicidios asociados al crimen organizado. Así, el crimen organizado no es la primera causa de muertes violentas dolosas, ni la explicación central del aumento de homicidios en el Perú (hay más homicidios que a

inicios de la década, a pesar de que no hay más homicidios por el crimen organizado).

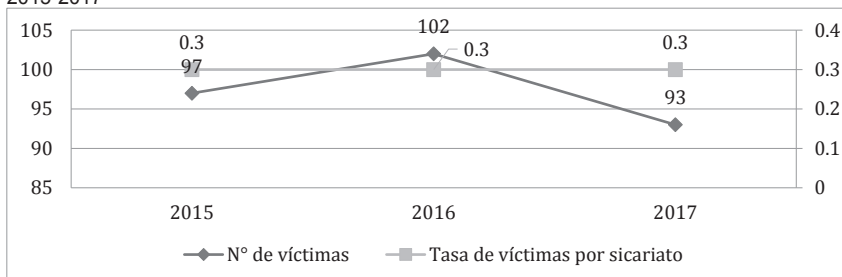
Gráfico 4: Muertes violentas asociadas a hechos delictivos dolosos, por delincuencia organizada. 2015-2017



Fuente: INEI (2018)

A manera de referencia, en el 2017 se registró un total de 93 muertes por sicariato, de las cuales 34 fueron en la provincia de Lima, 22 en la provincia del Callao, 9 en La Libertad, y el resto en 11 departamentos del país y las provincias de Lima. Ello representa una cifra menor a la registrada para los años 2015 (97) y 2016 (102), respectivamente (INEI, 2018a; 2018b). Ello demuestra que mientras la cifra de homicidios en general ha venido aumentando en los últimos cinco años, la cifra de homicidios asociados al crimen organizado y el delito violento viene descendiendo.

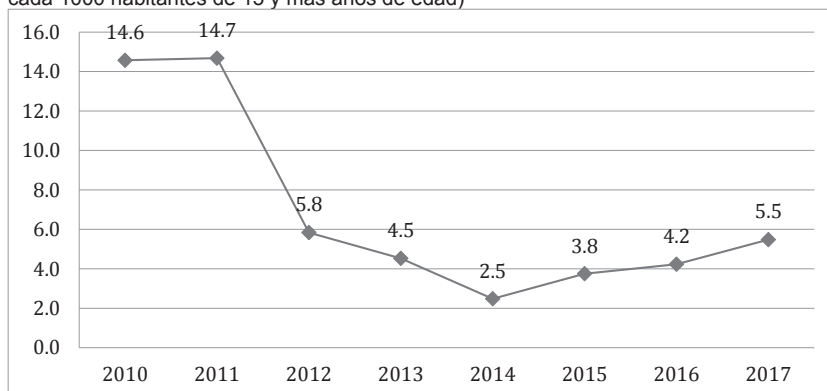
Gráfico 5. Número de víctimas por sicariato y tasa de víctimas por sicariato a nivel nacional, 2015-2017



Fuente: INEI (2018b: pp. 188). Instituto Nacional de Estadística e Informática - Registro Nacional de Denuncias de Delitos y Faltas. Policía Nacional del Perú-Sistema de Denuncias Policiales (SIDPOL).

Por otro lado, las tasas de secuestro y extorsión a nivel nacional han mantenido un descenso desde 2010, pasando de 14.6 a 5.5 por cada 100,000 habitantes en 2017.

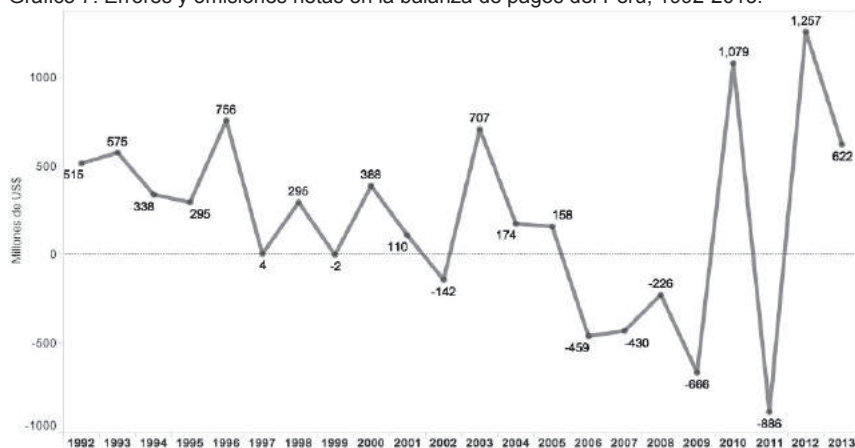
Gráfico 6. Víctimas de secuestro y extorsión a nivel nacional urbano, 2010-2017. (Tasa por cada 1000 habitantes de 15 y más años de edad)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática – Encuesta Nacional de Programas Presupuestales 2010-2017. INEI (2018c: pp. 96).

*Consideración 2:* en contraste, hay una relevante expansión de los delitos económicos asociados al crimen organizado. Desde hace varias décadas, el Banco Central de Reserva del Perú reporta información sobre errores y omisiones en las cuentas de la balanza de pagos del país. Desde los años noventa, esta variable ha presentado variaciones que fluctúan hasta los US\$ 1257 millones en el caso del dinero que ingresa al Perú y que no ha podido ser explicado o no puede atribuírsele fehacientemente su origen legal. De otro lado, los montos que salen del país con características semejantes alcanzan hasta US\$ 886 millones. Ello sugiere que la magnitud del dinero no declarado que se moviliza en el país, sin contar el flujo proveniente de actividades no monetarias, proviene de actividades económicas informales e ilegales.

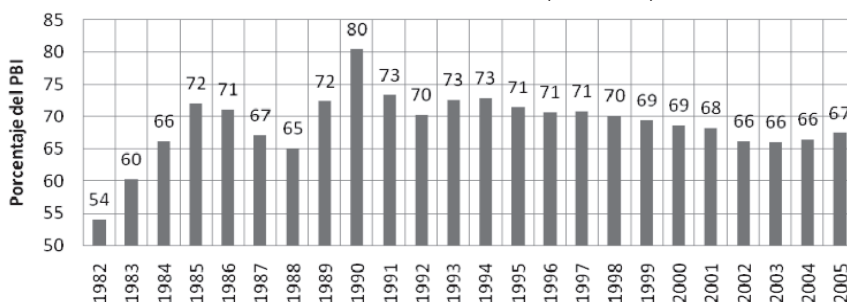
Gráfico 7. Errores y omisiones netas en la balanza de pagos del Perú, 1992-2013.



Fuente: Mujica & Galdós (2016) en base a datos del Banco Central de Reserva del Perú.

De manera complementaria, se tiene que en la mayoría de países, la economía subterránea ha crecido a tasas aceleradas. En el Perú, de acuerdo con Galdós (2014), la economía subterránea de fines del primer decenio del s. XXI representa alrededor del 65 % del producto bruto interno. Cálculos no oficiales estiman que la movilización de dinero proveniente de la economía subterránea en el Perú alcanzaría los US\$ 6.7 miles de millones, procedentes de fuentes como los mercados de oro, drogas, madera, contrabando y piratería de bienes con derecho de autor como libros, música y software. (Havocscope, 2018)

Gráfico 8. Evolución de la economía subterránea en el Perú (1982-2005)



Fuente: Escobar (2008)

Esta segunda constatación empata con la expansión de la dinámica de lavado de activos como delito conexo al crimen organizado y economías ilegales. De acuerdo con los informes de la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF), entre el 2007 y el 2018, la mayor cantidad de casos y dinero involucrado tiene como delito precedente dichas actividades económicas. En la tabla 2 se evidencia que los tres primeros posibles delitos precedentes son el tráfico ilícito de drogas, con un monto total de US\$ 5439 millones en dicho corte temporal; la minería ilegal, con un monto de US\$ 4489 millones; y la corrupción de funcionarios y el enriquecimiento ilícito, con US\$ 1352 millones (UIF, 2018).

Asimismo, a partir de informes periódicos se evidencia que los distintos negocios de fachada utilizados para lavar dinero se han asentado en zonas de producción de drogas cocaínicas y de minería y/o tala ilegal. A este respecto, ha llamado la atención del Ministerio Público la extensa presencia de cooperativas de ahorro y crédito en el Vraem y en Madre de Dios. Así, desde el 2007, la UIF reportó 40 informes de inteligencia sobre movimientos irregulares en 21 cooperativas (Ojo Público, 2018; La República, 2018).

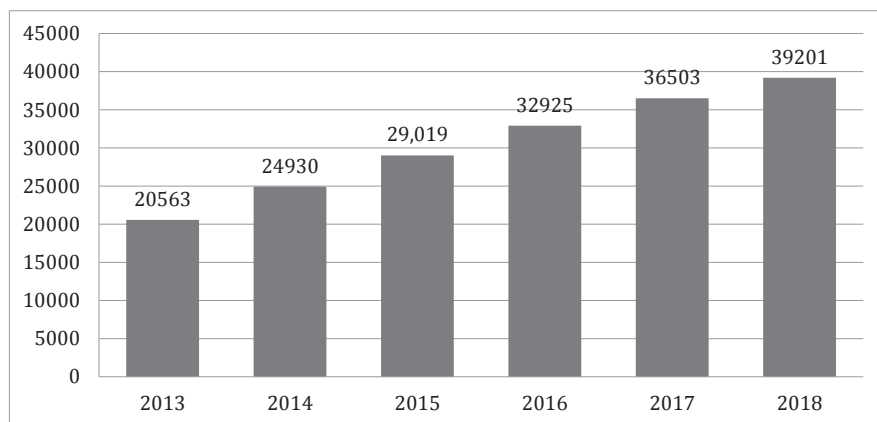
Tabla 2. Monto involucrado en los informes de inteligencia financiera por delito precedente - enero 2007 a febrero 2018.

