

CrossRef DOI of original article:

1 Between National Security and New Roles: The Latin American  
2 Armed Forces as a Political Actor

3 Eduardo Ordóñez

4 Received: 1 January 1970 Accepted: 1 January 1970 Published: 1 January 1970

---

6 **Abstract**

7 Dr. Gustavo Eduardo Ordóñez Martínez is a Latin America focused political and security  
8 expert. He completed a PhD in Political Science and a Master's Degree in International  
9 Security Studies at Toulouse I Capitole University (France). His research focuses on  
10 developments relevant to national security, armed forces, terrorism and organized crime in  
11 Latin America. He has published in these themes in journals such as Institut Français des  
12 Relations Internationales (Ifri) and the Academia Nacional de Estudios Políticos y  
13 Estratégicos (ANEPE). He has been interviewed on television and been invited to participate  
14 in seminars and conferences in Mexico and France. Since 2021, he is an affiliate at the  
15 Mexican National Institute of Public Administration (INAP).

---

17 **Index terms**— national security, internal security, armed forces, civil-military relations, latin américa.  
18 por asignar personal militar para tareas de orden interno. Si bien esta "militarización" se encuentra arraigada  
19 en la historia política, militar y social de la región, los militares han aumentado su proyección hacia el interior de  
20 sus territorios nacionales bajo la influencia de Estados Unidos y de su concepto estratégico de Seguridad Nacional  
21 desde 1947. Definir la Seguridad Nacional comprende numerosos riesgos ya que el concepto tiene una plasticidad  
22 semántica enorme y hace difícil entender el sistema constitucional e institucional en el cual policías y militares  
23 interactúan en la llamada Seguridad Interior, lo que también conlleva a repensar las relaciones civilo-militares en  
24 América Latina.

25 Palabras clave: seguridad nacional, seguridad interior, fuerzas armadas, relaciones civilo-militares, latino  
26 américa. Abstract-Después de tres décadas de democratización en la mayoría de los países de América Latina y  
27 el Caribe, las fuerzas armadas de la región han experimentado cambios profundos en su estructura, composición  
28 y doctrina, mismos que, hasta la fecha de hoy, no pueden darse por concluidos. La región se caracteriza por la  
29 ausencia de conflictos armados interestatales por lo cual hay una tendencia general a recurrir a la fuerza armada  
30 para enfrentar amenazas internas como el crimen organizado y el narcotráfico o para misiones humanitarias y de  
31 asistencia a la población en caso de catástrofe natural.

32 crimen organizado en el marco de la seguridad pública desde 2006, además de sus misiones constitucionales en  
33 materia de seguridad interior que incluyen misiones de asistencia a la población civil en caso de catástrofe natural  
34 y protección de infraestructura crítica. Con la llegada del nuevo gobierno de izquierda de Andrés Manuel López  
35 Obrador en diciembre de 2018, el ejército y la marina han sido movilizados en el marco de nuevas misiones como  
36 la construcción de infraestructura estratégica y la administración de aeropuertos, aduanas y puertos marítimos,  
37 convirtiéndose de facto en actores políticos y agentes de regulación de las relaciones sociales y económicas.

38 Este artículo tiene por objetivo explicar el rol histórico de los militares en la consolidación del aparato estatal  
39 en América Latina para poder entender por qué hoy en día siguen jugando un papel importante ciertos países  
40 de la región. Esta tendencia a recurrir al militar para gestionar crisis internas o gobernar tiene sus orígenes en el  
41 proceso de consolidación del Estado moderno latinoamericano, mismo que se vio acentuado por la adopción del  
42 concepto de National Security promovido por Estados Unidos y ampliamente estudiado y codificado en la región.  
43 Como veremos a lo largo de este documento, los militares nunca han estado ausentes en el proceso de creación,  
44 consolidación y gestión del Estado.

## 2 II. LOS MILITARES Y LA CONSOLIDACIÓN DEL ESTADO MODERNO LATINOAMERICANO

---

### 1 I.

45

46 Introducción cualquier evaluación o análisis del estado o composición de las fuerzas armadas debe de iniciar con  
47 una pregunta fundamental: ¿para qué sirven las fuerzas militares? Tradicionalmente, las fuerzas armadas en el  
48 mundo han desempeñado un papel fundamental para la defensa del territorio nacional en contra de enemigos  
49 externos. No obstante, en América Latina siguieron un camino diferente y sui generis. Si bien en un principio  
50 los militares latinoamericanos se enfocaron en independizar el territorio nacional del Imperio Español y defender  
51 la integridad territorial, rápidamente asumieron el gobierno de las recién independizadas naciones y enfocaron  
52 sus esfuerzos en unificar y pacificar sus respectivos territorios. De este modo los militares desempeñaron un rol  
53 fundamental en la consolidación del Estado moderno latinoamericano, ya fuera para mantener el estatu quo, para  
54 sofocar rebeliones, mantener el orden público o administrar el gobierno.

55 A lo largo del siglo XIX, desde Ciudad de México hasta Buenos Aires, y de Lima a Caracas, élites militares  
56 gobernaron la región, forjando una cultura de caudillos militares que persistiría hasta mediados del siglo XX. Fue  
57 precisamente con esta cultura del "hombre fuerte" que los militares se convirtieron en un actor político y social  
58 a la vez. Dicha cultura permitiría al concepto estratégico estadounidense de la Seguridad Nacional de fusionarse  
59 con las estructuras políticomilitares propias de la región, encontrando en el caudillo militar el vehículo ideal para  
60 consolidar un frente común en contra del "enemigo interno" representado por la entonces Unión Soviética y Cuba.

