Volume 22 Issue 43
Originally issued as F6



Global Journal of human-social science: F
Political Science
Volume 22 Issue 6 Version 1.0 Year 2022
Type: Double Blind Peer Reviewed International Research Journal
Publisher: Global Journals
Online ISSN: 2249-460X & Print ISSN: 0975-587X

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

By Dr. Gustavo Eduardo Ordóñez Martínez
Toulouse I Capitole University

Abstract- Many countries in Latin America have opted to assign military personnel to internal tasks. Although this "militarized" response is deeply rooted in the region's political, military and social history, the military increased their projection to the interior of their national territories under the common influence of the United States' strategic concept of National Security since 1947. Defining National Security involves numerous risks since the concept has a great semantic plasticity and makes it difficult to understand the region's constitutional and institutional framework in which police and military forces interact in the so-called Internal Security, which also lead to rethinking civil-military relations in Latin America.

Keywords: national security, internal security, armed forces, civil-military relations, latin américa.

GJHSS-F Classification: DDC Code: 363.320973 LCC Code: KF4850



Strictly as per the compliance and regulations of:



© 2022. Dr. Gustavo Eduardo Ordóñez Martínez. This research/review article is distributed under the terms of the Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International (CC BY-NC-ND 4.0). You must give appropriate credit to authors and reference this article if parts of the article are reproduced in any manner. Applicable licensing terms are at https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/.

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

Entre Seguridad Nacional y Nuevos Roles: Las Fuerzas Armadas Como Actor Político en América Latina

Dr. Gustavo Eduardo Ordóñez Martínez

Abstract- Many countries in Latin America have opted to assign military personnel to internal tasks. Although this "militarized" response is deeply rooted in the region's political, military and social history, the military increased their projection to the interior of their national territories under the common influence of the United States' strategic concept of National Security since 1947. Defining National Security involves numerous risks since the concept has a great semantic plasticity and makes it difficult to understand the region's constitutional and institutional framework in which police and military forces interact in the so-called Internal Security, which also lead to rethinking civil-military relations in Latin America.

Keywords: national security, internal security, armed forces, civil-military relations, latin américa.

Resumen- Numerosos países en América Latina han optado por asignar personal militar para tareas de orden interno. Si bien esta "militarización" se encuentra arraigada en la historia política, militar y social de la región, los militares han aumentado su proyección hacia el interior de sus territorios nacionales bajo la influencia de Estados Unidos y de su concepto estratégico de Seguridad Nacional desde 1947. Definir la Seguridad Nacional comprende numerosos riesgos ya que el concepto tiene una plasticidad semántica enorme y hace difícil entender el sistema constitucional e institucional en el cual policías y militares interactúan en la llamada Seguridad Interior, lo que también conlleva a repensar las relaciones civilo-militares en América Latina.

Palabras clave: seguridad nacional, seguridad interior, fuerzas armadas, relaciones civilo-militares, latino américa.

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

Author: He is a Latin America focused political and security expert. He completed a His research focuses on developments relevant to national security, armed forces, terrorism and organized crime in Latin America. Ph.D in Political Science and a Master's Degree in International Security Studies at Toulouse I Capitole University (France). e-mail: eduardo.ordonez@hotmail.fr

Un claro ejemplo es México, en donde el ejército, la marina y la Guardia Nacional realizan operaciones contra el crimen organizado en el marco de la seguridad pública desde 2006, además de sus misiones constitucionales en materia de seguridad interior que incluyen misiones de asistencia a la población civil en caso de catástrofe natural y protección de infraestructura crítica. Con la llega del nuevo gobierno de izquierda de Andrés Manuel López Obrador en diciembre de 2018, el ejército y la marina han sido movilizados en el marco de nuevas misiones como la construcción de infraestructura estratégica y la administración de aeropuertos, aduanas y puertos marítimos, convirtiéndose *de facto* en actores políticos y agentes de regulación de las relaciones sociales y económicas.

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

I. Introducción

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

© 2022 Global Journals

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

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

II. Los Militares y la Consolidación del Estado Moderno Latinoamericano

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

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

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

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

Un nuevo conflicto interno opondría a los *liberales,* dirigidos por el general Ignacio Zaragoza, a los *conservadores* durante la *Guerra de Reforma* (1858-1861). Fue precisamente durante esta guerra que se forja la carrera y reputación del coronel Porfirio Díaz, surgiendo así una nueva élite militar en torno él y quién posteriormente se enfrentaría a los *conservadores* y al Imperio Francés de Napoleón III durante la *Segunda Intervención Francesa* (1862-1867)[3].