Posible delito vinculado	Acumulado: Ene 2007 a Feb 2018		12 meses: Mar 2017 a Feb 2018	
	N° de IFF	Total de millones US\$	N° de IFF	Total de millones US\$
Tráfico ilícito de drogas	287	5,439	4	61
Minería ilegal	43	4,489	3	20
Delitos contra la administración pública (corrupción de funcionarios y enriquecimiento ilícito)	169	1,352	21	143
Defraudación tributaria	58	637	7	93
Defraudación de rentas de aduanas/ contrabando	45	462	6	20
Delitos contra el orden financiero y monetario	11	422	1	3
Delitos contra el patrimonio	45	259	4	3
Proxenetismo	10	27	0	0
Financiamiento del terrorismo	20	8	1	1
Trata de personas	5	3	0	0
Otros	214	1,019	5	106
Total	907	14,117	52	450
Fuente: Unidad de Inteligencia Financiera (2018).				

**Consideración 3.** La corrupción es uno de los problemas más importantes que afronta el país. Aun cuando es difícil de establecer parámetros claros de evolución de la corrupción, hay ciertos elementos que sugieren que se trata de un fenómeno extendido y prevalente. Por ejemplo, la encuesta de Proética del 2017 mostró que el 52 % de los encuestados consideró a la corrupción como el principal problema del país, y un 62% estimó a la corrupción de funcionarios y autoridades como el principal problema que afronta el Estado peruano (Proética, 2017). Asimismo, un 68 % consideró que el crimen organizado está muy infiltrado en la política, y lo haría principalmente a través del financiamiento de campañas políticas con dinero ilícito.

La literatura especializada ha evidenciado que existen redes de corrupción entre funcionarios y personas del sector privado (formal, informal e ilegal) que están orientadas a favorecer a empresas y organizaciones en procesos de contratación de servicios para el Estado, en la entrega de concesiones para la extracción de recursos naturales (Huber, 2017), o en el otorgamiento de beneficios judiciales. Así, la corrupción está articulada a los eslabones de las cadenas económicas de las obras de construcción (pequeñas y grandes) (Hernández, 2012); de la extracción de recursos naturales, como la madera (Pérez, 2015; Proética, 2005, 2008); del favorecimiento a empresas mineras (Durand, 2016); del tráfico de tierras en la selva peruana (Proética, S.F), o al apoyo legal a actores criminales ligados al narcotráfico. Con ello se evidencia que parte de la corrupción de funcionarios públicos se manifiesta a través de su vinculación con el crimen organizado.

Gráfico 9. Evolución del número de casos en trámite por delitos asociados a corrupción



Fuente: Elaboración propia en base a la Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción (2018)

En síntesis, los datos sugieren que el crimen organizado en el Perú se manifiesta de manera poco violenta (al menos en relación con otros contextos globales). En contraste, las evidencias indican que la expansión de este fenómeno opera particularmente en ámbitos económicos. Como se verá en la siguiente sección, ello difiere de los ámbitos de intervención en los que las Fuerzas Armadas han operado: intervenciones interdictivas en contextos territoriales específicos.

#### **4. La intervención de las FF.AA. frente al crimen organizado**

El Libro Blanco de Defensa Nacional incluye entre las amenazas a la seguridad nacional a la delincuencia organizada y al tráfico ilícito de drogas (MINDEF, S.F: 63). Esta mirada coincide con lo recogido en materia de lucha contra las drogas en el Decreto Legislativo 1241 que fortalece la lucha contra el tráfico ilícito de drogas'. Mediante una modificación efectuada a los artículos 18°, 19° y 20° en 2003, se estableció que el rol de las Fuerzas Armadas en la lucha contra este flagelo se circunscribe al apoyo operativo a la Policía Nacional y al Ministerio Público, dentro del marco de sus competencias. Así, de manera específica, se estableció que el Ejército del Perú contribuye con la Policía Nacional en operaciones de interdicción cuando las circunstancias sobrepasen la capacidad operativa policial (Art. 18°). Por su parte, la Marina de Guerra del Perú, a través de la Dirección General de Capitanías y Guardacostas, apoya a la Policía Nacional mediante la interceptación de embarcaciones nacionales o extranjeras dentro de la jurisdicción del ámbito marítimo, en los puertos del litoral nacional, y en los puertos fluviales y lacustres en las zonas de producción cocalera y sus ámbitos de influencia (Art. 19°). Finalmente, la citada modificación establece que la Fuerza Aérea tiene dentro de sus competencias intervenir o interceptar aeronaves nacionales y extranjeras que se encuentren en la zona de identificación de defensa aérea y que, si dentro de esas acciones de intervención se evidencia la comisión de hechos relacionados al tráfico de drogas, debe informar a la Policía Nacional del Perú y al Ministerio Público para actuar conforme a ley (Art. 20°) (DEVIDA, 2015). De manera complementaria, una reciente modificación al Decreto Legislativo 1241 (mediante la Ley N° 30796) autoriza a que las Fuerzas Armadas participen en la interdicción contra el tráfico de drogas en zonas que estén declaradas en estado de emergencia.

Este marco normativo es el que ha sustentado la participación de las Fuerzas Armadas en materia de tráfico ilícito de drogas. En

específico en el valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro, el 13 de marzo del 2009, el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas crea el Comando Especial VRAE, mediante el D.S N° 001-2009-DE/EP. El CE-VRAE se estableció como una unidad de operaciones contra el terrorismo y el tráfico ilícito de drogas en zonas declaradas en emergencia, cuyo ámbito territorial inicial fueron los departamentos de Cerro de Pasco, Junín, Huancavelica, Ayacucho y Cusco. El CE-VRAE tiene los siguientes componentes: a) Policial, b) Fuerzas Especiales, c) Aéreo, d) Terrestre, y e) Naval. Además, el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas a través del Comando Especial de Ucayali apoya a la Policía Nacional en las labores de interdicción de drogas y terrorismo en el departamento de Ucayali; en la provincia de Puerto Inca (Huánuco); en el departamento de Loreto; en las localidades de Colonia, Raterí, Shiriatarí, Alegre, Misión Ivotsotení, Núñez, Pedro López, Montes y Poyení, del distrito de Río Tambo y la provincia de Satipo en el departamento de Junín. Sus componentes de fuerza son la Marina de Guerra, el Comando de Asentamiento Rural del Ejército, y la Comandancia General del Ala Aérea N° 4 de la Fuerza Aérea.

En el caso de la Fuerza Aérea, según la Ley de Control, Vigilancia y Defensa del Espacio Aéreo (Ley N° 30339), el protocolo para la interceptación de aeronaves sospechosas de tráfico ilícito de drogas prioriza la persuasión. La aplicación de este protocolo inicia con una comunicación radial y el acercamiento de manera persuasiva para que aterrice dentro de un aeródromo controlado. En caso contrario, se procede a informar a la aeronave que será declarada como hostil y podría ser neutralizada. Luego, se procedería a realizar disparos y ráfagas de advertencia, nuevamente a manera de persuasión. Sin embargo, si persiste el desacato de la aeronave, se podría proceder con la neutralización una vez se declare como hostil. Aun cuando la normativa determina la posibilidad de neutralizar estas aeronaves, esta operación no se realiza. Ello principalmente debido a las oposiciones del gobierno de los Estados Unidos respecto a esta medida, dados los antecedentes del derribo de una avioneta civil.

Por su parte, el Ejército del Perú brinda soporte operativo y logístico a las acciones de interdicción en zonas de emergencia a nivel terrestre. Como parte de su labor en el Comando Especial Vraem, el Ejército contribuye en la detección y destrucción de pistas de aterrizaje clandestinas ubicadas en los centros poblados de

dicho valle y en otros ámbitos cocaleros declarados como zonas de emergencia. Además, brinda seguridad para las acciones de erradicación de la hoja de coca en dichas zonas. Estas labores de control del tráfico ilícito de drogas han tomado mayor presencia en las zonas de frontera con Colombia, específicamente en la zona del Putumayo, la cual fue declarada en emergencia en julio del 2018. En este territorio, el Ejército del Perú —bajo la dirección del Comando Conjunto y en coordinación con la Dirección Antidrogas del Perú— ha destruido ocho laboratorios de elaboración de cocaína, 10 campamentos dedicados a esta actividad ilegal, y ha detenido a 10 personas.

La participación de la Marina de Guerra del Perú en el CE-Vraem se realiza a través de las acciones de interdicción y patrullaje fluvial y terrestre en coordinación con la Policía Nacional del Perú. En el ámbito del Vraem, la MGP cuenta con Bases de Control Fluvial que dan soporte al patrullaje fluvial en las zonas de emergencia, lo realizan con embarcaciones tipo Hovercraft que brindan mayor flexibilidad en el transporte de pelotones de combate, bajo la conducción del personal especializado de Infantería de Marina y Guardacostas. A nivel terrestre, la Marina de Guerra también realiza controles de carretera y patrullajes urbanos, así como acciones cívicas con la población (atenciones médicas y de asistencia social) en coordinación con el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas. En las operaciones conjuntas de la Marina de Guerra y la Dirección Antidrogas de la Policía Nacional del Perú se emplea el Sistema de Información y Monitoreo de Tráfico Acuático. Ello ha permitido interceptar a las embarcaciones fluviales que transportan drogas cocaínicas y marihuana, procediendo a la interdicción de estas y de las embarcaciones. A su vez, la Marina de Guerra, a través de la Dirección General de Capitanías y Guardacostas, también contribuye a la lucha contra el narcotráfico a lo largo del litoral costero del país. Dicha dirección viene empleando herramientas de inteligencia naval, patrullas marítimas y aeronaves de exploración de la MGP para detectar acciones ilícitas vinculadas al tráfico de drogas.

En el caso de la minería ilegal, el Decreto Supremo 003-2014-PCM aprobó la Estrategia Nacional para la Interdicción de la Minería Ilegal. En dicho documento se estipuló que el Ministerio de Defensa, a través de los Comandos Operacionales (CCOO) y Comandos Especiales (CCEE) de las Fuerzas Armadas brinden apoyo a la

Policía Nacional en las acciones de interdicción. Asimismo, se estableció que la Dirección General de Capitanías y Guardacostas de la Marina de Guerra del Perú ejecutase acciones de interdicción en los ríos y lagos navegables y zonas donde ejerce jurisdicción, en coordinación con la Policía Nacional y el Ministerio Público. En 2017, mediante Resolución Suprema 059-2017 del Ministerio del Interior, se estipuló que las Fuerzas Armadas participen en conjunto con la Policía Nacional en operaciones contra la minería ilegal en el departamento de Madre de Dios. La Marina de Guerra ha contribuido con estas acciones de interdicción a través de la Dirección General de Capitanías y Guardacostas en las zonas de Puerto Maldonado e Inambari, en el departamento de Madre de Dios. A partir del 2016, la MGP asignó efectivos en el puesto de vigilancia y control Azul de manera permanente en la zona de la Reserva Nacional de Tambopata.