61 Al final de la Guerra Fría y ante la ausencia de un enemigo existencial, las fuerzas armadas, particularmente  
62 las de México, Colombia y Guatemala, consolidaron su proyección hacia el interior de sus territorios nacionales  
63 para hacer frente al narcotráfico, al crimen organizado y al terrorismo. Dicha proyección hacia el interior del  
64 territorio se vio acompañada de importantes reformas constitucionales y legales mismas que han remodelado  
65 la estructura y naturaleza de la fuerza armada, y las cuales no podemos dar por concluidas. Recientemente,  
66 han surgido nuevos espacios geográficos y contextos socio-políticos en dónde se ha recurrido a los militares para  
67 salvaguardar el llamado orden interior y gestionar asuntos internos.

### 2 II. Los Militares y la Consolidación del Estado Moderno Latinoamericano

68

69

70 Desde su emancipación de España y Portugal a inicios de siglo XIX, el continente fue el teatro de numerosas  
71 crisis que permitieron el surgimiento de identidades político-militares muy diversas. La emancipación de las  
72 Provincias Unidas de América Central vis-à-vis del Imperio Mexicano (1821-1823) dio origen al nacimiento de  
73 Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica, mientras que la guerra entre el Imperio Brasileño y  
74 las Provincias Unidas de La Plata (1825-1828) dio origen al Estado Oriental del Uruguay.

75 Este proceso de "construcción" del Estado moderno latinoamericano mediante guerras sucesivas también dio  
76 origen a identidades regionales y acentuó la falta de cohesión en el seno del Estado, permitiendo a caudillos, por  
77 lo regular militares, de ampararse del poder político y militar e instaurar regímenes en torno a "hombres fuertes".

78 Un claro ejemplo de estos regionalismos fue el régimen del general-gobernador de Buenos Aires Juan Manuel de  
79 Rosas (1835-1852), quién organizó La Mazorca, un sistema de vigilancia y represión para intimidar a oponentes  
80 políticos y asentar su poder en la provincia de Buenos Aires, consolidándose como el principal caudillo de la  
81 Confederación Argentina 1 . Si bien los militares siempre han estado presentes en los procesos de construcción  
82 del Estado latinoamericano, cuatro grandes guerras darían origen a identidades político-militares muy acentuadas  
83 en México, Argentina, Chile y Perú.

84 El 16 de mayo de 1833, el general Antonio López de Santa Anna asume el cargo de presidente de México  
85 instaurando una dictadura militar y ocupando el cargo en 11 ocasiones entre 1833 y 1855, fecha en que estalla la  
86 guerra México-Estados Unidos de Norte América (1846-1848). Al término del conflicto, México pierde la mitad  
87 de su territorio y el general Santa Anna se exilia en Colombia hasta 1853, fecha en que regresa a ocupar una vez  
88 más el cargo de presidente hasta 1855, cuando es depuesto por el general Juan Álvarez durante la Revolución de  
89 Ayutla (1854-1855) 2 .

90 Un nuevo conflicto interno opondría a los liberales, dirigidos por el general Ignacio Zaragoza, a los conservadores  
91 durante la Guerra de Reforma (1858-1861). Fue precisamente durante esta guerra que se forja la carrera y  
92 reputación del coronel Porfirio Díaz, surgiendo así una nueva élite militar en torno él y quién posteriormente se  
93 enfrentaría a los conservadores y al Imperio Francés de Napoleón III durante la Segunda Intervención Francesa  
94 (1862-1867) ?? .

95 Después de su heroísmo al mando de las tropas liberales en contra de los franceses y conservadores, el ya  
96 general Porfirio Díaz dirige el Plan de la Noria (1871), un plan político-militar para impedir la reelección del  
97 presidente Benito Juárez y destituirlo. Años más tarde, dirigiría el Plan de Tuxtepec (1876) para destituir al  
98 presidente Sebastián Lerdo de Tejada, siendo posteriormente nombrado presidente de 1877 hasta 1880 ?? .

99 Asentado su poder militar, político y económico, el general Díaz ocupa el cargo de presidente de manera  
100 ininterrumpida entre el 1 de diciembre de 1884 y el 25 de mayo de 1911. Los militares gobernarían de manera casi  
101 ininterrumpida hasta 1946 cuando se completa la transición del liderazgo militar al civil durante la administración  
102 del general Manuel Ávila Camacho (1940-1946).

103 Otra élite militar surgió en Argentina durante la Guerra del Paraguay o de La Triple Alianza (1865-1870),  
104 la cual enfrentó por un lado a una coalición entre Brasil, Argentina y Uruguay, y por el otro a Paraguay, en el

---

105 mayor conflicto interestatal en América Latina y unos de las mortíferos en el mundo entre 1815 y 1914, dejando  
106 al menos 300,000 bajas del lado paraguayo y 100,000 del brasileño.

107 Si la guerra destruyó casi por completo a la República del Paraguay, minando su economía, población y  
108 comercio exterior, en Argentina, por el contrario, contribuyó a la consolidación del Estado entorno a una élite  
109 político-militar asociada al Partido Autonomista Nacional y que gobernaría el país de manera ininterrumpida  
110 entre 1874 y 1916. Dicha élite se conformó durante las elecciones presidenciales de 1868 (en plena guerra contra  
111 Paraguay) cuando los liberales ? antiguos unitarios y partidarios del presidente Bartolomé Mitre ? acordaron con  
112 los federales de las provincias apoyar la candidatura presidencial de Domingo Faustino Sarmiento, quién asumió  
113 el cargo el 12 de octubre de 1868 durante la primera transición pacífica del país. Hacia finales del mandato de  
114 Sarmiento en 1874 se funda el Partido Autonomista Nacional. El presidente más prestigioso del partido fue sin  
115 duda el general Alejo Julio Argentino Roca, quién ocuparía el cargo en dos ocasiones, primero de 1880 a 1886, y  
116 después 1898 a 1904 5 .

