

Garzón Vergara, Juan Carlos. **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.* Programa Regional de Becas CLACSO. 2004

Disponible en la World Wide Web:

<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/2003/mili/garzon.pdf>

www.clacso.org

RED DE BIBLIOTECAS VIRTUALES DE CIENCIAS SOCIALES DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE, DE LA RED DE CENTROS MIEMBROS DE CLACSO  
<http://www.clacso.org.ar/biblioteca> - biblioteca@clacso.edu.ar

## **La Seguridad y las Fuerzas Armadas en América Latina y El Caribe: Nuevos desafíos para la construcción de una democracia**

**Juan Carlos Garzón Vergara\***

El fin de la Guerra Fría eliminó la sombrilla universal de seguridad que propició la confrontación entre el denominado capitalismo y el comunismo, cuya adopción por parte del pensamiento militar latinoamericano dio origen, en su forma extrema, a la llamada Doctrina de Seguridad Nacional, la cual fue el fundamento ideológico de las dictaduras militares de los años setenta.

Esta doctrina exacerbó la idea de la lucha entre el “comunismo” y la “democracia” a tal punto de borrar el carácter de confrontación hegemónica entre dos superpotencias, para volverla una suerte de cruzada entre el bien y el mal, que no estaba limitada ni en el tiempo ni en el espacio. La mayoría de países latinoamericanos y del caribe, como parte de “Occidente” se prepararon para afrontar por un lado la posibilidad de la “guerra total”, en la cual asumirían un papel, y por el otro lado la encarnación de la amenaza comunista adentro de sus naciones, en la forma de la subversión, de movimientos revolucionarios que se expresaban en las guerrillas, de movimientos sociales y populares, entre otras formas de expresión y acción. Con esta imagen, con la cual se llegó a ver la amenaza como un todo multifacético y permanente, el dilema de la preservación de la democracia y la necesidad de mantener la inestabilidad se resolvió a favor del anticomunismo, perdiendo validez las consideraciones sobre la legitimidad o la validez de los procedimientos democráticos.

La aplicación de esta visión de seguridad nacional propicio la denominada *reorganización* de la sociedad, la cual solo la podían conducir las Fuerzas Armadas, única parte del Estado que tenía la comprensión real del peligro que se enfrentaba y la voluntad de asumir los enormes costos de la guerra contrainsurgente. De esta manera, queda abierta la puerta para la toma del poder por parte de los militares y de su ejercicio con una extrema dureza. Es necesario aclarar que si bien en algunos países no se llegó a plantear en toda su

---

\* Politólogo de la Universidad Javeriana, especialista en Teoría y Resolución de Conflictos Armados de Los Andes. Investigador del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) de la Universidad Nacional, investigador de la Fundación Seguridad y Democracia, consultor del Programa Presidencial de DDHH y DIH y docente de la Universidad Javeriana.

expresión esta doctrina, sí se incorporaron elementos de la misma en el pensamiento contrainsurgente de las fuerzas armadas de la región.

Con el fin de la Guerra Fría, manifestado en cuestiones como el final de la guerra de diez años en El Salvador, la cual terminó con una negociación entre gobierno y guerrilla, impulsada por los norteamericanos y los soviéticos, y el retiro de las tropas de Cuba en 1991, se dio un cambio en los intereses geopolíticos; de un momento a otro, la fuentes de tensión y seguridad colectiva que habían dominado por medio siglo las políticas y los temores en el hemisferio quedaron atrás. Paralelamente en el campo económico hubo una revolución de un orden más profundo, el abandono definitivo del modelo de protección de la industria local y la aplicación de las denominada *recetas neoliberales*, que supuestamente resolverían la crisis de la deuda externa en los ochenta: desmantelamiento del Estado benefactor, disminución del proteccionismo, apertura de los mercados nacionales, flexibilización laboral, entre otros.

Formalmente, los esquemas de manejo de la economía y de la seguridad no estuvieron conectados en lo conceptual y tuvieron orígenes bien diferentes, pero en los distintos países ambos modelos, el manejo proteccionista de la economía y el Estado de seguridad fueron los pies en los que diferentes regímenes, con distinta intensidad y extensión, sostuvieron su estabilidad política y sus capacidad de gobernar<sup>1</sup>; una vez rotos estos esquemas, al Estado enfrenta una nueva dinámica que da paso a la expansión de vacíos en la gestión de la seguridad y la justicia social, que propician, entre otros fenómenos, el aumento de la protesta por parte de sectores marginados y un nivel creciente de violencia criminal.<sup>2</sup>

En este contexto las Fuerzas Armadas en América Latina y el Caribe se ven enfrentadas a un conjunto de realidades distintas – el tránsito de la dictadura a la democracia como sucedió en los países del cono sur, el cambio de un modelo de guerra a un modelo de paz como sucedió en algunos países centroamericanos – que propician reacciones diferentes.<sup>3</sup> Si bien en la década de los noventa se da una democratización de los gobiernos militares y el repliegue político de las Fuerzas Armadas, el grado, la intensidad y la significación del rol político de los militares en la región se encuentra aún determinado por la estabilidad de los gobiernos y la definición del orden deseado.

En este contexto, es confusa la diferenciación entre los conceptos de seguridad nacional, de defensa y de subfunción de protección del ciudadano contra el delito común (seguridad ciudadana). La primera noción, en una definición

---

<sup>1</sup> Pardo Rueda, Rafael, 1999. *Nueva Seguridad para América Latina*. Bogotá: Cerec, Fescol, pág. 7.

<sup>2</sup> Es importante resaltar que a principios de los noventa, en Brasil y Uruguay la tasa de homicidios había subido alrededor del 70%, en Ecuador el 60%, en Argentina y Venezuela entre el 23% y el 30%. Ver Dammert, Lucía. 2001. “Violencia Criminal en la Argentina de los 90’s. Diagnósticos y Desafíos. Ponencia presentada en el Congreso de la *Latin American Studies Association (LASA)*, Washington, septiembre 6 – 8, pág. 3- 4.

<sup>3</sup> En este conjunto de realidades, Colombia es el único escenario donde hay un conflicto armado interno.

amplia, hace referencia a la garantía del bienestar de la sociedad; la segunda, a la protección del cuerpo social de amenazas violentas; esta última requiere cabalmente el empleo de medios armados, en su caso militares, sin embargo, puesto que la defensa no engloba la seguridad sino a la inversa, no se debe aplicar el instrumento militar a la totalidad de casos de seguridad, ya que ello significaría: "...aplicar a la sociedad leyes y reglas de la guerra y... militarizar el poder político...".<sup>4</sup>

Es la articulación de estos elementos y su interrelación con la problemática política y social, el punto central en la definición del papel de la Fuerzas Armadas en América Latina y el Caribe, problemática que se debe dirigir a resolver preguntas tales como: ¿Cuál es el panorama de seguridad y de estabilidad que se tiene y que se espera? ¿Qué tanto ha cambiado la seguridad en el hemisferio? ¿Hay ahora nuevos elementos de seguridad que sean aplicables para el continente o para América Latina y el Caribe? ¿Cuál es el contenido de la seguridad?. Estos entre otros cuestionamientos se perfilan como las vías que este artículo pretende abordar para dar un panorama general acerca de la seguridad y las Fuerzas Armadas de América Latina y el Caribe, en el contexto actual.

En el primer capítulo, a partir de determinados cambios sociales, económicos y geopolíticos, se presentan los riesgos y amenazas que enfrentan las Fuerzas Armadas de la región. Este apartado aborda un conjunto de amenazas que podrían llegar a tener relación con el papel de las Fuerzas Militares de América Latina y el Caribe, observando en qué consisten, cuál es su riesgo real y la importancia para el continente. En el segundo capítulo, tomando como punto de partida los riesgos y amenazas considerados, abordan los cambios en las concepciones y doctrina de seguridad. Este apartado tiene como objetivo entonces, hacer una revisión de las doctrinas de seguridad que rigen a los países de América Latina y el Caribe, con el propósito de observar el marco general que rige a las Fuerzas Armadas. En el tercer capítulo contiene un análisis de tres casos que muestran escenarios totalmente distintos: ausencia de Fuerzas Militares – Haití -, Fuerzas Militares en transición – Argentina – y Fuerzas Militares involucradas en asuntos internos – Colombia -. Desde esta perspectiva se pretende dar una muestra de lo complejo que resulta el escenario regional y las distintas dinámicas que pueden enfrentar los distintos países en un escenario presente y futuro. Por último, en el cuarto capítulo y a modo de conclusión se hace un balance de la situación de las Fuerzas Armadas de América Latina y el Caribe

### **Riesgos y amenazas que confronta la seguridad en la región**

Los hechos del 11 de septiembre introdujeron cambios en las percepciones de las amenazas y la seguridad. Estados Unidos como la potencia hegemónica,

---

<sup>4</sup> Monsat, Juan José. 1987. "La Seguridad como objetivo". En Varios autores: *Estado y reforma*, año I, enero – junio. Caracas: Venezuela.

habiendo sido objeto de un ataque directo – sin precedentes –, por parte de una red terrorista multinacional, redefinió su agenda nacional de seguridad en relación a esa amenaza y, por su peso, influyó en las agendas de los organismos internacionales. Se debe decir que el terrorismo ya figuraba en los listados de amenazas a la seguridad – antes del 11 de septiembre ya se habían realizado dos conferencias especializadas en la OEA que lo habían considerado –, sin embargo luego de los ataques a las Torres Gemelas y al Pentágono, se convirtió en el tema más importante.

En este contexto se produce la Conferencia Especial de Seguridad, organizada por la OEA en México, los días 27 y 28 de octubre de 2003, de donde salió la “Declaración sobre Seguridad en las Américas”, la cual reconoce un amplio catálogo de amenazas, dividiéndolas en varias categorías: tradicionales (las amenazas que se heredaron de la Guerra Fría) y nuevas (las de la post – Guerra Fría); así como desafíos producto de las debilidades económicas y sociales de la región con un impacto directo en la seguridad, como lo pueden ser las derivadas de la pobreza y la debilidad institucional de los países. De la misma manera en la declaración se reconocen las denominadas amenazas “duras”, encabezadas por el terrorismo. Este conjunto de amenazas ya habían sido consideradas en el año 2002, en la reunión de la OEA realizada en Bridgetown, catalogándolas como “multidimensionales”, por su origen diverso, la distinta importancia que los países les dan y las variadas herramientas para hacerles frentes. En la Declaración sobre Seguridad, en el apartado *i*, se menciona: “Las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el Hemisferio son de naturaleza diversa y alcance multidimensional y el concepto y los enfoques tradicionales deben ampliarse para abarcar las amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, de salud y ambientales”.

De acuerdo a Raúl Benitez, en su artículo “La Nueva Seguridad hemisférica. Después de México ¿hacia dónde?”<sup>5</sup>, en la “Declaración sobre Seguridad en Las Américas”, las amenazas se enlistan en el orden siguiente: 1) Amenazas “duras” a la seguridad: terrorismo, delincuencia organizada transnacional, narcotráfico, corrupción, lavado de dinero, tráfico ilícito de armas; 2) Amenazas de origen social con impacto en la seguridad: la pobreza; 3) Amenazas provenientes de la naturaleza y la salud: desastres naturales, deterioro del medio ambiente y HIV – SIDA; 4) Amenazas contra la integridad de las personas, originadas por causas sociales, pero realizadas por grupos de crimen organizado, como la trata de personas; 5) Amenazas “On Line”: delitos cibernéticos; 6) Amenazas provenientes del transporte de productos peligrosos, desechos tóxicos, petróleo y material radioactivo; 7) La amenaza por la posible posesión de armas de destrucción masiva por personas o grupos terroristas que puedan actuar en el hemisferio.

---

<sup>5</sup> Benitez Manaus, Raúl. “La nueva seguridad hemisférica. Después de México ¿hacia dónde?” en el *Boletín de la Red de Seguridad y Defensa de América Latina*, Año II, Número 13, Noviembre/Diciembre de 2003, Pág. 4.

Como se puede observar el conjunto de amenazas es amplio y diverso, además de no tener diferenciaciones en términos de importancia. Esto sucede porque la Declaración es el resultado de la visión que tienen los distintos países acerca de los problemas de seguridad. Por ejemplo para los países del Caribe y Centroamérica cobra más relevancia el asunto de los desastres naturales que para el resto del continente; para la región Andina el narcotráfico es más preponderante, mientras que el del terrorismo para algunos es un tema marginal. Definitivamente la ampliación de lo que se entiende por *seguridad*, también amplió el número de amenazas, aunque también se podría decir que la diversificación de las amenazas hizo necesario extender el término seguridad a distintas problemáticas, como se vera en el siguiente apartado.

Si bien antes sólo se consideraba la amenaza tradicional, es decir la posibilidad de que un país transgrediera la fronteras de otro y se produjera una disputa territorial, ahora con el conjunto diverso de amenazas, parece que el tema de la seguridad dejó de ser un asunto exclusivamente militar, para pasar a ocupar espacios en los policivo, lo político, lo económico, lo social, e incluso lo sanitario. Para algunos, este cambio es saludable en la medida que se acepta que el tema de la seguridad va más allá de la posibilidad de defender la soberanía, sin embargo para otros es riesgoso en la medida que se puede “securitizar” o militarizar temas que son de índoles exclusivamente civil. Lo cierto es que si se observa el conjunto de amenazas citadas en la “Declaración de Seguridad de las Américas”, son pocas las que son directamente responsabilidad de las Fuerzas Militares.

Este capítulo pretende abordar un conjunto de amenazas que podrían llegar a tener relación con el papel de las Fuerzas Militares de América Latina y el Caribe, de tal manera que se observe en qué consisten, cuál es su riesgo real y la importancia real para el continente. Cuestiones como la pobreza, los desastres naturales, el SIDA y el deterioro del medio ambiente, no serán abordados debido a que en principio serían responsabilidad de otras instituciones, aunque como se verá más adelante, también han entrado a ser parte de las funciones de las Fuerzas Armadas de algunos países.

Al final de este capítulo se hará una referencia especial a las respuestas que han dado los Estados de América Latina y el Caribe a la protesta social, para determinar si realmente esta es considerada como una amenaza. Algunos analistas perciben que hay una tendencia a criminalizar la protesta social en el Continente, e incluso ha asumir esta problemática dentro del tema del terrorismo, sin embargo son pocos las evidencias – en lo referente a estudios cuantitativos – que demuestren si esto es cierto. El objetivo de esta sección es determinar la utilización de la fuerza por parte de los Estados en el tratamiento de eventos como huelgas, paros y marchas de manera tal que se observe si hay una represión a las manifestaciones.

## **La guerra como la amenaza más tradicional: ¿Hay posibilidades de una guerra interestatal en América Latina y el Caribe?**

En el apartado *j* de la “Declaración de Seguridad en las Américas” se menciona: “Las amenazas tradicionales a la seguridad y sus mecanismos para enfrentarlas siguen siendo importantes y pueden ser de naturaleza distinta a las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad y los mecanismos de cooperación para hacerles frente”. La amenaza más tradicional definitivamente es la posibilidad de un conflicto armado entre Estados.

Los países de América Latina aun enfrentan más de una docena de conflictos fronterizos y territoriales sin resolver; desde el comienzo del nuevo siglo, en cinco de esos conflictos, al menos un Estado usó la fuerza y en otros dos conflictos al menos un Estado hizo despliegue de Fuerza – esos incidentes implicaron a 10 de los 19 países independientes de Suramérica y Centroamérica -. Una revisión más atenta de estas confrontaciones suscita una cierta preocupación ya que 10 de los 16 conflictos que implican o implicaron países latinoamericanos y caribeños permanecen activos, condicionando en cierta forma la militarización de las relaciones entre Estados.