Después de su heroísmo al mando de las tropas liberales en contra de los franceses y conservadores, el ya general Porfirio Díaz dirige el Plan de la Noria (1871), un plan político-militar para impedir la reelección del presidente Benito Juárez y destituirlo. Años más tarde, dirigiría el Plan de Tuxtepec (1876) para destituir al presidente Sebastián Lerdo de Tejada, siendo posteriormente nombrado presidente de 1877 hasta 1880[4].

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

Otra élite militar surgió en Argentina durante la *Guerra del Paraguay* o de *La Triple Alianza* (1865-1870), la cual enfrentó por un lado a una coalición entre Brasil, Argentina y Uruguay, y por el otro a Paraguay, en el mayor conflicto interestatal en América Latina y unos de las mortíferos en el mundo entre 1815 y 1914, dejando

[1] Entrevista con el Dr. Gabriel Périès, experto en Guerra Revolucionaria y Seguridad Nacional. París, enero de 2017.
[2] DIAZ Lilia. *El liberalismo militante,* en Historia General de México, El Colegio de México, 2000, pp.587-595.
[3] *DIAZ Lilia, Op.cit.,* pp. 612-617.
[4] GONZALEZ Luis. *El liberalismo triunfante,* en Historia General de México, El Colegio de México, 2000, pp.5

© 2022 Global Journals

al menos 300,000 bajas del lado paraguayo y 100,000 del brasileño.

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

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

Finalmente, la *Guerra del Pacífico* (1879-1883), que enfrentó a Chile y a una coalición entre Bolivia y Perú, dio origen a una era de *caudillismo* en Perú y contribuyó a la consolidación de Chile como potencia regional en detrimento de sus vecinos andinos. Diversas razones explican la victoria de Chile sobre los aliados. Por un lado, la consolidación de la *República Conservadora* (1831-1861) durante el mandato del general José Joaquín Prieto (1831-1841) permitió a los militares chilenos consolidar un ejército poderoso y crear una marina de guerra con tecnología de punta. Por otro lado, la inestabilidad política y económica de Perú y Bolivia dificultaron la consolidación de las capacidades tecnológicas y logísticas del ejército y la marina de guerra[6].

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

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

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

Finalmente, cabe resaltar que Colombia fue un caso atípico en la región ya que los militares

[5] BARATTA María Victoria. *La Guerra del Paraguay y la construcción de la identidad nacional.* Universidad de Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras, 2013, pp. 238-264. file:///C:/Users/eduar/Downloads/uba_ffyl_t_2013_891710.pdf

[6] CLUNY Claude Michel. *Atacama Ensayo sobre la guerra del Pacífico, 1879-1883.* México, Fondo de Cultura Económica, 2008, pp. 79-87.

[7] VILLALOBO Sergio. *Chile y Perú la historia que nos une y nos separa 1535-188.*Santiago, Editorial Universitaria, 2022, pp. 53-55.

[8] *Ibidem.*

[9] CLUNY Claude Michel*, Op.cit.,* p.362.

© 2022 Global Journals

colombianos tuvieron un rol marginal en la consolidación de la independencia, misma que fue llevada a cabo por los contingentes venezolanos de Simón Bolívar, y por lo tanto no se instauró una élite militar fuerte en torno a un caudillo local como en México, Argentina o Perú[10].

III. El Rol de Los Militares en Asuntos Interiores

Como observamos anteriormente, desde el inicio de su vida independiente hasta finales del siglo XIX, los militares desempeñaron un rol esencial en la consolidación del Estado en Hispanoamérica en la medida en que su intervención permitía mantener o revocar el *estatu quo* político, económico y social. En cuanto su participación en asuntos internos y de seguridad, el rol de los militares aparece regulado por primera vez en México en un edicto imperial de Agustín I de Iturbide de 1821 mediante el cual se otorgaba al emperador "*la facultad de expedir órdenes para el arresto de individuos en nombre de la seguridad del Estado*"[11]. Posteriormente, la Constitución de 1824 estableció que el presidente de la República tenía facultades en materia de seguridad interior y defensa exterior de la nación[12].