117 Bajo el mandato de Roca el ejército unificó al país a través de numerosas campañas militares. De este modo, la  
118 Pampa se incorporó a Argentina durante la campaña de la Conquista del Desierto (1878-1879), las provincias de  
119 Neuquén y Río Negro se incorporaron durante la Campaña al Neuquén y Río Negro (1880-1881) y la Campaña  
120 a los Andes (1882-1883), mientras que la provincia de Chubut se anexó durante las Campañas finales (1883-  
121 1885). No obstante, la consolidación del Estado argentino como una sola entidad político-militar se dio durante  
122 la Revolución de 1880 y la derrota de la provincia de Buenos Aires a manos del general Roca, permitiendo la  
123 federalización de la ciudad y su anexión al territorio nacional, poniendo fin a un largo conflicto entre las provincias  
124 y Buenos Aires.

125 Finalmente, la Guerra del Pacífico (1879-1883), que enfrentó a Chile y a una coalición entre Bolivia y  
126 Perú, dio origen a una era de caudillismo en Perú y contribuyó a la consolidación de Chile como potencia  
127 regional en detrimento de sus vecinos andinos. Diversas razones explican la victoria de Chile sobre los aliados.  
128 Por un lado, la consolidación de la República Conservadora (1831-1861) durante el mandato del general José  
129 Joaquín Prieto (1831-1841) permitió a los militares chilenos consolidar un ejército poderoso y crear una marina  
130 de guerra con tecnología de punta. Por otro lado, la inestabilidad política y económica de Perú y Bolivia  
131 dificultaron la consolidación de las 5 BARATTA María Victoria. La Guerra del Paraguay y la construcción  
132 de la identidad nacional. Universidad de Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras, 2013, pp. 238-  
133 264. file:///C:/Users/eduar/Downloads/uba\_ffyl\_t\_2013\_891710.pdf capacidades tecnológicas y logísticas del  
134 ejército y la marina de guerra 6 .

135 La inestabilidad del Perú encuentra sus orígenes en las sucesivas guerras intestinas que opusieron a diversos  
136 caudillos militares entre 1827 y 1879, fecha en que estalla la guerra contra Chile. Si la aparente victoria del  
137 mariscal José de La Mar (1827-1829) en contra de la Gran Colombia de Simón Bolívar durante la Guerra Colombo-  
138 Peruana (1828-1829) contribuye a la consolidación de gobierno en torno al mariscal La Mar, los sucesivos gobiernos  
139 conservadores del mariscal Agustín Gamarra (1829-1833) y del general Luis José de Obregoso y Moncada (1833-  
140 1835) ? este último en guerra contra el general Felipe Santiago Salaverry (1835-1836) ? acentuaron una etapa de  
141 profunda división social y una continua inestabilidad política interna que se saldó con la división de la República  
142 Peruana durante la Guerra Civil (1834) y la creación de la Confederación Perú-Bolivia (1836-1839) de la mano  
143 del general boliviano Andrés de Santa Cruz 7 .

144 Para enero de 1839, el Ejército Restaurador del Perú bajo el mando del general chileno Manuel Bulnes y el  
145 mariscal Agustín Gamarra derrota a la Confederación Perú-Bolivia. Al final del conflicto, el mariscal Gamarra  
146 sería ratificado para un segundo mandato como presidente Constitucional del Perú entre 1840 y 1841, fecha en  
147 que surge una nueva insurgencia de la mano del general Manuel Ignacio de Vivanco, quién sería el gobernante  
148 de facto y Dictador Supremo del Perú hasta 1844. Posteriores crisis políticas opondrían a diferentes caudillos  
149 militares hasta la instauración presidente Manuel Pardo de 1872 a 1876 8 .

150 El estallido de la Guerra del Pacífico en 1879 debido a una imposición de impuestos por parte de Bolivia a la  
151 empresa chilena Compañía de Salitres y Ferrocarril de Antofagasta obliga a Perú a entrar en guerra en contra  
152 de Chile en virtud de un tratado de alianza defensiva firmado con Bolivia en 1873. La tensión producida por las  
153 diferencias entre el progreso de Chile en territorio peruano y boliviano y la inestabilidad política y económica de  
154 los aliados se saldan con la victoria de Chile y pérdidas territoriales en detrimento de los aliados. Perú pierde  
155 la provincia de Tarapacá y Bolivia la provincia de Antofagasta y su acceso al mar. Con el fin de la guerra, la  
156 inestabilidad política en Perú se acentuó durante la Guerra Civil Peruana de 1884-1885. Paralelamente, Chile  
157 comienza una era de auge militar y política en América del Sur 9 .

158 Finalmente, cabe resaltar que Colombia fue un caso atípico en la región ya que los militares colombianos  
159 tuvieron un rol marginal en la consolidación de la independencia, misma que fue llevada a cabo por los contingentes  
160 venezolanos de Simón Bolívar, y por lo tanto no se instauró una élite militar fuerte en torno a un caudillo local  
161 como en México, Argentina o Perú 10 .

### 162 3 III. El Rol de Los Militares en Asuntos Interiores

163 Como observamos anteriormente, desde el inicio de su vida independiente hasta finales del siglo XIX, los  
164 militares desempeñaron un rol esencial en la consolidación del Estado en Hispanoamérica en la medida en que su  
165 intervención permitía mantener o revocar el estatu quo político, económico y social. En cuanto su participación  
166 en asuntos internos y de seguridad, el rol de los militares aparece regulado por primera vez en México en un edicto

## 4 LA SEGURIDAD NACIONAL

---

167 imperial de Agustín I de Iturbide de 1821 mediante el cual se otorgaba al emperador "la facultad de expedir  
168 órdenes para el arresto de individuos en nombre de la seguridad del Estado" 11 . Posteriormente, la Constitución  
169 de 1824 estableció que el presidente de la República tenía facultades en materia de seguridad interior y defensa  
170 exterior de la nación 12 .

