

Revista Científica General José María Córdova

(Revista colombiana de estudios militares y estratégicos)

Bogotá D.C., Colombia

ISSN 1900-6586 (impreso), 2500-7645 (en línea)

Web oficial: <https://www.revistacientificaesmic.com>

Nuevos roles de las fuerzas armadas en seguridad. Experiencias de México, Colombia y Perú

Carlos Hurtado Noriega

<https://orcid.org/0000-0002-0873-8419>

investigacion@ucs.edu.pe

Universidad Científica del Sur, Lima, Perú

Adán José Doria Velarde

<https://orcid.org/0000-0002-6111-3047>

adoriav@esge.edu.pe

Escuela Superior de Guerra del Ejército - Escuela de Postgrado

Escuela Militar de Chorrillos “Coronel Francisco Bolognesi”, Lima, Perú

Citación: Hurtado Noriega, C., & Doria Velarde, A. (2020). Nuevos roles de las fuerzas armadas en seguridad. Experiencias de México, Colombia y Perú. *Revista Científica General José María Córdova*, 18(30), 379-398. <http://dx.doi.org/10.21830/19006586.548>

Publicado en línea: 1.º de abril de 2020

Los artículos publicados por la *Revista Científica General José María Córdova* son de acceso abierto bajo una licencia Creative Commons: Atribución - No Comercial - Sin Derivados.



Para enviar un artículo:

<https://www.revistacientificaesmic.com/index.php/esmic/about/submissions>



Miles Doctus



Revista Científica General José María Córdova
(Revista colombiana de estudios militares y estratégicos)
Bogotá D.C., Colombia

Volumen 18, número 30, abril-junio 2020, pp. 379-398
<http://dx.doi.org/10.21830/19006586.548>

Nuevos roles de las fuerzas armadas en seguridad. Experiencias de México, Colombia y Perú

New roles for the armed forces in security. Experiences from Mexico,
Colombia, and Peru

Carlos Hurtado Noriega

Universidad Científica del Sur, Lima, Perú

Adán José Doria Velarde

Escuela Superior de Guerra del Ejército - Escuela de Postgrado

Escuela Militar de Chorrillos “Coronel Francisco Bolognesi”, Lima, Perú

RESUMEN. Este artículo aborda el tema de la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública a partir del análisis de los casos latinoamericanos de México, Colombia y Perú. Actualmente varios países emplean sus fuerzas armadas como apoyo a la policía o les asignan una función directa, especialmente cuando la policía es sobrepasada o hay graves problemas de corrupción institucional. Cada país es soberano en esta asignación de roles, pero en situaciones de crisis política y social se recurre a ellas sin contar siempre con un marco legal que respalde las decisiones. Este artículo analiza la posibilidad de que las fuerzas armadas combatan las nuevas amenazas en seguridad a partir de estos tres casos, y explica los pros y contras de esta alternativa.

PALABRAS CLAVE: crimen organizado; ejército; fuerzas armadas; orden interno; seguridad interior

ABSTRACT. This article analyzes cases in Latin America of Mexico, Colombia, and Peru to understand the participation of the armed forces in public security efforts. Currently, various countries employ their armed forces to support the police. Especially when the police are overwhelmed, or there are serious problems of institutional corruption, they are assigned a direct role. Although each country has the sovereignty to assign these roles, in situations of political and social crisis, they are ascribed without having a legal framework to support the decisions. This article analyses the possibility of the armed forces combating new security threats based on these three cases. It also explains the pros and cons of this alternative.

KEYWORDS: armed forces; army; internal order; internal security; organized crime

Sección: SEGURIDAD Y DEFENSA • Artículo de investigación científica y tecnológica

Recibido: 24 de noviembre de 2019 • Aceptado: 17 de marzo de 2020

CONTACTO: Carlos Hurtado Noriega ✉ investigacion@ucs.edu.pe

Introducción

Durante la época de la Guerra Fría, el bloque americano con su ideología capitalista y el bloque soviético con su ideología socialista se disputaban el mapa mundial. Dicha época se caracterizó, primordialmente, por el riesgo de las amenazas tradicionales, como la guerra nuclear y las guerras convencionales; y secundariamente, por las nuevas amenazas como el terrorismo, el narcotráfico, el crimen organizado, los desastres naturales, el contrabando de armas, la trata de blancas, entre otras. Pero a partir de la caída del muro de Berlín y el desmembramiento de la antigua Unión Soviética surgió un nuevo reordenamiento mundial, de modo que se invirtieron las prioridades, es decir, las nuevas amenazas o amenazas emergentes cobraron mayor relevancia. Esto ocasionó, a nivel mundial, que los países tuvieran que redefinir sus políticas de seguridad y defensa.

Latinoamérica no era ajena a este fenómeno, así que, en la mayoría de estos países, los riesgos que significaban estas nuevas amenazas a su seguridad se convirtieron en una prioridad. Sin embargo, se produjo la siguiente paradoja: a pesar de ser el continente con mayor estabilidad para la convivencia pacífica, con remotas posibilidades de conflictos interestatales y libres de la amenaza nuclear, se ha convertido en el continente más peligroso del mundo por los altos índices de violencia y por ser la región con más homicidios a nivel global.

Actualmente, en foros tanto nacionales como internacionales, está abierto el debate acerca de los nuevos roles que se deben asignar a las fuerzas armadas (FF. AA.) en el siglo XXI. Especialmente, la discusión está centrada en la posibilidad de asignarles tareas orientadas a combatir el crimen organizado, el narcotráfico, el terrorismo y otros delitos conexos para garantizar la seguridad del país. Por su carácter multidimensional, estas nuevas tareas requieren enfrentarse de manera multisectorial, pues afectan a varios sectores de las naciones, entre ellos los ámbitos políticos, económicos, sociales, militares, ambientales, de salud, entre otros. A raíz de esto, surge la primera pregunta que se plantea este artículo: ¿debe existir un orden de prioridad para combatir estas nuevas amenazas?

Asimismo, se ha cuestionado el rol que viene cumpliendo la policía en su lucha para superar este flagelo, ya que muchas veces se ve imposibilitada e incluso superada por la acción de estas nuevas amenazas. Esto se refleja en los pocos resultados de su acción durante los últimos veinte años (2000-2019). Ante la situación apremiante de varios gobiernos que intentan encontrar soluciones, y frente al estado de inseguridad e indefensa que vive la población en general, se ha reclamado la posibilidad de emplear a las FF. AA. para combatir estas nuevas amenazas, en especial el crimen organizado. De ahí surge la segunda pregunta: ¿deben las FF. AA., en especial el ejército, participar en tareas de seguridad pública, específicamente contra el crimen organizado?