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

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

IV. La Seguridad Nacional

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

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

El concepto sería importado a la península de Corea en donde sirvió de base al régimen del presidente Syngnam Rhee para hacer frente a su vecino

[10] 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] ROBETSON William Spencer. *Iturbide de México.* Fondo de Cultura Económica (2012, primera traducción), p.305.
[12] No se define en estos textos
[13] 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.
[16] Constitución Política de Colombia de 1886. https://www.camara.gov.co/sites/public_html/leyes_hasta_1991/cp/constitucion_politica_1986.html
[17] Constitución Política de la República del Perú de 1834. https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/constituciones_ordenado/CONSTIT_1834/Cons1834_TEXTO.pdf
[18] PÉRIÈS Gabriel. *La subversion prise par le bout des doigts. Aux origines policières du Plan Cóndor : de la lutte contre la délinquance intérieure à la coalition d'États contre la subversion internationale* », Politix revue des sciences sociales du politique, Dossier ni guerre ni paix, No.104, Vol. 26, 2013, pp. 104-105.

© 2022 Global Journals

del norte apoyado por China y la URSS. Bajo el régimen de Rhee Corea adopta su primera constitución el 17 de julio 1948 otorgando a los militares la "*sagrada misión de la seguridad nacional y la defensa del territorio*"[19]. Es importante resaltar que esta evolución normativa de la *seguridad nacional* se repetiría en México en la reforma constitucional de 2004.

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

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

La *Doctrina de la Guerra Revolucionaria* aportó lecciones en el plano militar, operacional y de mantenimiento del orden que serían integradas en la *Seguridad Nacional* justificando el avance de los militares en el plano civil y político mediante jurisdicciones de excepción que permitieron a los militares interactuar en el marco civil y policial, particularmente durante las dictaduras militares en Argentina (1976-1983), Chile (1970-1990) y Brasil (9164-1985).

No obstante, fue en Colombia donde los militares tendrían mayor proyección hacia el interior en el contexto de la lucha contra el narcotráfico y las guerrillas. De este modo, el presidente Julio César Turbay Ayala (1978-1982) invoca la doctrina durante la *XIII Conferencia de Comandantes de Ejércitos Latinoamericanos* en Bogotá en 1979 otorgando a las fuerzas armadas "*el poder de reestablecer el imperio de la autoridad*"[22]. Posteriormente, con la promulgación del *Estatuto de Seguridad*, en vigor durante todo su mandato, facultaría a los militares para combatir el narcotráfico al mismo tiempo que contemplaba una serie de normas de la justicia militar aplicables a la población civil [23].

a) Segurdiad Nacional Y Guerra Contra El Nacotráfico

La guerra contra el narcotráfico, promovida por Washington, dio un nuevo impulso a la seguridad nacional, permitiendo a militares y policías interactuar en contra de este nuevo enemigo. De esto modo, el presidente Ronald Reagan (1981-1989) enmienda el *Posse Comitatus Act*[24] permitiendo al *Department of the Defence* de crear la *South Florida Task Force* en 1982. Con esta reforma, los militares podían dar soporte logístico y entrenamiento militar a las agencias civiles (FBI y DEA)[25].

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[26].

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 Secuity* 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* (PDSD), marcada por la desmovilización de las *Autodefensas Unidas de*

[19] Artículo 5 de la Constitución de la República de Corea del Sur de 1948. https://www.constituteproject.org/constitution/Republic_of_Korea_1987.pdf?lang=en

[20] PÉRIÈS Gabriel. *De l'action militaire à l'action politique : Impulsion, codification et application de la doctrine de la « Guerre Révolutionnaire » au sein de l'armée française (1944 – 1960).* Université Paris I – Sorbonne, 1999.

[21] DE ARAUJO Rodrigo Nabuco. *L'art français de la guerre. Transferts de la doctrine de la guerre Révolutionnaire au Brésil (1958 – 1974),* Cahiers Amériques Latines, No. 2, 2012, p.42.

[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.

[24] Legislación de la Guerra de Secesión que impedía la participación de los militares en asuntos civiles.

[25] CHEPESIUIK Ron. *The War on Drugs: An International Encyclopedia*. ABC –CLIO, Inc, 1999, p .198.

[26] Executive Office of the President, Office of National Drug Control Policy, National Drug Control Strategy. Reclaming Our Communities from Drugs and Violence. Washington, 1994, p. IV.

© 2022 Global Journals

Colombia (AUC) y el debilitamiento de las guerrillas de las *Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia* (FARC) y del *Ejército de Liberación Nacional* (ELN).

b) La Adopción de la Seguridad Nacional en el Orden Jurídico Mexicano

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

Si bien los militares mexicanos también hicieron frente a movimientos de inspiración comunista y a otros movimientos subversivos de carácter rural, la legislación mexicana no conoció evoluciones normativas de importancia más allá de la atribución que hace la Secretaría de Gobernación a la Dirección Federal de Seguridad en 1973 en materia de "*recolección y análisis de información concernientes a la seguridad nacional*"[27]. El discurso de la "seguridad nacional" sería adoptado en el Plan Global de Desarrollo del presidente Miguel de la Madrid (1982-1988) para designar al narcotráfico como la principal amenaza a la seguridad nacional (sin definir este concepto) de México y como una misión de las fuerzas armadas[28].