171 La Constitución de 1857 retomaría el concepto de "seguridad interior" (sin definirlo) como una atribución del  
172 presidente de la República "de disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra para la seguridad interior  
173 y la defensa exterior de la federación" 13 . Del artículo anterior -y que estaría vigente hasta la promulgación  
174 de la Constitución de 1917 -se entiende que los militares tenían la obligación de salvaguardar el orden interior en  
175 medio de un contexto de crisis y rebeliones internas recurrentes, así como de defender el territorio nacional en caso  
176 de invasión por parte de una potencia extranjera. No sería sino hasta la invasión del Imperio Francés en 1862,  
177 aunado a un contexto de seguridad degradado por los constantes embates de los grupos de bandoleros 14 ,que se  
178 promulga la Ley de Seguridad Pública de 1862 otorgando a los militares la facultad explícita de salvaguardar el  
179 "orden público" y los bienes de la población 15 .

180 En Colombia, fue en el artículo 120 de la Constitución de 1886 que el legislador otorgó a los militares la misión  
181 del mantenimiento del "orden público" con medidas de control como el Estado de Sitio, además de su misión  
182 tradicional de "seguridad exterior" de la República 16 . Por su parte, la Constitución Política de la República  
183 Peruana de 1834 hace mención al orden interior en su artículo 140 como el objeto de la fuerza pública (Ejército,  
184 Armada y Guardia Nacional) de "defender el Estado contra enemigos exteriores, asegurar el orden interior y  
185 sostener la ejecución de las leyes" 17 . De lo anterior se entiende que los militares estaban facultados para  
186 intervenir al interior del país y gestionar el orden público.

187 IV.

## 188 4 La Seguridad Nacional

189 Numerosos estudios afirman que el concepto de Seguridad Nacional tiene sus orígenes en Estados Unidos durante  
190 el periodo de la Guerra Fría. No obstante, de acuerdo con el académico Gabriel Périès, el concepto aparece por  
191 primera vez en Argentina en la Ley de Residencia de 1902 (ley N°4144) 18 , otorgando al gobierno la facultad de  
192 expulsar a extranjeros que alteraran el orden público y pusieran en peligro la "Seguridad Nacional" del territorio.  
193 Si bien dicho ordenamiento no define la "Seguridad Nacional", el hecho de que esta expresión aparezca en un  
194 texto jurídico latinoamericano guarda estrecha relación con la arraigada tradición de proyectar al ejército hacia  
195 el interior del territorio que se dio durante el siglo XIX.

196 El concepto de Seguridad Nacional tal y como lo conocemos hoy en día, es decir, como un instrumento de  
197 gestión del aparato de político, diplomático y de seguridad de un Estado, tiene sus orígenes en Estados Unidos,  
198 en dónde los militares y civiles encargados de la defensa del país lo concibieron como una manera de reestructurar  
199 las fuerzas armadas de tierra, aire y mar en una sola estructura, el Ministry of the Defence, para hacer frente a la  
200 Unión Soviética. De este modo, el Congreso promulgó el National Security Act de 1947. Es importante resaltar  
201 que esta ley no define la expresión de National Security, pero sí fija las bases para la restauración de la fuerza  
202 armada.

203 El concepto sería importado a la península de Corea en donde sirvió de base al régimen del presidente  
204 Syngnam Rhee para hacer frente a su vecino 16 Constitución Política de Colombia de 1886. [https://www.camara.gov.co/sites/public\\_html/leyes\\_hasta\\_1991/cp/constitucion\\_politica\\_1\\_1986.html](https://www.camara.gov.co/sites/public_html/leyes_hasta_1991/cp/constitucion_politica_1_1986.html) 17 Constitución Política de  
205 la República del Perú de 1834. [https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/constituciones\\_ordenado/CONSTIT\\_1834/Cons1834\\_TEXTO.pdf](https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/constituciones_ordenado/CONSTIT_1834/Cons1834_TEXTO.pdf) 18 del norte apoyado por China y la URSS. Bajo el régimen de Rhee Corea  
206 adopta su primera constitución el 17 de julio 1948 otorgando a los militares la "sagrada misión de la seguridad  
207 nacional y la defensa del territorio" 19 . Es importante resaltar que esta evolución normativa de la seguridad  
208 nacional se repetiría en México en la reforma constitucional de 2004.

211 El National Security Act de 1947 creó también la Central Intelligence Agency (CIA), entendiéndose que la  
212 seguridad nacional también involucraba a los civiles. Paralelamente, la ley creó un National Security Council  
213 (NSC), el cual se volvería un recurso organizacional del aparato de seguridad en México y Colombia para sus  
214 respectivos Consejos de Seguridad Nacional.

215 El concepto sería ampliamente estudiado en los círculos militares latinoamericanos y codificado en la Doctrina  
216 de la Seguridad Nacional para hacer frente la Revolución Cubana y al comunismo. Como lo demuestran los  
217 estudios de Gabriel Périès 20 y Rodrigo Nabuco de Araujo 21 , Argentina y Brasil fueron los países que más  
218 contribuyeron a la estructuración del corpus operativo de la doctrina ya que recibieron intercambios directos  
219 de Francia en materia de Guerre Révolutionnaire (Guerra Revolucionaria, posteriormente contrainsurgencia en  
220 Estados Unidos), ampliamente desarrollada por los oficiales franceses Paul Aussaresses, Pierre Dabiez, Roger  
221 Trinquier, David Galula y Charles Lacheroy durante la guerra de Indochina (1945-1954), en Camerún (1955-1962)  
222 y Argelia (1954-1962).