Las más grandes disputas interestatales que implican a países latinoamericanos o caribeños en el último tercio del Siglo XX estuvieron directamente relacionadas con conflictos limítrofes o territoriales. En 1969 hubo guerra por asuntos territoriales entre El Salvador y Honduras, en 1982 entre Argentina y el Reino Unido, y en 1995 entre Ecuador y Perú. Las siguientes disputas más graves que casi llevan a la guerra tuvieron su origen en causas territoriales y fronteras semejantes: en 1978 Argentina y Chile estuvieron al borde de la guerra; a finales de los años setenta, las relaciones entre Chile, por una parte, y Bolivia y Perú, por la otra, estuvieron muy tensas; y en 1987 hubo un enfrentamiento naval entre Colombia y Venezuela.<sup>6</sup>

Por otro lado, tres son los casos de avance colonial británico tras la independencia hispanoamericana que siguen siendo fuente de conflicto territorial: el conflicto entre Argentina y el Reino Unido por las islas del Atlántico Sur, entre Venezuela y Guyana por la mitad del territorio Guyana, así como el que acaece entre Guatemala y Belice por la independencia de este último. Estos conflictos, entre otros, han tenido un cierto impacto en un ámbito más amplio de las relaciones internacionales de las Américas. Los países del Caribe anglófono se han cohesionado en la defensa de la soberanía y la integridad territorial de Belice y Guyana. De cuando en cuando las relaciones han sido tensas entre los países anglófonos y Guatemala y Venezuela. En décadas recientes el Reino Unido se ha visto compelido a retener una relación militar con Belice por más tiempo del que el Reino Unido hubiera deseado para proteger la independencia

---

<sup>6</sup> DOMÍNGUEZ, Jorge. “Conflictos Territoriales y Limítrofes en América Latina y el Caribe”. En DOMÍNGUEZ, Jorge (Comp.), *Conflictos Territoriales y Democracia en América Latina*. Argentina: Siglo XXI Editores, FLACSO y Universidad de Belgrano, 2003. Pág. 19.

de su antigua colonia. El Mercado Común Centroamericano colapsó cuando Honduras y Salvador entraron en guerra.<sup>7</sup>

No se debe, sin embargo suponer que los conflictos entre Estados son siempre el resultado de conflictos fronterizos. Como lo muestra David Mares en su escrito “Conflictos limítrofes en el hemisferio occidental”, las migraciones, el contrabando, el comercio de drogas ilícitas, las guerrillas e incluso los desacuerdos en la implementación de tratados ratificados por todas las partes, han producido severos conflictos, incluida la acción militar. La invasión a Panamá por parte de Estados Unidos en 1.989 en la que más de 20.000 marines norteamericanos capturaron a Manuel Noriega a costa de la vida de 5.000 personas, fue en nombre de la guerra contra las drogas. Incluso los propios latinoamericanos han estado dispuestos a utilizar la fuerza en contra de sus vecinos por razones que tienen poco que ver con el territorio, como es el caso de la masacre de entre 12.000 y 30.000 emigrantes haitianos por parte de la policía dominicana en 1937. Recientemente ha habido un deterioro en la relaciones entre Colombia y Venezuela por motivos relacionados con la guerrilla, el contrabando y las migraciones, más que por desacuerdos fronterizos. De la misma manera la disputa fronteriza fue un punto secundario, en la disputa entre Honduras y El Salvador en 1.969, la cual cobró la vida de 4.000 vidas y que tuvo como eje central las migraciones.<sup>8</sup>

Se debe decir que en el pasado las hipótesis de conflictos interestatales eran un punto central en la política de defensa de los países en el continente. Además de justificar la expansión de los presupuestos militares, éstas políticas contribuyeron al mantenimiento de las prerrogativas que disfrutaban las Fuerzas Armadas y perpetuaron de cierta manera la importancia del pensamiento estratégico en la región. Dinámicas persistentes de rivalidad se han repetido a sí mismas en un conjunto de relaciones bilaterales como Argentina – Brasil, Bolivia – Chile, Bolivia – Paraguay, Chile – Argentina, Chile – Perú, Colombia – Venezuela y Ecuador – Perú. La mentalidad clásica de carrera armamentista en la región estimuló la expansión de las industrias nativas de material bélico y permitió la diversificación del acceso al mercado internacional de armas. Mientras que los cálculos de balance de poder representaron el principal *leit motiv* de las políticas de seguridad en la región, el conflicto o las disputas interestatales estuvieron motivados por reclamos territoriales y de recursos naturales.<sup>9</sup>

A pesar de que en los últimos veinte años la democratización ha limitado la preeminencia política de los militares en la mayor parte de los países de América

---

<sup>7</sup> *Ibidem*. Pág. 20.

<sup>8</sup> MARES, David. “Conflictos Limítrofes en el Hemisferio Occidental”, En DOMÍNGUEZ, Jorge (Comp.), *Conflictos Territoriales y Democracia en América Latina*. Argentina: Siglo XXI Editores, FLACSO y Universidad de Belgrano, 2003. Pág. 53.

<sup>9</sup> MARES, David y BERSTEIN, Steven, “The Use Force in Latin American Interstate Relations”, en DOMÍNGUEZ, Jorge (ed.), *International Security & Democracy. Latin America and the Caribbean in the Post-Cold War Era*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1998. Pág. 49 – 79.

Latina, permitiendo la desactivación de las doctrinas basadas en un ataque externo, la cultura política que subyace a las mismas no ha sido eliminada por completo. Comparado con lo sesenta y los ochenta, el gasto militar disminuyó de manera drástica hacia finales del Siglo XX; sin embargo, ha comenzado a aumentar de nuevo, aunque en una escala más modesta que los años precedentes. En un extremo, Argentina ha sido el país que ha limitado más el gasto en defensa; mientras que en el otro, Colombia ha doblado su personal militar durante los últimos 15 años. Es importante también mencionar el caso de Venezuela, que aún cuando no enfrente un conflicto armado interno como su vecino, ha incrementado su personal militar en más del 60%. Chile ha disminuido su gasto en términos absolutos, pero el porcentaje de gastos militares en el presupuesto nacional es todavía uno de los más altos de la región. Brasil, que ha aumentado su presupuesto militar, todavía muestra uno relativamente bajo, si se le compara con países como Chile, Ecuador, Perú y Venezuela.<sup>10</sup>

Pese a las tensiones creadas por disputas territoriales han desaparecido casi por completo es posible observar la presencia de percepciones basadas en rivalidades del pasado. Pueden señalarse casos dramáticos como la falta de relaciones diplomáticas entre Chile y Bolivia; el lento proceso de reconciliación entre Perú y Ecuador; las hostilidades entre Venezuela y Colombia; así como el rechazo de la comunidad kelper a profundizar la construcción de medidas de confianza mutua con la Argentina para superar la marca dejada por la guerra de las Malvinas.

De todas maneras hay que decir que de acuerdo a los estándares internacionales las Américas han estado bastante libres de guerras. En su mayor parte los latinoamericanos no temen agresiones de sus vecinos. No esperan que sus países entren en guerra entre sí y se sorprenden cuando estalla violencia interestatal en la frontera. Con este escenario es poco probable que en el Latinoamérica o el Caribe se de un conflicto armado interestatal. Además hay que considerar, como lo hace Jorge Domínguez, que "... las instituciones y procedimientos interamericanos y los hábitos de conducta estatal mantienen las guerras infrecuentes y breves".<sup>11</sup>

### **El terrorismo como amenaza y su peso en América Latina y El Caribe**

En el libro "Jaqué a la democracia: orden internacional y violencia política en América Latina"<sup>12</sup>, editado por Augusto Vargas, se indica que entre 1976 y 1987 hubo 7.000 atentados en el mundo, con un saldo de 6.000 muertos. El 11 de septiembre de 2001, en sólo un atentado terrorista en Nueva York murieron unas 3.500 personas. Lo anterior muestra que este hecho definitivamente cambió la

---

<sup>10</sup> HIRST, Mónica. "Seguridad Regional en Las Américas", en GRABENDORFF, Wolf (Ed.) *La Seguridad Regional en Las Américas*, Bogotá: FESCOL y CEREC, 2003. Pág. 44.

<sup>11</sup> DOMÍNGUEZ, Jorge. Op. Cit. Pág. 17.

<sup>12</sup> VARGAS, Augusto. "Jaqué a la Democracia: orden internacional y violencia política en América Latina", Buenos Aires: FLACSO – Chile, 1990.

escala y magnitud del fenómeno. Un recuento de atentados terroristas en América Latina, entre 1990 y 1995, señala una cifra de 782 atentados. En éstos se reporta un número de bajas que estaba alrededor de las 980 víctimas. En el mismo período, los atentados terroristas internacionales alcanzaban la cifra de 2.558.<sup>13</sup> El Informe del Coordinador de la Oficina Antiterrorista del Departamento de Estado indica que en el año 2000 se incrementaron en un 8% con respecto al año anterior; estos alcanzaron la cifra de 423, de los cuales la mitad tuvieron como blanco, objetivos o ciudadanos estadounidenses. Asia fue la región del mundo que acumuló el mayor número de atentado, 281. En África se produjeron 73, en América Latina y Medio Oriente 19 respectivamente, y 12 atentado en la región euroasiática.<sup>14</sup> Lo anterior muestra cómo América Latina no es un territorio prioritario en términos de ataques terroristas.

En las Américas, el tema del terrorismo ha estado presente en la agenda internacional. Formas de violencia subversiva y contrainsurgentes se han hecho permanentes en la región, en especial en Colombia. En muchos de estos casos, el uso de la violencia adquiere características de terrorismo. En países como Chile, el terrorismo, que tuvo importancia a principio de los noventa fue eliminado. Argentina sufrió dos graves atentados terroristas contra la embajada de Israel y la Asociación de Entidades Judías; ambos atentados ligados a la crisis política – militar de Medio Oriente. En Perú, con un alto costo para la democracia, se eliminó una de las expresiones más violentas del terrorismo, Sendero Luminoso. No obstante, en fechas recientes se han producido atentados terroristas de significación, como el efectuado a pocos días de la visita del presidente Bush a Lima. El caso de la triple frontera (Argentina, Brasil y Paraguay) ha sido señalado en reiteradas oportunidades; sin embargo, hasta la fecha no hay datos específicos que permitan comprobar que acciones efectivas originadas allí se ligen al denominado terrorismo global.<sup>15</sup>

En América Latina los países han buscado establecer acuerdos efectivos para combatir el terrorismo. La medida más importante en las Américas, en el período post 11 de septiembre, fue la Convención Interamericana en Contra del Terrorismo, adoptada en la primera sesión plenaria celebrada el 3 de junio de 2002.<sup>16</sup> El eje fundamental de la Convención está dado por la definición de delito, algo que se establece en el artículo 2; el objeto y los fines del documento son prevenir, sancionar y eliminar el terrorismo. Hay que decir que aunque el papel de América Latina y el Caribe en la denominada “guerra contra el terrorismo” ha sido marginal, las mareas cambiantes desde el 11 de septiembre han tenido un impacto inevitable en la seguridad regional.

---

<sup>13</sup> MACLOACHLAN, Colin. “Manual de terrorismo Internacional”, Publicación del servicio público de la *Revista Occidental*, México, 1997.

<sup>14</sup> ASTIÉ BURGOS, Walter, “Terrorismo en el siglo XXI”, en ROSAS, María Cristina (Coordinadora), *Terrorismo, Democracia y Seguridad*, México: Universidad Nacional Autónoma de México y Universidad Nacional de Australia, 2002.

<sup>15</sup> ARAVENA ROJAS, Francisco. “América Latina: en la búsqueda de la globalidad, la seguridad y la defensa”, en *Anuario Elcano, América Latina 2002-03*. [www.realinstitutoelcano.org](http://www.realinstitutoelcano.org)

<sup>16</sup> [www.oas.org](http://www.oas.org)

Según Mónica Hirst, el más visible impacto es el que se percibe en las relaciones de seguridad, militares y no militares, entre Estados Unidos y América Latina. Ha habido una expansión considerable de la presencia de la inteligencia estadounidense a lo largo de la región. La ampliación de las operaciones del FBI, de las DEA y de la CIA, en conexión directa con las tareas de rastreo de seguridad interior llevadas a cabo en Estados Unidos, ha afectado el carácter de las actividades policiales y de inteligencia de toda América Latina. Más aún, el nuevo conjunto de medidas de seguridad financiera, tendientes a reducir las operaciones de lavado de dinero, que fueron lanzadas junto al Programa de rastreo de activos externos de terroristas de Estados Unidos, introdujo nuevas limitaciones al sistema bancario de América Latina, particularmente en la región caribeña.<sup>17</sup>

Los países de América Latina se situaron sobre bases individuales, en lugar de actuar como un bloque regional en el contexto mundial posterior al 11 de septiembre. Al mismo tiempo, los países de la región compartieron preocupaciones comunes y sufrieron las mismas consecuencias, sin embargo, esto no generó una visión compartida y un espacio de acción común.

#### **Narcotráfico y crimen organizado ¿Amenazas prioritarias para las Américas?**

El narcotráfico es tal vez la amenaza que tiene el mayor impacto en la región latinoamericana y caribeña; en especial la producción en el área andina y el uso de Centroamérica y el Caribe como lugares de tránsito y de lavado de dinero, aunque hay que decir que los países del Cono Sur han sido utilizados como lugares de exportación. En lo que se refiere a la producción, a lo largo de las últimas décadas se han producido cambios significativos en el marco de lo que se ha denominado el “efecto globo”, es decir, que ejercer presión en una zona conlleva a la expansión en otra.

Según un estudio realizado por la DEA<sup>18</sup>, en 1995 la producción de cocaína fue de 930 toneladas métricas; de éstas, Perú fue responsable de 460, Bolivia de 240 y Colombia de 230. Seis años después el volumen total de producción era el mismo, 930 toneladas métricas. Sin embargo, la distribución nacional de la producción ha cambiado radicalmente. Colombia es responsable del 78.5% de la producción, lo que significan 730 toneladas. Mientras tanto Perú y Bolivia redujeron drásticamente su participación, el primero alcanzó a un 15% con 140 toneladas y el segundo un 6.5%, con 60 toneladas.

Se ha buscado erradicar los cultivos ilícitos, especialmente los gobiernos colombianos, con una serie de métodos que van desde el control territorial por parte de las Fuerzas Armadas hasta la aspersión aérea. Sin embargo, estas disposiciones no han sido capaces de superar el “efecto globo”. Las reducciones en lugar han significado aumentos en otro y si bien se supone que el negocio de la cocaína está en recesión, no es seguro de que esta sea una situación que se

<sup>17</sup> HIRST, Mónica. Op. Cit. Pág. 54.

<sup>18</sup> [www.dea.gov](http://www.dea.gov)

prolongue. Un aspecto central en la imposibilidad de reducir las áreas de cultivo es la ausencia de alternativas efectivas para los campesinos; la crisis de productos tradicionales como el café se ha transformado en un incentivo para la producción de droga, abriendo nuevos espacios para su producción.<sup>19</sup>

Además del grave problema de producción, el narcotráfico como actividad, y más precisamente como crimen organizado, produce situaciones que atentan directamente contra la gobernabilidad democrática. Una muestra de qué manera el poder paralelo de estas organizaciones criminales con creciente poder de fuego afecta las capacidades de las autoridades democráticas, es la “huelga” producida por el narcotráfico en Río de Janeiro a pocos días de la elección presidencial, en octubre de 2002.<sup>20</sup> En este mismo sentido algunos países del Caribe han manifestado dificultades que tienen sus gobiernos al carecer de recursos de poder efectivos, para hacer frente al chantaje del narcotráfico en un contexto de cierre de mercados para productos como el banano.

En Sudamérica, la lucha contra el tráfico de drogas ha abierto un debate alrededor del papel de las Fuerzas Armadas y los límites de su participación en el combate contra este delito. En el caso de los países del área andina este rol parece normal, sin embargo en algunos países del cono sur ha habido más cautela – las autoridades han asumido que las Fuerzas Armadas deben asistir mas no involucrarse de manera directa -. Como lo muestra Mónica Hirst, el aumento del entrenamiento y la asistencia de Estados Unidos han sido comunes a todos los casos.<sup>21</sup> El país donde tal acción mostró mejores resultados ha sido Bolivia, particularmente desde la implementación del denominado “Plan Dignidad”, iniciado en 1997. Sin embargo, el resultado exitoso en lo referente a la erradicación del cultivo y tráfico de coca ha dado lugar a consecuencias sociales devastadoras, debido a que esta era una fuente de ingresos importante para un parte significativa de la población rural. En Colombia, un conflicto armado complejo que tiene entre sus motivaciones el dominio por el negocio de las drogas ilícitas, mezclado con la guerra de guerrillas y la actividad paramilitar ha producido altos niveles de violencia. Desde mediados de los noventa, las conexiones financieras y la cooperación logística entre el tráfico de drogas, y los grupos guerrilleros, así como los paramilitares han hecho aún más complejo este escenario.<sup>22</sup>

De acuerdo a Fajnzylber, Lederman y Loayza, en el libro “Crimen y Violencia en América Latina”, esta región es una de las más proclives al crimen en el mundo. Las recurrentes crisis económicas y el pobre desempeño macro de la década perdida de los ochenta han contribuido a la proliferación del crimen y la violencia en la región. Sin embargo, para algunos países de Latinoamérica con tasas excesivamente altas de crimen (Brasil, Colombia y México, por ejemplo), es

---

<sup>19</sup> Informe Latinoamericano. “ONU confirma declinación de la coca”. 25 de marzo de 2003.

<sup>20</sup> El diario Clarín de Buenos Aires calificó esta situación como un “toque de queda virtual que se adueñó de la capital carioca”. 1 de octubre de 2002.

