

Rafa Martínez (coord.): *El papel de las Fuerzas Armadas en la América Latina del siglo XXI*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid. 2022. 500 pp.

Yadira Gálvez Salvador¹

El escenario internacional del siglo XXI plantea múltiples desafíos para la seguridad y la defensa de los Estados alrededor del mundo, entre los que podemos mencionar: la diversidad de amenazas, la gran variedad de conflictos y sus nuevas dimensiones, los desarrollos tecnológicos y el ciberespacio como una nueva área de confrontación y dominio estratégico, la expansión de las redes criminales transnacionales y las organizaciones terroristas, la agenda de seguridad sanitaria, que ha tomado particular relevancia a propósito de la pandemia de COVID-19, así como los impactos que la degradación medioambiental y el cambio climático están teniendo en la seguridad de los Estados y las personas.

Los Estados han tenido que adaptar sus políticas de seguridad y defensa frente al abanico de amenazas, tanto frente a las nuevas dinámicas de los conflictos -incluyendo los de carácter híbrido- como frente a aquellas cuyo carácter transnacional y no convencional requiere de respuestas inter-agenciales, integrales y multidimensionales. Además, por sus características y afectaciones a los diversos niveles de la seguridad (humana, pública, nacional) las amenazas se tornan intermésticas.

Las dinámicas de los conflictos han cambiado y las Fuerzas Armadas alrededor del mundo han tenido que redefinir sus doctrinas y estrategias. Además de su misión principal, que es la defensa exterior, desarrollan otras misiones como la participación en operaciones internacionales de mantenimiento de la paz, ejercicios multinacionales conjuntos y combinados (como por ejemplo PANAMAX) y aquellas no convencionales en apoyo a las autoridades civiles. Así, por ejemplo, muchos países alrededor del mundo se apoyaron en sus Fuerzas Armadas para desplegar una serie de acciones frente a la emergencia sanitaria de COVID-19 que fueron desde el apoyo en orden público y vigilancia de fronteras, en el marco del confinamiento, hasta una diversidad de acciones relacionadas con los servicios de salud.²

Buena parte de los gobiernos de los países latinoamericanos han decidido utilizar sus Fuerzas Armadas para atender un amplio espectro de temas: actividades contra la delincuencia organizada, vigilancia fronteriza, despliegue ante desastres naturales o

1 Dra. en Relaciones Internacionales por la UNAM. Profesora Investigadora de Tiempo Completo en el Centro de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Su principal línea de investigación se encuentra en el campo de la seguridad nacional e internacional.

2 Como construcción de hospitales y prestación de atención médica, pruebas y vacunación, apoyo logístico para transporte de insumos médicos, producción de equipos de protección y gel antibacterial, entre otras.

emergencias sanitarias, como sucedió frente a la pandemia de COVID-19, y participación en seguridad pública. Esta situación ha generado múltiples debates respecto a sus implicaciones, tanto para la institucionalidad democrática y las relaciones civiles-militares, como para las propias instituciones armadas.

Coordinado por Rafa Martínez e integrado por 16 capítulos escritos por destacados especialistas en la materia, el libro *El papel de las Fuerzas Armadas en la América Latina del siglo XXI* (Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2022) contribuye al análisis y comprensión de las diversas dimensiones sobre los roles y misiones de las instituciones armadas en la región, así como al estudio sobre las implicaciones que la participación militar en tareas no convencionales y de carácter interno tiene en las relaciones civiles-militares y en la gobernabilidad democrática.

Se trata de un texto que se suma a la literatura especializada en la materia y que provee una visión amplia, tanto de las tendencias regionales como de las especificidades de los países que son objeto de estudio. En la primera parte, se presentan seis trabajos que aportan referentes conceptuales y empíricos para el estudio del tema que nos ocupa desde la perspectiva regional y transversal. Los capítulos de Rut Diamint y Rafa Martínez proporcionan el marco general de la obra en comentario.

En el primer capítulo Rut Diamint nos sitúa en el debate sobre la participación de los militares en una multiplicidad de tareas no convencionales, producto de la decisión de los gobiernos de emplearlas para diversos fines. A partir del concepto de “militarización de la política”³ advierte que esta situación genera una dependencia en la que, el poder político (civil) se apoya en las Fuerzas Armadas para llevar adelante tareas internas (seguridad, apoyo al desarrollo) significándose frente a la sociedad; al tiempo que esto resignifica y empodera a los militares. Asimismo, reflexiona sobre las relaciones civiles-militares y señala los riesgos que identifica para la institucionalidad democrática. También, analiza las tendencias de la militarización de la política en gobiernos de izquierda (analizando los casos de Venezuela, Nicaragua, Bolivia y México) y de derecha (Colombia, Brasil y El Salvador).