Tabla 3. Intervención de las Fuerzas Armadas frente al crimen organizado en el Perú

Instituto	Tráfico ilícito de drogas	Minería ilegal
Marina de Guerra	Patrullaje fluvial en zonas de emergencia. Interdicción del tráfico marítimo.	Interdicción y destrucción de maquinaria utilizada en fuentes de agua.
Ejército	Soporte operativo a las acciones de interdicción en zonas de emergencia. Seguridad perimetral para las acciones de erradicación en zonas de emergencia.	
Fuerza Aérea	Interdicción aérea: vigilancia y hostigamiento de aeronaves que realizan vuelos clandestinos en zonas de emergencia	
Elaboración propia.		

La tabla 3 resume las intervenciones que realizan las instituciones que conforman las Fuerzas Armadas del Perú en dos materias asociadas al crimen organizado: tráfico ilícito de drogas y minería ilegal. Como se observa, la normativa establece de manera genérica las posibilidades de que las FF.AA. brinden soporte operativo a la Policía Nacional para las acciones de control que le competen. Asimismo, plantea de manera específica su participación en contextos declarados en Estado de Emergencia. Ello se ha hecho manifiesto en contextos territoriales concretos, afectados de manera relevante por la presencia de actividades extractivas y productivas de los mercados ilegales de la cocaína y del oro. No obstante, como se señala en las secciones precedentes, el ámbito que abarca el accionar del crimen organizado supera estos contextos específicos.

Por ejemplo, las FF.AA. no han tenido participación en la respuesta a otras manifestaciones criminales organizadas, asociadas al crimen predatorio. En tal sentido, resulta pertinente discutir cuáles son los campos de acción en los que se requiere la intervención de las FF.AA., y qué implicancias tiene ello para las instituciones que la conforman.

## **5. Hipótesis sobre las amenazas del crimen organizado en el Perú y las posibilidades de intervención de las Fuerzas Armadas**

Las ideas precedentes proponen entender el escenario de transformación de las amenazas a la seguridad en el territorio peruano. Esto se manifiesta tanto en el cambio del tipo de amenazas (la aparición de nuevas condiciones y prácticas y el retroceso de otras), así como en la variación de la intensidad (la extensión epidemiológica) de algunas de estas. Se propone un ejercicio de discusión sostenido en una idea derivada de los datos disponibles: el crimen organizado se manifiesta en el territorio peruano a través de prácticas asociadas a la violencia concentrada en las zonas cocaleras de la Amazonía (Vraem), las zonas de extracción ilegal de oro de la Amazonía sureste (Madre de Dios) y el altiplano sur (Puno), y en las zonas de puerto de salida de los productos ilegales (costa norte); sin embargo, el crimen organizado se manifiesta en amplia extensión en sus eslabones económicos (productivos, extractivos, de comercio mayorista y a través del lavado de activos) relacionados a las economías ilegales (de la cocaína, el oro y la madera, entre otros productos).

Aquella idea permite pensar en una tensión analítica: que hay un desarrollo relevante y evidente del crimen organizado en el Perú, que se manifiesta en los datos concretos sobre el aumento de la producción y comercio de cocaína (así como de madera y oro), en la evidencia de un contexto permeable para el lavado de activos y de amplia importancia y desarrollo de la economía sumergida (informal e ilegal), así como en las zonas del país que tienen una economía altamente dependiente de las economías ilegales (como la franja amazónica); sin embargo, paradójicamente, esto no ha implicado el aumento correlativo de la violencia asociada al crimen organizado (que se puede estudiar, por ejemplo, a través de la evolución de homicidios y secuestros).

A partir de estas ideas proponemos dos grupos de hipótesis complementarias para entender la situación descrita en los resultados.

*Hipótesis 1. La dinámica económica de las economías ilegales es el núcleo de las prácticas asociadas al crimen organizado en el Perú.* Ello implica tres consideraciones para el escenario peruano: a) la relevancia y extensión de la economía ilegal podría estar funcionando como una barrera que inhibe o contiene la violencia del crimen organizado. Esto podría explicar por qué, aún con el evidente aumento de las economías ilegales (producción y comercio), no hay un aumento correlativo de la violencia. Por lo tanto, b) la violencia no se manifiesta de manera correlativa al aumento de las lógicas productivas y comerciales de las economías ilegales relacionadas al crimen organizado, porque en el territorio peruano confluyen la producción de materia prima, el pivote de tránsito y el lavado de activos. De esto se puede pensar que c) hipotéticamente una intervención (militar, policial o una intervención político-criminal) que logre una reducción drástica e inmediata de la dinámica económica ilegal podría implicar el aumento de la violencia.

*Hipótesis 2. La manifestación de la violencia relacionada al crimen organizado se concentra en ciertas zonas del territorio peruano.* Los datos disponibles muestran que, a pesar de la extensión e importancia de las economías ilegales en el Perú, la violencia está concentrada en ciertas zonas del territorio: a) hay evidencia suficiente para afirmar que la localización de la producción de materia prima del tráfico ilícito de drogas se concentra en trece territorios amazónicos, claramente identificados, tanto por las FF.AA. como por las instituciones competentes. b) Hay evidencia de que el transporte mayorista de los productos asociados a las economías ilegales (cocaína, por ejemplo) se concentra en ciertos puertos de salida, sobre todo en la costa norte del país. c) La presencia de homicidios asociados al crimen organizado está concentrada en la costa norte del Perú, sobre todo en aquellas ciudades que tienen conexiones con rutas portuarias y de tráfico de cocaína. d) La amenaza terrorista (remanentes de Sendero Luminoso) está concentrada en el Vraem.

Las hipótesis 1 y 2 permiten pensar un escenario en el que, a pesar de la expansión e importancia de los eslabones productivos, comerciales y económicos (en general) del crimen organizado en el Perú, las amenazas que implican violencia se concentran en espacios limitados del territorio y, por lo tanto, es posible considerar intervenciones específicas para esas zonas. Ello no implica necesariamente un impacto sobre la dinámica comercial, pero sí

sobre el control del territorio y sobre la reducción focalizada de la violencia (homicidio, secuestro, extorsión).

A su vez, las ideas y escenarios planteados proponen un campo de discusión que se puede resumir en tres componentes que requieren ser analizados en conjunto (y estudiando la interacción e impacto de uno en otro): a) los eslabones extractivos y productivos de la economía ilegal asociados al crimen organizado; b) los eslabones comercial, administrativo y financiero de la economía ilegal asociada al crimen organizado; c) los eslabones de administración de la violencia del crimen organizado. Estos componentes interactúan de manera más intensa en las zonas de concentración de la violencia asociada al crimen organizado, y a este escenario se agrega un componente que acota la intervención de las FF.AA. y plantea un desafío, d) la intervención en el marco de los derechos humanos. Por ello, planteamos una tercera hipótesis:

*Hipótesis 3. Sobre las posibilidades de una intervención de las Fuerzas Armadas en zonas de prevalencia de la violencia asociada al crimen organizado.* Los datos disponibles plantean un escenario que podría resultar contraproducente a una intervención de operativos de corte de las lógicas económicas del crimen organizado. Aunque se trata de un ejercicio analítico que requiere un análisis prospectivo para determinar los escenarios posibles, o la estimación de la transformación de la dependencia económica en el caso de la reducción drástica de la lógica económica ilegal, no es incoherente pensar que se requiere, al menos, una sustitución de esas economías para reemplazar las pérdidas en las dinámicas económicas locales, y también es posible considerar una hipotética respuesta a través del uso de la violencia por parte de las organizaciones criminales, o un efecto globo o de desplazamiento a espacios de menor control estatal.

Estas hipotéticas consecuencias no deseadas permiten pensar en cuatro grupos de medidas que podrían considerarse como acciones complementarias: a) La intervención de las Fuerzas Armadas en las zonas de prevalencia de la violencia del crimen organizado mediante un cerco perimetral que evite tanto el desplazamiento de la dinámica productiva y extractiva (cocaína, oro) como que reduzca las posibilidades de desplazamiento de las rutas comerciales ilegales. b) La importancia de la intervención de las FF.AA. a través de sus

brazos de inteligencia. c) La intervención de las Fuerzas Armadas a través de instrumentos y acciones que promuevan el desarrollo (ingeniería de caminos, puentes, asistencia sanitaria, etc.) en zonas de prevalencia de la violencia asociada al crimen organizado. d) La presencia de las FF.AA. en labores de interdicción de las economías ilegales en zonas de alta prevalencia de la violencia del crimen organizado.

## Referencias bibliográficas

Adamoli, S., Di Nicola, A., Savona, E., & Zoffi, P. (Eds.) (1998). *Organized Crime Around The World*. Helsinki: European Institute for Crime Prevention and Control, affiliated with the United Nations.

Allen, C. (2005). *An Industrial Geography of Cocaine*. New York: Routledge

Banco Central de Reserva (2018). Estadísticas. Errores y omisiones de balanza de pagos. Lima: BCR

Baraybar, K. (2015). *Crimen y oro ilegal: Impacto diferenciado del boom de los recursos naturales en Perú y Colombia*. Trabajo preparado para su presentación en el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 22 al 24 de julio de 2015. Disponible en <http://files.pucp.edu.pe/sistema-ponencias/wp-content/uploads/2015/01/Karla-Viviana-Baraybar-Oro-y-Crimen-ALACIP.pdf>

Casas, F. & Ramírez, M. (2017). *Actores y escenarios como determinantes clave de la política de drogas en el Perú. El caso de la implementación del control de hoja de coca en el valle del Monzón (2010-2015)*. Revista de Ciencia Política y Gobierno, 4(7), 2017, 33-57. Lima: PUCP

Comisión de la Verdad y la Reconciliación - CVR. (2003). *Capítulo 2: Historias representativas de la violencia. 2.11. La violencia y el narcotráfico en las provincias de Padre Abad y Coronel Portillo*. Lima: Comisión de la Verdad y la Reconciliación.