<sup>21</sup> HIRST, Mónica. Op. Cit. Pág. 51.

<sup>22</sup> *Ibidem*, Págs. 68 – 74.

necesario buscar respuestas adicionales. En estos países se encuentra una fuerte relación entre el crimen y las actividades relacionadas con las drogas ilegales. Los países que producen drogas y los países con mayores tasas de posesión de drogas tienen una mayor incidencia del crimen.<sup>23</sup>

Julio A. Cirino, investigador del Centro de Estudios Hemisféricos Alexis Tocqueville, describe al crimen en Latinoamérica como un fenómeno complejo y pluricausal, que tiene facetas múltiples que van desde la delincuencia marginal del pequeño hurto, pasando por los asaltos perpetrados por bandas armadas, secuestros a empresarios, robo a entidades bancarias, hasta una creciente presencia del crimen organizado internacional que se ha extendido cada vez más rápido por todo el hemisferio y que merece una consideración aparte, no sólo por su peligrosidad sino además por la enorme capacidad con que cuenta para corromper las estructuras políticas, jurídicas y policiales de los países que toca. Haciendo referencia a un informe publicado por el Banco Interamericano de desarrollo, Cirino llama la atención sobre el costo que el crimen tiene para la región. Son 168.000 millones de dólares lo que en el Hemisferio consume la creciente violencia: esto supone casi el 15% del PIB de todos sus países. Encabeza la lista El Salvador, donde la violencia se lleva el 25% del PIB.<sup>24</sup>

Para los países del Hemisferio, afectados en diversos grados por una crisis económico-social que se extiende como una epidemia, resulta cada vez más difícil destinar los recursos necesarios para combatir estos problemas que amenazan con devenir en un factor de inestabilidad política. Sucede que mientras los grupos sociales más favorecidos cambian sus modos de vida para protegerse y contratan guardias privados, aparatos electrónicos, edificios vigilados, comunidades cercadas, coches blindados o helicópteros de transporte, quienes no cuentan con esos recursos quedan cada vez más expuestos a los criminales, mientras aguardan de los estados nacionales soluciones que hasta ahora no han llegado.<sup>25</sup>

### **¿Es la protesta social una amenaza?**

Para autores como Emilio Taddei<sup>26</sup> en los últimos años se ha venido presenciando lo que el denomina la *consolidación de los intereses de los Estados Unidos en la región*: el despliegue militar (Plan Colombia y Plan Andino), la criminalización de las protestas sociales bajo el pretexto de la lucha antiterrorista, el renovado estímulo a las políticas de liberalización comercial en paralelo con el aumento de las políticas proteccionistas norteamericanas y, por

---

<sup>23</sup> FAJNZYLBBER, Pablo; LEDERMAN, Daniel y LOAYZA, Normán. “Crimen y victimización: una perspectiva económica”, en FAJNZYLBBER, Pablo (Ed.), *Crimen y Violencia en América Latina*, Colombia: Banco Mundial, 2001. Pág. 55.

<sup>24</sup> CIRINO, Julio. “Crimen organizado y Violencia en América Latina”. Centro de Estudios Hemisféricos Alexander Tocqueville. 2 de septiembre de 2001. <http://www.centrotocqueville.com.ar/htm/htm/jc02090101es.htm>

<sup>25</sup> *Ibidem*.

<sup>26</sup> Taddei, Emilio. 2002. “Crisis económica, protesta social y ‘neoliberalismo armado’ en América Latina”. En *Revista del Observatorio Social de América Latina*, CLACSO. Número 7, Pág. 33.

último, el cambio de actitud – en relación a las turbulencias financieras precedentes – en el tratamiento de crisis económicas en curso.

Desde esta perspectiva en América Latina y el Caribe la protesta social no sólo estaría siendo reprimida sino también militarizada bajo la premisa de que se es una “amenaza” para los gobiernos y sus modelos de desarrollo económico. La cuestión es cómo probar este postulado. Por lo menos en el plano político (discursivo) no hay referencias claras a que los jefes de Estado, las Fuerzas Militares o la Policía consideren a la protesta social como una amenaza para sus países. Por el contrario los acuerdos internacionales y las medidas internas promueven el sistema democrático y obligan a su respeto. El 11 de septiembre de 2001 en Lima (Perú), los países del continente firmaron la denominada “Carta democrática”<sup>27</sup>, la cual en el artículo 1 dice: “Los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla”. Desde este punto de vista entonces sería difícil sostener que los gobiernos de América Latina y el Caribe observen la protesta social como una amenaza.

Sin embargo, este argumento no es suficiente para descartar de hecho que se criminalice la protesta social o que se le mire como una amenaza, habría que observar cómo los gobiernos responden antes estos eventos. No se debe ignorar que sí hay tendencias que pretenden conservar el marco de la denominada Doctrina de Seguridad Nacional y militarizar cada vez más cuestiones como la protesta social o los movimientos de oposición. Un ejemplo de esto es la reunión de la Junta Interamericana de Defensa (JID) el 6 de septiembre de 2001 - en la cual participaron delegados militares de 22 países de los 43 que integran la OEA –, donde se habló de la denominadas “nuevas amenazas” asumiendo con excepcional amplitud el tema del terrorismo. Sus motivaciones irían desde el “fundamentalismo religioso” hasta “los reclamos de determinados grupos sociales que buscan la renovación de los gobiernos e inclusive el cambio del sistema”. En esta reunión se citaron como potenciales amenazas de la región, la crisis en Argentina, el movimiento cocalero en Bolivia, las intenciones revolucionarias de Chávez en Venezuela, entre otros factores. Habría entonces que observar cómo estas tendencias han afectado internamente a los países y si se han producido cambios tanto en el número de protestas como en las respuestas represivas a las mismas. Lo que se busca básicamente es contraponer el discurso a los hechos, para de esta manera determinar si la protesta social es vista o no como una amenaza y si realmente ha habido un aumento en la represión por parte de los gobiernos, especialmente de las Fuerzas Militares.

Para esto se tomó como base la información de las cronologías del conflicto publicadas en las revistas del Observatorio Social de América Latina y el Caribe (OSAL) de CLACSO, las cuales tienen como objetivo hacerle un seguimiento al desarrollo de los principales conflictos sociales ocurridos en la región

---

<sup>27</sup> [http://www.oas.org/charter/docs\\_es/resolucion1\\_es.htm](http://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm)

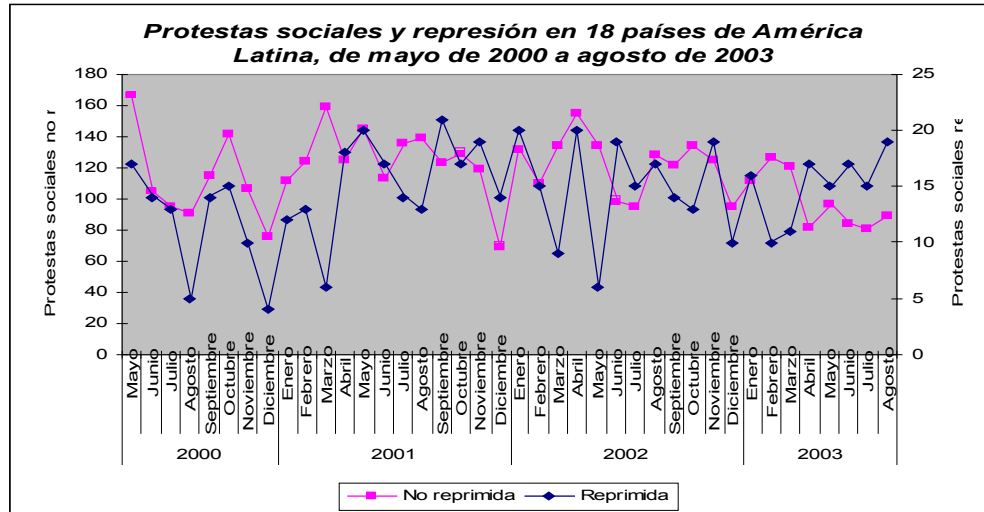
latinoamericana. Como todo y sus dificultades<sup>28</sup>, esta fuente de información permite por un lado mirar el volumen de la protestas social (entendida como el número de eventos) y las respuestas del gobierno (si fueron reprimidas o no), y por otro, establecer comparaciones entre los países. Antes de avanzar en el análisis es necesario hacer algunas aclaraciones metodológicas. La primera de ellas es la conformación de una base de datos que da cuenta de 5.771 eventos de protesta social en 19 países de América Latina y el Caribe<sup>29</sup>, la cual contiene la fecha de cada uno de los hechos, el lugar donde sucedió, una breve descripción así como una categorización que permite diferenciar en el nivel de aplicación de la fuerza por parte de cada uno de los gobiernos. La segunda aclaración hace referencia al período manejado el cual va desde enero de 2000 hasta diciembre de 2003. A este respecto es relevante mencionar que debido a irregularidades en el registro para las comparaciones entre países se tomó desde mayo de 2000 hasta agosto de 2003 para un conjunto de 18 países, excluyendo a Costa Rica por dificultades en el acceso a la información.

De las 5.771 protestas, 644 fueron reprimidas, lo equivale al 11.5%. Es decir que en uno de cada diez eventos la Fuerza Pública usó la fuerza. Lo difícil es determinar si esto significa un nivel de represión alto o bajo ya que se carecen de parámetros internacionales de comparación; de todas maneras el porcentaje de eventos reprimidos es muy diciente. Si se toma el conjunto de países (excluyendo a Costa Rica), en el período de mayo de 2000 a agosto de 2003, se puede observar en la siguiente curva que el comportamiento mensual de la protesta social, al igual que su represión se ha conservado en los niveles regulares.

---

<sup>28</sup> En la presentación de la cronología en al Revista No. 1 de la OSAL señala las dificultades de hacer este ejercicio diciendo: "... toda pretensión de exhaustividad en la cobertura y relevamiento de los conflictos quedaría desairada ante las enormes dificultades que plantea una empresa de este tipo. Numerosos obstáculos se interponen en el camino: desde el carácter irruptivo y efimero de muchos de ellos hasta su extremo localismo, en algunos casos, y la menos que mediocre cobertura que tanto los medios como las agencias gubernamentales efectúan de los mismos, unos y otras hermanados en su común afán por minimizar la presencia de las contradicciones y antagonismos sociales en nuestros países".

<sup>29</sup> Los países son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, República Dominicana, Salvador, Uruguay y Venezuela.



Fuente: Observatorio Social de América Latina y el Caribe (OSAL) de CLACSO

Por otro lado, se pueden observar cambios en los niveles de represión anuales. Mientras que en 2000 – de marzo a diciembre – de las 988 protestas sociales fueron reprimidas el 9.3%, en 2001 (con 1.677 eventos) y 2002 (con 1.639) fueron reprimidas el 11%, en el período de enero a agosto de 2003 de las 913 protestas el 13% tuvieron una respuesta represiva por parte de los gobiernos. Lo anterior entonces muestra un cierto aumento en los niveles de represión, lo que podría tener que ver con la percepción cada vez más frecuente de la protesta social como una amenaza, aunque en realidad no se percibe un cambio drástico. Esto cuestionaría en principio la afirmación de que a raíz de los hechos del 11 de septiembre de 2001 se produce una alteración en los niveles de respuesta, aumentando los niveles de represión como resultado de la lucha antiterrorista.

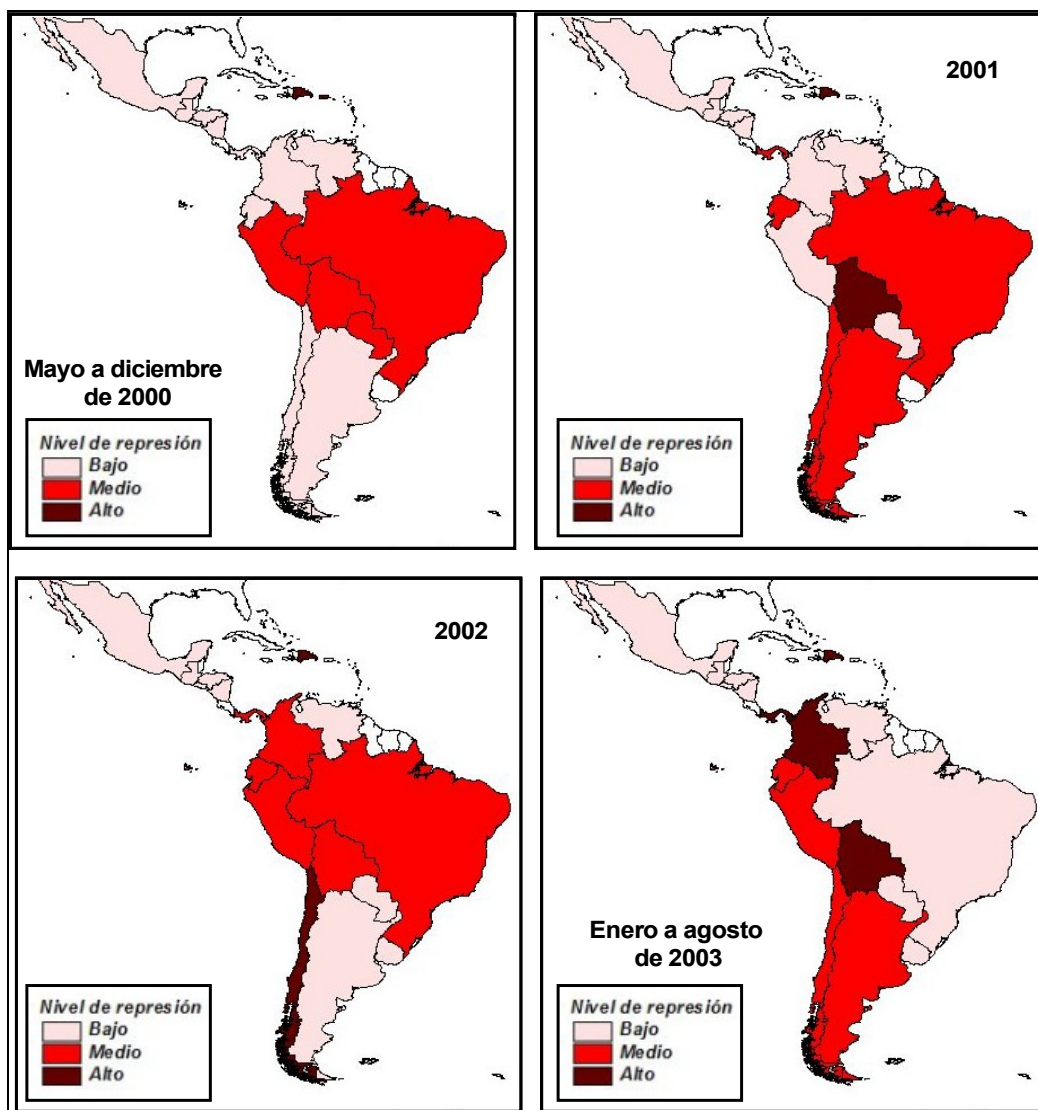
Cinco países concentraron el 42% de las protestas sociales en América Latina en el período de mayo de 2000 a agosto de 2003: México con 617 eventos (11%), El Salvador con 465 (8,1%), Bolivia con 455 (7,9%), Ecuador con 440 (7,7%) y Guatemala con 405 (7,1%). Esta lista es distinta a la de aquellos países con mayores porcentajes de represión la cual la encabeza Puerto Rico con el 28.6% de protestas sociales reprimidas (uso de la fuerza por parte del Ejército o la Policía), le sigue Bolivia con el 19.5%, Brasil con el 16,5%, Chile con el 15,9% y Venezuela con el 15,8%. Lo anterior entonces muestra por un lado cómo la represión en principio no está relacionada con una mayor actividad de protestas y por el otro, cómo la represión desincentiva la protesta. Este planteamiento es importante si se consideran los países con los niveles más bajos de protesta social, entre los cuales se encuentran Colombia, Nicaragua, Puerto Rico, Honduras y Perú. Llama la atención que en cuatro de estos cinco países hay o hubo un conflicto armado interno entre Estado y guerrilla, lo cual es posible que haya provocado la estigmatización del movimiento social, ubicándolo bajo la percepción del enemigo interno. En Puerto Rico la dinámica está más relacionada con la represión de movimientos que reclaman la independencia absoluta de Estados Unidos, oponiéndose a las maniobras militares que desde 1941 la Marina de este país realiza en la zona de la isla de Vieques.