El texto de la profesora Diamint se suma a la literatura especializada en esta materia que advierte sobre los riesgos que conlleva esta situación para las democracias. Su análisis aporta elementos para comprender problemáticas relacionadas con el control civil de las Fuerzas Armadas y da cuenta de los peligros que para la democracia entrañan estas dinámicas en las que el poder civil abre la puerta a la participación militar para potenciar su proyecto político. Una paradoja si consideramos las largas luchas por la democracia en la región.

3 En su capítulo, Diamint (2022, p.39) define la militarización de la política como “una presencia -parcial o general- de los militares en las decisiones de las autoridades civiles electas. Las Fuerzas Armadas operan en dominios reservados al quehacer político, tanto sea por invitación de las autoridades o por ausencia de supervisión civil. Una peculiaridad, que genera esta situación, es la mutua dependencia de autoridades y militares que simbióticamente se necesitan para mantener un proyecto político”.

En el capítulo dos, Rafa Martínez realiza un recuento del marco legal que establece la competencia y las funciones de las Fuerzas Armadas españolas, así como un recorrido sobre la transición democrática y la cuestión militar. Coincidimos con el autor, cuando señala que la transición española es un referente a nivel internacional del que se pueden identificar una serie de lecciones. Sin embargo, las circunstancias de América Latina en el siglo XXI plantean escenarios distintos a los de las transiciones a la democracia de finales del siglo XX.

Con una redacción amena y utilizando referentes que permiten llegar a públicos no especializados, el profesor Martínez presenta los debates actuales sobre el presente y futuro de las instituciones armadas alrededor del mundo.⁴ Asimismo, contrasta los argumentos a favor y en contra de la utilización de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad interior y seguridad pública. Sus reflexiones se centran en los efectos que el uso de las Fuerzas Armadas tiene en contextos en los que su participación pasa de cubrir necesidades coyunturales a la permanencia. Es decir, de la excepcionalidad a la permanencia.

La cuestión policial no es asunto menor. De hecho, debería de situarse dentro de las prioridades de las agendas de seguridad de los países, si realmente se quiere avanzar hacia la construcción de instituciones de esta naturaleza (civiles), que tengan capacidad de atender uno de los ámbitos que más preocupa a la ciudadanía latinoamericana que es la seguridad. De ahí la relevancia del capítulo de Lucía Dammert que se refiere a la construcción de policías democráticas en la región que operen bajo parámetros de eficiencia, adecuado uso de la fuerza, transparencia y rendición de cuentas.

Así, mientras que Diammit señala las limitaciones de la transición a la democracia para lograr un efectivo control civil de los militares, Dammert hace lo propio respecto a las policías, señalando que, en la región, está pendiente la reforma a estas instituciones. Del mismo modo, identifica una serie de factores -entre los que se encuentran el populismo punitivo, el auge de los servicios de seguridad privada y la militarización de la seguridad pública- que convergen e inciden en la transformación de las instituciones policiales.

Por su parte, Carolina Sampó y Juan Ignacio Percoco, analizan tanto los factores facilitadores para la implantación y desarrollo del crimen organizado, como los daños que ocasiona y las respuestas de los Estados frente a esta amenaza. Así, presentan tres casos de estudio: México, El Salvador que, con sus particularidades, comparten la tendencia hacia la profundización de la participación militar en seguridad pública; y el de Uruguay, con la participación de los militares en ciertas tareas de apoyo a las fuerzas policiales en seguridad interior, como la vigilancia perimetral de algunas instalaciones carcelarias.

En otro orden de ideas, en la década de 1990 países como Uruguay, Chile, Argentina,

⁴ Martínez (2022, p. 86) propone la modernización de la administración militar a partir de: “la lógica de las tres: *redefinir* sus funciones, *redimensionar* su volumen y, para ello, *reconvertir* una parte de sus efectivos”.

Brasil y Perú impulsaron de manera decidida su participación en las Operaciones de Paz de la Organización de las Naciones Unidas. Como lo señala Nicole Jenne, esas Operaciones “se convirtieron en instrumentos para reequilibrar las relaciones civiles-militares” (p. 187), además de contribuir al impulso de la agenda de posicionamiento exterior de los países.