Dreyfuss, P. (1999). *Sendero Luminoso: ¿un caso de narcoterrorismo?* Buenos Aires: SAAP Argentina.

Durand, F. (2016). *Cuando el poder extractivo captura el Estado. Lobbies, puertas giratorias y paquetazo ambiental en el Perú*. Lima: Oxfam América.

Fournier, E. (2002). *Feliciano. Captura de un senderista rojo*. Lima: NRC Corporación Gráfica SAC.

Galdós, M. (2014). El delito de lavado de activos en el Perú. Un análisis de las limitaciones de la política antilavado de activos entre los años 2011-2013. Tesis para optar el Título de Licenciada en Ciencia Política y Gobierno. Lima: PUCP.

Global Black Market Information - Havocscope (2018). Peru. Black Market Crime in Peru. Disponible en: <https://www.havocscope.com/tag/peru/>

Hernández, S. (2012). *Estructura de las redes de corrupción en los procesos de selección de obras públicas en el sector Transportes y Comunicaciones entre los años 2005 y 2010*. Tesis de Maestría en Ciencia Política con mención en Gerencia Pública. Pontificia Universidad Católica del Perú, Escuela de Gobierno.

Huber, L. (2017). Corrupción y Transparencia. En: Balance de investigación en políticas públicas 2011-2016 y agenda de investigación 2017-2021. Lima: CIES.

INEI (2017). La victimización de las empresas, 2015-2016. Principales resultados. Lima: INEI.

INEI (2018). Homicidios en el Perú: contándolos uno a uno. 2011-2017. Lima: INEI. Disponible en: <https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicacionesdigitales/Est/Lib1532/index.html>

INEI (2018b). Perú: Anuario estadístico de la criminalidad y seguridad ciudadana 2011-2017.

Kenney, M. (2007). The Architecture of Drug Trafficking: Network Forms of Organisation in the Colombian Cocaine Trade. *Global Crime*, 8(3), 233–259. <https://doi.org/10.1080/17440570701507794>

La República (2018). SBS pidió al PJ liquidar 172 cooperativas, pero solo fueron cerradas 71. <https://larepublica.pe/politica/1253640-sbs-pidio-pj-liquidar-172-cooperativas-cerradas-71>

Mujica, J. y Zevallos, N. (2014). Elementos comparados del impacto de la trata de personas en la salud de víctimas adolescentes en el contexto de la minería ilegal de oro en Madre de Dios. Lima: Promsex, Anesvad.

Mujica, J. y Galdos, M. (2016). La permeabilidad institucional para el lavado de activos: las economías ilegales y la violencia del crimen organizado en el Perú (un estudio exploratorio). En: Grompone, R (ed.). Lima: IEP.

Ojo Público (2018). Ministerio Público investiga a 12 cooperativas por lavado de dinero en el Perú. Disponible en: <http://ojo-publico.com/720/ministerio-publico-investiga-una-docena-de-cooperativas-por-lavado-de-dinero-en-el-peru>

Organización de las Naciones Unidas (2004). Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus protocolos. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Recuperado de <https://www.unodc.org/pdf/cld/TOCebook-s.pdf>

Pereira, M.; Panjer, M.; Greenberg, L. & Magrath, W. (2012). Justice for forests. Washington: World Bank.

Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción (2018). Información estadística 2018. Lima: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Proética (2005). Mapa de riesgos de la corrupción - Región Junín. Lima: Proética.

Proética (2008). Mapa de riesgos de la corrupción - Región San Martín. Documento de Trabajo N° 5. Lima: Proética.

Proética (2017). Décima encuesta nacional sobre percepciones de corrupción. Lima: Proética.

Proética (s.f). Los negocios de la deforestación. Lima: Proética. <https://www.dropbox.com/s/tr2114r4zpowvst/los%20negocios%20de%20la%20deforestacion.pdf?dl=0>

Thoumi, F. E. (2003). Illegal Drugs, Economy and Society in the Andes. Woodrow Wilson Center Press.

Torres, V. (2015). Minería ilegal e informal en el Perú: Impacto socioeconómico. Cuadernos de cooperación. Lima: Cooperación-

Acción solidaria para el desarrollo.

UNODC (2016). Perú. Monitoreo de cultivos de coca 2015. Lima: UNODC.

Unidad de Inteligencia Financiera (2008-2017). Informes estadísticos de transparencia financiera – Transparencia operativa.

Vizcarra, S. (2017). Combate al crimen organizado ¿cuánto hemos avanzado? *Ideele Revista*, N° 271. Disponible en: <https://revistaideele.com/ideele/content/combate-al-crimen-organizado-%C2%BFcu%C3%A1nto-hemos-avanzado>

Vizcarra, S. y Zevallos, N. (2016). Roles en el ejercicio de la política e intereses de los mercados ilegales: una aproximación exploratoria a partir del caso peruano. Lima: Departamento de Ciencias Sociales PUCP

Von Lampe, K. (2018). Definitions of organized crime. <http://www.organized-crime.de/organizedcrimedefinitions.htm>

Von Lampe, K. (2016). *Organized Crime: Analyzing Illegal Activities, Criminal Structures, and Extra-legal Governance*. Los Angeles: SAGE Publications, Inc.

Woody, Ch. & Reuters (2016). In the world's 2nd-biggest cocaine producer, narco traffickers are expanding their influence. Portalweb: BusinessInsider.com Disponible en : <https://www.businessinsider.com/r-drug-smuggling-at-ports-in-peru-rises-as-dockworkers-lured-government-2016-11>

Zevallos, N. (2015). El dinero de la cocaína. Portal web Esahora.pe. Revisado el 15.08.2016

Zevallos, N. (2018). La cadena de suministro en el Perú del mercado ilegal de la cocaína: fronteras (i)legales y cuestionamientos a la política de drogas (Master en Criminología, Política Criminal y Sociología Jurídico Penal). Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona, Barcelona.

# **LAS FUERZAS ARMADAS ECUATORIANAS Y LAS NUEVAS AMENAZAS: LA TRANSICIÓN CRÍTICA HACIA UN NUEVO PARADIGMA DE SEGURIDAD Y DEFENSA**

---

## **THE ECUADORIAN ARMED FORCES AND THE NEW THREATS: THE CRITICAL TRANSITION TOWARDS A NEW PARADIGM OF SECURITY AND DEFENSE**

*Bertha García Gallegos<sup>1</sup>*

### **Resumen**

Entre 2008 y 2017, durante el gobierno de Rafael Correa y su movimiento Alianza País, alineado al socialismo del siglo XXI, se promovieron enérgicas reformas a los sectores de defensa y seguridad pública. Se trataba de adecuar la institucionalidad del Estado para responder a las demandas de la ciudadanía, alertada por la creciente criminalidad común, mientras que en el trasfondo poco se advertía por la presencia del crimen organizado ya instalado desde fines del siglo XX. La dinámica política del régimen en el marco de una gran controversia con las fuerzas políticas del pasado y conminado a tener resultados rápidos, lo llevó a un estilo de control subjetivo de las fuerzas militares y policiales. El artículo explora los resultados de este estresante ejercicio político que terminó por colapsar a las instituciones, especialmente a las Fuerzas Armadas, en su capacidad para visualizar los desafíos y amenazas más acuciantes que tienen que ver con el crimen organizado.

**Palabras clave:** seguridad integral, crimen organizado, fuerzas armadas, política de defensa

---

<sup>1</sup> Docente - investigadora de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE). Doctora PhD en Ciencias Sociales por El Colegio de México. Directora del Programa Democracia, Seguridad y Defensa, PUCE. bgarcia@puce.edu.ec. Este documento forma parte de la Investigación Estado y Seguridad, macro y micro desafíos, fase II, auspiciada por la PUCE.

## Introducción

Entre 2008 y 2017, etapa del gobierno de Rafael Correa y su movimiento Alianza País, alineado al fenómeno político regional denominado como el socialismo del siglo XXI, se pretendió promover reformas en los sectores de Defensa y Seguridad Pública con el objeto de adecuar la institucionalidad del Estado para dar respuestas rápidas a las demandas de la ciudadanía, afectada por la criminalidad común creciente. En ese momento, el Ecuador llegaba con cierto retraso a los debates iniciados en la década pasada sobre los cambios de paradigmas en cuanto a las nuevas doctrinas de la seguridad. Recién en 1998 se finalizaba una larga etapa histórica centrada en la defensa territorial dentro de un clásico litigio con el vecino Perú. Las FF.AA. habían adquirido una acentuada preeminencia política y una notable autonomía institucional, al ser el problema de defensa nacional un interés compartido unánimemente por todos los sectores sociales sin posibilidades de contestación alguna. La finalización del conflicto ponía a las fuerzas militares en una situación inédita, puesto que si bien su propio alto desempeño en la guerra del Alto Cenepa fue el que dio paso a las negociaciones de paz con el Perú, al mismo tiempo dejaba sin sustento su principal misión constitucional, la defensa territorial del Estado.

De modo que la asunción de los nuevos paradigmas de seguridad que se debatían en la región y en el mundo, orientados a la seguridad de las personas y con basamentos filosóficos humanistas como el de la seguridad humana, entraban en franco conflicto con el mantenimiento de principios sostenidos durante la Guerra Fría, como los de la seguridad nacional que aún prevalecen en la mentalidad militar y han orientado sus percepciones sobre su papel en la sociedad. El mismo impacto podría afirmarse respecto al campo político e institucional, que históricamente dejó en manos militares los asuntos referentes a lo que genéricamente se consideró como seguridad, sea como defensa o como seguridad interna con connotaciones ideológicas.

En la práctica, no solo en el Ecuador, que podría considerarse un caso paradigmático en el retraso doctrinal en seguridad, sino también en la mayoría de países sudamericanos, estos cambios han representado la generación de múltiples tensiones al activarse nuevas expectativas por parte de los actores que empezaron a

empoderarse en los temas de lo que empezó a conocerse como distintas dimensiones de la seguridad, que involucraban a otros actores como operadores responsables y no solo a las FF.AA. Los primeros en reconocer esos rangos de responsabilidad fueron los gobiernos locales acicateados por los ciudadanos en busca de medidas inmediatas para subsanar la inseguridad cotidiana y callejera.