Si se analiza el porcentaje de represión por años se pueden observar cambios en los países. Para esto se clasificaron los porcentajes en tres niveles – de represión -: bajo (cuando el porcentaje está entre 1 y 10%), medio (entre 11 y 20%) y alto (más del 20%). El resultado de esta metodología se puede ver representado en el siguiente conjunto de mapas. De mayo a diciembre de 2000 lo países que se encontraron en un nivel alto de represión fueron Puerto Rico y República Dominicana - en este país lo hechos estuvieron relacionados con represión por parte de la Policía contra sectores diversos como los damnificados por el huracán Georges, la Central Nacional de Transportistas Unificados y los estudiantes de la Universidad Autónoma de Santa Domingo -. En el nivel medio se encontraban Brasil (contra el Movimento União Brasil Caminhoneiro y el Sindicato dos Caminhoneiros, así como contra el movimiento Trabalhadores Rurais Sem Terra), Paraguay (contra la Federación Nacional Campesina por problemas de ocupación y desalojo de algunos terrenos), Bolivia (hechos relacionados con protestas realizadas en la ciudad de Oruro por la Central Obrera, la Federación de Fabriles y algunas juntas vecinales debido a la falta de políticas de desarrollo, así como con los bloqueos realizados por campesinos cocaleros del Chapare) y Perú (contra trabajadores, estudiantes, jubilados y organizaciones sociales que marchan en todo el país para demandar al gobierno y a la Junta Nacional Electoral la postergación de la segunda vuelta y protestan por el tercer mandato de Fujimori).

En el año 2001 República Dominicana sigue ubicándose en los niveles más altos de represión y Bolivia asciende a esta categoría tras la aplicación de la fuerza contra el movimiento cocalero a la cabeza de Evo Morales y la participación de la Asociación de Productores de Coca de Los Yungas, así como por la represión ejercida contra la Coordinadora del Agua y sus seguidores. En el nivel medio se mantiene Brasil y ascienden Panamá (represión ejercida contra los habitantes del corregimiento El Chorrillo, encabezados por el dirigente Héctor Ávila, quienes protestan por la falta de empleo y la condonación de las deudas del Banco Hipotecario, así como contra la Unión de Trabajadores Desempleados Colonenses), Chile (contra movilizaciones de los Mapuches, el paro estudiantil el cual es acatado por 48 mil alumnos de la región metropolitana – dejando como saldo la detención de 368 estudiantes por carabineros -, diversas manifestaciones contra la privatización del Fondo Solidario y contra las protestas de los pescadores), Ecuador (en contra de las movilizaciones de indígenas y campesinos en distintas provincias del país, por la políticas económicas dictadas por el FMI y llevadas adelante por el gobierno de Noboa) y Argentina (hechos relacionados con las protestas contra el IV Foro Empresarial para las Américas, las manifestaciones por el no pago de sueldos atrasados y la conversión de sueldos en bonos, así como el cacerolazo para exigir la renuncia de los miembros de la Corte Suprema de Justicia que convalidó las restricciones para los depósitos–; contra la corrupción y, particularmente, rechazando la designación de Carlos Grosso –acusado de ilícitos cometidos durante la gestión

menemista— como jefe de asesores de la Jefatura de Gabinete; el descongelamiento de los depósitos bancarios, entre otras demandas).

### **Represión de la protesta social en 19 países de América Latina y el Caribe**



En el año 2002, República Dominicana continua entre los niveles más altos de represión acompañada por Chile tras la represión de centenares de pehuenches que protestaron por el incumplimiento del protocolo de acuerdo firmado con la empresa española Endesa, que establece la entrega de 2,1 millones de dólares a 184 familias afectadas por la construcción de la central hidroeléctrica; al igual que la utilización de la fuerza para responder a las movilizaciones de desocupados que pedían planes de empleo y de estudiantes de distintas universidades que junto a la Confederación de Estudiantes de Chile marcharon exigiendo la asignación de una partida de 6 mil millones de pesos para crédito fiscal. En el nivel medio de represión siguieron ubicándose Brasil, Perú,

Ecuador, Bolivia y Panamá e ingreso Colombia con hechos relacionados con protestas por el recorte de prestaciones extralegales, la reforma laboral y pensional, el aumento de las tarifas de los servicios públicos y la privatización de las empresas del Estado.

Por último, en el período de enero a agosto de 2003, República Dominicana como sucede con los años anteriores encabeza la lista de los países con los niveles más altos de represión, seguido por Colombia, Bolivia y Panamá. En el nivel medio se encontraban Perú, Chile, Ecuador y Argentina. Es de resaltar que Brasil descendió al nivel más bajo lo que puede estar relacionado con las disposiciones del gobierno de Lula.

Al hacer este recorrido por cada uno de los períodos se puede observar cómo progresivamente son más los países que se encuentran en los niveles altos de represión, lo que puede estar relacionado con el endurecimiento de las posiciones de los distintos gobiernos acerca de la protesta social. Este ejercicio también permite postular algunas conclusiones: a) La protesta social abarca un conjunto amplio de movimientos y reclamaciones que utilizan diferentes maneras de protestar; b) en la medida en que las protestas comprometan de manera más cercana la economía o la gobernabilidad los gobiernos estarán más dispuestos a hacer uso de la fuerza; c) cuando los gobiernos deciden reprimir las manifestaciones utilizan más frecuentemente a la Policía que al Ejército; d) en algunos países como Bolivia, el papel del Ejército es muy activo en el control de la conflictividad social. De acuerdo a estos planteamientos no hay que ignorar que la protesta social en coyunturas determinadas es observada como una amenaza para los procesos económicos o el mantenimiento de los gobiernos, sin embargo es arriesgado pensar que esto sea un comportamiento constante. Por lo tanto no hay que caer en generalizaciones como que todos los países de América Latina son represivos pero tampoco hay que descartar que si necesitan utilizar la fuerza para mantenerse no dudarán en hacerlo – en la medida que las condiciones les sean favorables -.

### **La seguridad en Latinoamérica y el Caribe**

Puede decirse que la concepción moderna de seguridad nacional es un producto de la Guerra Fría, que militarizó las relaciones internacionales trayendo algunas consecuencias para los países del denominado “tercer mundo”. Surgió de políticas elaboradas por los Estados Unidos de América, como el Acta de Seguridad Nacional, promulgada en 1947 así como de la estrategia de contención frente a la Unión Soviética, puesta en práctica desde ese mismo año. En América Latina tuvo su expresión en la elaboración de la rígida teoría militar del Estado y el funcionamiento de la sociedad, conocida como la Doctrina de Seguridad Nacional y en particular desde el comienzo de su aplicación con el golpe militar de 1964 en Brasil. Mediante la promulgación del anticomunismo, base ideológica de esta nueva concepción política, el concepto de seguridad nacional desplazó en importancia al de defensa nacional. La seguridad nacional supone una permanente amenaza de fuerzas nacionales e internacionales

vinculadas al comunismo, a diferencia de la defensa nacional, cuyo objetivo era la tradicional salvaguardia de la soberanía, principalmente frente a los países vecinos. La defensa nacional se convirtió en el medio para garantizar la seguridad y de esta forma quedó involucrada también en la lucha anticomunista.

En la actualidad la seguridad nacional sigue siendo un factor destacado de la militarización de la política. Pese a la finalización de la Guerra Fría y la crisis conceptual que este hecho representó para la seguridad, por diversas razones, como la necesidad de sostener la economía de guerra que se creó durante este período y la unipolaridad militar de Estados Unidos en el mundo, la militarización de los asuntos de seguridad se resiste a cambiar. También ha contribuido a la permanencia de ese modelo la inestabilidad desatada en varios países por los cambios de las relaciones internacionales surgidos del fin de tal guerra.

Desde que terminó la Guerra Fría se han buscado definiciones alternativas a la tradicional – seguridad nacional -. Cómo se verá en este capítulo, aunque hay avances conceptuales, en la práctica no ha habido cambios significativos debido a que ellos no se han aplicado. Esta situación incide en la dificultad para solucionar la diversidad de problemas que con frecuencia se inscriben en las agendas de seguridad. Para complicar aun más el escenario, los hechos acaecidos el 11 de septiembre, antes que fortalecer la cooperación nacional, como oportunidad para hacer nuevas alianzas frente a la amenaza del terrorismo, tales acontecimientos fomentaron la desconfianza de los países del Norte con respecto a los ciudadanos de los países del Sur.

Bajo este marco hay varias dificultades cuando se pretende abordar las doctrinas de seguridad que rigen a cada uno de los países en América Latina y el Caribe, ya que a partir del término de la Guerra Fría se puede decir que el concepto se rompe y comienza a tomar varias vertientes. Para empezar hay que decir es que no es fácil identificar el marco doctrinario, es decir, en algunos casos los países no expresan claramente qué es lo que entienden por seguridad nacional, incluso no tienen leyes que definan esta noción. En la mayoría de los casos las apreciaciones o consideraciones acerca de la *seguridad* se dan en el plano internacional hemisférico. De todas maneras hay que decir que lo que acontece en el hemisferio tiene un gran impacto en términos de establecer pautas y directrices para cada uno de los países, en esta medida la definición del marco doctrinario interno pasa por la revisión del marco doctrinario hemisférico. Desde esta perspectiva es importante mencionar que la definición de los principios rectores de la seguridad hemisférica está íntimamente ligada a la formulación de las políticas nacionales, en una relación de doble vía: la seguridad hemisférica es el reflejo de lo que los países entienden por seguridad y la seguridad nacional es la visión particular de los países partiendo de los principios rectores de la seguridad hemisférica.

Este apartado tiene como objetivo entonces, hacer una revisión de las doctrinas de seguridad que rigen a los países de América Latina y el Caribe, con el

propósito de observar el marco general que rige a las Fuerzas Armadas. Se parte del supuesto de que encontrando los principios rectores de la seguridad nacional se podrá hallar el papel de las Fuerzas Armadas, sin embargo como se expondrá más adelante estos no siempre corresponden. En otras palabras, la parte conceptual no corresponde en ciertas ocasiones con lo que sucede en la realidad. Esto ha causado toda suerte de confusiones que han provocado el desdibujamiento de las funciones de las FFMM, dando paso a que estas asumen labores policivas, humanitarias, de socorro, entre otras que en principio no tendrían nada que ver con su objeto primero: la defensa del territorio.

Para alcanzar el objetivo antes enunciado se partirá del desarrollo de la seguridad hemisférica para luego abordar las “doctrinas nacionales”. Primero se hará una revisión de las principales nociones de seguridad tratadas por los países de América Latina y el Caribe, de modo tal que se tenga una idea general de la discusión que se ha dado. En una segunda sección se examinará el “Cuestionario sobre nuevos enfoques de la Seguridad Hemisférica”<sup>30</sup> y los resultados de la Conferencia Especial de Seguridad, organizada por la OEA en México, los días 27 y 28 de octubre de 2003, como una manera de observar los últimos avances en el tema de seguridad en América Latina y el Caribe. Esto en cuanto al marco hemisférico.

La tercera sección de este capítulo tiene como propósito hacer una revisión de las doctrinas de seguridad nacionales por medio de observación de la legislación vigente sobre la defensa observando su relación con la seguridad nacional - y las Fuerzas Armadas, la cual será complementada con apartes de las entrevistas realizadas a los agregados militares de algunos países de América Latina.

### **Marco conceptual de los sistemas de seguridad<sup>31</sup>**

Con el fin de la *Guerra Fría* y la desaparición del comunismo como una amenaza latente para el hemisferio, se generó un enorme vacío conceptual en el sistema de seguridad colectiva; sin un enemigo común, la asociación de los países en una organización continental para la defensa, perdió en cierta manera el sentido de ser. Bajo esta dinámica, desde hace una década, se propició un debate hemisférico alrededor de la seguridad del continente, que si bien no ha dado lugar a avances significativos, si ha permitido hacer una revisión de alternativas que permitan un sistema más equilibrado y la construcción de un concepto de seguridad común.

#### *Seguridad Colectiva*

El concepto de seguridad colectiva está basado en la construcción de un organismo multilateral de seguridad, bajo la aceptación de los países de

<sup>30</sup> <http://www.oas.org/main/main.asp?sLang=S&sLink=http://www.oas.org/documents/spa/oasissues.asp>

<sup>31</sup> Ver para este tema, RESTREPO, Cesar. “La nueva seguridad Hemisférica”. Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia, 2004.

renunciar al uso de la fuerza y ayudar a cualquiera de los miembros de la comunidad en caso de que un Estado recurra al uso de la fuerza. Es un sistema que contempla una reacción de fuerza de parte de la comunidad internacional en caso de quebrantamiento de la paz internacional. A diferencia de la defensa colectiva, la seguridad colectiva está dirigida hacia todo ataque producido dentro de la comunidad<sup>32</sup>. La seguridad colectiva se materializa a partir de la creación de un mecanismo efectivo de coerción capaz de disuadir hasta suprimir la agresión.<sup>33</sup> Esta modalidad de seguridad basada en la disuasión, requiere de una fuerza con características estratégicas orientada a mantener un sistema defensivo creíble, racional y costeable<sup>34</sup>. Para esto, se debe contar con una fuerza armada de carácter multinacional que ejerza tanto labores disuasivas como de neutralización de una amenaza desbordada en el menor tiempo posible.<sup>35</sup> Claramente la seguridad colectiva fue pensada como una respuesta a las confrontaciones entre Estados, por lo que la aparición de nuevas amenazas de origen diferente al estatal puso en juego su capacidad para responder a las complejas situaciones de hoy, razón por la cual los países socios del sistema internacional han iniciado un debate en el interior de sus regiones y en el foro global sobre un concepto que actualice la idea fundacional de dicho sistema.

#### *Seguridad Cooperativa*

La seguridad cooperativa, según Gareth Evans, es “un enfoque amplio de la seguridad de alcance multidimensional; [esté] enfatiza la confianza y la seguridad, más que la disuasión; es incluyente más que excluyente; no limita el ingreso de miembros; favorece el multilateralismo más que el bilateralismo; no privilegia las soluciones militares sobre las no militares; supone que los Estados son los actores principales en el sistema de seguridad; no exige la creación de instituciones de seguridad formales, pero tampoco las rechaza; y sobre todas las cosas, resalta el valor del diálogo sobre una base multilateral”<sup>36</sup>. Es importante mencionar en este sentido que el esquema de seguridad colectiva cambia el concepto de soberanía como históricamente se ha entendido, en un concepto de “co-soberanía”<sup>37</sup> en el que la reeminencia de los intereses generales da lugar a un panorama de soberanía ampliado territorial y políticamente, lo que aportaría un escenario de estabilidad para su consolidación y el de sus características.

---

<sup>32</sup> BORN, Hans. FLURI, Philipp H. JONSON, Anders B. “Control Parlamentario del Sector de la Seguridad. Principios, Mecanismos y Prácticas”. Ginebra, 2003.

[http://www.dcaf.ch/partners/DCAF-IPU\\_Handbook/Handbook\\_es/Sección\\_I.pdf](http://www.dcaf.ch/partners/DCAF-IPU_Handbook/Handbook_es/Sección_I.pdf).

<sup>33</sup> TORO SANTAMARÍA, Humberto. “Antecedentes para la Seguridad Hemisférica”.

[www.revistamarina.cl/revistas/1996/5/torosant.pdf](http://www.revistamarina.cl/revistas/1996/5/torosant.pdf)

<sup>34</sup> *Ibid.*

<sup>35</sup> Un claro ejemplo de la aplicación del concepto de seguridad colectiva es la Organización de Naciones Unidas (ONU), la cual resulta de la construcción de un régimen de seguridad internacional basado en la renuncia de los Estados al uso individual de la fuerza en supuestos de peligro, obteniendo a cambio la garantía de que la amenaza o el uso de la fuerza de que fueran objeto sería contestado por la sociedad en su conjunto. Ver Sánchez Marín, A.L. (2002): “Establecimiento de un sistema de seguridad colectiva”, [en línea] 5campus.org, Derecho Económico <<http://www.5campus.org/leccion/der025>>

<sup>36</sup> Evans, Gareth. *Cooperating for peace: the global agenda for the 1990s and beyond*. St. Leonards, Australia: Allen & Unwin; 1993. xviii, 224 Pág.

<sup>37</sup> Según lo explica Carlos Bruquetas Galán, en entrevista sobre la Seguridad Cooperativa. <http://www.ser2000.org.ar/articulos-revista-ser/revista-3/bruquet.htm>

### *Seguridad Defensiva*

El punto central de esta noción es que para garantizar un escenario en el cual los Estados superen el temor a que cualquiera de sus vecinos o socios regionales se convierta en una amenaza latente, se requiere de una asociación bajo parámetros específicos como el reconocimiento del legítimo derecho a la seguridad, la aceptación de la resolución pacífica de las controversias sin recurrir bajo ninguna circunstancia a las acciones armadas, la homogenización de los aparatos militares, el respeto al derecho internacional y el reconocimiento político y militar de todas las partes. Asimismo, requiere de la consolidación de una visión defensiva de las fuerzas armadas en la que el desarrollo de actividades militares típicamente agresivas y de armas de destrucción masiva, se limite y sea verificable por un organismo internacional definido por los países. Es importante mencionar que la seguridad defensiva, sin embargo continúa siendo un concepto que responde a esquemas de conflicto propios de la Guerra Fría, en los que la amenaza a neutralizar siempre era de carácter estatal y externa.