Marco teórico

Luego del final de la Guerra Fría en 1991 y el inicio de un mundo multipolar, se inició también una nueva era de reordenamiento del mundo que hasta la fecha no ha cul-

minado. Esta etapa se ha caracterizado por múltiples conflictos étnicos y religiosos, el debilitamiento del comunismo, el protagonismo del capitalismo, el predominio de la globalización y una disminución de la importancia de las amenazas convencionales. Así, estas han pasado a un segundo plano, y ahora se han convertido en prioridad las amenazas emergentes antes mencionadas. Estos cambios se reafirmaron con la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración de Bridgetown (2002) y la Conferencia Especial de Seguridad en las Américas de México (2003), donde se ha reconocido la relevancia y magnitud que han adquirido estas nuevas amenazas en nuestro continente.

En Latinoamérica, el desborde de estas nuevas amenazas ha sido impulsado por el clima de violencia generado por estos flagelos en los últimos años. Esto ha desbordado incluso la capacidad operativa de la policía, que se ve limitada y confundida ante este nuevo fenómeno social emergente. En la región, las mayores amenazas son el crimen organizado, el terrorismo, el narcotráfico y los delitos conexos.

El crimen organizado y el tráfico ilícito de drogas (TID), así como los delitos conexos, como la corrupción, el lavado de dinero, la trata de personas y otros, generan profundas heridas tanto en el ámbito económico como en el ámbito social, además de destruir familias y vulnerar la institucionalidad:

América Latina es vulnerable al narcotráfico y a sus efectos colaterales. Provoca graves daños de orden social por su acción directa sobre los consumidores de droga y en los problemas familiares; por generar corrupción generalizada; una mayor inseguridad ciudadana (extorsión, secuestros, asesinatos), el incremento en la gravedad de los hechos delincuenciales, la participación de niños y adolescentes en el negocio de la droga y en el crimen organizado; y una violencia sistemática por el incremento de enfrentamientos entre las firmas en su lucha por el dominio y control territorial. (Chiabra, 2012, p. 92)

Para el año 2013, algunos países latinoamericanos tenían índices preocupantes de más de 20 homicidios por cada 100 000 habitantes, entre ellos Honduras (75,17), Jamaica (44,2), Colombia (32,33) y Brasil (28,38) (Figura 1). Otros contaban con índices regulares, es decir, entre 20 y 10 homicidios; entre ellos están México (19), Panamá (17,3) y Ecuador (10,92). Finalmente están los países con índices óptimos, que tienen menos de 10 homicidios, entre ellos Costa Rica (8,72), Perú (6,61) y Chile (3,15) (United Nations Office on Drugs and Crime [UNODC], 2013).

En el año 2017, contaban con índices preocupantes El Salvador (60,1), Jamaica (56), Venezuela (53,7), Honduras (43,6), Brasil (27,8), Colombia (22,1) y México (20,5); con índices regulares República Dominicana (16,0), Costa Rica (13,4) y Panamá (10,1), y finalmente con índices óptimos Perú (7,8), Ecuador (5,7) y Chile (2,7) (Figura 2).

Si comparamos los dos años, se puede apreciar que las estadísticas de los países varían significativamente, posiblemente como consecuencia de las estrategias de los Gobiernos

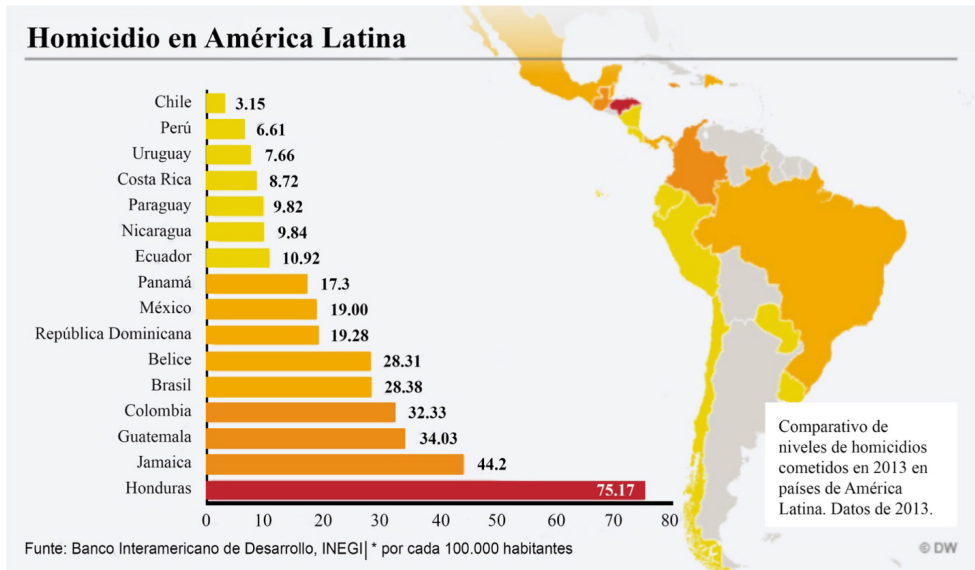


Figura 1. Homicidios en América Latina por cada cien mil habitantes (2013).

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (2013).

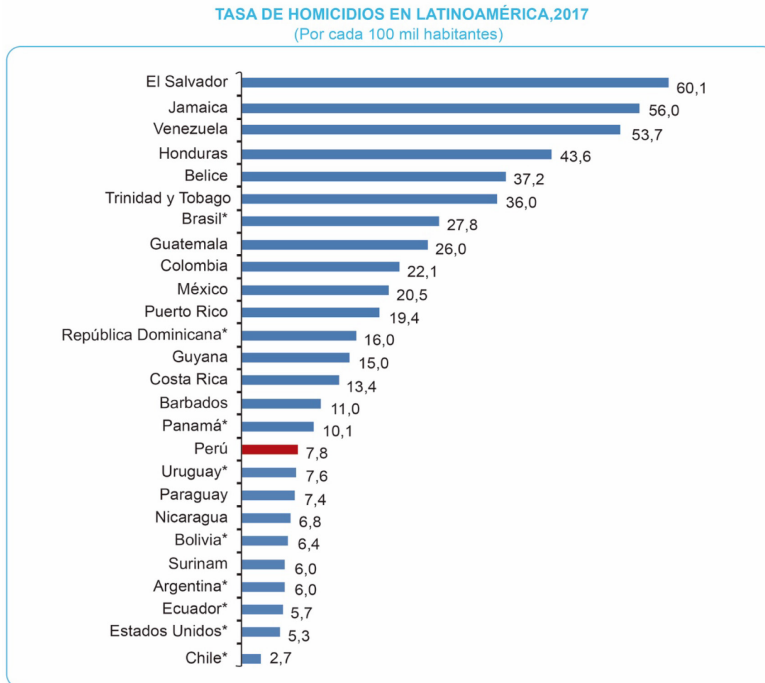


Figura 2. Homicidios en América Latina por cada cien mil habitantes (2017).