Este artículo trata acerca del carácter político y sociológico de las reformas en el ámbito de la seguridad en el Ecuador, a partir de la interpretación de sus impactos en las capacidades del Estado y de los actores de la seguridad para hacer frente a las problemáticas surgidas en este período. Como punto de partida se sostiene que, al contrario de lo que podía esperarse de la intensa movilización de un conjunto de actores políticos e institucionales, de la importante inversión de recursos, del cúmulo de leyes y decretos ejecutivos con los cuales se trató de tener un nuevo marco constitucional con coherencia jurídica, el país se ha convertido en un espacio privilegiado para el desarrollo del crimen organizado. No solo es actualmente el segundo país con mayores incautaciones de cocaína en el mundo sino que es además un país que, dolarizado desde el año 2000, registra una alta concentración de oportunidades para el lavado de activos y corrupción política; el Ecuador figura en el puesto 117 entre 180 países en el índice de percepción de la corrupción (Transparency International, 2017).

En busca de un marco metodológico que permita una interpretación de los hechos, indagaremos en la teoría de las relaciones civil-militares que las asumen como relaciones de poder, afectadas o favorecidas —según los casos— por la legitimidad del control civil democrático. Desde otra perspectiva, la sociológica, nos apoyaremos en la teoría clásica de la anomia (Durkheim) que considera las condiciones específicas de un período de transición. Una vertiente actual de esta teoría que toma en cuenta el carácter histórico de los procesos democráticos en América Latina, crónicamente interferidos por los autoritarismos, es ofrecido por Peter Waldmann, en el *Estado anómico, derecho, seguridad pública y vida cotidiana en América Latina* (Waldmann, 2006). Se pondrá énfasis en el comportamiento entre el Poder Ejecutivo y las Fuerzas Armadas, desplegado en torno a las reformas en las políticas, marcos jurídicos y normativos en el ámbito de la seguridad.

## 1. La situación de la seguridad en el Ecuador a inicios del gobierno de Rafael Correa

Al iniciarse el siglo XX, el Ecuador había solucionado los problemas de defensa con el Perú, aspecto que absorbió completamente a las instituciones, a la ciudadanía y a las Fuerzas Armadas. Posiblemente esta condición propició el mantenimiento acrítico del paradigma de la seguridad nacional vigente durante la Guerra Fría. En el Ecuador se manifestó en una acentuada prevalencia de la influencia política militar en el conjunto de procedimientos y normativas de la administración pública, además del consiguiente retraso estratégico del país para visualizar con mayor claridad los nuevos desafíos, resultantes de la globalización.

Los siguientes gráficos muestran los principales indicadores que empezaron a preocupar a la ciudadanía:

### Seguridad subjetiva

Cuadro N° 1

Problema más importante en el país													
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
delincuencia/ seguridad pública	4,9%	6,6%	7,4%	10,2 %	13,0 %	23,8 %	32,8 %	Sin datos	31,2 %	Sin datos	12,4 %	7,2%	14,0 %

Elaborado por: Cristina Chuquimarca. Fuente: Base datos online Latinobarómetro.  
<http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>

### Seguridad subjetiva

Cuadro N° 2

#### Tasa de homicidios a nivel nacional



Elaboración: Stephanie Suasnavas (DSD) Fuente: Ministerio del Interior, 2018.

Algunos gobiernos locales fueron los primeros en responder a esas demandas y en organizar las primeras prácticas comunitarias de seguridad ciudadana. En 2003, el alcalde Paco Moncayo, militar en servicio pasivo —quien fuera comandante de fuerzas en la llamada Guerra del Cenepa emprendida entre Perú y Ecuador entre 1995 y 1996—, fue el primero en incluir dentro de sus ofertas de campaña electoral esta demanda ciudadana por la seguridad. Ya electo, instaló en el Municipio de Quito la Dirección de Seguridad Ciudadana, puso a funcionar el sistema de cámaras de vigilancia “Ojos de águila” en el centro histórico y un observatorio metropolitano de la violencia usando las experiencias de las ciudades de Cali, Medellín y Bogotá.

La Constitución de 1998 y la Ley de Descentralización del Estado y Participación Social, promulgada el 22 de octubre de 1997, había dispuesto fondos para los gobiernos locales (municipios y concejos provinciales) que quedaban facultados para pedir competencias al Gobierno, imponer tasas especiales para la seguridad en su jurisdicción y obtener créditos directos de los organismos multilaterales con el fin de dar servicios básicos a sus poblaciones. Por esta vía, los gobiernos locales se convirtieron en el eje del nuevo *desarrollo humano* con enfoque local que se implantó en el Ecuador a finales de los noventa.

Para la segunda alcaldía de Moncayo (2004-2008), el municipio ya contaba con una planificación integral de todos los aspectos del gobierno municipal y había articulado una red de trabajo que convocaba desde el municipio a la Policía Nacional, a la función judicial y al sistema de rehabilitación social (DMQ, 2004). El caso del Municipio Metropolitano de Quito, replicado por otras ciudades como Guayaquil, Cuenca y Loja, fue paradigmático de la tendencia de las ciudades a apropiarse del tema de la seguridad ciudadana con exclusión del Estado. Favorecidos por la agilidad, automatización de los sistemas de gestión de los gobiernos locales basados en una planificación racional de la que en esos momentos carecía el Estado, estos gobiernos se guiaban por el eslogan de lograr una ciudad segura y en paz, desde una perspectiva epidemiológica o de salud pública.

El mismo impulso generado por la conmoción ciudadana por la inseguridad, llevó a las fuerzas políticas que se aprestaban para las elecciones presidenciales y nacionales de 2006 a volver su mirada

hacia el tema que podía ser fecundo en votos. Cuando Rafael Correa asumió el Poder Ejecutivo en enero de 2007, se mostró dispuesto a recuperar rápidamente el liderazgo político nacional arrebatado por los gobiernos locales. De modo que en torno a la política de seguridad ciudadana se empezó a registrar la pugna de poderes con los alcaldes más emblemáticos del país (Quito y Guayaquil), ajenos a Alianza País, partido del presidente. Correa advirtió que la cuestión de la seguridad era un asunto estatal, dejando a los municipios lo que deben hacer (mantener los espacios públicos en adecuadas condiciones de iluminación, salubridad y convivencia).

Es posible pensar que, desde un principio, la estrategia del gobierno fuera la de conformar un poder centralizado, anulando el poder de los grupos e instituciones que pululaban dentro de un esquema corporativista instalado desde siempre. Una de sus principales preocupaciones era la influencia militar en la política que permanecía latente. Hasta el momento y desde 1997 ningún gobierno electo había terminado su mandato a causa de conatos de golpes de estado con intervención militar. Correa se aprestaba a superar esa inestabilidad dado el cúmulo de votación que había alcanzado. Con este propósito y dado que había anunciado la convocatoria a una nueva Constituyente para el 2008, por de pronto declaró a la seguridad ciudadana en emergencia y se aprestó a dotar a la Policía Nacional de ingentes recursos para su modernización, equipamiento, construcción de unidades policiales y laboratorios de criminalística.

Mientras tanto, y desde la última década del siglo XX, la presencia del narcotráfico en el país y del crimen complejo y organizado se hizo más evidente. En 1992 se dio el primer operativo policial que cayó sobre una banda organizada con parámetros internacionales. La *Operación Ciclón* contra la familia Reyes Torres visualizó a la Policía Antinarcóticos con una notable capacidad en inteligencia y labores de interdicción con el apoyo de instancias relacionadas con la DEA bajo apoyo del gobierno de los Estados Unidos (Bonilla, 1992). En 2003 y 2004, ocurrió un segundo operativo, Aniversario, que intervino sobre un complejo de narcotráfico y narcolavado con serias intrusiones en la política del país, liderado por el entonces gobernador de la provincia de Manabí (Diario La Hora, 2004).

De modo que es admisible pensar que una de las grandes preocupaciones del régimen que capitalizaba poder en las sucesivas

elecciones en las que terciaba desde 2006, era la de la seguridad en todas sus dimensiones. Por tanto, desarrollar una estrategia integral en este campo era un punto crucial. Hay que reconocer que mientras en otras políticas como la de construcción de carreteras e infraestructuras críticas favorecidas por el aumento de los precios del petróleo —que en 2012 se situó en precios internacionales de 102 dólares por barril—, el gobierno cosechó una imagen exitosa; esto no ocurrió en seguridad, sujeta a factores que no necesariamente podía controlar.

La estrategia gubernamental, al respecto, puede ser leída como desplegada en dos períodos claramente diferenciados:

El primer período, entre 2008 y mediados de 2010, transcurrió dentro de un proceso que tenía la intención de construir un sistema de seguridad multifuncional, vigorizando a cada uno de los actores principales del sistema: Seguridad Pública, Seguridad Ciudadana, Gestión de Riesgos e Inteligencia. Sin que se excluya también los intentos de dotar a este sistema de un entorno de estatalidad y garantías de seguridad jurídica.

Para el segundo período, entre septiembre de 2010 y 2017, el rápido ascenso no solo de los delitos de violencia sino los de oportunidad y presencia de bandas y mafias ya era demasiado evidente. Tanto el Ejecutivo como los actores y operadores del sistema entraron en ofuscación y desconcierto. Afloraron elementos conflictivos dentro de los principales ámbitos de decisión, operación y gestión que terminaron por conducir a una situación anómica. La evidente conflictividad estalló en uno de los eslabones más sujetos a presión, la Policía Antimotines, que el 30 de septiembre protagonizó una sublevación que preocupó al régimen hasta el punto de cambiar sensiblemente hacia una política más represiva.

## **2. En busca de la seguridad jurídica y la seguridad multidimensional**

En sus comienzos, el presidente Correa empezó a designar a civiles como ministros de Defensa, pero confió a la Marina la administración política de sectores estratégicos especialmente petroleros, al Cuerpo de Ingenieros del Ejército la tarea de apoyar en su ambicioso plan de dotación de infraestructuras en todo el país. El vicepresidente,

Lenin Moreno, organizó su proyecto emblemático “Manuela Espejo” para atender a las personas con discapacidad en el ámbito nacional, recurriendo al Comando Conjunto para la provisión de la logística y apoyo administrativo. En definitiva, se continuó con la política propia de un Estado tradicionalista que empleaba a las Fuerzas Armadas a falta de burocracia estatal en tareas no militares. El nuevo Ministerio Civil de la Defensa empezó a configurarse de acuerdo al modelo delineado para todos los ámbitos de la administración pública, el sistema de administración por procesos y otras regulaciones y normativas que podrían haber facilitado una ruta para el control civil objetivo, de acuerdo con los conceptos básicos *huntingtonianos*.