### *Seguridad Preventiva*<sup>38</sup>

El concepto de seguridad preventiva, quizás es el concepto de más reciente discusión entre la comunidad internacional. El recrudecimiento de las tensiones entre los EE.UU. y los países que el presidente Bush ha llamado “el eje del mal”: Irak, Irán y Corea del Norte, lo posicionó en la escena internacional. La percepción de los EE.UU. de tener en estos países una amenaza latente que podría materializarse en cualquier momento, se convirtió en un factor de primera mano para estudiar la posibilidad de emprender una acción armada con el fin de neutralizarla y así evitar cualquier acción agresiva en su contra.

La seguridad preventiva, podría definirse como cualquier acción de carácter individual o colectivo, político o armada, que pretenda neutralizar, de manera anticipada, una amenaza latente contra la seguridad del territorio o población de un país. La seguridad preventiva, es un concepto que entra a competir con la visión generalizada de los sistemas de seguridad que fundamentan su accionar en la resolución pacífica de conflictos, la existencia de cuerpos militares configurados exclusivamente para la defensa *in situ* y la definición de medidas de confianza mutua, tendencia actual de la seguridad.

### *Seguridad Multidimensional*

La aparición de nuevas amenazas globales que atentan contra la seguridad de los Estados, dan origen a la concepción multidimensional de la seguridad, que busca dar respuestas alternativas a los retos de seguridad que enfrentan los

---

<sup>38</sup> Alrededor del término preventivo, existe un debate sobre la traducción al español. La palabra utilizada en el inglés para definir las acciones anticipadas, proactivas y de carácter ofensivo, se denominan “preemptive”, concepto contrario al término del inglés “preventive”, que define acciones de tipo defensivo y pasivo.

Estados y que serían difícilmente combatidos con medidas de carácter militar. La Asamblea General de la OEA de 2002 en Barbados, marcó un hito importante en el reconocimiento del carácter multidimensional de la seguridad en el hemisferio americano. Allí, el Primer Ministro de Barbados, Owen Arthur, planteó que “una definición de peso de seguridad no puede limitarse a las operaciones militares tradicionales, sino que tiene que adoptar un concepto integrado que aborde las condiciones que dan lugar a la inestabilidad social, como es el VIH/SIDA, el tráfico ilícito de armas y de drogas, el crimen transnacional, los desastres ecológicos y la pobreza que aflige a cerca de 170 millones de personas en el hemisferio”. La seguridad multidimensional, es un concepto complementario que surge de las características especiales resultantes de los retos y amenazas que el escenario internacional actual enfrenta. Su reciente definición y la posibilidad de que englobe todos los problemas del Estado en factores que atentan contra la seguridad, lo hacen un concepto muy discutido.

### *Seguridad Humana*

El nuevo orden internacional después de la Guerra Fría produjo una disminución sustancial de las preocupaciones por una confrontación armada de carácter interestatal de dimensiones extraordinarias. Paralelamente, generó debates que involucraban gobiernos, organizaciones civiles y organismos internacionales, sobre todo aquello que se empezaba a configurar como amenazas para la supervivencia y desarrollo de los individuos, en ausencia de las amenazas tradicionales. La Comisión de Seguridad Humana<sup>39</sup>, patrocinada por el Gobierno de Japón, pero con alta ascendencia de la Organización de Naciones Unidas, analizó los elementos relacionados con esta nueva preocupación de la humanidad y presentó un informe sobre la visión global de la seguridad humana. En el esbozo del informe de la Comisión, los analistas plantearon que “la seguridad humana significa proteger las libertades vitales, proteger a las personas expuestas a amenazas y a ciertas situaciones, robusteciendo su fortaleza y aspiraciones, crear sistemas que faciliten a las personas los elementos básicos de supervivencia, dignidad y medios de vida”.

El concepto de seguridad humana propone cambios sustanciales en la visión de los Estados de las cuestiones de seguridad. Y aunque no desconoce los factores de inseguridad tradicionales que han sido neutralizados por medio del uso de la fuerza, es evidente que el posicionamiento del ser humano como eje central y convierte a la seguridad, en un concepto que requiere de la incorporación de elementos económicos, sociales, tecnológicos y ambientales. Debido a su amplitud y a la novedad de su estudio, la seguridad humana es un concepto que teóricos y analistas corren el riesgo de convertir en todo aquello que representa un obstáculo para el desarrollo humano, desdibujando el alcance real de la seguridad como elemento necesario para la supervivencia y el libre desarrollo.

### **Nuevos enfoques de seguridad hemisférica**

---

<sup>39</sup> [www.humansecurity-chs.org/index.html](http://www.humansecurity-chs.org/index.html)

Durante la Segunda Cumbre de las Américas, realizada en Santiago de Chile en 1998, los jefes de Estado y de Gobierno del hemisferio decidieron estimular “el diálogo regional con miras a revitalizar y fortalecer las instituciones del Sistema Interamericano, tomando en cuenta los nuevos factores políticos, económicos, sociales y estratégico – militares en el Hemisferio y en sus sub – regiones”.<sup>40</sup> Con este fin, se encomendó a la Organización de Estados Americanos, a través de la Comisión de Seguridad Hemisférica: 1) Efectuar el seguimiento y profundización de los temas relativos a medidas de fomento de la confianza y seguridad; 2) Realizar un análisis sobre el significado, alcance y proyección de los conceptos de seguridad internacional en el Hemisferio, con el propósito de desarrollar los enfoques comunes más apropiados que permitan abordar sus diversos aspectos, incluyendo el desarme y el control de armamento; 3) Identificar las formas de revitalizar y fortalecer las instituciones del Sistema Interamericano relacionadas con los distintos aspectos de la seguridad hemisférica.

Este mandato fue reiterado por los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos durante la Tercera Cumbre de las Américas, realizada en la Ciudad de Quebec, Canadá, en el 2001 donde se decidió que los Estados “celebrarán una Conferencia Especial sobre Seguridad en el año 2004, para lo cual la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA deberá concluir la revisión de todos los temas que se refieren a los enfoques sobre la seguridad internacional en el Hemisferio, tal como fue establecido en la Cumbre de Santiago”. Dentro de las tareas de la Comisión estuvo la realización de una encuesta dirigida a los países que se denominó “Cuestionario sobre nuevos enfoques de la Seguridad Hemisférica”<sup>41</sup> la cual se concentró en cinco temas: la definición de las amenazas a la seguridad hemisférica; el concepto que los países tienen sobre el Tratado de Asistencia Recíproca; el concepto sobre el Pacto de Bogotá, el análisis sobre la relaciones entre la OEA, al Comisión de Seguridad Hemisférica y la Justa Interamericana de Defensa.

De estos cuestionarios se identifica una marcada preferencia a enfatizar la incidencia que tiene la cooperación en el actual contexto internacional. Desde esta perspectiva, los países del hemisferio tendrían una disposición a abordar el enfoque preventivo de la seguridad en contraposición a uno basado en la reacción o la confrontación donde priman los principios de confianza recíproca, comunicación entre los cuerpos armados a través de medidas de confianza, mejores prácticas como método de colaboración armónica y transparencia en las políticas de defensa y seguridad. Llama la atención por otro lado el énfasis que algunos países le dan al concepto de *seguridad humana*; además resalta el consenso de los once países sobre la importancia de reconocer la vinculación estrecha entre seguridad, desarrollo y consolidación de la democracia, así como la relación histórica entre paz y democracia.

---

<sup>40</sup> <http://www.oas.org/main/main.asp?sLang=S&sLink=http://www.oas.org/documents/spa/oasissues.asp>

<sup>41</sup> <http://www.oas.org/main/main.asp?sLang=S&sLink=http://www.oas.org/documents/spa/oasissues.asp>

El resultado del cuestionario más o menos daría el siguiente concepto: seguridad cooperativa, humana con carácter multidimensional. ¿Pero es realmente este un marco doctrinario en lo referente a la seguridad? Si se tiene en cuenta la Declaración sobre Seguridad en la las Américas, donde los países firmantes expresan lo siguiente: “Nuestra nueva concepción de la seguridad en el Hemisferio es de alcance multidimensional, incluye las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los Estados del Hemisferio, incorpora las prioridades de cada Estado, contribuye a la consolidación de la paz, al desarrollo integral y a la justicia social, y se basa en valores democráticos, el respeto, la promoción y defensa de los derechos humanos, la solidaridad, la cooperación y el respeto a la soberanía nacional”, no existe una definición estricta de los que se debe entender por seguridad, se consideran tantos temas que es difícil precisar responsabilidades.

Es claro que las Fuerzas Militares no pueden ser responsables totalmente de la búsqueda de la seguridad humana, ya que es el Estado, en su conjunto el que debe asumir este concepto y convertirlo en políticas efectivas. Esto evidentemente genera un vacío en términos de referente doctrinarios que puede hacer aún más difícil la definición del papel de las Fuerzas Armadas.

#### **Seguridad, Defensa y el Papel de las Fuerzas Militares de América Latina y el Caribe**

Lo primero que hay que decir es que en las legislaciones internas de los países las referencias al concepto de seguridad nacional son escasas. Durante la Guerra Fría, en las escuelas militares de América Latina y el Caribe se definía la seguridad nacional como una situación en la cual los intereses vitales de una nación se encuentran a cubierto de grandes amenazas y a la defensa nacional como toda medida que se adopta para alcanzar tal situación. Desde esta visión, la definición de la seguridad entonces era una situación a alcanzar y la defensa era toda medida que se adoptaba para ello. En el momento actual las relaciones entre estos dos conceptos no son muy claras ya que en algunos casos la seguridad aparece desligada a la defensa y este último concepto suele ser muy restringido.

Los Ministros de Defensa de las Américas han formalizado un proceso de diálogo desde 1995, donde los temas de las agendas de las distintas reuniones han estado centrados principalmente en la transparencia y las medidas de confianza mutua y también el rol de las fuerza armadas en el nuevo contexto democrático. En cuanto al segundo tema, los puntos desarrollados en las reuniones han sido los siguientes:<sup>42</sup> en Williamsburg (1995), Democracia y fuerzas armadas en el siglo XXI, se trató el tema de educación y entrenamiento civil y militar en la democracia, las fuerzas armadas y el desarrollo y por último, adaptación de las fuerzas armadas para el futuro. Posteriormente en Bariloche (1996), Nuevos roles y perfiles, los temas fueron cooperación multilateral en la

<sup>42</sup> Ver Rojas Aravena, Francisco. “América Latina: en la búsqueda de la globalidad, la seguridad y la Defensa”, en Real Instituto Elcano, “Anuario Elcano, América Latina 2002 – 03”, [www.realinstitutoelcano.org](http://www.realinstitutoelcano.org).

preservación de la paz; operaciones de mantenimiento de paz y coaliciones multinacionales; medio ambiente, desastres naturales, búsqueda y rescates, educación de civiles y militares, ciencia y tecnología: posibles campos de cooperación e intercambio de información y desminado.

En Cartagena (1998), funciones complementarias de las fuerzas militares en sociedades democráticas, se habló del apoyo de las fuerzas militares en el desarrollo económico y social de las naciones, al promoción de los derechos humanos y observancia del derecho internacional humanitario, los nuevos desarrollos de las relaciones cívico – militares en sociedades democráticas y el informe sobre operaciones de mantenimiento de paz, desastres naturales, medio ambiente y desminaje en Centroamérica. En Manaus (2000), Defensa y desarrollo: posibilidades de cooperación nacional; los temas a tratar fueron desastres naturales: lecciones aprendidas y posibilidades de cooperación, fortalecimiento de las relaciones entre civiles y militares, propuesta de una red de aprendizaje a distancia, vinculado a las Escuelas Superiores de Defensa, en el hemisferio y las amenazas trasnacionales experiencias nacionales y oportunidades de cooperación. Finalmente en Santiago (2002), Defensa y sociedad: posibilidades de cooperación nacional los tópicos abordados fueron formación de los civiles en la defensa, experiencias en el proceso de desminado y la contribución de las fuerzas militares en el desarrollo social.

Aunque este mecanismo no es de carácter vinculante, sino más bien es una herramienta para promover el conocimiento recíproco y el intercambio de ideas, si han marcado tendencias y se observan ya en las agendas temas como el medio ambiente y desarrollo económico, entre otros, que amplían de este modo, no sólo el concepto de seguridad sino también el de defensa.

A nivel individual, de acuerdo con la legislación nacional Fuerzas Militares de cada uno de los países, se entiende que la regulación de la defensa y, por extensión, de las fuerzas armadas se define a partir de la estructura constitucional, la cual determina las características de sus funciones y los límites de su accionar. De acuerdo con lo anterior, la misión fundamental y tradicional de las fuerzas armadas no ha tenido un cambio sustantivo con la producción de una nueva visión de la seguridad, con la ampliación en algunos casos de la noción de defensa. Sin embargo hay que decir que se han venido adecuando a una dinámica del Estado democrático que implica la modernización y la transformación institucional en algunos casos, acorde a las nuevas exigencias y misiones.

Las Fuerzas Armadas son instituciones estatales, cuya organización corresponde a la necesidad del Estado para responder a los conflictos de origen externo, proveyéndose de una capacidad defensiva que le permita generar condiciones de disuasión que eviten o neutralicen la emergencia de posibles amenazas. Este rol (defensivo – disuasivo) es declarado por cada uno de los Estados e incorporado a las instituciones castrenses. Además, en algunos

casos, se les reconoce un rol cooperativo con el desarrollo socio – económico y cultural del país.

Además si se revisan las actividades de las Fuerzas Armadas de algunos países de América Latina y el Caribe, se encontrará que desarrollan una diversidad de acciones que sobrepasan la función básica de la defensa y el orden constituido. Las denominadas labores complementarias han hecho que los Ejército se dediquen a misiones distintas que desbordan su fin primero. De esta manera el rol de las Fuerzas Militares rebasa claramente el objetivo de la defensa, cuestión que puede ser ventajosa o perjudicial dependiendo de los contextos y las circunstancias. El punto central es que tras la ausencia de conflictos fronterizos y de ataques externos, las Fuerzas Armadas no tienen mucho que hacer. Por esta razón en parte se han ocupado de otras labores como una manera de justificar su existencia, ganar presupuesto y mantenerse activos.

La pregunta es si en la estructura del Estado ellos son los más indicados para llevar a cabo este tipo de funciones. Hablando con el agregado militar de Ecuador en Argentina, el Coronel Bolívar Picolo, al exponerle esta cuestión afirmaba que las Fuerzas Armadas tienen la experticia, el conocimiento y sobre todo la capacidad de llegar a regiones donde ningún civil podría llegar, lo que de cierta manera es verdad, sin embargo habría que hacer un examen riguroso de cada una de las labores complementarias realizadas por las Fuerzas Armadas para determinar si son la institución del Estado adecuada para ocuparse de asuntos como la educación, la salud y el medio ambiente. Esto definitivamente es un punto central en la definición del papel de las Fuerzas Armadas en los países de América Latina y el Caribe.

### **Haití, Argentina y Colombia, tres situaciones distintas para considerar el papel de las Fuerzas Armadas**

Hablar de las Fuerzas Armadas de Latinoamérica y el Caribe, de manera general plantea una serie de dificultades metodológicas que pueden dar lugar a presupuestos que no enmarcan de modo alguno al conjunto de los países que estas regiones comprenden. Cada Estado tienen sus dinámicas propias, las cuales han tenido variaciones autónomas a lo largo de la historia. Abarcar cada uno de los países es una tarea que desborda los propósitos de este trabajo, sin embargo, tomar algunos casos puede dar luces acerca de las particularidades y la necesidad de reflexionar tanto el tema de las amenazas como el de la seguridad en el nivel local.

Como manera de profundizar en el ámbito nacional, se propone en este capítulo, abordar tres casos que muestran de manera peculiar cuál ha sido el papel de las Fuerzas Armadas. Con este objetivo se escogieron a Haití, Argentina y Colombia como tres países con dinámicas muy distintas, que permiten mostrar cómo las FFMM asumen roles diferentes, según las circunstancias y los contextos

políticos. Haití, con una pronunciada crisis política en la cual hay una ausencia de Fuerzas Armadas pero con la existencia de milicias y grupos paramilitares que pusieron en juego la gobernabilidad de este país; Argentina con una transición de un régimen dictatorial a la democracia y con una fuerte crisis política y social; Colombia con un prolongado conflicto armado interno y con un fuerte presencia del narcotráfico. A continuación entonces se analizarán estos tres casos tomando como ejes analíticos el desarrollo histórico de las Fuerzas Armadas, su papel dentro del Estado, las amenazas que enfrentan y su situación actual.