Fuente: Instituto Igarape de Brasil (2017).

para combatir la criminalidad, así como por las crisis sociales y económicas que se pueden presentar en cada uno de estos países (PNUD).

Considerando el grado de violencia y la cantidad de homicidios, se puede establecer la siguiente jerarquía de las nuevas amenazas en el hemisferio americano:

1. Crimen organizado
2. Narcotráfico
3. Terrorismo
4. Desastres naturales
5. Ciberamenazas
6. Lavado de dinero (Organización de los Estados Americanos [OEA], 2003)

En el 2014, durante la XI Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, con sede en Perú, se debatió y aprobó el eje temático V “Intercambio de experiencias sobre la participación y efectividad de las FF. AA. en tareas de seguridad en la región y el hemisferio”. Allí se llegó a la conclusión de que cada país es soberano en determinar cuáles son las amenazas a su seguridad y, en consecuencia, decidir la política de seguridad y defensa que más le convenga.

Asimismo, la Junta Interamericana de Defensa (JID), organismo asesor en temas de seguridad y militares de la (OEA), viene realizando amplios debates sobre la participación de las FF. AA. en tareas de seguridad. Esta junta ha concluido que la seguridad y la defensa son una condición de los pueblos fundamentada en valores democráticos, de desarrollo integral y de respeto a los derechos humanos y el medioambiente. En este sentido, los países se pueden clasificar en tres grupos (Tabla 1):

- Países que emplean a sus FF. AA. en tareas de defensa y en cooperación con las fuerzas policiales en el ámbito interno.
- Países que emplean a sus FF. AA. en tareas exclusivas de defensa exterior y a las fuerzas policiales en el ámbito interno.
- Países que cuentan únicamente con fuerzas policiales para su seguridad y defensa.

Tabla 1. Empleo de las FF. AA. en América.

País	Disposición y uso de FF. AA. y policía		
	Seguridad (policía)	Seguridad y defensa (FF. AA.)	Defensa (FF. AA.)
Canadá		x	
EE. UU.		x	

Continúa tabla...

País	Disposición y uso de FF. AA. y policía		
	Seguridad (policía)	Seguridad y defensa (FF. AA.)	Defensa (FF. AA.)
México	x		x
Guatemala	x		x
Belice	x		x
El Salvador	x		x
Honduras	x		x
Nicaragua	x		x
Costa Rica	x		x
Panamá	x		x
Colombia		x	
Venezuela	x		x
Guyana	x		x
Brasil	x		x
Uruguay	x		x
Argentina	x		x
Chile	x		x
Paraguay	x		x
Bolivia	x		x
Perú	x		x
Ecuador	x		x
Antigua y Barbuda	x		x
San Vicente y Granadinas	x		
Barbados		x	
Dominica		x	
St. Kitts and Nevis		x	
Trinidad y Tobago		x	
República Dominicana		x	

Fuente: Junta Interamericana de Defensa. Análisis de la Visión Estratégica de la OEA (2015).

Caso de México

Este país se ha visto afectado por el narcotráfico desde la década de los ochenta. Pero para el gobierno del presidente Felipe Calderón, en el 2006, esta situación llegó a su clímax, al punto de que el país iba destinado a convertirse en un Estado fallido debido al clima de violencia generalizada, el fortalecimiento de los carteles de la droga y una nula capacidad de respuesta de la policía. Estos carteles crearon un clima de violencia sin límites, básicamente por enfrentarse con los otros carteles enemigos. En su afán de ganar territorios y de cobrar venganzas personales, ocasionaron muchos asesinatos y atemorizaron a la ciudadanía en general:

Por ello abundan las decapitaciones, las matanzas, las mutilaciones, etcétera, toda una expresión de la violencia clara en el mensaje que quiere transmitir [...]. Los cuerpos mutilados expuestos públicamente y los “narcomensajes” colgados en carreteras y avenidas son un mensaje cifrado aunque lo que comuniquen se exponga con claridad y contundencia. La violencia criminal ha devenido un fin de la comunicación y por ello es necesario exponerla con la mayor crudeza posible. (Pereyra, 2012)

Por ello, el presidente Calderón dispuso que las FF. AA. combatieran frontalmente el narcotráfico, decisión que fue avalada por los gobernadores, ya que veían a las organizaciones de la droga como una amenaza para la sociedad y la gobernabilidad del país (Valdés, 2013). En el 2008, el presidente Calderón se reunió con el presidente de EE. UU. George W. Bush para firmar el Plan Mérida, un acuerdo bilateral que consistía en ayuda económica y militar norteamericana para la lucha antidrogas, debido al incremento de drogas ilegales que ingresaban a los EE. UU. y los altos índices de violencia en México (Chabat, 2010).

A pesar de que muchos especialistas criticaron la decisión del presidente Calderón, él se defendía con la justificación de que tuvo que tomar esa medida radical porque, de lo contrario, México iba a camino a convertirse en los próximos años en un narcoestado. Como lo refiere Laura del Alizal (2012), el presidente Calderón tuvo la valentía para enfrentarse a los carteles del narcotráfico, algo que habían dejado pasar los gobiernos que lo antecedieron; sin embargo, no tuvo ideas alternativas que pudieran remediar los errores o fracasos en el camino.

Muchos analistas en seguridad, así como datos de inteligencia, confirman que existe una conexión entre actividades criminales, funcionarios corruptos e instituciones débiles que facilitó la acción criminal en México. Valdés (2013) afirma que, durante veinte años, el crimen organizado fue adquiriendo poder económico, social y militar, con un enorme poder corruptor de policías y elementos del Gobierno, y que ese empoderamiento se facilitó gracias a la complicidad, ineficacia y debilidad de las instituciones estatales de seguridad y justicia.

Así, disponer la participación de las FF. AA. en tareas de seguridad pública fue una decisión netamente política de *emergencia* que tomó el gobierno para salvarse de con-

vertirse en un *narcoestado* y para satisfacer el clamor popular mexicano de recurrir a sus FF. AA. para poner orden al caos que se vivía. Sin embargo, esta guerra ha provocado un clima de mayor violencia y ha expuesto a su miembros a involucrarse en delitos contra los derechos humanos: “En sucesivos informes, Amnistía Internacional (2009, 2010) ha llamado la atención sobre graves abusos cometidos por miembros de las fuerzas militares, como desapariciones forzadas, homicidios extrajudiciales o ilegítimos, tortura, malos tratos y detención arbitraria” (Pereyra, 2012).