La Constituyente del 2008, a la que concurrieron todas las fuerzas políticas, identificó claramente las misiones de las Fuerzas Armadas en la defensa del Estado, y las de la Policía en la responsabilidad sobre el orden público y la seguridad ciudadana. Derogó la atribución de las Fuerzas Armadas como garantes del orden constitucional, y, en cambio, les otorgó el de ser garantes de los derechos ciudadanos. Declaró como eje de la seguridad el concepto y paradigma de la seguridad humana; la adscripción referente al espacio latinoamericano y una política de paz. (Constitución de la República del Ecuador, 2008; arts. 3°, 393° y 423°)

Una de las primeras medidas del régimen, que pueden interpretarse dentro del intento de controlar a las Fuerzas Armadas, fue el de instalar el Ministerio Coordinador de Seguridad Externa e Interna (posteriormente de Seguridad) que ha sido durante todo el período el eje de la elaboración del sistema normativo de seguridad y defensa; una nueva Ley de Seguridad Pública y del Estado, con su concomitante Consejo (en reemplazo de la Ley y Consejo de Seguridad militares del pasado); el Sistema de Inteligencia del Estado que subordina a los anteriores sistemas militar y policial, y que instala un sistema de alta tecnología de inteligencia civil. Todos estos aspectos tocaban inevitablemente, de manera adversa, a las prácticas militares instaladas.

Previo al ascenso del gobierno correísta, pocas reformas se habían propiciado por parte de las fuerzas políticas de turno en el régimen militar y administrativo de las Fuerzas Armadas, que se manejaban con total autonomía institucional y jurídica bajo la influencia de la doctrina de la seguridad nacional desde los años sesenta cuando la

introdujeron al país. Hay que decir que en un país poco institucionalizado desde su nacimiento como Estado (1830), los militares ecuatorianos actuaron siempre como virtuales fuerzas políticas, sin adherirse a las oligarquías como en otros países latinoamericanos. En 1972, cuando proclamaron la dictadura revolucionaria de las fuerzas armadas, lo hicieron en gran parte para evitar que las oligarquías exportadoras, entonces dominantes, manejaran los nuevos recursos petroleros con políticas particularistas. La llamada revolución militar detrás de la cual estaba el grupo de expertos civiles de la Junta Nacional de Planificación (JUNAPLA) propugnaba un nuevo papel del Estado en el reparto de los beneficios petroleros para la modernización de los sectores agrarios e industriales.

Frente al proceso de desarrollo nacional, los militares asumieron roles expandidos, que se convirtieron en permanentes en las normativas del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, una vez que la seguridad nacional fue admitida como Ley del Estado en 1979. Los gobiernos civiles entre 1979 y 2000 mantuvieron el estado de cosas y ratificaron los roles no militares (de tutelaje) inscritos en esa ley y sus prácticas concomitantes cada vez más diversificadas.

Paradójicamente, fue la victoria estratégica en la Guerra del Cenepa (entre diciembre 1964 y febrero 1965) la que permitió abrir los condicionamientos de la autonomía militar e iniciar el lento proceso hacia lo que se entendía en esos años como debido posicionamiento de las FF.AA. en el Estado de derecho. Los aspectos que más atención suscitaba a los reformadores civiles eran la subordinación militar al poder civil y el mantenimiento de las empresas militares. En 1995, el Congreso Nacional declaró finalizada la participación de las Fuerzas Armadas en un 17 % de los fondos petroleros, que se había mantenido desde febrero de 1973.

Otras reformas vinieron de manera indirecta. Desde comienzos de los noventa, sectores del entonces Congreso Nacional—hoy Asamblea Legislativa— iniciaron el proceso de transición de la justicia penal hacia el régimen acusatorio, y se toparon con el tema de los fueros penales para militares y policiales. Los conceptos y procedimientos de la Unidad Jurisdiccional del Estado fueron incorporados en la Constitución de 1998, que consagraron el debido proceso, con una transitoria que mandaba la organización de salas especializadas de procedimiento penal con fiscales y jueces civiles y especializados.

Este proceso no se pudo iniciar sino ya en el régimen de Alianza País.

El 6 de enero de 2006, poco antes de iniciarse el gobierno de Rafael Correa, el pleno del Congreso Nacional aprobó la Ley de Defensa Nacional, en sustitución de la Ley de las Fuerzas Armadas, cuyo texto presentado por el Ministerio de Defensa (hasta entonces militar) era el mismo que había prevalecido desde los años setenta. La nueva Ley fue tramitada por las Comisiones de lo Constitucional, de lo Civil y Penal y la de Relaciones Internacionales en un intenso debate paralelo con los representantes de las Fuerzas Armadas (DSD, 5 mayo-junio 2004): La Ley permite el desarrollo civil del Ministerio de Defensa Nacional al asumir las prerrogativas del Comando Conjunto en materia de política militar. Propone la definición de zonas de defensa según una planificación que tenga en cuenta las características del territorio y sus requerimientos de defensa; el presidente de la República ejerce la máxima autoridad de las Fuerzas Armadas, así como la designación de los integrantes del alto mando militar y policial. La dirección política corresponde al ministro de Defensa y el mando operativo al jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas.

### **3. Avances, desafíos y contramarchas en las dos etapas de la reforma de la seguridad durante el gobierno correísta**

El cuadro N° 3 contiene una línea de tiempo en la que se puede observar, de manera resumida, las tendencias hacia un cambio de paradigma de la seguridad nacional a la de seguridad integral inserta en la Constitución con referencia al señalamiento de diversas dimensiones interrelacionadas que el Estado debía atender con prescindencia del señalamiento de cualquiera de ellas como dominante. Dentro del cuadro se puede observar que el 30 de septiembre de 2010 ocurrió un evento que para este ejercicio de interpretación resulta relevante al señalar un corte significativo en la configuración de la conflictividad instalada a propósito del sentido de los cambios. Era evidente que la dimensión de seguridad pública y de visualización de la presencia del crimen organizado había desplazado, aunque de manera no muy clara, a la dimensión de la defensa que en algunos documentos del Ministerio de Seguridad Interna y Externa aparece minimizada, al considerarse que las fronteras terrestres del Ecuador con sus vecinos Colombia y Perú, así como las fronteras marítimas con Nicaragua y Costa Rica, están legítimamente delimitadas.

En la fecha antes citada ocurrió un levantamiento policial como reacción a la inusitada intervención del presidente al querer sofocar personalmente una manifestación de los antimotines que protestaban por motivos salariales. Correa resultó agredido, llevado al hospital policial en medio de la enervación que cundió en unidades policiales y efectivos en las calles. El hecho se saldó con el rescate militar del presidente: un asalto con fuerza desmedida cuya decisión se atribuye a la disposición del propio mandatario. Sus alcances no han sido debidamente analizados hasta el momento, por interferencias políticas, presiones de diverso tipo que no han permitido al ministerio público la tramitación y aclaración de los acontecimientos. Mientras tanto, bajo la interpretación oficial de que este fue un intento de golpe de Estado, el gobierno emprendió medidas punitivas hacia los supuestos sospechosos, en gran parte policías y civiles, donde los afectados han expuesto la falta absoluta de condiciones para el debido proceso.

### Cuadro N° 3

#### Cronología de reformas en el rol de las FF.AA. a partir de 2008

Elaborado por: Cristina Chuquimarca (DSD) Fuente: basado en información de (Diario El Comercio, 2015)

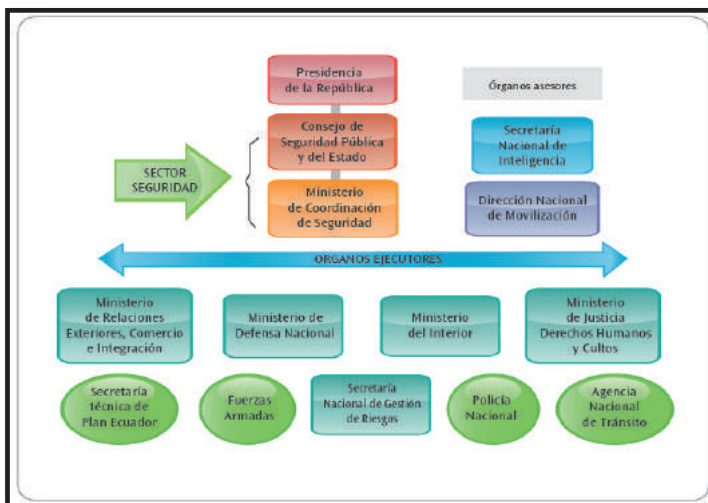


A partir de este hecho, se empezó a notar un cambio en la relación entre el gobierno y las Fuerzas Armadas. Antes de esto, en la práctica, el Ministerio de Seguridad Interna y Externa, instalado desde los primeros días del primer período de Rafael Correa —enero de 2007-mayo de 2009— y actualmente derogado, había sido la instancia que asumió la voz cantante de las intenciones políticas del régimen en el proceso de reformas a la seguridad desde la perspectiva que se otorgó a la seguridad integral. Había un notable desplazamiento en este campo de los Ministerios de Defensa, Seguridad Interior y Cancillería en la significación de los procesos. Estas atribuciones al ministerio se acentuaron una vez que la Constitución de 2008 definió las misiones de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional y se cumplió con el mandato de elaborar una nueva Ley de Seguridad Pública y del Estado en reemplazo de la antigua Ley de Seguridad Nacional. Para efectos administrativos este ministerio también fue encargado de la administración de esta Ley y sus reglamentos (Ley de Seguridad Pública y del Estado, 2010). En cambio, respecto a la Secretaría Nacional de Inteligencia, tuvo desde el inicio autonomía administrativa y financiera, respondiendo únicamente al presidente de la República (Ley de Seguridad Pública y del Estado, 2010, art. 13°).