#### **Haití: De las Fuerzas Militares a las Milicias**

Las antiguas Fuerzas Militares de Haití y la actual Fuerza Policial Haitiana, son fuerzas históricamente ligadas a la política interna y han fungido como soportes fundamentales de los regímenes dictatoriales. Esta actitud alejada del respeto a su misión constitucional es el resultado de un país sin estructura institucional clara. La seguridad y el orden haitiano, durante sus 200 años de existencia han estado bajo la responsabilidad de estos órganos de seguridad politizados, de grupos paramilitares y de milicias de oposición armadas, que luchan entre sí por un lucrativo mercado ilegal alimentado por el narcotráfico, el tráfico de armas y la extorsión.

En los últimos quince años, los momentos de mayor estabilidad han estado acompañados por una fuerte presencia militar extranjera que ha impuesto un orden mínimo con el ánimo de crear un espacio favorable para la construcción de una institucionalidad consistente para el desarrollo de un sistema político democrático estable. No obstante, ante el repliegue de las fuerzas de ocupación, siempre, los periodos de tranquilidad han derivado en guerras civiles sangrientas.

Las Fuerzas Militares Haitianas nacieron en 1801 como un cuerpo de gendarmería encargado del orden público, dividido en dos modalidades: la gendarmería montada que se encargaba de los asuntos de orden nacional y la gendarmería de a pie que se encargaba de los asuntos locales y era liderada por las entidades territoriales locales que dispusieran su creación<sup>43</sup>. El desarrollo de las Fuerzas Militares Haitianas estuvo marcado por el devenir histórico de la consolidación institucional y política de su país. Después de la independencia haitiana en 1804, los regímenes políticos en el país estuvieron signados por periodos dictatoriales extensos e intentos de perpetuación en el poder que involucraban a las fuerzas de seguridad en las luchas internas por el sostenimiento de los regímenes políticos, por encima de las necesidades del Estado de mantener el orden interno y la seguridad de la población.

Tras las guerras por el control territorial de la Isla que compartían con la colonia española de la República Dominicana y la independencia definitiva de Francia, las Fuerzas Militares de Haití se convirtieron en un aparato de seguridad

<sup>43</sup> Constitución haitiana de 1801. <http://www.upmf-grenoble.fr/Haiti/Const1801.htm>

concentrado en el sostenimiento de los gobiernos de turno, aplazando la consolidación de una institucionalidad estatal suficientemente consistente para soportar el poder que les daba la posesión de las armas del Estado. Posteriormente, en el siglo XX, las luchas políticas se intensificaron y la inestabilidad haitiana causó la primera ocupación militar del siglo con la intervención estadounidense de 1915, que duraría 19 años que tuvieron su fin con el reestablecimiento temporal del orden institucional, un orden que fue quebrantado de nuevo en 1946. Después de este año, Haití vivió durante 11 años un periodo de inestabilidad que desembocó en la dictadura más larga del Siglo XX, el régimen de la familia Duvalier entre 1957- 1986.

Este régimen creó un cuerpo paramilitar, los “Voluntarios de la Seguridad Nacional” o “Tontons Macoutes”, que actuaba como una policía política con jurisdicción en todo el territorio haitiano y que se convertiría en el apoyo principal de Duvalier para el sostenimiento de su dictadura. Este cuerpo no significó la desaparición de las Fuerzas Militares ni de la Policía, quienes mantuvieron sus funciones operativas de control de la seguridad interna a favor del sostenimiento del Régimen Duvalier. Tras la finalización del régimen de la familia Duvalier, se promulgó una nueva constitución para Haití y se convocaron elecciones populares para la conformación del gobierno. Este momento histórico de vital importancia para iniciar la construcción de una estructura institucional fuerte en Haití, se vio afectado por tres golpes militares entre 1987 y 1994 que no permitieron la actuación del Presidente Aristide, elegido popularmente, por un periodo mayor a siete meses y por el contrario lo relegó al exilio.

Este último periodo marcado por la sublevación política del aparato militar, dio origen al proceso de desmonte de las Fuerzas Militares haitianas. Tras el regreso de Aristide al gobierno a finales de 1994, se inició en Haití un periodo de transición que buscaba disminuir al máximo las Fuerzas Militares y conformar un nuevo cuerpo armado que dependiera del Ministerio del Interior y que se sometiera al mandato del gobierno civil para el control de orden público en todo el país. Para el Presidente Aristide, el desmantelamiento de las Fuerzas Militares, responsables constitucionales de asegurar la integridad y la seguridad del territorio haitiano,<sup>44</sup> era una necesidad imperiosa para poder sostenerse en el poder y así iniciar la reconstrucción institucional haitiana, sin el temor de tener a sus espaldas un cuerpo armado con la capacidad de derrocarlo en cualquier momento.

Esta decisión significó la desarticulación de las fuerzas terrestres, navales, aéreas y técnicas, compuestas por cerca de 7500 efectivos desplegados en las principales ciudades y el desmonte de los cuarteles y puestos de avanzada localizados en las zonas rurales del país, dirigidos por los Jefes de Sección, autoridades militares con un enorme poder local que contaban con centenares de hombres bajo su mando y con la capacidad de ejercer control político,

---

<sup>44</sup> Artículo 264 de la Constitución de Haití de 1987.

económico y social sobre los territorios de su jurisdicción.<sup>45</sup> La Policía Nacional de Haití surgió entonces a partir del reclutamiento de 1500 ex militares, los cuales fueron entrenados por los programas de cooperación de la ONU y del gobierno de los EE.UU. y equipados con armas aptas para el control policial. Sin embargo, estos esfuerzos no fueron los suficientemente efectivos dada la incidencia de las malas prácticas de los ex militares y el desbalance en equipamiento que enfrenta la policía haitiana con las milicias armadas ilegales, que contaban con un armamento superior.

Los 6000 miembros restantes de las Fuerzas Militares quedaron a disposición de las milicias armadas ilegales haitianas, con un poder de fuego considerable y quizás la única oferta de trabajo efectiva para los exmilitares, que combinan el control armado de sus zonas con el tráfico de drogas, armas, la extorsión a la aduana en zonas portuarias. Una vez más la asociación de delincuencia y política dio origen a grupos paramilitares como los “Chimeres”, que como los “Tontons Macoutes” se encargaban de sostener en la sombra el gobierno y grupos opositores como los que controlan la ciudad de Gonaives, pro militaristas, que ven en Aristide su principal enemigo.

Tras el desmantelamiento de las Fuerzas Militares y la iniciación de una etapa en la cual la policía haitiana se encargaba de todos los asuntos de seguridad del país, la presencia y actuación de las milicias haitianas se recrudeció y en ciudades como Gonaives el gobierno decidió abandonar operaciones de control, con la disculpa de evitar un baño de sangre entre la población.<sup>46</sup> Las milicias opositoras crecieron en número y armamento tras la incapacidad del Estado haitiano para controlar las armas y el territorio, sumado al reconocimiento. El rol de las fuerzas militares en Haití fue entonces asumido por la policía, circunscribiéndose a la protección de los intereses del gobierno en detrimento de la seguridad pública y de la construcción de la institucionalidad necesaria para sacar a Haití de su condición de Estado no-viable.

Más allá de hacer una transición de Fuerzas Militares a Fuerza de Policía, este país enfrentó el recrudecimiento de la violencia política, reflejada en la reaparición de ejecuciones extrajudiciales por parte de los nuevos cuerpos policiales y la intensificación de la violencia derivada de las milicias opositoras. El resultado de la transición fue ciertamente negativo, dado que los avances

---

<sup>45</sup> BEAULIEAU, Laurent. Comment l'armée haïtienne fut démantelée.  
<http://pauillac.inria.fr/~maranget/volcans/06.96/comment.html>

<sup>46</sup> CAROIT, Jean-Michel. Haiti, la loi des milices. Lemonde.fr, 4 novembre 2003.  
<http://www.wehaitians.com/haiti%20la%20loi%20des%20milices.html>

democráticos no se hicieron evidentes y la seguridad del país estaba cada vez mas fuera del control del Estado, lo que hace pensar que la inexistencia de un cuerpo armado con suficiente capacidad disuasiva para el sostenimiento del orden interno y la constitución, era una política inconveniente en pos de la reconstrucción haitiana.

Ante la incapacidad disuasiva del aparato de seguridad haitiano, las fuerzas multinacionales asumieron un rol que garantizaba en un mínimo el control de la situación de orden público.<sup>47</sup> Sin embargo, la situación no avanzó mas allá de la ya conocida necesidad de una fuerza de intervención para el sostenimiento de los mínimos de seguridad en el interior del país. En ese sentido, la necesidad de una fuerza de carácter militar con capacidad disuasiva es un imperativo para la construcción de la institucionalidad haitiana. Ante la imposibilidad de un desarrollo inmediato con fuerzas nativas, dada su contaminación política y la influencia de las milicias armadas ilegales interesadas en sostener un ambiente de inestabilidad que garantice el éxito de sus acciones delictivas, las fuerzas militares multinacionales son las llamadas a garantizar el ambiente de desarrollo democrático, en un periodo de transición que supervise la formación de un cuerpo armado realmente independiente de carácter militar o policial, comprometido con el respeto de la ley y la institucionalidad. Una transición guiada y no incompleta, como aquella que fracasó en la década de los 90 y que 10 años mas tarde pone a Haití en el comienzo de su reconstrucción.

#### **Argentina: Fuerzas Armadas para la democracia**

La transición de la Argentina de la época de las dictaduras militares al periodo democrático que inició con el gobierno del Presidente Alfonsín, es el punto de inflexión para el nacimiento de unas nuevas Fuerzas Armadas en ese país. El retorno de la democracia a Argentina significó entonces el comienzo de una reflexión interna sobre un esquema de seguridad hacia el interior y hacia el exterior, que garantizara que nunca volviera a presentarse la participación de las armas en el desarrollo político del país.

Las Fuerzas Armadas y el gobierno habían estado encargados durante poco más de diez años de preservar el orden interno, entendido como la disposición de todo su aparato operativo para combatir un enemigo interno de características comunistas. Asimismo, cumpliendo sus funciones de preservación de la soberanía enfrentaron una guerra externa, la guerra de las Malvinas, con la cual buscaban recuperar el control marítimo y territorial de estas

---

<sup>47</sup> En este sentido, es importante revisar las operaciones desplegadas por la ONU y la OEA durante las crisis haitiana desde 1993, en las cuales se reconocía la necesidad del envío de equipo civiles y policiales para la construcción de una institución de seguridad que respondiera a los retos del país y el diseño de estrategias para superar el caos institucional, pero que privilegiaron en varias oportunidades el envío de tropas militares multinacionales que permitieran sostener el orden interno para iniciar los procesos de reconstrucción. Es el caso del despliegue de 15000 militares estadounidenses en 1994 para presionar la dimisión del gobierno militar golpista y la restitución de la democracia en Haití.

Islas del Atlántico sur en poder del Reino Unido. En el ámbito interno, las actividades relativas a la seguridad pública se concentraron en el control político y la represión de las organizaciones de oposición, para lo cual los organismos de seguridad disponían de todos sus recursos, consolidando así una vía expedita a una Argentina próspera y segura, siempre bajo la tutela de sus Fuerzas Armadas.

El debate sobre el nuevo rol de las Fuerzas Armadas, después del periodo de las dictaduras, y de su ingerencia en los asuntos políticos, que las llevó a un alto desprestigio entre los ciudadanos argentinos, se inició en torno a las nuevas actividades que deberían asumir para justificar la importante apropiación presupuestal que año a año les era asignada y al sostenimiento de otras, tradicionales e inobjetables, como la protección de la soberanía, la integridad del territorio y la protección de las fuentes de riqueza. Las justificaciones tradicionales para la existencia de las Fuerzas Armadas no eran pues el problema. La asignación de nuevas tareas por el contrario evolucionó hacia una discusión amplia, en la cual confluían las más diversas actividades que buscaban dar una respuesta a los problemas que la coyuntura iba presentando.

De un lado, la lucha contra el narcotráfico, que se constituía como un comportamiento delictivo de impacto significativo, desarrollado por organizaciones que si bien no alcanzaban a poner en peligro soberanía, integridad territorial y riqueza, en primera instancia, si empezaba a significar un reto importante para la seguridad pública. De otro, la participación de las Fuerzas Armadas en misiones que apoyaran el desarrollo del país o en operaciones de asistencia humanitaria en el caso de desastres naturales que afectaran la seguridad del país, significando esto una clara relación del aparato militar con el desarrollo del novedoso concepto de seguridad humana.

La solución entonces significaba adicionarle a las Fuerzas Armadas funciones que de nuevo las inmiscuirían en asuntos de seguridad pública y por otro lado, que probablemente las haría partícipes del juego político interno en la medida en que empezarían a convertirse en ejecutores de planes de desarrollo y políticas asistencialistas, prometidas por un gobierno que representaba una bandera partidista. Acercar de tal forma las Fuerzas Armadas a la vida interna del país, era despertar algunos fantasmas del periodo de las dictaduras, que la sociedad argentina, más exactamente los actores políticos perseguidos durante ese periodo, no estarían dispuestos a aceptar.

A partir de 1984 este proceso tomó rumbo propio, aunque su dinámica todavía fuera muy lenta. Durante seis años la sociedad y el sistema político argentino participaron de un periodo en el cual se buscaba reconstruir la confianza y se hacían los preparativos necesarios para reconfirmar el posicionamiento de los gobiernos civiles y democráticos, a partir de la transición de uno a otro gobierno

por la vía de la elección popular sin ningún sobresalto. Las características especiales de ese periodo de seis años y la necesidad de avanzar hacia un espacio en el que no quedara duda del posicionamiento de la democracia, produjeron una marcha lenta en el debate sobre las nuevas Fuerzas Armadas y el nuevo esquema de seguridad, externa e interna, para la Argentina.

Para 1990, Argentina había recorrido el camino crítico de la transición y los argentinos habían asistido al primer cambio exitoso de gobierno de manera democrática en 16 años. Estas nuevas condiciones dieron un espacio amplio para emprender un cambio sustancial en las instituciones de seguridad a partir de la reformulación del esquema institucional y sus misiones. El gobierno del recién posesionado Presidente Menem dictó una serie de políticas que disminuyeron el protagonismo de las Fuerzas Armadas en el sistema político y la economía Argentina, y devolvió al estamento Armado la esencia de su existencia: la defensa de Argentina como nación.

Estas medidas sin observar un orden cronológico fueron: la disminución al mínimo de la participación de las Fuerzas Armadas en el aparato productivo del país, el desmonte del conglomerado industrial para la defensa, la desvinculación de las Fuerzas Armadas del control de la seguridad y el orden público, la reformulación de las instituciones y procedimientos de inteligencia, la reducción del presupuesto militar, la eliminación del servicio militar obligatorio y la promulgación de una nueva política de defensa y seguridad.<sup>48</sup>

Dado que durante la dictadura la responsabilidad de la seguridad interna recaía sobre el mando de las Fuerzas Armadas, la gendarmería federal, los cuerpos policiales, las fuerzas de seguridad y los organismos de inteligencia civil, dependían de sus planes y directrices.<sup>49</sup> Esto significaba que ningún organismo de seguridad interna estaba preparado adecuadamente para el control del orden interno y mucho menos las nuevas amenazas develadas, tras la desaparición del enemigo interno. De hecho, tras el fin de las dictaduras, la efectividad de las acciones sobre la seguridad pública y más exactamente el desarrollo del rol policial, se vio contaminado por las prácticas inadecuadas y por una inteligencia con enfoque militar, muy diferente a la necesaria para enfrentar los retos a la seguridad ciudadana. En esa medida, el gobierno implementó una reformulación de la seguridad interna desligando todo el aparato de seguridad pública de las Fuerzas Armadas, y trasladándolo al Ministerio de Interior donde respondería a las directrices del poder político ejecutivo para la reformulación de los procedimientos operativos y de la recolección de información para adecuarlos a las necesidades de la nueva realidad.