Debido a la situación de violencia generalizada, la ineficiencia de la policía, la corrupción en todos los niveles de gobierno y el descontento general de la ciudadanía que presionaba al gobierno por resultados, el gobierno mexicano decidió que las FF. AA. combatieran frontalmente el narcotráfico y el crimen organizado, sabiendo que estas instituciones castrenses eran una de las pocas que tenían prestigio y generaban confianza en la población. Según Arzt (2011):

Ante esta situación de inseguridad y violencia sin límites generalizada en todo el territorio mexicano, “la sociedad demandaba una mayor presencia del Ejército, institución que goza de un alto prestigio y reconocimiento de la comunidad, particularmente cuando se le contrasta con la policía, incluyendo la federal. Este proceso de paulatino involucramiento militar en las tareas de seguridad pública fue apoyado por todas las fuerzas políticas [...]. Los cuerpos policíacos ya no eran capaces ni de contener la criminalidad común. Peor todavía, la penetración del crimen organizado en dichas corporaciones se ponía de manifiesto con la revelación de la existencia de las llamadas “narconóminas”, es decir, cantidades de dinero pagadas con regularidad a ciertos agentes con tal de tolerar e incluso ayudar en las labores criminales de los narcotraficantes. Ante esto, varios gobernadores demandaron el despliegue de las fuerzas armadas para combatir esta clase de delincuencia. (p. 240)

[...] En el caso de México, el reconocimiento social y prestigio de las fuerzas castrenses ha sido sin duda utilizado políticamente. Prueba de ello es que, de acuerdo con un estudio de María de las Heras levantado en julio de 2002, a la pregunta expresa: “¿qué tanta confianza tiene usted en las instituciones?”, 75 % se refirió de forma positiva al Ejército (Ibarrola, 2003, p. 389). En una coyuntura de una sociedad en indefensión y donde la institución más preciada por esa misma comunidad es el Ejército, esta misma “orilla” al poder político civil a echar mano de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública, sin medir las consecuencias a largo plazo. Impera la falaz creencia que con dicha participación habrá soluciones efectivas a la violencia. (Arzt, 2011, p. 250)

En diciembre del 2012, el presidente Enrique Peña Nieto, al asumir el cargo, continuó con la estrategia de participación de las FF. AA. para combatir la escalada de violencia contra los carteles de droga y las bandas criminales, pero también realizó una serie de cambios a fin de darle mayor dinamismo a la Policía Nacional.

El presidente Peña Nieto disolvió como primera medida la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), encargada de la Policía Federal, y la trasladó a la Secretaría de

Gobernación (SEGOB). De igual manera, dentro de la SEGOB se constituyó la Comisión Nacional de Seguridad, encargada de comandar desde el 1 de diciembre de 2012 a la Policía Federal y bajo cuya jurisdicción estará la futura Gendarmería. (Benítez & Rodríguez, 2013, p. 148)

En cuanto al gobierno actual del presidente Andrés López Obrador, este ha manifestado su respaldo militar a la seguridad pública con la creación de la Guardia Nacional, que tiene como base las fuerzas militares del ejército (destacamentos de la Policía Militar) (Benítez, 2019).

De lo anterior es posible inferir que los resultados sobre la participación de las FF. AA. en tareas de seguridad pública han sido positivos para contener y debilitar a los carteles de la droga, a pesar de que, como parte de su acción contra ellos, se ha originado una escalada de violencia sin límites en todo el país:

Lo que es un hecho es que a pesar de que el presidente Felipe Calderón ha sido ampliamente cuestionado por sectores políticos, académicos y de opinión influyentes, así como por los medios de comunicación, organismos no gubernamentales y organismos internacionales defensores de derechos humanos, la opinión pública respalda al presidente y a las Fuerzas Armadas. Todas las encuestas de opinión registran esta tendencia de la población, que se puede caracterizar como a favor de la mano dura contra las organizaciones criminales. En una encuesta levantada a mediados de 2011, se señala que 58% de la población aprueba la gestión del presidente, 69% aprueba “la forma en que el Ejército realiza su trabajo”, y el 81%, “la forma en que la Marina realiza su trabajo”. (Benítez, 2013, p. 44)

Caso de Colombia

Las FF. AA. de Colombia vienen luchando desde hace más de 60 años contra diversos grupos guerrilleros, como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el Ejército de Liberación Nacional (ELN), el Ejército Popular de Liberación (EPL) y el Movimiento 19 de Abril (M-19). Luego, junto con estos grupos guerrilleros, aumentaron las actividades de narcotráfico, el lavado de activos, los secuestros y otros delitos conexos, lo que sembró un clima de violencia, impunidad y destrucción del Estado de derecho. Al igual que en el caso de México, la participación de las FF. AA. contra estas actividades se dio cuando la policía se vio rebasada y los grupos guerrilleros se convirtieron en una amenaza para la seguridad nacional.

Durante la década de los ochenta, los carteles de la droga incrementaron el nivel de violencia en el país y alcanzaron picos sin precedentes de tráfico de drogas, hasta llegar a convertir a Colombia en el primer país productor y exportador de cocaína y pasta base de cocaína (PBC) en el mundo. Estas organizaciones al margen de la ley empleaban la técnica del terror para conseguir sus objetivos y amedrentar a las fuerzas del orden y la ciudadanía en general.

Posteriormente, surgieron las bandas criminales (Bacrim) como una fusión de varios grupos y corrientes criminales (principalmente derivados de extintos grupos paramilitares y de autodefensa) con diferentes niveles de capacidad organizativa y control territorial. Sin embargo, debido a confrontaciones internas y la presión de las FF. AA. y la policía colombiana, estas redujeron su acción considerablemente (Rico, 2013).

En la década de los noventa, Colombia estuvo a punto de convertirse en un Estado fallido. El gobierno del presidente Andrés Pastrana tuvo que recurrir entonces, en 1999, a la ayuda de los EE. UU. para establecer un acuerdo bilateral. Fruto de esto fue la creación del Plan Colombia, con un presupuesto de miles de millones de dólares entre financiación, asesoría y entrenamiento militar para combatir estos grupos al margen de la ley. Así, solamente bajo el mandato del presidente Álvaro Uribe, que coincidió con el de George W. Bush en EE. UU., Colombia recibió un total de 3356 millones de dólares (Otero, 2010).

El punto de quiebre del conflicto colombiano se dio a partir de la llegada del presidente Álvaro Uribe, que en sus dos periodos de gobierno (2002-2006 y 2006-2010) logró impulsar su política de Seguridad Democrática e incrementar el presupuesto para la defensa. Esto, junto con la ingente cantidad de recursos de la cooperación norteamericana, dio como resultado el desmembramiento de las estructuras paramilitares, la considerable reducción de cultivos de coca y el combate antinarcoóticos, así como la casi derrota de las FARC y el ELN (Ríos, 2019).