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

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

No es sino hasta 2004 cuando una reforma constitucional del artículo 89 fracción VI que se introduce el concepto de seguridad nacional en el orden jurídico mexicano quedando como una obligación del presidente para:

> "*Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación*".

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

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

A partir de 2012, el concepto de seguridad interior vuelve al primer luego de un largo periodo de reposo (desde los textos constitucionales de 1857 y 1921) para ocupar el centro de los debates en los círculos académicos, políticos y militares, marcados por la guerra contra el narcotráfico y la cada vez mayor participación de los militares en ese contexto.

c) Entre "Policiarización" de Las Fuerzas Armadas y "Militarización" de Las Fuerzas Policiales

El contexto histórico de la región nos muestra que el concepto de seguridad interior es anterior al de seguridad nacional. En efecto, los textos constitucionales de México, Perú y Colombia otorgaban prerrogativas y facultades a los militares en materia de seguridad interior (y por ende de orden público). Las evoluciones constitucionales, y la posterior adopción del concepto de estadounidense de *National Security,* acentuaron dichas prerrogativas y consolidaron la proyección de los militares al interior del territorio nacional, particularmente en México, en donde militares y policías interactúan en el marco de la seguridad nacional/seguridad interior.

Es precisamente con la adopción de la expresión de seguridad nacional que militares y policías comienzan a interactuar en la lucha contra el narcotráfico en México. De este modo, el entonces presidente Felipe Calderón (2006-2012) emite el decreto presidencial del 9 de mayo de 2007, lanzando una ofensiva militar y policial en contra de los grupos del crimen organizado en el estado de Michoacán, movilizando a más de 5,000 efectivos militares[29].

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

El presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018) continuaría la lucha contra el crimen organizado. Durante su mandato, se dan importantes evoluciones normativas en materia de seguridad interior al mismo

[27] 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

[29] Decreto por el que se crea el Cuerpo Especial del Ejército y Fuerza Aérea denominado Cuerpo de Fuerzas de Apoyo Federal del 9 de mayo de 2007. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4987036&fecha=09/05/2007

© 2022 Global Journals

tiempo que se dan atribuciones policiales a la *Marina*. En efecto, con la creación de las Unidades Navales de Protección Portuaria (UNAPROP) en marzo de 2014, la *Marina* adquiere funciones de *Policía Marítima* en el interior de los recintos portuarios, mismo si esta figura jurídica es inexistente en la legislación mexicana[30].

Mediante la adopción del concepto seguridad interior en el Programa Sectorial de Marina 2013–2018, el Programa para la Seguridad Nacional 2014–2018 y el Plan Nacional de Desarrollo 2013–2018, las UNAPROP asumen la capacidad de realizar acciones de vigilancia, verificación, visita, inspección y control en funciones de "Guardia Costera" dentro de los recintos portuarios[31].

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

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

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

La Guardia Nacional – de origen militar y administrada por los militares – se ha convertido en un actor primordial de la lucha contra el narcotráfico y por ende en un actor esencial de la seguridad pública, particularmente desde que el presidente emitió un decreto autorizando de manera explicita a la Guardia Nacional en materia de seguridad pública[32]. Recientemente, el gobierno involucró al ejército en la construcción de obras de infraestructura como el Tren Maya en la península de Yucatán y el aeropuerto Felipe Ángeles al mismo tiempo que la *Marina* administra los puertos del país en funciones de Autoridad Marítima Nacional y brinda protección física al aeropuerto internacional de la Ciudad de México.

d) Hacia Nuevos Espacios para la Proyección del Ejército al Interior del Territorio

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

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

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

La elección del presidente de izquierda Gabriel Boric en marzo de 2022 no significó un cambio substancial en la estrategia gubernamental para hacer frente al problema Mapuche. El 16 de mayo, la ministra del Interior de Boric, Izkia Siches, decretó el Estado de Emergencia en la región de La Araucanía y en las provincias de Biobío y Arauco ante un incremento de ataques incendiarios y robos a empresas forestales por parte del movimiento Mapuche Coordinadora Arauco-Malleco (CAM). La medida de excepcionalidad incluye, además de un importante despliegue militar para "*resguardar las rutas, permitir el libre tránsito de personas y el abastecimiento*", otras medidas legales