---

<sup>48</sup> ESCUDÉ, Carlos. La muerte de la política exterior: el callejón sin salida de un estado parasitario. <http://www.atlas.org.ar/Archivos/pp21.pdf>

<sup>49</sup> UGARTE, José Manuel. Argentina, frente a un nuevo desafío: la seguridad pública. <http://www.ser2000.org.ar/articulos-revista-ser/revista-10/inseguse.htm>

De otra parte, el gobierno de Menem dio un nuevo enfoque a la agenda internacional de seguridad y defensa del país, alineando al país con la promoción y el desarrollo de medidas de Confianza y Seguridad, el fomento del concepto de seguridad cooperativa en la región suramericana, especialmente en el Cono Sur, y promoviendo la participación de las Fuerzas Armadas argentinas en las Operaciones de Mantenimiento de Paz de Naciones Unidas, esta última, probablemente como una estrategia para darle a los militares misiones reales que los alejaran de tentaciones de poder político en el país.

Adicionalmente, para una parte de la sociedad argentina era una prioridad el cumplimiento de procedimientos judiciales contra los miembros de las Fuerzas Armadas que incurrieron en violaciones de Derechos Humanos durante el periodo de la dictadura. Este punto de la agenda, de gran preocupación tanto para víctimas como para victimarios fue tratado por el gobierno con una ley de punto final, que garantizó el espacio político necesario para maniobrar en la implementación de las anteriores reformas, las cuales dieron el marco necesario para empezar a configurar las nuevas Fuerzas Armadas argentinas, modernizadas, respetuosas de la democracia y los derechos humanos, y ocupadas en nuevos roles internos y externos.

Como resultado del proceso se llegó entonces a unas Fuerzas Armadas en las que priman la defensa de la soberanía e independencia de la Nación Argentina, su integridad territorial y su capacidad de autodeterminación y la protección de la vida y la libertad de sus habitantes. Estas nuevas Fuerzas Armadas tienen una misión de apoyo a la comunidad, de asistencia humanitaria, y de búsqueda y salvamento, así como de apoyo técnico y científico en actividades Antárticas, Servicio de Hidrografía Naval, y Servicio Meteorológico Nacional, entre otros. Estas misiones, unas nuevas y otras sostenidas en el tiempo, fueron mantenidas probablemente con el ánimo de una reconstrucción de la relación entre el ciudadano argentino y sus Fuerzas Armadas.

De otra parte, la transformación dio lugar a la consideración de la participación de las Fuerzas Armadas en el combate contra las Nuevas Amenazas como la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico. Una misión que en cierta forma es restringida dado que explícitamente limita el uso de las Fuerzas Armadas a operaciones logísticas, de ingenieros y de comunicaciones, de manera subsidiaria ante la autoridad policial encargada de la situación.<sup>50</sup> Esta autorización limitada solo puede evolucionar hacia una acción integral, como resultado de la existencia de una situación que signifique una amenaza seria para la existencia del Estado y que el Sistema de Seguridad Interior no este en capacidad de solucionar.<sup>51</sup>

El gobierno abordó la reconstrucción de la relación entre la población civil y los militares, a partir de la definición de un nuevo rol de las Fuerzas Armadas que

---

<sup>50</sup> Ley 24059 de Seguridad Interior. Artículo 27.

<sup>51</sup> Ley 24059 de Seguridad Interior. Artículos 31 y 32

les permita ser reconocidas como asociadas de un proyecto de nación en el que cumplen una función de protección externa y asistencia interna. Actualmente las Fuerzas Armadas argentinas continúan avanzando en el desarrollo de su nuevo rol operacional. Sin embargo su respeto a la constitución, la ley y el sistema democrático, ha quedado ya demostrado con su posición neutral ante la reciente crisis política – económica argentina. Este avance es el resultado de su inserción apolítica en el proyecto de nación argentino y la internacionalización de sus actividades, un gran logro de su participación en misiones de estabilización internacionales.

### **Colombia: Fuerzas Militares y seguridad interna**

La participación de las Fuerzas Militares en la atención de asuntos internos que ponen en peligro la seguridad de un país, es vista en muchos casos como una ingerencia desmedida del aparato militar contra los ciudadanos de su mismo país y en otros casos como una ingerencia directa en la determinación política de una nación. Sin embargo, en el caso colombiano la participación de las Fuerzas Militares en el desarrollo del conflicto armado interno, se convirtió en una acción necesaria para la protección de los ciudadanos y la defensa de la constitución y el sistema político que se ven amenazados por la confluencia entre grupos armados ilegales y crimen transnacional. En este sentido, Las Fuerzas Militares de Colombia hacen parte del eje central de la seguridad interna y externa de Colombia, la Fuerza Pública, a la cual también pertenece la Policía Nacional.<sup>52</sup> La misión de las Fuerzas Militares en este eje es la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional.<sup>53</sup>

La historia de Colombia muestra pocas confrontaciones externas. Tal vez la más importante fue la guerra con el Perú, entre 1932 y 1933, en la cual las Fuerzas Militares recuperaron el control de la ciudad fronteriza de Leticia en el departamento de Amazonas, hecho que generó la actual demarcación limítrofe entre los dos países. Adicionalmente, las Fuerzas Militares han participado en unas pocas operaciones internacionales. La poca actividad de las Fuerzas Militares de Colombia en defensa externa y en operaciones internacionales de seguridad, ha sido el resultado de una política exterior respetuosa del derecho internacional y al poco ánimo expansionista de sus gobernantes y comandante militares.

La guerra de los Mil Días y la violencia política marcaron la primera mitad del Siglo XX, como las épocas de mayor confrontación en el país. En estos periodos las Fuerzas Militares servían como aparato represivo del partido político que ostentaba el poder, tranzándose en una confrontación basada en ejecuciones sumarias, masacres y guerra de guerrillas. Posteriormente se presentó el periodo de mayor politización de las Fuerzas Militares en Colombia. Tras una crisis partidista y la inminencia de una nueva confrontación política armada el

---

<sup>52</sup> Constitución Política de Colombia. Artículo 216.

<sup>53</sup> Constitución Política de Colombia. Artículo 217.

General Gustavo Rojas Pinilla fue nombrado Presidente de la República (1953-1957), buscando la distensión del país político y una salida política a la crisis.

Durante la presidencia de Rojas la tensión se mantuvo controlada, sin embargo hacia 1957, un ambiente de confrontación política volvía a aparecer en el ambiente, ya no como resultado de una nueva lucha entre los dos partidos tradicionales, Conservador y Liberal, sino por el deseo de Rojas de mantener en el poder desconociendo en cierta forma el control del país que los partidos habían mantenido hasta el momento. Es así como para 1957 el presidente Rojas es reemplazado por una junta militar que se encargaría de una transición de un año hasta la puesta en marcha de una nueva solución política que involucraba exclusivamente a los partidos liberal y conservador y que devolvía a los militares a sus cuarteles, lejos del control político de la nación, un proceso que se dio inercialmente y sin mayor resistencia de las Fuerzas Militares.

La solución política llamada “Frente Nacional”, contemplaba la repartición del poder entre liberales y conservadores de manera alternante cada cuatro años durante un periodo de dieciséis años, y tenía como objetivos principales conseguir la paz del país y lograr acabar con los numerosos grupos armados fuera de la ley que operaban en el territorio nacional. Tras la finalización del periodo de violencia política y durante el periodo de transición militar, algunas facciones de los grupos armados que habían combatido durante “la Violencia” se resguardaron en zonas montañosas del sur del país, donde construyeron un para-Estado con normas y leyes diferentes a las del orden nacional, apoyadas en el ideario comunista, como alternativa al reparto de poder de los partidos tradicionales, del cual no eran beneficiarios.

Ante la aparición de estas agrupaciones campesinas armadas, el gobierno nacional ordenó a las Fuerzas Militares la recuperación del control de esos territorios y a garantizar la aplicación de la constitución nacional y la ley. La misión de recuperación de esos territorios llamada “Operación Marquetalia”, se llevó a cabo el 1 de mayo de 1964, dando origen a las Fuerzas Armadas revolucionarias de Colombia -FARC- y el comienzo del conflicto armado interno que actualmente vive el país.

Durante los últimos cuarenta años el conflicto ha aumentado paulatinamente y han nacido varios grupos insurgentes, que han reclamado por la vía armada desde espacios para su participación política hasta el cambio del sistema de económico y de gobierno del país. Sin embargo, el deterioro crítico de la confrontación en Colombia inicia aproximadamente veinte años atrás con la inserción del narcotráfico en el conflicto y la aparición de poderosas bandas mafiosas que en algunas regiones se alinearon con las guerrillas y les financiaron la compra de armas y de pertrechos, así como el reclutamiento de nuevo personal para el cuidado de sus plantaciones de coca y de los laboratorios de procesamiento; en otras regiones crearon sus propias organizaciones armadas que además de cumplir con la misión de proteger la

producción de narcóticos se encargaba de repeler a algunos grupos guerrilleros que pretendían usufructuar sus riquezas. No obstante, el conflicto interno no solo fue dinamizado por la inserción de los narcotraficantes. Ante la falta de presencia del Estado y el aumento de la inseguridad en las zonas rurales, algunos gremios productivos y organizaciones de campesinos se armaron y organizaron grupos de autodefensas que buscaban retornar la seguridad a sus fincas y veredas.

Ante este escenario, el Estado enfrentó la necesidad de fortalecer su acción armada en el interior del país y formular seriamente una respuesta a estos enemigos de la legítima institucionalidad constitucional. Pero la amenaza no solo era de origen rural. Las organizaciones nacidas en medio de la desprotección rural y la inacción estatal, replicaron sus estructuras en el espacio urbano y dieron origen a un nuevo frente de combate, en el cual el terrorismo, el secuestro y la extorsión, se convirtieron en las estrategias más utilizadas y con mejores resultados. La existencia de dos frentes de batalla en el interior del país, en el que el Estado enfrenta diversos actores con orígenes y objetivos diferentes, generó un involucramiento completo de Fuerzas Militares y Policía Nacional.

El desarrollo reciente del conflicto armado, llevó al Estado colombiano a identificar los mayores peligros para la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional, en el interior del país, justificando así la movilización de la Fuerza Pública en defensa de los ciudadanos colombianos y su sistema político, adoptado legítimamente. El inicio de la confrontación de mayor escala contra grupos armados ilegales, terrorismo, narcotráfico y crimen transnacional en el interior del país, significó en la mayoría de los casos un ejemplo de descoordinación, duplicidad de esfuerzos y luchas internas por un mayor protagonismo en los resultados positivos que permitían mantener el orden interno y resguardar la seguridad de los ciudadanos.

En la segunda mitad de la década de los 80, el Gobierno vio aumentar el poderío de las organizaciones narcotraficantes en tal medida que se convirtió en el enemigo de mayor tamaño en el interior del país. Ante la gravedad de la amenaza y el terror sobre la sociedad, el Estado formula la especialización de unidades de la Fuerza Pública, para lograr una lucha más efectiva contra los narcotraficantes. Esta medida que llevó a la creación de fuerzas especializadas llamadas Bloques de Búsqueda en las Fuerzas Militares y en la Policía, consiguieron acorralar los grandes carteles de la Droga y por fuerza de sus acciones de inteligencia, iniciar una guerra entre bandas que terminó fragmentando las organizaciones mayores y desprotegiendo a los cabecillas.

Sin embargo, esta exitosa estrategia no consiguió el desmonte del negocio del narcotráfico en su totalidad. A partir de la desarticulación de los grandes carteles de la droga, se inició un mayor involucramiento de los grupos armados ilegales,

de izquierda y de derecha, en el narcotráfico, una actividad delictiva que les proporcionaba los recursos financieros necesarios para alcanzar sus objetivos. El aumento de la producción de narcóticos y los efectos derivados de esto sobre el conflicto interno, llevó al gobierno Colombiano a finales de la década de los 90 a plantear una nueva estrategia que disminuyera al mínimo posible la producción tráfico de narcóticos desde Colombia, causando un efecto directo sobre las fuentes de financiación de los grupos armados ilegales que controlaban vastas zonas del territorio colombiano, donde imponían su ley y su autoridad. Esta estrategia presentada por el Presidente Pastrana en 1999, se llamó “Plan Colombia” y contaba con diez estrategias dirigidas a sostener una lucha frontal contra el narcotráfico, recuperar el control estatal de las zonas de producción de narcóticos y plantear una solución política al conflicto armado.

El “Plan Colombia” obtuvo financiación local de parte de un entramado interinstitucional dispuesto para su desarrollo y financiación internacional a partir de la cooperación para la lucha contra el narcotráfico de los EE.UU. y para el proceso de paz por parte de la Unión Europea y su mesa de donantes. En cuanto a lo recibido por la Fuerza Pública para el cumplimiento de su misión en el plan, la cooperación de los Estados Unidos y la destinación adicional de recursos por parte del gobierno colombiano, permitieron llevar a cabo el proceso de modernización y el equipamiento más importante que haya tenido durante el siglo XX.

No obstante la implementación del “Plan Colombia” se realizó con celeridad a partir de su presentación y la Fuerza Pública contaba con las capacidades técnicas y operacionales para enfrentar al amenaza combinada que ofrecían ilegales y narcotráfico, las guerrilla de las FARC había recolectado tal nivel de recursos que su actividad armada empezó a sentirse en gran parte del país, aprovechando las ventajas que les significaba tener una zona desmilitarizada de 44.000 km<sup>2</sup> en el sur de Colombia para desarrollar conversaciones de paz con el gobierno del presidente Pastrana. Para algunos analistas, la apertura de una zona desmilitarizada significaba otorgarle una ventaja estratégica a las FARC con lo cual irían aumentando la producción de narcóticos y por ende su poderío hasta poner en peligro la estabilidad del Estado legítimo. Sin embargo, durante este periodo las Fuerzas Militares y la Policía avanzaron sustancialmente en su modernización, entrenamiento y equipamiento, con base en la estructura de fuerzas especializadas, para enfrentar un eventual escalamiento del conflicto.

Los abusos de las FARC y el aumento relativo de sus capacidades de combate llevaron al proceso de paz a un final abrupto, en el cual quedaba planteada una confrontación a gran escala, pero que tras el avance de las Fuerzas Militares en capacidades operacionales y en tácticas de combate, entre ellas el aumento de su capacidad de combate nocturno, las FARC iniciaron un repliegue estratégico que disminuyó su presencia en combates de gran escala y privilegió la realización de actos terroristas como estrategia de lucha. Por su parte, los grupos paramilitares aumentaron los asesinatos selectivos, las masacres y la

lucha por el control de las zonas de cultivos ilícitos, donde buscaban importantes fuentes de financiación que les permitiera alcanzar la capacidad necesaria de combate para enfrentar a las guerrillas.

El final de Gobierno Pastrana estuvo marcado por un aumento de la actividad terrorista por parte de los guerrilleros y de acciones armadas contra la población civil por parte de todas las facciones ilegales. Asimismo, coincidió cronológicamente con los atentados del 11 de septiembre en Estados Unidos y el inicio de la “guerra mundial” contra el terrorismo, lo que significó un aumento de la cooperación de los EE.UU. con Colombia para apoyar la lucha contra los grupos que amenazaban a la población colombiana con acciones terroristas. Esto significó un giro radical en la relación de cooperación y un involucramiento mas profundo de las Fuerzas Militares estadounidenses en el asesoramiento y apoyo logístico a los militares Colombianos.

El apoyo estadounidense a la lucha contra el terrorismo en Colombia, el sostenimiento del apoyo al Plan Colombia y el deterioro de la situación de seguridad en el país, dio origen al surgimiento de una propuesta de gobierno, en cabeza del actual presidente Álvaro Uribe, que planteaba una guerra frontal contra los ilegales y el narcotráfico para recuperar por completo la seguridad del país y superar la descomposición resultante del narcotráfico y la delincuencia asociada. El candidato Uribe fue elegido como presidente con dicha plataforma política y presentó ante el país su plan de Gobierno, “Política de Seguridad Democrática”, con la cual la Fuerza Pública una vez mas tomaba la iniciativa de la recomposición del orden interno y recibía la mayor responsabilidad en la búsqueda de la paz nacional. Desde el inicio de la implementación de la Política de Seguridad Democrática, las Fuerzas Militares de Colombia están encargada de la mayor ofensiva de los últimos 40 años contra los grupos ilegales y la Policía Nacional de la desarticulación de la nuevas bandas de narcotraficantes, sin abandonar el esquema que durante los últimos 20 años pretende cubrir los frentes de combate rural y urbano, con base en fuerzas especializadas.

## **Balance de la situación de las Fuerzas Armadas de América Latina y el Caribe**

En el análisis del papel de las Fuerzas Armadas en América Latina y el Caribe, no se puede pasar por alto el preponderante rol – político – que han jugado los militares en los diversos países. Además de considerar las amenazas que se deben enfrentar y los marcos doctrinarios mediante los cuales se piensan asumir, es relevante observar cuál es el papel que de hecho las Fuerzas Armadas han tenido en el continente. El propósito de este último capítulo es observar, a la luz de lo desarrollado en los anteriores apartados, el papel de los militares, la redefinición de sus roles en un marco democrático y la posibilidad

que se integren a determinadas tareas bajo marcos definidos por los civiles bajo la nueva agenda.