El Plan Colombia fue el factor que verdaderamente es determinante en la transformación del conflicto. Como se sabe, este Plan tenía varias líneas de acción, recursos, medios, tecnología y entrenamiento. Todo termina en el cambio de estrategia y en lo que le decía de debilitamiento de las FARC. El balance del conflicto va a ser positivo para la fuerza pública por el cambio en la inteligencia y en la capacidad de aeronaves. Si a ello le suma las aspersiones aéreas que, si bien era totalmente de índole antinarcoótico y no contra la guerrilla a modo de acciones bélicas, no se puede desconocer que sirvieron para debilitar las bases financieras de la guerrilla. (Entrevista al general Jairo Delgado, 2015, citado en Ríos, 2019, p. 266)

Por otro lado, existen serias acusaciones de delitos contra los derechos humanos por parte de las fuerzas de seguridad colombiana. Estas participaron directa e indirectamente en numerosos y serios abusos, incluyendo la comisión de homicidios extrajudiciales, según reportes de Human Rights Watch en febrero de 2000 y un informe de la ONU (Chomsky et al., 2000).

Asimismo, muchos analistas coinciden en que la acción de las organizaciones criminales fue facilitada por los altos índices de corrupción y debilidad institucional. Como lo afirma Rico (2013), cuando se estudian las debilidades institucionales de un país frente al crimen organizado y los vacíos de poder como un factor determinante para el surgimiento de organizaciones criminales, los análisis tienden a centrarse solo en las capacidades policiales y judiciales de una nación como sus ejes de vulnerabilidad.

Por otra parte, el Gobierno colombiano ha obtenido importantes éxitos combatiendo a las Bacrim, pues llegó a reducirlos a su mínima expresión mediante la captura o neutralización de sus cabecillas. De las 34 Bacrim que fueron reportadas en el año 2007, según Rico (2013), solo se mantiene una con características y atributos similares. La experiencia, credibilidad y capacidades acumuladas por las autoridades durante dos décadas de intenso combate a los carteles de la droga y las FARC fueron determinantes para su desactivación (Rico, 2013).

Finalmente, el 26 de septiembre del 2016, tras 4 años de negociaciones y 52 de enfrentamientos, se firmó el Acuerdo de Paz entre el gobierno del presidente Juan Manuel Santos y las FARC (Gómez, 2016). Pero el 2 de octubre, la población rechazó el Acuerdo porque, entre otras razones, no aprobaron dejar sin efecto las sanciones penales contra los crímenes cometidos por los exguerrilleros (Durán, 2016). Este resultado obligó al Gobierno a “renegociar” el Acuerdo tomando en consideración las objeciones de los opositores. Tras un periodo de renegociación con estos, el gobierno del presidente Santos y las FARC acordaron un nuevo texto, denominado el Acuerdo para la Terminación Definitiva del Conflicto, firmado el 24 de noviembre de 2016 en la ciudad de Bogotá (Casey, 2016).

El 50,2 % decidió votar en contra del acuerdo de paz entre el Gobierno y las FARC, por el 49,7 % que se decantó por el ‘sí’. La abstención, de más del 60 %, y la pésima imagen de la guerrilla han sido determinantes en el resultado de la votación, que ninguna encuesta supo predecir. La votación pone de manifiesto la enorme polarización que existe en Colombia. La posibilidad de participar en política de los líderes guerrilleros y el hecho de que ninguno pagará cárcel siempre y cuando reconozca sus crímenes ha sido la piedra angular de su campaña, a sabiendas de que la mayoría de los colombianos, incluso entre los votantes del sí, no lo ven con buenos ojos. (Lafuente, 2016)

De lo anterior es posible inferir que los resultados sobre la participación de las FF. AA. en tareas de seguridad pública han sido positivos gracias al Plan Colombia, cuyo resultado más contundente ha sido el Acuerdo de Paz con las FARC. Este clima de paz permitirá que la ciudadanía logre su desarrollo social y económico sin violencia.

Caso de Perú

En 1983, ante el avance del grupo terrorista Sendero Luminoso (SL), la matanza de autoridades, las masacres de campesinos y los ataques a las comisarías de la Policía Nacional del Perú (PNP), que fácilmente era sobrepasada, así como la exigencia de la opinión pública, el presidente Fernando Belaúnde declaró el estado de emergencia en la ciudad de Ayacucho y dispuso la intervención de las FF. AA. para el control del orden interno (Chiabra, 2012).

En 1984, otro grupo terrorista llamado Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA) empezó su acción contra el Estado peruano. Sin embargo, se pudo dismantelar tanto por la Ley de Arrepentimiento como por la muerte y encarcelamiento de sus prin-

cipales líderes. En 1996, fuerzas especiales de las FF. AA. aniquilaron el último bastión y el líder que quedaba de dicho grupo mediante la Operación Chavín de Huántar, que permitió liberar los rehenes de la residencia del embajador de Japón (Jiménez, 2000).

Estos dos grupos terroristas pusieron en jaque al país por más de trece años, época que se caracterizó por un clima de terror y destrucción, y por la aparición de las “zonas liberadas” en muchos lugares de la sierra y la selva peruanas. Gracias a la estrategia del presidente Alberto Fujimori, el Estado logró la cohesión de la población y su rechazo a la ideología marxista leninista, así como impulsar su presencia en zonas pobres y olvidadas; crear un marco legal adecuado; sincronizar un sistema de inteligencia a nivel nacional; fomentar la participación de los Comités de Autodefensa y Rondas Campesinas, y, finalmente, combatir frontalmente el terrorismo a través de bases militares diseminadas en zonas críticas. Ambos grupos terroristas sufrieron derrotas militares constantes principalmente por parte del ejército, así como la progresiva captura o muerte de sus líderes (Jiménez, 2000) (Figura 3).

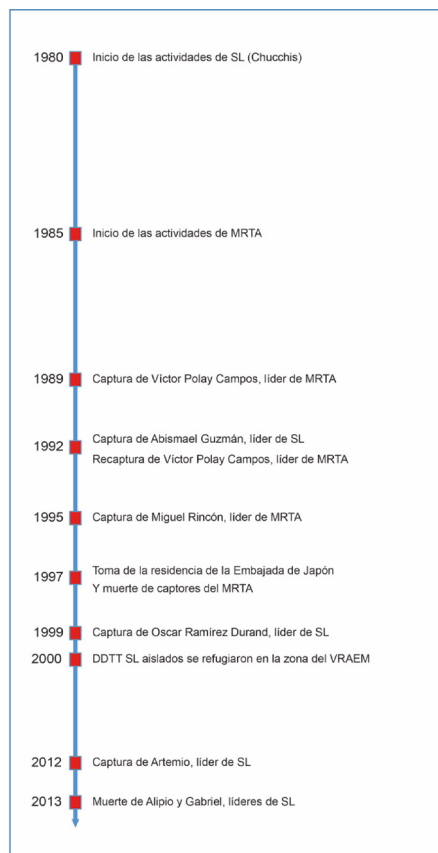


Figura 3. Línea de tiempo del conflicto armado interno en el Perú.