223 La Doctrina de la Guerra Revolucionaria aportó lecciones en el plano militar, operacional y de mantenimiento  
224 del orden que serían integradas en la Seguridad Nacional justificando el avance de los militares en el plano civil  
225 y político mediante jurisdicciones de excepción que permitieron a los militares interactuar en el marco civil y  
226 policial, particularmente durante las dictaduras militares en Argentina (1976-1983), Chile (1970-1990) y Brasil  
227 (1964-1985).

228 No obstante, fue en Colombia donde los militares tendrían mayor proyección hacia el interior en el contexto de

229 la lucha contra el narcotráfico y las guerrillas. De este modo, el presidente Julio César Turbay Ayala (1978-1982)  
230 invoca la doctrina durante la XIII Conferencia de Comandantes de Ejércitos Latinoamericanos en Bogotá en 1979  
231 otorgando a las 19 Artículo 5 de la Constitución de la República de Corea del Sur de 1948.

232 [https://www.constituteproject.org/constitution/Republic\\_of\\_Korea\\_1987.pdf?lang=en](https://www.constituteproject.org/constitution/Republic_of_Korea_1987.pdf?lang=en) 20 PÉRIÈS Gabriel.  
233 De l'action militaire à l'action politique : Impulsion, codification et application de la doctrine de la « Guerre  
234 Révolutionnaire » au sein de l'armée française (1944 -1960). Université Paris I -Sorbonne, 1999. 21 DE ARAUJO  
235 Rodrigo Nabuco. L'art français de la guerre. Transferts de la doctrine de la guerre Révolutionnaire au Brésil  
236 (1958 -1974), Cahiers Amériques Latines, No. 2, 2012, p.42. fuerzas armadas "el poder de reestablecer el imperio  
237 de la autoridad" 22 . Posteriormente, con la promulgación del Estatuto de Seguridad, en vigor durante todo su  
238 mandato, facultaría a los militares para combatir el narcotráfico al mismo tiempo que contemplaba una serie de  
239 normas de la justicia militar aplicables a la población civil 23 .

## 240 5 a) Seguridad Nacional Y Guerra Contra El Nacotráfico

241 La guerra contra el narcotráfico, promovida por Washington, dio un nuevo impulso a la seguridad nacional,  
242 permitiendo a militares y policías interactuar en contra de este nuevo enemigo. De esto modo, el presidente Ronald  
243 Reagan (1981-1989) Colombia (AUC) y el debilitamiento de las guerrillas de las Fuerzas Armadas Revolucionarias  
244 de Colombia (FARC) y del Ejército de Liberación Nacional (ELN).

## 245 6 b) La Adopción de la Seguridad Nacional en el Orden Jurídico 246 Mexicano

247 El caso mexicano resulta particularmente interesante debido a que, a pesar de su proximidad geográfica con  
248 Estados Unidos, los militares y civiles mexicanos no estudiaron y desarrollaron una doctrina propia sino hasta  
249 los años 1990.

250 Si bien los militares mexicanos también hicieron frente a movimientos de inspiración comunista y a otros  
251 movimientos subversivos de carácter rural, la legislación mexicana no conoció evoluciones normativas de  
252 importancia más allá de la atribución que hace la Secretaría de Gobernación a la Dirección Federal de Seguridad  
253 en 1973 en materia de "recolección y análisis de información concernientes a la seguridad nacional" 27 . El  
254 discurso de la "seguridad nacional" sería adoptado en el Plan Global de Desarrollo del presidente Miguel de la  
255 Madrid (1982-1988) para designar al narcotráfico como la principal amenaza a la seguridad nacional (sin definir  
256 este concepto) de México y como una misión de las fuerzas armadas ??8 .

257 La Constitución de 1917 y su apartado en materia de seguridad interior y defensa no tendrían evoluciones  
258 normativas importantes a pesar del contexto regional de la Guerra Fría. En efecto, el texto constitucional  
259 facultaba al presidente de la república para:

260 "Disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra para la seguridad interior y defensa exterior de la  
261 Federación", y ninguna ley de carácter secundario regularía este artículo constitucional.

262 No es sino hasta 2004 cuando una reforma constitucional del artículo 89 fracción VI que se introduce el  
263 concepto de seguridad nacional en el orden jurídico mexicano quedando como una obligación del presidente para:  
264 "Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza  
265 Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa  
266 exterior de la Federación".

267 Se sobrentiende que, en la jerarquía de normas, la seguridad nacional prevalece sobre la seguridad interior y  
268 la defensa exterior, mismo si el concepto de seguridad interior, como lo hemos visto, es anterior al de seguridad  
269 nacional y está estrechamente ligado a procesos históricos y normativos propios de la región hispanoamericana.

270 Es importante también resaltar que, si la reforma prevé una ley respectiva en la materia, no sería sino hasta el  
271 año 2005 que se promulga la Ley de Seguridad Nacional para regular las actividades del Centro de Investigación  
272 y Seguridad Nacional (creado en 1989 y disuelto en 2018).

273 A partir de 2012, el concepto de seguridad interior vuelve al primer lugar de un largo periodo de reposo  
274 (desde los textos constitucionales de 1857 y 1921) para ocupar el centro de los debates en los círculos académicos,  
275 políticos y militares, marcados por la guerra contra el narcotráfico y la cada vez mayor participación de los  
276 militares en ese contexto. c) Entre "Policiarización" de Las Fuerzas Armadas y "Militarización" de Las Fuerzas  
277 Policiales El contexto histórico de la región nos muestra que el concepto de seguridad interior es anterior al de  
278 seguridad nacional. En efecto, los textos constitucionales de México, Perú y Colombia otorgaban prerrogativas  
279 y facultades a los militares en materia de seguridad interior (y por ende de orden público). Las evoluciones  
280 constitucionales, y la posterior adopción del concepto de estadounidense de National Security, acentuaron dichas  
281 prerrogativas y consolidaron la proyección de los militares al interior del territorio nacional, particularmente en  
282 México, en donde militares y policías interactúan en el marco de la seguridad nacional/seguridad interior.