Jenne analiza los aprendizajes de las fuerzas armadas latinoamericanas derivados de su participación en Misiones de Paz y da cuenta de la relevancia de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH). La autora hace un balance sobre: 1) los aprendizajes de valores democráticos y de derechos humanos; 2) la competencia intercultural y 3) los de carácter operacional. Sus hallazgos, que resultan de lo más interesantes para las tres áreas, dan cuenta de que -de ocurrir- los aprendizajes no se reflejan de manera lineal, sino que se relacionan con factores estructurales, prácticas establecidas y circunstancias particulares.

Para cerrar esta primera parte, a partir del trabajo que ha desarrollado en la Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL), Samantha Kussow nos muestra una radiografía de las misiones de las Fuerzas Armadas latinoamericanas, basada en tres referentes: las constituciones, el marco normativo y reglamentario⁵ y lo que pasa en la práctica. La sistematización de la información y la forma en que se presenta, hace de este capítulo una guía que proporciona elementos para identificar la participación militar en diversas áreas como el orden interno, la seguridad pública, la protección de recursos naturales y frente a desastres naturales.

La segunda parte del libro presenta el estudio de diez países: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México y Venezuela. Los textos proporcionan una perspectiva integral, en la que se incluyen referentes como los marcos normativos, los diseños institucionales, el contexto político, la identificación de amenazas, las relaciones civiles-militares y los cambios y perspectivas de las instituciones militares en el siglo XXI. Cada uno de estos capítulos aborda puntualmente las problemáticas de los países en cuestión y permiten al lector recuperar algunos elementos de comparación y de contraste.

La experiencia argentina es estudiada por José Manuel Ugarte quien señala que el rol de las Fuerzas Armadas continúa sin cambios sustantivos desde la transición a la democracia, en la medida en que la defensa exterior es la misión principal y la participación en Misiones de Paz la misión subsidiaria más relevante. La participación en seguridad interior se mantiene como un asunto excepcional, como lo son las acciones de vigilancia fronteriza frente a las redes criminales transnacionales.⁶ En 2018, durante el gobierno de Macri, se dictó el Decreto no683/2018⁷ reglamentario de la Ley de Defensa Nacional que amplió el ámbito de la defensa “a las agresiones externas de cualquier tipo”, mismo que fue

5 Leyes secundarias y documentos de política o planes como los Libros Blancos.

6 De lo que dan cuenta el Operativo Escudo Norte (2011) y el Operativo Fronteras.

7 Modificando el Decreto 727/2006 reglamentario de la Ley no 23.554 de Defensa Nacional.

revertido por el gobierno del presidente Fernández.

Pamela Figueroa nos sitúa en el largo camino que Chile ha tenido que recorrer en su proceso de consolidación democrática para terminar con el rol de tutela de las Fuerzas Armadas y limitar su autonomía. Figueroa también aborda la respuesta militarizada ante el estallido social y frente a la pandemia, además de que hace referencia al deterioro de la confianza ciudadana en las instituciones militares, situando este último tema en el contexto más amplio del declive de la confianza hacia las instituciones más importantes del país.

La situación en Brasil es estudiada por Priscila Carlos Brandão y Suzleley Kalil, quienes analizan la relación civil-militar a través de la autonomía programática de las Fuerzas Armadas estudiando el proceso de Justicia Transicional y la trayectoria de los documentos de política de defensa nacional. Las autoras también abordan el resurgimiento de lo que Kalil refiere como el Partido Militar.

En otras latitudes, Colombia afronta diversos retos entre los que se encuentra avanzar en el proceso de implementación de su proceso de paz y enfrentar la amenaza de organizaciones transnacionales de narcotráfico y de las bandas criminales. En su capítulo, Samuel Rivera-Páez nos presenta el contexto nacional de seguridad y la defensa, partiendo del conflicto armado interno, el carácter híbrido de las amenazas, su proceso de *securitización*, así como la relación con Venezuela y con Estados Unidos.

El texto proporciona una serie de claves para comprender la situación de sus Fuerzas Armadas: sus atribuciones constitucionales, el proceso de transformación institucional que viene en marcha desde 2011 y la ruta hacia su reconversión a propósito del proceso de paz. Dejamos como apunte un par de elementos adicionales: 1) la reforma que implicará una nueva institucionalidad para la policía nacional; 2) los cambios que pueden sobrevenir a partir del gobierno de Gustavo Petro.