Fuente: Elaboración propia.

El tráfico ilícito de drogas, que abarcó muchos valles del país, se incrementó exponencialmente durante la década de los noventa en la zona del Huallaga y de allí se extendió a diferentes zonas de la selva alta, para finalmente focalizarse en el valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM) a partir del año 2000. Actualmente quedan algunos remanentes de SL aliados con los narcotraficantes, que se esconden en la selva enmarañada con poca o casi ninguna actividad. Las FF. AA. los combaten permanentemente y se han logrado algunos éxitos militares; pero la espesura de la selva, sumado a que los delinquentes terroristas conocen perfectamente la zona, hace muy difícil su destrucción o captura final.

Por otra parte, desde que las FF. AA. combaten el terrorismo y el tráfico ilícito de drogas —desde las décadas de los ochenta y noventa respectivamente—, muchos de sus miembros, particularmente del ejército, han sido enjuiciados por estar involucrados en delitos contra los derechos humanos.

Dentro de las estrategias adoptadas por los Estados algunos han militarizado la lucha contra las drogas con la participación de las Fuerzas Armadas; su acción más activa y eficiente ha sido en la interdicción aérea y naval, pero negativa en cuanto a su participación en la erradicación y combate, por sus efectos en la imagen y prestigio de las Fuerzas Armadas y en la interdicción terrestre al ser esta una tarea de orden netamente policial. (Chiabra, 2012, p. 92)

La ausencia del Estado en grandes zonas de la sierra y selva del país, así como la pobreza, el aislamiento, la falta de vías de comunicación y de mercados para sus productos, ha venido ocasionando conflictos sociales entre los agricultores y las fuerzas del orden, generando descontento y malestar. Esta situación es muchas veces aprovechada por los narcotraficantes:

La prioridad en la estrategia antidrogas de erradicar los cultivos ilícitos en lugar del control de los insumos no ha tenido éxito, generando conflictos sociales con los agricultores cocaleros por el abandono del Estado. La falta de políticas de desarrollo, de una propuesta o alternativa viable de cultivos sustentables, el aislamiento y la falta de apoyo productivo por deficiencias de apoyo en infraestructura, la falta de vías de comunicación y de mercados para los productos alternativos, la baja calidad de vida, y falta de perspectivas de realización familiar y comunitaria, tiene como efecto contrario al narcotráfico [...]; lo que lleva a los agricultores a caer en la producción de droga y su ambiente mafioso y delictivo, arriesgando su vida y la de su familia a cambio de exiguas ganancias. (Chiabra, 2012, p. 92)

Asimismo, como parte de la labor de control del tráfico ilícito de drogas, el ejército ha hecho mayor presencia en la zona del río Putumayo, en la frontera con Colombia, que fue declarada como zona de emergencia a partir de julio del 2018 por el incremento de actividades ilegales relativas a la droga.

El crimen organizado, con el consiguiente clima de violencia, es otra de las amenazas a la seguridad nacional. Si bien es cierto que no tiene altos índices dentro de la región, sí se considera un obstáculo para el desarrollo social y económico del país. Lo curioso es que, pese a los esfuerzos de los gobiernos y la permanente captura de bandas criminales y delinquentes, las cifras han ido en aumento. Estas organizaciones criminales vienen operando con mayores índices de violencia y una mejor estructura organizacional. Para tratar de imponer su voluntad, emplean estrategias delictivas como robos agravados, extorsiones, secuestros, sicariato, producción y comercio de bienes ilegales, etc. Se han concentrado principalmente en la zona costera del país entre las ciudades de Tumbes e Ica. A pesar de que existen organizaciones delictivas en todo el país, particularmente el *modus operandi* de estas organizaciones, asociado al uso de armas de fuego, amenazas y sicariato, viene causando mucha preocupación en la opinión pública (Vizcarra, 2017).

Si bien es cierto que, de acuerdo con la Constitución vigente, la seguridad interior está a cargo de la PNP, su falta de preparación y de medios, junto con la corrupción, la incapacitaron para detener la criminalidad. Por esa razón, desde hace años la policía figura entre las instituciones más desprestigiadas para la ciudadanía (Alda, 2012). Así, es un clamor de la población en general que el ejército participe cada vez más en tareas de seguridad pública, como apoyo a la PNP, debido al grado de confianza que tienen en las FF. AA.

Metodología

Para iniciar el proceso de investigación, se partió de una fase exploratoria en la que se buscó identificar claramente el fenómeno de estudio, esto es, la *participación del ejército en tareas de seguridad en países latinoamericanos*. Desde un enfoque cualitativo, se comenzó con el abordaje y descripción de los casos de México, Colombia y Perú. Para ello se revisaron fuentes y se estudiaron los antecedentes de la región.

Al respecto, como se evidenció antes, muchos países de América Latina han empleado su ejército en tareas de seguridad pública. Otros han fusionado los roles del ejército con la policía y han creado una sola fuerza del orden. Muy pocos mantienen funciones separadas tanto del ejército como de la policía, cada uno con sus respectivos roles constitucionales. Asimismo, existe la tendencia mundial de asignar al ejército nuevos roles para su empleo en tareas de seguridad pública. En este punto, como marco referencial se han tomado en cuenta los nuevos roles asignados a las FF. AA. de México, Colombia y Perú dentro del periodo 2000-2019.

De igual modo, se ha considerado el marco legal de estas modificaciones en los tres países estudiados, para comprender las diferentes leyes y normas que convalidan esta posible participación de las FF. AA. en las tareas de seguridad interna de los Estados. Igualmente, se recopiló la información pertinente para explicar el contexto de cada uno de estos países, con el fin de contrastar los tres casos. Así, luego de analizar esto, se buscó

determinar las convergencias, divergencias y aportes que se pueden extraer de estos casos para el problema abordado.

Por tanto, se desarrolló una metodología cualitativa, con base en el diseño hermenéutico clásico, para determinar, mediante la comprensión de los nuevos roles asumidos por las FF. AA. de México, Colombia y Perú, cuál es el camino más recomendable para seguir en el tema de la participación del ejército en tareas de seguridad pública.

Discusión

Por su rol constitucional, las FF. AA. no deben participar en tareas de seguridad, salvo en casos excepcionales de alteración del orden interno o como apoyo a la policía cuando su capacidad ha sido sobrepasada y peligra su misión, como se ha indicado antes, y siempre de manera temporal. Esto se debe a que su participación en tareas de seguridad pública vulnera y debilita la institucionalidad, ya que muchas veces la imagen de las FF. AA. queda desgastada y sus miembros son maltratados por la opinión pública. Por otro lado, no existe en América Latina ningún caso completamente exitoso de participación de las FF. AA. en estas tareas.