[30] Acuerdo Secretarial 039 mediante el cual se crean las Unidades Navales de Protección Portuaria (UNAPROP). Diario Oficial de la Federación, 31 de marzo de 2014. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5338803&fecha=31/03/2014

[31] Acuerdo Secretarial 333 mediante el cual las Unidades Navales de Protección Portuaria (UNAPROP) tienen como misión el realizar acciones de vigilancia, verificación, visita, inspección y control en funciones de guardia costera dentro de los recintos portuarios en apoyo al ejercicio de la autoridad en materia de protección marítima y portuaria. Diario Oficial de la Federación, 17 septiembre de 2018. Disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5538053&fecha=17/09/2018

[32] Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria. Disponible en https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593105&fecha=11/05/2020

[33] MONTES Rocio. (2021, 12 de octubre). Sebastián Piñera envía a las Fuerzas Armadas a "la zona roja" del conflicto mapuche en Chile. *El País*. https://elpais.com/internacional/2021-10-13/sebastian-pinera-envia-a-las-fuerzas-armadas-a-la-zona-roja-del-conflicto-mapuche-en-chile.html

© 2022 Global Journals

como la solicitud de un fiscal preferente para delitos relacionados con narcotráfico y robo de madera, principales delitos de los que se responsabiliza a los Mapuches[34].

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

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

V. Conclusión

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

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

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

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

Bibliografía

1. Acuerdo Secretarial 039 mediante el cual se crean las Unidades Navales de Protección Portuaria (UNAPROP). Diario Oficial de la Federación, 31 de marzo de 2014.
2. Acuerdo Secretarial 333 mediante el cual las Unidades Navales de Protección Portuaria (UNAPROP) tienen como misión el realizar acciones de vigilancia, verificación, visita, inspección y control en funciones de guardia costera dentro de los recintos portuarios en apoyo al ejercicio de la autoridad en materia de protección marítima y portuaria. Diario Oficial de la Federación, 17 septiembre de 2018.
3. Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.
4. BARATTA María Victoria. *La Guerra del Paraguay y la construcción de la identidad nacional*. Universidad de Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras, 2013.
5. BARRETO, Carlos Agustín. «Los Plateados en Morelos: un ejemplo del bandolerismo en México durante el siglo XIX», Takwá, No.11-12, 2007.
6. CHEPESIUIK Ron. *The War on Drugs: An International Encyclopedia*. ABC –CLIO, Inc, 1999.
7. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.
8. Constitución Política de Colombia de 1886.
9. Constitución Política de la República del Perú de 1834.
10. CLUNY Claude Michel. Atacama Ensayo sobre la guerra del Pacífico, 1879-1883. México, Fondo de Cultura Económica, 2008.
11. Decreto por el que se crea el Cuerpo Especial del Ejército y Fuerza Aérea denominado Cuerpo de Fuerzas de Apoyo Federal del 9 de mayo de 2007.
12. DE ARAUJO Rodrigo Nabuco. L'art français de la guerre. Transferts de la doctrine de la guerre Révolutionnaire au Brésil (1958 – 1974), Cahiers Amériques Latines, No. 2, 2012.
13. DIAZ Lilia. *El liberalismo militante,* en Historia General de México, El Colegio de México, 2000.

[34] 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-seria-publicado-el-decreto-que-declara-el-estado-de*

© 2022 Global Journals

14. GONZALEZ Luis. *El liberalismo triunfante,* en Historia General de México, El Colegio de México, 2000.
15. 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.
16. MONTES Rocio. (2021, 12 de octubre). Sebastián Piñera envía a las Fuerzas Armadas a "la zona roja" del conflicto mapuche en Chile. El País.
17. PÉRIÈS Gabriel. La subversion prise par le bout des doigts. Aux origines policières du Plan Cóndor : de la lutte contre la délinquance intérieure à la coalition d'États contre la subversion internationale », Politix revue des sciences sociales du politique, Dossier ni guerre ni paix, No.104, Vol. 26, 2013.
18. PÉRIÈS Gabriel. De l'action militaire à l'action politique : Impulsion, codification et application de la doctrine de la « Guerre Révolutionnaire » au sein de l'armée française (1944 – 1960). Université Paris I – Sorbonne, 1999.
19. 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.
20. 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.
21. ROBETSON William Spencer. *Iturbide de México.* Fondo de Cultura Económica (2012, primera traducción).
22. ROBLES, Pablo. Los Plateados de Tierra Caliente. México, Premia Editora S.A., 1982.
23. VILLALOBO Sergio. Chile y Perú la historia que nos une y nos separa 1535-188.Santiago, Editorial Universitaria, 2022.

© 2022 Global Journals