283 Es precisamente con la adopción de la expresión de seguridad nacional que militares y policías comienzan a  
284 interactuar en la lucha contra el narcotráfico en México. De este modo, el entonces presidente Felipe Calderón  
285 (2006-2012) emite el decreto presidencial del 9 de mayo de 2007, lanzando una ofensiva militar y policial en contra  
286 de los grupos del crimen organizado en el estado de Michoacán, movilizand a más de 5,000 efectivos militares  
287 ??9 .

## 7 D) HACIA NUEVOS ESPACIOS PARA LA PROYECCIÓN DEL EJÉRCITO AL INTERIOR DEL TERRITORIO

---

288 La estrategia comprendía la puesta en marcha de operaciones conjuntas entre cuerpos de policía y militares y la  
289 profesionalización de la Policía Federal mediante tecnología y capacidades operativas, pasando de 22,000 efectivos  
290 en 2007 a 35,000 en 2011. Así mismo, se acordó el soporte logístico y financiero de Estados Unidos mediante  
291 la Iniciativa Mérida. Entre 2006 y 2012, cerca de 45,000 efectivos militares fueron movilizados en operativos  
292 conjuntos en los estados de Michoacán, Veracruz, Sinaloa, Chihuahua, Nuevo León, Tamaulipas y Guerrero.

293 El presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018) continuaría la lucha contra el crimen organizado. Durante su  
294 mandato, se dan importantes evoluciones normativas en materia de seguridad interior al mismo tiempo que se dan  
295 atribuciones policiales a la Marina. En efecto, con la creación de las Unidades Navales de Protección Portuaria  
296 (UNAPROP) en marzo de 2014, la Marina adquiere funciones de Policía Marítima en el interior de los recintos  
297 portuarios, mismo si esta figura jurídica es inexistente en la legislación mexicana ??0 .

298 Mediante la adopción del concepto seguridad interior en el Programa Sectorial de Marina 2013-2018, el  
299 Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018 y el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, las UNAPROP  
300 asumen la capacidad de realizar acciones de vigilancia, verificación, visita, inspección y control en funciones de  
301 "Guardia Costera" dentro de los recintos portuarios ??1 .

302 En junio de 2017, la SEMAR adquiere funciones de Autoridad Marítima Nacional ejercidas a través de la  
303 Unidad de Capitanías de Puerto y Asuntos Marítimos (UNICAPAM) y competencias de Guardia Costera para  
304 asegurar la seguridad marítima y portuaria reafirmando como un actor relevante de la administración pública  
305 federal.

306 Al final de su mandato, Peña Nieto propone la promulgación de una Ley de Seguridad Interior (LSI) para  
307 dar certidumbre las fuerzas armadas en sus misiones constitucionales en la materia. No obstante, sería declarada  
308 inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 15 de noviembre de 2018 debido a numerosas  
309 críticas de la sociedad civil según las cuales abriría una vía a la "militarización" del país y a la violación sistemática  
310 de los Derechos Humanos.

311 La llegada del presidente de izquierda Andrés Manuel López Obrador suponía un enfoque diferente al de  
312 sus predecesores. Sin embargo, López Obrador dismanteló la Policía Federal y creó una Guardia Nacional  
313 con elementos transferidos del ejército y la marina. Paralelamente dismanteló el CISEN y creó un nuevo Centro  
314 Nacional de Inteligencia (CNI), dirigido por un militar. Sin embargo, la creación del CNI ni implicó la derogación  
315 de la Ley de Seguridad Nacional (que regula al CISEN), por lo cual el CNI actualmente opera sin un marco  
316 normativo.

317 La Guardia Nacional -de origen militar y administrada por los militares -se ha convertido en un actor primordial  
318 de la lucha contra el narcotráfico y por ende en un actor esencial de la seguridad pública, particularmente desde que  
319 el presidente emitió un decreto autorizando de manera explícita a la Guardia 30 Acuerdo Secretarial 039 mediante  
320 el cual se crean las Unidades Navales de Protección Portuaria (UNAPROP). Diario Oficial de la Federación, 31 de  
321 marzo de 2014. Disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5338803&fecha=31/03/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5338803&fecha=31/03/2014)  
322 31 Acuerdo Secretarial 333 mediante el cual las Unidades Navales de Protección Portuaria (UNAPROP)  
323 tienen como misión el realizar acciones de vigilancia, verificación, visita, inspección y control en funciones  
324 de guardia costera dentro de los recintos portuarios en apoyo al ejercicio de la autoridad en materia de  
325 protección marítima y portuaria. Diario Oficial de la Federación, 17 septiembre de 2018. Disponible  
326 en [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5538053&fecha=17/09/2018](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5538053&fecha=17/09/2018) Nacional en materia de  
327 seguridad pública ??2 . Recientemente, el gobierno involucró al ejército en la construcción de obras de  
328 infraestructura como el Tren Maya en la península de Yucatán y el aeropuerto Felipe Ángeles al mismo tiempo  
329 que la Marina administra los puertos del país en funciones de Autoridad Marítima Nacional y brinda protección  
330 física al aeropuerto internacional de la Ciudad de México.

### 331 7 d) Hacia Nuevos Espacios para la Proyección del Ejército al 332 Interior del Territorio

333 A diferencia de México y Colombia, las constituciones y legislaciones de Chile, Perú y Ecuador tienen claro la  
334 diferencia entre seguridad interior y defensa. No obstante, estos países han recientemente movilizado a sus fuerzas  
335 armadas para gestionar problemáticas de índole social.