En este sentido, dicha participación no debe estar sujeta a decisiones políticas adoptadas por un determinado gobierno de turno en busca de popularidad o de mejorar su imagen y aprobación ante la ciudadanía, ya que esto es inconstitucional. Por esto, y porque no tienen el entrenamiento ni el equipamiento adecuado para este tipo de operaciones netamente policiales, sus integrantes quedan expuestos a cometer involuntariamente delitos contra los derechos humanos.

Pero, además, no es conveniente que las FF. AA. salgan a las calles a combatir la criminalidad porque sus miembros no han sido instruidos ni entrenados para este tipo de misiones. Así, una alternativa que se podría tener en cuenta es la posibilidad de liberar a la policía de algunas misiones que podrían ser cumplidas por las FF. AA., entre ellas, por ejemplo, el control de los servicios públicos, puestos de vigilancia en las fronteras, salvataje en cordillera, salvataje en el mar, seguridad de obras estratégicas, etc. De esta manera se dispondría de mayores efectivos policiales dedicados exclusivamente al combate del crimen organizado y demás amenazas (Astudillo, 2017).

Una de las principales causas del crimen organizado es la corrupción de funcionarios, que está enquistada en los diferentes niveles del Estado y alimenta su incapacidad para combatir esa misma corrupción. Justamente esta debilidad estatal facilita la existencia de estas organizaciones criminales, pues aleja la posibilidad de contar con eficientes sistemas de control de fiscalización para detectarlas.

Un aspecto que incide negativamente en la percepción de inseguridad del ciudadano común son los medios de comunicación, que muchas veces, por razones egoístas y por seguir líneas periodísticas sesgadas, sobredimensionan la violencia y distorsionan la verda-

dera dimensión de la realidad que se vive, lo que alimenta el temor y la zozobra y da a la opinión pública una imagen irreal de la inseguridad.

Por su parte, la policía, además de ser sobrepasada por el crimen organizado, está desprestigiada por innumerables casos de corrupción y debilidad institucional, como lo demuestran muchos estudios al respecto. Esto explica en parte la extraordinaria expansión del crimen organizado (Alda, 2016). En ese sentido, es urgente que las fuerzas policiales recuperen su autoridad, prestigio y confianza.

Otra opción que se debería considerar en los casos en que se requiera combatir estas nuevas amenazas es la creación de una fuerza intermedia con características especiales e instrucción y entrenamiento exclusivo. Esta fuerza especial se ubicaría en la “zona gris” o “*security gap*” de las amenazas especiales que sobrepasan la acción de la policía (Figura 4). De esta manera se liberaría de esos roles a las FF. AA. para que cumplan su misión de la defensa exterior, mientras que la policía podría dedicarse exclusivamente al control del orden interno, tal y como indican actualmente los roles constitucionales (Alda, 2016). Sin embargo, el problema es que esta fuerza podría quitarles competencia y provocar recelos entre policías y militares. Además, para establecerla se requiere de decisión política y un presupuesto especial para su creación.

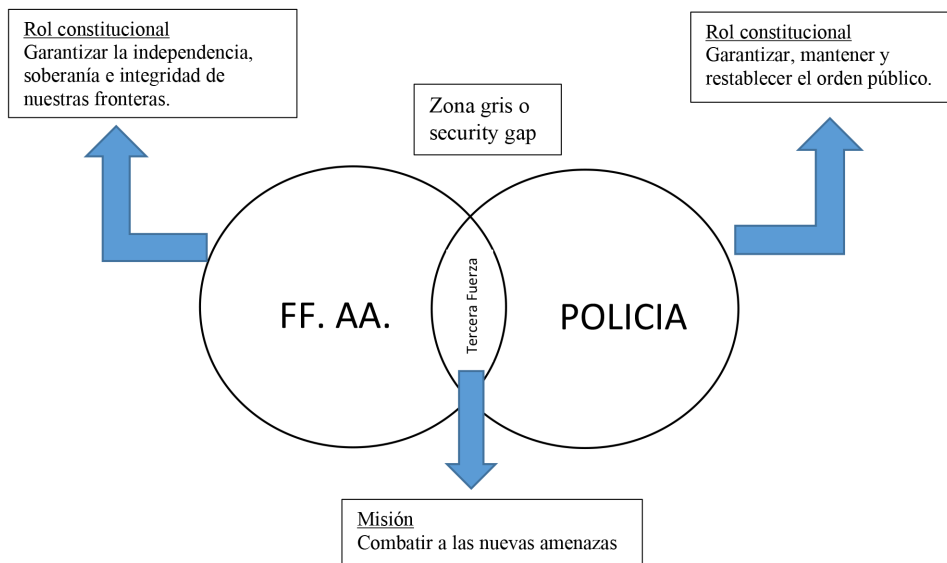


Figura 4. Zona gris o *security gap*.
Fuente: Elaboración propia.

Tanto México como Colombia, debido a la violencia generalizada, la corrupción, la debilidad institucional y la amenaza territorial ejercida por organizaciones criminales,

decidieron en su momento emplear sus FF. AA. para atender tareas de seguridad. En estos casos, no obstante, es importante destacar el apoyo económico, la asesoría y el entrenamiento militar norteamericano que cada país recibió del Plan Mérida y el Plan Colombia respectivamente.

En el caso de Perú, sus FF. AA. combatieron el terrorismo y el narcotráfico durante dos décadas hasta que lograron controlarlos; sin embargo, no pasó lo mismo con el crimen organizado, que nunca fue considerado como una amenaza a la seguridad (Tabla 2).

Tabla 2. Participación de las FF. AA. frente a nuevas amenazas

Indicadores	Perú	Colombia	México
1. Terrorismo	Sí	Sí	Sí
2. Narcotráfico	Sí	Sí	Sí
3. Crimen organizado	No	Sí	Sí
4. Desastres naturales	Sí	Sí	Sí
5. Ciberamenazas	Sí	No	No
6. Lavado de activos	No	Sí	No

Fuente: Elaboración propia.

Conclusiones

Las nuevas amenazas son consideradas como un peligro a la seguridad nacional de los países y, por ende, combatir las es una prioridad. En ese sentido, cada país es soberano en determinar cuáles son las amenazas a su seguridad y, por lo tanto, asignar nuevas tareas de seguridad a sus FF. AA., sobre todo cuando la policía se vea sobrepasada y su fuerza sea insuficiente. La participación del ejército en tareas de seguridad pública es una potestad soberana de cada país y es legítima cuando se ve amenazada la seguridad y estabilidad nacionales, ya sea por una alteración del orden interno o por el surgimiento de grupos armados al margen de la ley.

Además, las FF. AA. gozan de altos índices de confianza y aprobación por parte de la ciudadanía, lo cual explica los beneficios de su participación en tareas de seguridad. Pero esto debe hacerse como última medida en casos extremos de honda crisis y solo de manera temporal, de lo contrario pondría en riesgo la imagen y solidez institucional al inmiscuirse en asuntos políticos, lo cual contradice su tradicional máxima de ser una institución apolítica.