Respecto a las Fuerzas Armadas de Ecuador, Bertha García Gallegos, realiza un vasto estudio sobre su trayectoria hacia el nuevo marco legal y diseño institucional resultado de la Constitución de 2008 que delimitó su papel al ámbito de la defensa, así como las vicisitudes de la transición del modelo de seguridad nacional al de seguridad integral, en un contexto en el que frente a la amenaza de la criminalidad organizada y la inseguridad se han promovido cambios para incluir a las instituciones militares en seguridad interior, como apoyo complementario a la Policía Nacional.

El Salvador, por su parte, es un referente del populismo punitivo y de la “mano dura” frente a la crisis de inseguridad, lo que se ha profundizado bajo el gobierno de Nayib Bukele. Rafa Molina analiza este caso de militarización de la seguridad pública, a partir de la “puerta giratoria”: un proceso en el que, por un lado, se impulsaron reformas tendientes

a la desmilitarización,⁸ pero que, por otra parte, mantuvo la facultad presidencial de disponer excepcionalmente de las Fuerzas Armadas para seguridad pública. Así, desde el Plan Grano de Oro de 1992 los presidentes han utilizado de manera recurrente a las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública a través de Decretos Ejecutivos, por lo que su uso ha dejado de ser excepcional para convertirse en un asunto regular.

De acuerdo con Alberto Bueno y Sergio Maydeu-Olivares, en Guatemala el proceso de transición a la democracia y de reconstrucción tras el conflicto armado interno no derivó en una efectiva desmilitarización. Así, afirman que la ampliación de las actividades de las Fuerzas Armadas en este país se da a partir de una trayectoria caracterizada “por su independencia y presencia en las instituciones” (p. 416) y sobre la base de su atribución constitucional de mantener la seguridad interior. Los autores destacan la desconfianza de la población hacia las Fuerzas Armadas, contextualizan la crisis de inseguridad del país y nos presentan un amplio análisis sobre las acciones de los militares en seguridad interna, incluyendo delincuencia organizada, fronteras -a propósito de la crisis migratoria- y la gestión de la emergencia de COVID-19.

El caso de México es desarrollado por Raúl Benítez Manaut, quien afirma que el país vive la securitización y la militarización como dos fenómenos asociados. Por una parte, las tareas contra el narcotráfico (acentuadas a partir de la “guerra” del sexenio de Felipe Calderón) que se han desdoblado hacia la seguridad pública; a las que hay que agregar misiones de apoyo a autoridades civiles, que también se venían desarrollando, como la gestión de desastres naturales o la lucha contra el terrorismo. Por otra parte, el desempeño de funciones propias de la administración pública civil, que ha tomado una nueva dimensión a partir de la decisión del presidente López Obrador de utilizarlas. Entre estas actividades están la distribución de libros de texto, fertilizantes y gasolinas, construcción de infraestructura civil (aeropuerto de Santa Lucía) y control de puertos y aduanas, por citar algunos ejemplos. Ello, teniendo como antesala una trayectoria que históricamente ha estado marcada por la subordinación militar al poder político con amplios márgenes de autonomía.

Finalmente, Cuba y Venezuela resultan emblemáticos en cuanto a la politización de las instituciones militares. En ambos países, las Fuerzas Armadas juegan un papel central para el respectivo apuntalamiento de los regímenes políticos. Respecto a lo que sucede en Cuba, Laura Tedesco y Rut Diamint, afirman que, desde el fin de la Guerra Fría las Fuerzas Armadas Revolucionarias (FAR) “se han convertido en el brazo económico de la revolución (...) desistiendo de su papel en la defensa (...)” (p. 337).

En un muy interesante recorrido sobre las condiciones particulares de la Isla, dan

8 Incluyendo el hecho de que en la Constitución de 1983 se asignó a las Fuerzas Armadas el rol exclusivo de la defensa.

cuenta del empoderamiento económico y político de la cúpula militar, de “la fusión entre gobierno, partido y las FAR” (p. 357), concluyendo que la militarización es una característica innata al modelo que persiste en Cuba. El texto presenta información valiosa sobre 14 militares que forman parte de esta élite, las empresas militares y los impactos que las sanciones impuestas por el presidente Trump.

Para cerrar la obra, Daniela Lilliu Atance realiza un amplio estudio sobre la situación en Venezuela. Su capítulo dedica un apartado a los enfoques sobre las relaciones civiles-militares, para posteriormente presentar su marco analítico. La autora nos lleva de la mano en el análisis del proceso de militarización que ha vivido el país en aras de apuntalar el proyecto político, primero de Hugo Chávez y posteriormente de Nicolás Maduro, bajo las ideas de “unión cívico-militar” y “pueblo en armas”. La ampliación de las tareas de los militares en temas de desarrollo, su politización y su control a través de prebendas políticas o económicas, de la mano de la creación de las Milicias Bolivarianas y de los Colectivos -grupos civiles de izquierda armados, ha dado lugar a un modelo pretoriano y a una multiplicidad de actores armados. Ello responde a una estrategia “a prueba de golpes” para proteger al régimen.