El efecto inmediato en el caso de la defensa, y en comparación con épocas anteriores al gobierno de Correa, fue la pérdida de atribuciones del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas para definir la política ante el manejo personalista, que empezó a ser arbitrario, del presidente. El Ministerio Coordinador de Seguridad Externa e Interna era una entidad que respondía más a su necesidad de contar con instrumentos de maniobra política, que a la lógica de conducción de las Fuerzas Armadas y la Policía. Lo propio empezó a ocurrir con otras instancias, como la SENAIN. Para los cambios, Correa contaba con las mayorías legislativas instaladas durante las tres etapas de su gestión, y con el recurso de poner en emergencia y manejar por decreto ejecutivo, aquellos ámbitos que consideraba urgentes (Programa Democracia, Seguridad y Defensa, 2011).

Por otra parte, la Constitución de 2008 introdujo a la Secretaría de Planificación del Estado (SEMPLADES) como organismo de programación de toda la política del régimen. En este caso, los planes operativos y las líneas de acción de las políticas de seguridad y defensa quedaron incluidos dentro del ejercicio de este organismo. Es así como todos los operadores de seguridad tenían obligatoriamente que remitirse a la planificación del Estado.

**Cuadro N° 4**  
**Desplazamiento del Ministerio de Defensa y centralidad del Ministerio Coordinador de la Seguridad Externa e Interna**



Fuente: (Ministerio de Defensa, 2011, pág. 17)

En el Plan de Desarrollo 2010-2013 se recogían los lineamientos de la Constitución, de la Ley de Seguridad Pública y del Estado, así como la filosofía del gobierno que contemplaba el esquema multidimensional de la seguridad.

**Cuadro N° 5**  
**Ámbitos de la seguridad con enfoque integral**



Fuente: (Ministerio Coordinador de Seguridad, 2011)

Como se dijo más arriba, tras la ruptura que representó la rebelión policial del 30 de septiembre de 2010, fue evidente el cambio de rumbo de la actuación presidencial. El hecho de que Correa tuviera que recurrir al Comando Conjunto para ser rescatado mediante una operación armada, desde el hospital policial, pudo ser leído como una situación de debilidad más allá de sus intenciones políticas de hacer de esta condición una proclama reivindicativa de la democracia y de la obediencia militar al mandato presidencial. No es posible hacer en este artículo una interpretación más avanzada del evento puesto que los hechos se encuentran al momento bajo tratamiento del Ministerio Fiscal para esclarecer los sucesos. En ese entonces, al manejar el gobierno el argumento de que se trató de un intento de golpe de Estado y de magnicidio, se cerraron todas las oportunidades de observación e investigación, tanto para la prensa como para los analistas civiles.

A continuación, militares en servicio pasivo fueron nombrados como ministros del Interior y de Seguridad Interna y Externa. El gobierno gestionó y consiguió de la Asamblea Nacional una reforma de la Constitución para permitir la actuación militar en tareas de seguridad pública y ciudadana, tal como se muestra en el cuadro N° 3.

Los cambios en los contenidos de las misiones militares en la seguridad integral y en la situación de las Fuerzas Armadas frente al gobierno pueden ser interpretados a través del documento Agenda Política de la Defensa 2014 -2017, emitido por el Ministerio de Defensa Nacional, como una tentativa de adecuación de las Fuerzas Armadas a la nueva doctrina de la seguridad integral propiciada por el Ejecutivo. No obstante, y tomando en cuenta que el documento pudiese haber sido elaborado por oficiales, puede notarse el esfuerzo por dar a las misiones militares contenidos llamativos y valorativos, sin dejar afuera la introducción nuevamente —de manera voluntarista— de las misiones en el desarrollo nacional que fueran abolidas en la Constitución de 2008. De todos modos, el cortejo iniciado por Correa hacia los militares, puede apreciarse en la introducción de misiones como las del apoyo a la cooperación sur-sur, siendo esta parte importante de la retórica del régimen en sus relaciones con los países latinoamericanos a través de la UNASUR.

### **Agenda política de la Defensa 2014-2017**

Esta agenda parte con un concepto político de defensa que la considera un componente de la seguridad pública y del Estado y de la

seguridad integral. En este sentido, la defensa se vincula a tres pilares: la defensa como un bien público, la defensa del ejercicio de las soberanías, y la cultura de paz. Sobre esta base se establecen, de manera expandida con respecto a lo que reza la Constitución, las siguientes misiones para las Fuerzas Armadas:

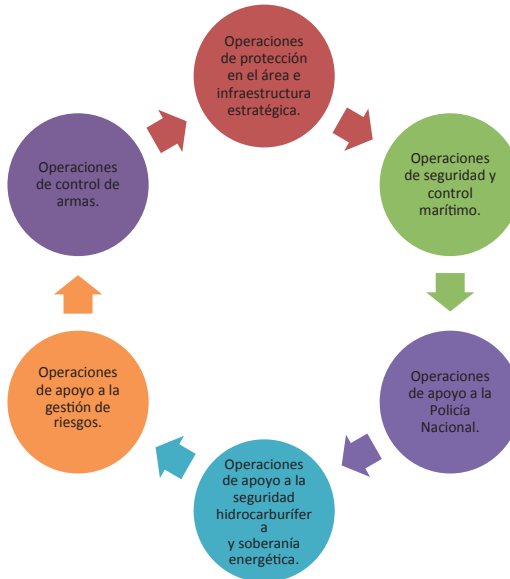
**Cuadro N° 6**  
**Misiones de las Fuerzas Armadas**



Fuente: (Ministerio de Defensa, 2014, pág. 40)

En el caso de las llamadas “misiones complementarias” de las Fuerzas Armadas, con apoyo de lo que establece el artículo 393° de la Constitución y al Plan Nacional de Seguridad Integral 2014, se las definió según los ámbitos descritos en el cuadro N° 7 y publicados en el Manual de Derechos Humanos en las Operaciones Militares en 2015. Cabe señalar que entre los documentos analizados en el presente informe y las rendiciones de cuentas de los Ministerios de los sectores Seguridad y Defensa, además de que todos ellos tienen diferentes metodologías, no existe total acuerdo respecto de la definición de las misiones aquí presentadas:

**Cuadro N° 7**  
**Misiones complementarias de las Fuerzas Armadas en seguridad interior**



Elaborado por: Cristina Chuquimarca. Fuente: (Ministerio de Defensa, 2015)

Cabe advertir la poca o ninguna referencia que se hace en estos documentos respecto al crimen organizado; en general llama la atención la escasa explicación sobre el alcance de las misiones esenciales y las complementarias. Por ejemplo, en la mención que se hace a las “operaciones de seguridad y control marítimo” no se toma en cuenta de que pertenecen a la misión de defensa territorial puesto que el mar territorial ecuatoriano incluye más allá de las 200 millas que estipula la Convemar desde las aguas territoriales de cada Estado, el espacio que corresponde a las islas Galápagos que hace que el Ecuador colinde con Nicaragua y Costa Rica por sus fronteras marítimas. Este es un espacio crítico para el despliegue del crimen organizado, en su vertiente de narcotráfico, cuya actividad preponderante ocurre en los puertos del norte ecuatoriano y en las proximidades de las islas Galápagos, de donde se exporta la droga por alta mar hacia los puertos del Pacífico norte.

Una aproximación a los resultados de la actividad militar, dentro de sus misiones complementarias en la seguridad integral, se expone

en el siguiente cuadro que mide las operaciones del Ejército entre los años 2014-2017.

**Cuadro N° 8**  
**Participación del Ejército en misiones complementarias**

Año	2014	2015	2016	2017 <sup>2</sup>
<b>Misión</b>				
<b>control de armas</b>	18,471 patrullajes	13,285 patrullajes	11,592 patrullajes	8555 operaciones
<b>protección en el área e infraestructura estratégica</b>	109 patrullajes	2451 patrullajes	1493 patrullajes	1820 operaciones
<b>seguridad y control marítimo</b>				
<b>apoyo a la Policía Nacional<sup>3</sup></b>	14,170 patrullajes	4982 patrullajes	1417 patrullajes	1164 operaciones
			<b>Control narcotráfico</b> 277 operaciones	<b>Control narcotráfico</b> 77 operaciones
<b>apoyo a la seguridad hidrocarburífera</b>	11,387 patrullajes	23,591 patrullajes	17,537 Patrullajes	22,510 operaciones
<b>y soberanía energética</b>	<b>Soberanía energética</b> 8650 patrullajes	<b>Soberanía energética</b> 5330 patrullajes	<b>Soberanía energética</b> 2802 patrullajes	<b>Soberanía energética</b> 1883 operaciones
<b>apoyo a la gestión de riesgos</b>	554 patrullajes	628 patrullajes	1553 patrullajes	

Elaboración: Cristina Chuquimarca. Fuentes: (Ejército del Ecuador, 2016) y (Ejército del Ecuador, 2017)

## Conclusión

Es evidente que el proceso de reformas a la seguridad, emprendido por el gobierno de Alianza País y liderado por Rafael Correa entre 2007 y 2017, lejos de contribuir al fortalecimiento del Estado y sus instituciones para encarar la problemática de la seguridad, en sus diversas dimensiones, condujo a una confusión al admitir a un cúmulo de nuevos actores políticos, civiles y militares, que vieron en este esquema de construcción acelerada de reformas una oportunidad de conseguir posiciones en el gobierno y el Estado. La congestión generada entre los ámbitos de planificación del Estado, a cargo de los planes operativos, los Ministerios de Seguridad Interna y Externa, más cercanos a la vigilancia del régimen, los Ministerios de Defensa y del Interior, impidió, a nuestro juicio, lograr una visión y perspectiva más objetiva de las reales amenazas y la estructura de la

<sup>2</sup> Se establecen otras categorías, se mide por número de operaciones ejecutadas.

<sup>3</sup> Se establece como categoría: Apoyo en control de delincuencias.

inseguridad y, sobre todo, del crimen organizado. La fragilidad y poca sostenibilidad de los cambios de los últimos 10 años demuestran que las decisiones en estos ámbitos no respondieron a un análisis sistemático de los desafíos, sino a voluntades políticas que en determinadas coyunturas intervinieron para responder de manera cortoplacista a las problemáticas y a la opinión pública.