336 De este modo, Chile mantiene desde 2021 a fuerzas armadas y carabineros desplegadas en las regiones de La  
337 Araucanía y el Biobío para contrarrestar las acciones de los indígenas Mapuches tipificadas por el gobierno como  
338 terroristas. El 12 de octubre de 2021, el entonces presidente Sebastián Piñera declaró el Estado de Excepción  
339 Constitucional por 15 días en las provincias de Biobío y Arauco en la región del Biobío, y en las provincias  
340 de Malleco y Cautín en la región de La Araucanía "para enfrentar con mejores instrumentos el terrorismo, el  
341 narcotráfico y el crimen organizado que se ha enraizado en esos territorios" 33 .

342 En la práctica, esto significa que el ejército tiene facultades para realizar tareas de vigilancia y patrullaje de  
343 manera conjunta con la policía y los Carabineros, así como brindar apoyo tecnológico y logístico en el territorio,  
344 así como controlar el tránsito y el ingreso de las personas a estas provincias.

345 La elección del presidente de izquierda Gabriel Boric en marzo de 2022 no significó un cambio substancial en  
346 la estrategia gubernamental para hacer frente al problema Mapuche. El 16 de mayo, la ministra del Interior de  
347 Boric, Izkia Siches, decretó el Estado de Emergencia en la región de La Araucanía y en las provincias de Biobío  
348 y Arauco ante un incremento de ataques incendiarios y robos a empresas forestales por parte del movimiento

---

349 Mapuche Coordinadora Arauco-Malleco (CAM). La medida de excepcionalidad incluye, además de un importante  
350 despliegue militar para "resguardar las rutas, permitir el libre tránsito de personas y el abastecimiento", otras  
351 medidas legales 32 Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas  
352 de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria. Disponible  
353 en [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5593105 &fecha=11/05/2020](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593105&fecha=11/05/2020) 33 MONTES Rocio. (2021, 12 de  
354 octubre). Sebastián Piñera envía a las Fuerzas Armadas a "la zona roja" del conflicto mapuche en Chile. El País.  
355 [https://elpais.com/internacional/2021-10-13/sebastian-pineraenvia-a-las-fuerzas-armadas-a-la-zona-roja-del-](https://elpais.com/internacional/2021-10-13/sebastian-pineraenvia-a-las-fuerzas-armadas-a-la-zona-roja-del-conflicto-mapuche-enchile.html)  
356 [conflicto-mapuche-enchile.html](https://elpais.com/internacional/2021-10-13/sebastian-pineraenvia-a-las-fuerzas-armadas-a-la-zona-roja-del-conflicto-mapuche-enchile.html) © 2022 Global Journals Volume XXII Issue VI Version I 33 ( ) como la solicitud  
357 de un fiscal preferente para delitos relacionados con narcotráfico y robo de madera, principales delitos de los que  
358 se responsabiliza a los Mapuches ??4 .

359 A mediados de julio, el presidente Boric extendió el Estado de Emergencia por tercera vez en el año.  
360 Paralelamente, el Congreso aprobó en definitiva un proyecto de ley que permite al presidente de la República  
361 de disponer de las fuerzas armadas para resguardar la infraestructura crítica del país en caso de peligro grave o  
362 inminente por un periodo de hasta 60 días sin la necesidad de que se decrete previamente el Estado de Excepción  
363 Constitucional.

364 Del mismo modo, el gobierno de Ecuador ha recurrido a la fuerza armada para controlar episodios de comisión  
365 interna durante las protestas de 2019-2021 y de junio de 2022. Perú también movilizó a la fuerza armada durante  
366 las protestas de abril de 2022 e impuso el Estado de Emergencia en todas las carreteras del país acompañado de  
367 un importante dispositivo militar y policial.

368 V.

## 369 8 Conclusión

370 El estudio de la historiografía del espacio geográfico hispanoamericano de las fuerzas armadas, así como de  
371 su participación en la lucha contra el crimen organizado y el narcotráfico, revela que, desde su creación, el  
372 marco jurídico y doctrinario prevé la presencia activa de la fuerza armada en el territorio nacional como actor  
373 político, es decir, como agente regulador de las relaciones socio-económicas en determinados espacios geográficos  
374 en detrimento de las autoridades civiles. El caso de México es emblemático, particularmente el rol de la Marina  
375 que ha asumido funciones de Autoridad Marítima Nacional, es decir, funciones de Policía Marítima, suplantando  
376 a las fuerzas civiles.

377 La adopción del concepto de seguridad nacional en la región se tradujo por importantes evoluciones normativas  
378 y constitucionales que persisten hasta nuestros días a través de estructuras que combinan lo civil con lo militar.  
379 Cabe preguntarnos si asistimos a una "policarización" de las fuerzas armadas o una "militarización" de las fuerzas  
380 policiales, particularmente en México.

381 Existe una confusión entre el campo de acción de la seguridad nacional y de la seguridad interior, y de esta  
382 última con la seguridad pública, a pesar de que la seguridad interior sea anterior a la seguridad nacional y la  
383 seguridad pública en el orden constitucional y jurídico mexicano.

384 Finalmente, las misiones de las fuerzas armadas, dimensionadas hacia el interior del territorio en el marco  
385 de la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado, están lejos de terminar su proceso evolutivo tanto a  
386 nivel doctrinario como legal. Para concluir, el rol de las fuerzas armadas en el territorio nacional en misiones  
387 de seguridad interior está lejos de concluir y cabe preguntarnos si nos encontramos en un periodo de ruptura o  
388 continuidad con el caudillismo militar.