De esta manera, el libro *El papel de las Fuerzas Armadas en la América Latina del siglo XXI* se suma a los esfuerzos académicos para estudiar la cuestión militar en la región. Su publicación resulta oportuna en el marco de los debates sobre el presente y futuro de las instituciones militares en la región.

En la actualidad la participación militar para atender una multiplicidad de asuntos al interior de los países, especialmente lo relacionado a las crisis de seguridad y el combate a la delincuencia organizada, se da a partir de la decisión de los gobiernos civiles de desplegarlos. Se asume que los militares cuentan con las capacidades para cumplir la misión encomendada de manera exitosa. No obstante, esto no necesariamente es así y puede generar afectaciones tanto para la calidad de la democracia, como para las propias instituciones militares.

En algunos países las capacidades de operación y los daños que generan los grupos de criminalidad organizada son de tal magnitud, que ponen en entredicho la seguridad nacional. Las policías se ven rebasadas frente a las organizaciones criminales por lo que los gobiernos deciden apoyarse en sus Fuerzas Armadas. Las formas en las que participan van desde la vigilancia fronteriza, pasando por tareas de interdicción de narcóticos y operativos contra estas organizaciones, hasta la seguridad pública.

La evidencia da cuenta que, en el caso del narcotráfico, la respuesta militar no es suficiente. Las estrategias deben ser integrales e incluir compromisos y acciones orientadas a mejorar las capacidades de las policías, así como las instituciones de procuración y

administración de justicia. De otra forma, ante las crisis de inseguridad se alimenta el ciclo *militarización* de la seguridad pública-*policialización* de los militares. Por ello, es importante establecer límites claros a esta participación (tiempo, espacio y tipo de operaciones) así como mecanismos de control y rendición de cuentas de estas actividades. Al mismo tiempo, se hace cada vez más necesario considerar el desarrollo e implementación de fuerzas intermedias de seguridad, para atender el desafío de la criminalidad organizada y otros fenómenos.

A propósito de las relaciones civiles-militares, vale la pena hacer énfasis en la importancia de la conducción política de la defensa y del control. Hay un debate abierto, en los ámbitos académicos y políticos sobre el empoderamiento -o no- de los militares en ese escenario. Esto se relaciona con diversos factores como las características particulares del empleo militar (si se prolonga en el tiempo y si ello conlleva mayores márgenes de autonomía y prerrogativas, por ejemplo); que el poder político ejerza sus facultades de conducción y control (más allá de la subordinación) y también del propio interés de la institución militar. En estos temas, tampoco se debería perder de vista los daños que pueden ocasionarse a las propias instituciones armadas, ya que se pone en riesgo la propia naturaleza de la institución.

Ahora bien, un tema no menos importante es el de la politización de las Fuerzas Armadas, es decir, su participación política en apoyo a un régimen. Por un lado, los casos de Venezuela, Cuba o Nicaragua abordados en el libro dan cuenta de esto: presidentes que refuerzan su poder cooptando a los mandos y haciendo uso de las instituciones armadas, con los riesgos que implica tanto para la democracia, como para las propias instituciones armadas. Por otra parte, la tendencia de otros gobiernos de utilizar a las instituciones militares para llevar adelante múltiples funciones de apoyo al desarrollo, construcción de infraestructura o atención médica. Esto, vinculado con narrativas sobre el papel de las instituciones armadas en estos proyectos como “parte del pueblo” y que ponen énfasis en su eficiencia y capacidades sobre otras instituciones del Estado. Algunos líderes se han referido a esto como la “reconversión militar”, en una lógica exactamente en sentido contrario a lo que se pretendió hacer en el marco de las transiciones a la democracia.

Por último, nos parece pertinente dejar una anotación sobre el ambiente de incertidumbre global y la complejidad de los conflictos, que lleva a las Fuerzas Armadas alrededor del mundo a adaptarse, modernizarse y transformarse. Esto, no sólo de cara a la guerra en Ucrania, sino también considerando la transformación de las dinámicas de conflicto y competencia. Y, si bien es cierto que una de las características de la región es la ausencia de conflicto tradicional, nuestros países y sus Fuerzas Armadas tendrán también que hacer frente a estos desafíos. ❀