### **Fuerzas Armadas, política y democracia en América Latina y el Caribe**

Los Estados de América Latina y el Caribe desde sus inicios han sido marcados por la participación de los militares en la política y específicamente en el manejo del poder. Jaime García<sup>54</sup> incluye este aspecto en las tres características distintivas que diferencian a la historia de las Fuerzas Armadas de Latinoamérica de otras evoluciones militares en el mundo. En el marco de la Guerra Fría y bajo el paraguas de la lucha contra el comunismo – Doctrina de Seguridad Nacional – surgieron regímenes cívico militares en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, El Salvador, Honduras, Guatemala, Paraguay y Perú; incluso las democracias uruguaya y colombiana, que por años se caracterizaron por la civilidad de sus instituciones, lograron escapar del ciclo de gobiernos militares. De esta manera, históricamente, su peso político se fue configurando en una especie de auto – asignación de roles y objetivos de “fuerza estabilizadora”, “árbitro social”, “institución protectora de la Constitución” y “vigilante del desarrollo nacional”, entre otras, las cuales aun hoy en día se ven reflejadas en las leyes de algunos países. Como lo muestran Dirk Kruijt y Kees Koonings, en la consecución de estos objetivos, han intervenido en asuntos políticos con total inmunidad e impunidad. Ejerciendo esta capacidad interventora, los militares ejecutaron “misiones estabilizadores” en la arena política y fueron diseñadores y ejecutores de “proyectos militares” o de “revoluciones desde arriba” en sus respectivos países. Esto ha hecho que a menudo los generales hayan sido más bien políticos con uniformes que líderes de soldados.<sup>55</sup>

El protagonismo político en América Latina y el Caribe sigue vigente aún en lo que Diamond denomina el “tercer ciclo de democratización”.<sup>56</sup> En la década de los ochenta y noventa, el descontento de los militares con respecto a algunos gobiernos civiles provocó cuartelazos e intentos de golpes de Estado en Argentina y Venezuela. En Brasil y Chile, los militares manifestaron públicamente su desacuerdo con las reformas constitucionales, la política laboral y los derechos humanos. Las Fuerzas Armadas peruanas apoyaron el autogolpe del presidente Fujimori en 1992, mientras que en Guatemala el ejército estuvo directamente comprometido en el frustrado intento de autogolpe del presidente Serrano en 1993. En otros países, viejos dictadores militares o líderes de conatos de golpes de Estado han llegado a través de las elecciones populares al poder: Banzer fue elegido presidente en Bolivia al igual que Chávez en Venezuela y Ríos Montt fue elegido presidente del Congreso Guatemalteco en 2000. Todo esto sin contar la reaparición de los pronunciamientos militares en la escena latinoamericana. A pesar de estas cuestiones parece existir un consenso

---

<sup>54</sup> GARCÍA, Jaime. “El Militar Postmoderno en América Latina” en *Security and Defense Studies Review*, Vol. 2, Summer 2002, Pág. 74.

<sup>55</sup> KRUIJT, Dirk & KOONINGS, Kees. “Fuerzas Armadas y política en América Latina: perspectivas futuras” en *Iberoamericana*, II, 8 (2002), Pág. 8.

<sup>56</sup> DIAMOND, LARRY. *Developing Democracy: Toward Consolidation*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1999.

generalizado entre los analistas de que América Latina está en vías de la consolidación democrática.

Sin embargo, el proceso de consolidación de la democracia no ha tenido el mismo impacto en todos los países. En algunos países los militares efectivamente regresaron a los cuarteles y dejaron de intervenir en la escena política nacional, ahora enteramente en manos de civiles. En otros países en cambio las instituciones armadas han seguido manteniendo posiciones claves en el sistema de toma de decisiones nacionales. Kruijt y Koonings distinguen tres “tipos ideales” de militarismo político:<sup>57</sup>

**Retorno a los cuarteles:** Se refiere a una situación de institucionalización consolidada y exitosa de los gobiernos civiles. En estos casos, la sucesión de los gobiernos se regula por medio de elecciones libres y hay un creciente y masivo apoyo público al sistema democrático. El caso clásico es del Costa Rica en donde hace 57 años se abolió el ejército como un esfuerzo de evitar toda futura influencia política por parte de las instituciones armadas. Argentina, Brasil, Uruguay y posiblemente, Bolivia y el Salvador son ejemplos de este tipo ideal.<sup>58</sup>

**Democracia blindada:** Se refiere a la preservación de las ambiciones intervencionistas de los militares. Estas ambiciones pueden ser mantenidas en un contexto en donde los gobiernos democráticos se caracterizan por su debilidad o en donde se dan conflictos políticos abiertos y permanentes entre políticos y civiles. Bajo tales condiciones se llega a una situación en donde los militares cumplen (o son llamados a cumplir) el rol de guardián o árbitro con respecto a las instituciones democráticas formalmente restauradas.<sup>59</sup> Aceptando la legalidad de un gobierno civil y del funcionamiento de las instituciones democráticas, los militares ejecutan la tarea de velar para que la democracia no se convierta en un peligro para la nación. El ejemplo más claro es el de Guatemala en los años ochenta y noventa. Chile también ha sido considerado como una democracia tutelada a pesar de la estabilidad de su proceso de transición.

**Los hombres fuertes cívico – militares:** Es la versión modernizada de una alianza cívico – militar de un régimen político autoritario y plebiscitario, cuyo brazo fuerte son las instituciones armadas. Un ejemplo de esto es la integración explícita de las Fuerzas Armadas dentro del nuevo modelo del gobierno en Venezuela, la llamada República Bolivariana bajo la presidencia del ex oficial Chávez. El caso más ejemplar, sin embargo, fue la “dictadura civil” en Perú durante la década del gobierno Fujimori.

De manera general se puede decir que el modelo que prima en América Latina y el Caribe es el de “democracia blindada”, bajo el cual los militares siguen conservando el marco del *guardián nacional*, incluyendo intervenciones legitimadas constitucionalmente, el rol de moderadores y de vigilantes del orden, así como de la estabilidad nacional, la acción cívica y la función dual del militar

---

<sup>57</sup> KRUIJT, Dirk & KOONINGS, Kees. Págs. 15 – 17.

<sup>58</sup> En Argentina y Brasil las ambiciones políticas de los militares han disminuido notoriamente, sin embargo, el problema de las violaciones de los derechos humanos nunca recibió un tratamiento adecuado.

<sup>59</sup> HALE, William. *Turkish Politics and the Military*. London: Routledge, 1994.

con tareas castrenses pero también responsables del desarrollo nacional.<sup>60</sup> En donde sí se observan cambios en es el terreno de la percepción del enemigo (o de las amenazas cómo se vio en el primer capítulo). Como se observó en el primer capítulo el contrincante típico de la Guerra Fría era el “enemigo subversivo marxista”. Posteriormente el enemigo de la posguerra Fría comenzó a ser definido en términos aún más difusos pero siempre como una amenaza al orden y los valores nacionales: el narcoterrorista – por ejemplo en Colombia -, el guerrillero maoísta – por ejemplo en Perú -, los movimientos de los pobres y los excluidos – por ejemplo el movimiento de los Sem Terra en Brasil -, los indígenas cocaleros – en Bolivia -, los desocupados – en Argentina.-, entre otros.<sup>61</sup> De esta manera a pesar de que el modelo ideal es el de “retorno a los cuarteles”, los militares aún tienen un rol muy activo, con ausencia de límites definidos por los civiles y con una capacidad de intervenir en asuntos que van más allá de la defensa de la soberanía.

En este contexto las Fuerzas Armadas en América Latina y el Caribe se ven enfrentadas a un conjunto de realidades distintas, como se expuso en el anterior capítulo – el tránsito de la dictadura a la democracia como sucedió en los países del cono sur, el cambio de un modelo de guerra a un modelo de paz como sucedió en algunos países centroamericanos – que propician reacciones diferentes.<sup>62</sup> Si bien en la década de los noventa se da una democratización de los gobiernos militares y el repliegue político de las Fuerzas Armadas, el grado, la intensidad y la significación del rol político de los militares en la región se encuentra aún determinado por la estabilidad de los gobiernos y la definición del orden deseado. En este sentido, Rosendo Fraga<sup>63</sup> señala cuatro variables principales que rigen esta dinámica: a) Las tensiones económico – sociales. A mayor conflictividad en este campo, mayor será el rol político de las Fuerzas Armadas; como se sugiere en el apartado que hace referencia a la amenazas. Utilizarlas para reprimir saqueos de supermercados y disturbios sociales – como sucediera en Venezuela-, siempre tendrá consecuencias en las relaciones del poder militar con las autoridades civiles; b) El bloqueo institucional. Esta variable se da cuando los tres poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), entran en conflicto, paralizando la acción del gobierno; c) La corrupción en la dirigencia. Determina el debilitamiento y el desgaste de las instituciones democráticas en la opinión pública y sirve de pretexto para las críticas del autoritarismo contra la eficacia del sistema democrático; d) La guerrilla y el narcotráfico. Cuanto más se vea amenazado un Estado por ambos factores, mayor será el rol político que tendrán los militares, como sucede en Perú y en Colombia. La participación militar en la represión de ambos fenómenos siempre arrastrará consecuencias políticas.

---

<sup>60</sup> FITH, Samuel. *The Armed Forces and Democracy in Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1998.

<sup>61</sup> MARCELLA, Gabriel. *Warriors in Peacetime: The Military and Democracy in Latin America*. Ilford (Essex): Frank Cass, 1994, Págs. 1-33.

<sup>62</sup> En este conjunto de realidades, Colombia es el único escenario donde hay un conflicto armado interno.

<sup>63</sup> Fraga, Rosendo. 1993. *La Cuestión Militar en los Noventa*. Buenos Aires: Ed. del Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría. Pág. 114.

## Latinoamérica: de Estados Emergentes a Estados en emergencia

Hay que decir que el proceso de democratización no ha traído mejores condiciones sociales ni de seguridad para los países, ya que los cambios en la economía no fueron favorables. Como lo muestra Luis Tibiletti la región latinoamericana "... ha pasado de ser (conformada por) los estados emergentes estrellas- que parecían florecer en los 90 con la combinación de democracia y libremercado – a estados en emergencia en los 2000 signados por graves crisis políticas, económicas y sociales".<sup>64</sup> En este marco es frecuente la tendencia de las autoridades políticas de utilizar a las Fuerzas Armadas en tareas alejadas de sus misiones específicas con la finalidad de recuperar las capacidades estatales debilitadas y poder hacer mejor frente a las emergencias<sup>65</sup>, así como resistir a aquellos factores que ponen en juego determinados gobiernos.

Como se pudo observar en el segundo capítulo la tareas son amplias y diversas. Muchas de ellas deberían ser atendidas en principio por organismos civiles, sin embargo hay que considerar que ante un contexto de escasez, los Estados deben utilizar los recursos disponibles. Cada país tiene unos problemas específicos que atender sobre los cuales las Fuerzas Armadas podrían asumir distintas misiones. Esto fue ejemplificado en el capítulo anterior por medio del análisis de los tres casos. Seguramente en esta discusión, aparecerá la consideración sobre la desarticulación de las Fuerzas Armadas, tomando como argumento la baja probabilidad de conflictos armados entre Estados. Sin embargo pocos países estarán dispuestos a hacerlo, a menos que su desmonte sea dado de manera general – casi mundial -, cuestión que es bastante improbable.

Hay que ser claros, las Fuerzas Armadas existen y van a seguir existiendo. Para algunos será un mal necesario, para otros un bien utilizable a favor de las distintas tareas estatales. En un nivel ideal cada uno de los países debería asumir el modelo *retorno a los cuarteles*, en la medida que sus realidades se lo permitan y el nivel alto de las amenazas desaparezca. Es necesario que los militares cada vez más asuman su rol de líderes de soldados y no de protagonistas políticos. Esto pasa necesariamente por el fortalecimiento de los aparatos policiales, los cuales son los que deben responder a cuestiones como el narcotráfico, el terrorismo, la criminalidad e incluso el desbordamiento de las luchas sociales. Aunque este trabajo sólo hace relación a las Fuerzas Armadas, no hay que perder de vista que un tema principal para los países latinoamericanos debe ser la Policía. De manera general se puede decir que este cuerpo necesita un fortalecimiento y una serie de reformas urgentes de tal manera que se configure como una institución capaz, transparente, respetuosa de los derechos humanos, así como competente para brindar la seguridad necesaria para los ciudadanos. Mientras que esto no suceda, seguirá en la mesa

---

<sup>64</sup> TIBILETTI, Luis. El papel de las FFAA en situaciones de emergencia política, económica y social. 27/03/2003. [www.resdal.org/Archivo/d00001a0.htm](http://www.resdal.org/Archivo/d00001a0.htm).

<sup>65</sup> Por emergencia se entiende la aparición de una situación anómala, no prevista o no susceptible de ser solucionada por los mecanismos habituales de un Estado.

la discusión acerca de la utilización de las Fuerzas Armadas para la conservación del orden público.

### **Nuevos desafíos para la construcción de una democracia**

Nótese que se ha señalado que lo ideal es que las Fuerzas Armadas solamente estuvieran destinadas a su función primaria: la defensa de la soberanía nacional. Sin embargo ante la ausencia de conflictos armados entre países y la necesidad de los Estados de hacer mucho con pocos recursos, el aprovechamiento de la infraestructura de las Fuerzas Armadas para el abordaje de algunas tareas secundarias específicas bajo la dirección civil, ha surgido como alternativa. A pesar de esto no hay que dejar de señalar que la participación de las Fuerzas Armadas en tareas secundarias plantean una serie de desafíos para el entorno democrático.

Como lo señala Kruijt, en un artículo denominado “Seguridad, Democracia y Militarismo en Latinoamérica”<sup>66</sup>, la intromisión de las Fuerzas Armadas en otras tareas podría traer consigo distintos problemas. La intromisión militar en tareas policiales llevaría a una renovada estigmatización de las Fuerzas Armadas como instrumento represivo; envolver a los militares en tareas relacionadas con la lucha contra el narcotráfico llevaría consigo el riesgo de corrupción institucional; poner énfasis exagerado en la acción militar para actividades de desarrollo local o la protección del medio ambiente de ninguna manera contribuye al gasto público en armamento y equipo, o en entrenamiento especializado. Las únicas misiones tanto prestigiosas y aceptables para profesionales militares parecen ubicadas en el ambiente de operaciones de paz y de monitoreo de conflictos resueltos. El traspaso multilateral, en el servicio de Naciones Unidas, en el exterior podría reducir además la dependencia casi total de la influencia norteamericana de las fuerzas armadas latinoamericanas. Pero entonces de nuevo el cuestionamiento acerca de si las tareas entorno a la paz en otros países ¿justificaría los esfuerzos financieros nacionales en entrenamiento y equipo?

Lo que es determinante en este sentido, es que para la construcción de la democracia en cada uno de los países, más allá del problema de tener o no Fuerzas Armadas, el punto central es crear un entorno en el que los espacios civiles predominen en la defensa y garantía de los derechos de los ciudadanos. En la medida en que la democracia tome fuerza, la amenaza del uso de la fuerza por parte de los militares va a ser cada vez menor. Pero para esto hay que tener una sociedad robusta, acompañada de un buen gobierno, un parlamento respetado y un sector público competente. Además se requiere de una policía rural y urbana bien organizada, bien paga, capacitada para dar respuesta a las distintas amenazas bajo la tutela del gobierno civil. Como lo muestra Kruijt: “La presencia fuerte y marcada de autoridades civiles, apoyadas por presupuestos razonables, en regiones deprimidas y subdesarrolladas es crucial. Y sobre todo

<sup>66</sup> KRUIJT, Dirk. “Seguridad, Democracia y Militarismo en Latinoamérica”. [http://www.rnw.nl/informarn/html/cpa020701\\_kruijt.html](http://www.rnw.nl/informarn/html/cpa020701_kruijt.html)

es vital diseñar una campaña deliberada de largo plazo contra la pobreza masiva... Cuando se hallan cumplido las condiciones mínimas para un bienestar social, la estabilidad de las instituciones democráticas y los demás pilares de la sociedad civil será tal, que la hegemonía militar en la política nacional sea asunto del pasado”. Mientras que la democracia no se consolide en la región, más allá de los conceptos alrededor de la seguridad y las misiones establecidas, las Fuerzas Armadas permanecerán en medio de papeles difusos, siempre bajo el presupuesto de ser los guardianes del poder civil. Este es pues el verdadero reto.