## 389 9 Bibliografía

Figure 1:

Después de la designación del narcotráfico como nuevo enemigo existencial mediante la National Security Decision Directive 221 (NSDD 221 Narcotics and National Security) de 1986, el presidente George H. W. Bush (1989-1993) firma una nueva NSDD en 1989 delimitando el rol de los militares en la lucha contra el narcotráfico. El presidente Bill Clinton (1993-2001), por su parte, continuaría la política de sus predecesores y designaría al narcotráfico como una amenaza a la National Security de Estados Unidos mediante su National Drug Control Strategy de 1994 <sup>26</sup> . Los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 acentuarían la participación de los militares en asuntos interiores, en donde en el marco de una renovada estrategia de Homeland Security se designa al terrorismo como nuevo enemigo mediante una serie de reformas iniciadas con el U.S. Patriot Act y la creación del Department of Homeland Security en 2002. México se alinearía con esta estrategia y promulgaría su primera Ley de Seguridad Nacional en 2005 al mismo tiempo que reforzaría su ofensiva militar en contra del narcotráfico y el terrorismo. Paralelamente, el presidente Colombiano Álvaro Uribe (2002-2006 y 2006-2010) implementaría su Política de Defensa y Seguridad Democrática (PDS), marcada por la desmovilización de las Autodefensas Unidas de

22 LEAL BUITRAGO Francisco. Capítulo 5. Defensa y Seguridad Nacional en Colombia, 1958-1993, en LEAL BUITRAGO, Francisco y TOKATLIÁN Juan Gabriel (Co). Orden Mundial y Seguridad: Nuevos desafíos para Colombia y América Latina. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 1994, p. 26.

23 Ibidem, p. 150.

[Note: 24 ]

Figure 2:

regulada, fiscalizada, subordinada y  
complementaria.

4. BARATTA María Victoria.

Figure 3:

---

<sup>1</sup>Entrevista con el Dr. Armando Borrero Mansilla, antiguo profesor de la Escuela Superior de Guerra y consejero presidencial en materia de Seguridad Nacional. Bogotá, 25 de junio de 2022. 11 ROBERTSON William Spencer. Iturbide de México. Fondo de Cultura Económica (2012, primera traducción), p.305.12 No se define en estos textos<sup>13</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1857.pdf> 14 ROBLES, Pablo. Los Plateados de Tierra Caliente. México, Premia Editora S.A., 1982, p.121. 15 BARRETO, Carlos Agustín. «Los Plateados en Morelos: un ejemplo del bandolerismo en México durante el siglo XIX», Takwá, No.11-12, 2007, p.121.

<sup>2</sup>Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación (SEGOB) de 1973. Actualmente, el reglamento de la SEGOB distingue en su apartado XXIX entre Seguridad Pública y Seguridad Nacional. 28 Plan Nacional de Desarrollo 1983 -1988. [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4805999&fecha=31/05/1983](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4805999&fecha=31/05/1983)

<sup>3</sup>Year 2022F Between National Security and New Roles: The Latin American Armed Forces as a Political Actor

<sup>4</sup>RIVAS Claudia (2022, 17 de mayo). Durante esta jornada sería publicado el decreto que declara el estado de excepción Constitucional en parte de la Macrozona Sur. Diario Financiero. <https://www.df.cl/economia-y-politica/pais/durante-esta-jornada-seriapublicado-el-decreto-que-declara-el-estado-de>



- 
- 391 [Robetson and Spencer ()] , William Robetson , Spencer . *Iturbide de México. Fondo de Cultura Económica* 2012.  
392 (primera traducción)
- 393 [Gabriel ()] ‘Aux origines policières du Plan Cóndor : de la lutte contre la délinquance intérieure à la coalition  
394 d’États contre la subversion internationale’. Périès Gabriel . *Politix revue des sciences sociales du politique,*  
395 *Dossier ni guerre ni paix*, 2013. 26. (La subversion prise par le bout des doigts)
- 396 [Villalobo ()] *Chile y Perú la historia que nos une y nos separa 1535-188*, Sergio Villalobo . 2022. Santiago,  
397 Editorial Universitaria
- 398 [Gabriel ()] *De l’action militaire à l’action politique : Impulsion, codification et application de la doctrine de la «*  
399 *Guerre Révolutionnaire » au sein de l’armée française (1944 -1960)*, Périès Gabriel . 1999. (Université Paris  
400 I -Sorbonne)
- 401 [Rivas ()] *Durante esta jornada sería publicado el decreto que declara el estado de excepción Constitucional en*  
402 *parte de la Macrozona Sur*, Claudia Rivas . 2022. (17 de mayo). Diario Financiero)
- 403 [Gonzalez Luis ()] *El liberalismo triunfante*, Gonzalez Luis . 2000. en Historia General de México, El Colegio de  
404 México
- 405 [Robles ()] *Los Plateados de Tierra Caliente*, Pablo Robles . 1982. México, Premia Editora S.A..
- 406 [Leal Buitrago Francisco ; En et al. ()] *Orden Mundial y Seguridad: Nuevos desafíos para Colombia y América*  
407 *Latina*, Leal Leal Buitrago Francisco ; En , Francisco Y Tokatlián Juan Buitrago , Gabriel . 1958-1993.  
408 1994. Bogotá. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), Universidad Nacional de  
409 Colombia (Capítulo 5. Defensa y Seguridad Nacional en Colombia)
- 410 [Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación (SEGOB) de 1973. Actualmente, el reglamento de la SEGOB distingue en s  
411 *Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación (SEGOB) de 1973. Actualmente, el reglamento de la*  
412 *SEGOB distingue en su apartado XXIX entre Seguridad Pública y Seguridad Nacional,*
- 413 [Montes Rocio ()] *Sebastián Piñera envía a las Fuerzas Armadas a "la zona roja" del conflicto mapuche en Chile,*  
414 Montes Rocio . 2021. El País. p. 12. (de octubre)