Desde el año 2011 las instituciones mencionadas emitían sus agendas respectivas, de Seguridad Interna y Externa, del Interior, de Defensa, cada una sin consulta ni concatenación con la otra. En general: de la misma manera en que se ha construido un sinnúmero de instrumentos de planificación, sin un esquema secuencial; la forma de medir los resultados y el impacto de las políticas en materia de seguridad y defensa, tampoco ha sido organizada ni permanente, en cuanto a forma y fondo<sup>4</sup>. Tenemos así, extensa y múltiple información que no logra concatenarse adecuadamente para mostrar si efectivamente el enfoque integral de la seguridad funcionó o no en la práctica.

Una vez finalizado el régimen, el nuevo gobierno ha destapado las agendas ocultas, todas ellas vinculadas a la criminalidad política y a la corrupción que permanecieron invisibles dentro de las tramas y connivencias de diversos actores colocados en la gestión de áreas estratégicas, y todo el conjunto de la institucionalidad jurídica del Estado (Ministerio Público, Corte Constitucional, Administración de la Judicatura, Contraloría del Estado), se ha puesto a examen, y en reconstrucción a partir de los resultados de las consultas populares convocadas por el nuevo régimen de Lenin Moreno.

Respecto a las líneas de análisis rescatadas para una explicación de los hechos, es indudable su pertinencia. En efecto, están afectados los mecanismos de regulación que según Durkheim, en su obra *El suicidio* en donde propone el estudio de la anomia, al comprobar la capacidad de una sociedad de consensuar normas para la vida social como mecanismos de integración necesarios y adherirse a ellos para lograr equilibrios tanto a nivel individual como social. En tal estado, la conflictividad crece pero no logra resolver los problemas de la integración social. En la vertiente de Peter Waldmann en su

---

<sup>4</sup> Esto se puede visibilizar en los distintos formatos con los que los ministerios presentaban cada año –si lo hacían– las rendiciones de cuentas. En cada informe se establece una metodología distinta.

libro “El estado anómico: Derecho, seguridad pública y vida cotidiana en América Latina”, se expone el costo del crecimiento precipitado no solo de la transición de la sociedad tradicional a la moderna, sino también podemos pensar en el costo del cambio de paradigmas tan fuertemente insertos como los de la seguridad nacional, en donde los militares podrían interpretar a su modo los enemigos internos y externos, cuando las nuevas realidades del siglo XXI han atomizado muchos de sus lugares comunes y antiguas certezas.

En cuanto al aparato teórico para explicar los hechos expuestos en este trabajo, podemos anotar que las Relaciones Cívico-Militares (RCM) constituyen un amplio campo de estudio interdisciplinario en las ciencias sociales; por la amplitud de sus contenidos, su objeto recae en diferentes niveles de la sociedad, siendo especialmente notable la relación entre el poder político que viene de la voluntad ciudadana en las elecciones, y las fuerzas militares que son las que detentan directamente el poder de la fuerza. En la medida en que las FF.AA. abarcan otras misiones y actividades que no son puramente de la defensa, su autonomía organizacional aumentará en desmedro de la autoridad política (Romero, 2007).

Para Samuel Huntington, la profesionalización de las Fuerzas Armadas, las inhibirá para asumir funciones expandidas (Huntington, 1995). Pero también el control objetivo por parte de la autoridad política, lo que supone lograr la subordinación de los militares al poder civil a partir de la convicción en los valores democráticos y por medios institucionales. Según Alfred Stepan, el monopolio del uso de la fuerza requiere en una democracia moderna (Stepan, 1975). Volviendo a Huntington, el control civil subjetivo tiene que ver con las relaciones no institucionalizadas, más bien arbitrarias, entre autoridad política y militares.

En el caso estudiado es evidente la instalación de relaciones cambiantes y arbitrarias por parte del presidente Correa, en una época de transición que por las mismas causas y características del movimiento populista que llegó al poder, no pudieron llegar a profesionalizarse. En América Latina, en gran parte como herencia histórica de la época de constitución de las naciones y los estados, los ejércitos adquirieron un poder sobredimensionado sobre las débiles estructuras políticas. La autonomía conseguida y mantenida por los militares ha ido en aumento en la medida en que la sociedad

requiere responder sobre nuevos desafíos que son oportunidades para la expansión de misiones militares. En los últimos años, tanto los gobiernos civiles como los militares no han logrado entender que los nuevos desafíos a la seguridad, especialmente el crimen organizado, requieren de un Estado fortalecido por las condiciones del derecho y por la concurrencia de todas las instituciones dentro de un esquema no subordinado a los militares o a la defensa sino especializado y profesionalizado, y enfocado en cada una de las dimensiones de la seguridad. Un aparato organizativo basado en la seguridad integral o multidimensional requiere de operaciones que faciliten la construcción de sinergias en el conjunto y entre las instituciones diferenciadas.

Por otra parte, la teoría de la anomia fue aplicada por Emile Durkheim para indicar una época de transición, desde la sociedad tradicional a la sociedad moderna industrial. El efecto, cuando las viejas tradiciones e instituciones dejen de operar sobre la conciencia y mentalidades sociales, sin que se haya asumido aún una racionalidad objetiva e institucional basada en el derecho regulativo, será la emergencia de fenómenos que afecten al conjunto con graves desequilibrios (Durkheim los ejemplifica con el suicidio anómico). Hemos usado aquí este símil al considerar a esta etapa como la de aplicación de fuertes elementos para el cambio hacia un Estado de Derecho basado en la seguridad jurídica sin que se haya logrado alcanzar los mínimos estándares que fueron propuestos en las reformas constitucionales. Se considera aquí que las políticas de seguridad fueron interferidas al mismo tiempo por diversas instancias administrativas y de poder político sin que pudieran alcanzar coherencia, estabilidad y claridad como normas de conducta durante todo el período. En estas circunstancias, los elementos de fuerzas han tenido mayores condiciones para prevalecer sobre las del derecho. Las circunstancias se compaginan con lo expuesto por Peter Waldmann como “el costo del crecimiento precipitado” (2006) que configura un Estado que lejos de ser garante de la paz interna y la seguridad pública, constituye, por el contrario, una fuente particular de desorden y de inseguridad para los ciudadanos.

## Referencias bibliográficas

Bonilla, A. (1992). *National Security decision - making in Ecuador. The case of the war on drugs*. Miami: University of Miami.

Diario El Comercio (13 de junio de 2015). Obtenido de Los militares armaron un manual para controlar la seguridad interna: <https://www.elcomercio.com/actualidad/militares-control-seguridad-interna-fuerzasarmadas.html>

Diario La Hora (29 de julio de 2004). *Caso Aniversario: los 15 sindicatos sí van a plenario*. Recuperado el 1 de diciembre de 2018, <https://lahora.com.ec/noticia/1000263408/caso-aniversario-los-15-sindicados-s-van-a%20plenario>

Ejército del Ecuador (2016). *Informe de gestión 2016*. Quito.

Ejército del Ecuador. (2017). *Informe de gestión 2017*. Quito.

Huntington, S. (1995). *El soldado y el Estado: teoría y política de las relaciones cívico-militares*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Ley de Seguridad Pública y del Estado (2010). *Ley de Seguridad Pública y del Estado*. Quito: Registro Oficial.

Ministerio Coordinador de Seguridad (2011). *Plan Nacional de Seguridad Integral*. Quito: Manthra Ediciones.

Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa (2008). *Agenda Nacional de Seguridad Interna y Externa*. Quito.

Ministerio de Defensa (2011). *Agenda política de la Defensa*. Quito: Manthra Editores.

Ministerio de Defensa (2014). *Agenda política de la Defensa 2014-2017*. Quito: Ministerio de Defensa Nacional.

Ministerio de Defensa (2015). *Manual de derechos humanos en las operaciones militares*. Quito.

Programa Democracia, Seguridad y Defensa (abril-junio 2011). *PUCE*. Recuperado el 1 de diciembre de 2018, de Gobernando la seguridad por decreto: <https://www.puce.edu.ec/documentos/Boletines-CH-PDSD/BOLETIN-Democracia-Seguridad-Defensa-47.pdf>

República del Ecuador (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi: Registro Oficial Ecuador.

Romero, J. (2007). Relaciones civiles-militares en América Latina, el control civil sobre los militares y la ampliación de las actividades profesionales de los militares. *Revista Estudios en Seguridad y Defensa*, 6-17.

Stepan, A. (1975). *Brasil: Los militares y la política*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.

Transparency International (2017). *CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX 2017*. Recuperado el 30 de noviembre de 2018, de Transparency International: [https://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2017](https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017)

Waldmann, P. (2006). *El estado anómico. Derecho, seguridad pública y vida cotidiana en América Latina*. Madrid: Iberoamericana.









## SINOPSIS

La preocupante violencia vinculada al avance de la criminalidad organizada que azota a América Latina ha llevado a los países de la región a adoptar medidas excepcionales. En este contexto, la utilización de las Fuerzas Armadas (FF. AA.) para combatir al crimen organizado parece haber dejado de ser la excepción para convertirse en la regla. Sin embargo, el entrenamiento, la preparación e incluso la misión de las FF. AA. están basados en la concepción tradicional de la Defensa. De allí que sea necesario poder de manifiesto las misiones a las que están consignadas las FF. AA., con el objetivo de contribuir no sólo a establecer un diagnóstico sino también a impulsar el debate de qué FF. AA. queremos y para qué.

En el presente trabajo colectivo se analiza el rol de las FF. AA. en el combate al crimen organizado en los países latinoamericanos, pero también en Estados Unidos y España, lo que proporciona un amplio número de referencias que giran, en cualquier caso, aunque con considerables diferencias, en torno a la tendencia general de llevar a cabo misiones distintas a las tradicionales, por parte de las FF. AA. La región se encuentra llena de matices en lo que hace a las posibilidades de utilización del instrumento militar en el combate al crimen organizado. Sin embargo, lo que queda claro es que todos los países de latinoamericanos han incorporado, como misiones principales o subsidiarias, a las FF. AA. para luchar frente al avance del crimen organizado. Esta militarización de la seguridad tiene como contracara el desplazamiento de las tareas militares al ámbito policial y, ambas, generan una transformación en las instituciones que no parece del todo planificada, por los países que la están llevando adelante. En consecuencia, lo que se distinguen son distintas iniciativas que no necesariamente conllevan un mismo objetivo último, pero que sin duda afectan la identidad misma de las FF. AA.