El problema se presenta cuando no existe un adecuado marco legal que defina la acción del ejército o cuando sus miembros se ven involucrados en problemas de derechos

humanos, excesos y malas prácticas, justamente porque no están preparados ni entrenados para este tipo de actividades. En este sentido, debe evitarse al máximo que las FF. AA. participen en tareas de seguridad pública. Además, en su afán de cumplir con sus distintas misiones, sus miembros quedan expuestos a excederse en su accionar represivo y cometer delitos contra los derechos humanos y ser acusados judicialmente.

Finalmente, se debe potenciar a la policía con mayores recursos logísticos e incrementar sus efectivos. Además, se pueden liberar de algunas misiones que podrían ser cumplidas por las FF. AA., dentro de un marco legal claramente establecido, y con una estrategia integral y multisectorial. Por otra parte, se deben fortalecer las instituciones, luchar contra la corrupción, acortar la brecha de desigualdad social, optimizar el sistema judicial para que sea más eficiente, mejorar la educación, entre otros objetivos.

Agradecimientos

Los autores desean agradecer a la Escuela Superior de Guerra del Ejército - Escuela de Postgrado y a la Escuela Militar de Chorrillos “Coronel Francisco Bolognesi” por su apoyo en la realización de este artículo.

Declaración de divulgación

Los autores declaran que no existe ningún potencial conflicto de interés relacionado con el artículo.

Financiamiento

Los autores no declaran fuente de financiamiento para la realización de este artículo.

Sobre los autores

Carlos Hurtado Noriega es licenciado en ciencias militares, magíster en sociología de la Universidad Alas Peruanas, y magíster en desarrollo y defensa nacional del Centro de Altos Estudios Nacionales. Cursa el Doctorado en Ciencias Ambientales en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Coronel del Ejército del Perú y docente de varias instituciones universitarias.

<https://orcid.org/0000-0002-0873-8419> - Contacto: investigacion@ucs.edu.pe

Adán José Doria Velarde es licenciado en ciencias militares y en ingeniería electrónica, y magíster en ciencia política y gobierno de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Coronel del Ejército del Perú y docente investigador en la Escuela Militar de Chorrillos y en la Escuela Superior de Guerra del Ejército - Escuela de Postgrado.

<https://orcid.org/0000-0002-6111-3047> - Contacto: adoriav@esge.edu.pe

Referencias

- Alda, S. (2012). La participación militar en el combate contra la violencia criminal. En *Los desafíos de la seguridad en Iberoamérica* (pp. 197-232). Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional; Instituto Español de Estudios Estratégicos; Ministerio de Defensa (España). <https://bit.ly/2V7y4gc>
- Alda, S. (2016). ¿Qué modelo de fuerzas son necesarias para el actual escenario de inseguridad? Una propuesta para el Perú. *Revista Temática Centro de Altos Estudios Nacionales*, 2, 47-78.
- Arzt, S. (2011). *Democracia, seguridad y militares en México* [tesis de doctorado, University of Miami]. Open Access Dissertations. <https://bit.ly/2URPwpW>
- Astudillo, C. (2017). *Un ensayo sobre la seguridad y la defensa en el Perú, nuevas amenazas, nuevos roles*. Ministerio de Defensa; Escuela Conjunta de las Fuerzas Armadas (Perú).
- Benítez, R. (2013). México. Violencia, Fuerza Armadas y combate al crimen organizado. En Carlos Basombrío (Ed.), *¿A dónde vamos? Análisis de políticas públicas de seguridad en América Latina*. Wilson Center.
- Benítez, R. (2019). México 2018-2012: las Fuerzas Armadas y el combate al crimen organizado. En C. Sampó y S. Alda (Comps.), *La transformación de las Fuerzas Armadas en América Latina ante el crimen organizado* (pp. 189-206). Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú; Real Instituto Elcano.
- Benítez, R., & Rodríguez, A. (2013). México, 2013. De la contención a la prevención: nuevo gobierno, ¿otro paradigma? En C. Niño (Ed.), *Anuario 2013 de la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe* (pp. 148-166). Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (Fescol).
- Casey, N. (2016, 24 de noviembre). El gobierno de Colombia y las FARC firman un nuevo acuerdo que no será sometido a votación. *The New York Times*. <https://nyti.ms/2UPSHyV>
- Chabat, J. (2010). La Iniciativa Mérida y la relación México-Estados Unidos: en busca de la confianza perdida. Documento de trabajo CIDE, 195. Centro de Investigación y Docencia Económicas; Repositorio Digital CIDE. <http://hdl.handle.net/11651/898>
- Chiabra, R. (2012). *La seguridad nacional en el siglo XXI*. Fondo Editorial Universidad Alas Peruanas.
- Chomsky, N., Miranda, B., & Martínez, C. (2000). Plan Colombia. *Revista Innovar*, 1(16), 9-26.
- Alizal, L. del. (2012, 30 de noviembre). ¿Qué marcó el gobierno de Felipe Calderón? *Univisión Noticias*. <https://bit.ly/2wkVS7V>
- Durán, P. (2016, 2 de octubre). Colombia rechaza el acuerdo de paz con las FARC y entra en un momento de incertidumbre. *The New York Times*. <https://nyti.ms/2wqDvi6>
- Gómez, M. (2016, 26 de septiembre). Hoy se firma el final de 52 años de guerra. *El Tiempo*. <https://bit.ly/39Q3cWQ>
- Jiménez, B. (2000). *Inicio, desarrollo y ocaso del terrorismo en el Perú: el ABC de Sendero Luminoso y el MRTA*. Imprenta Sanki.
- Lafuente, J. (2016, 4 de octubre). Colombia dice “no” al Acuerdo de paz con las FARC. *El País* (España). <https://bit.ly/39Q3BbO>
- Organización de los Estados Americanos. (2003, 28 de octubre). Declaración sobre seguridad en las Américas. <https://bit.ly/2XtUbr1>
- Otero, D. (2010). *El papel de los Estados Unidos en el conflicto armado colombiano*. Ediciones Aurora.
- Pereyra, G. (2012). México: violencia criminal y “guerra contra el narcotráfico”. *Revista Mexicana de Sociología*, 74(3). <https://bit.ly/34jE7T2>
- Rico, D. (2013). *La dimensión internacional del crimen organizado en Colombia: las Bacrim, sus rutas y refugios*. Wilson Center. <https://bit.ly/2RjsDtn>

- Ríos, J. (2019). Cambios y continuidades del papel de las fuerzas militares colombianas en el conflicto armado interno, 2007-2017. En C. Sampó y S. Alda (Comps.), *La transformación de las Fuerzas Armadas en América Latina ante el crimen organizado* (pp. 257-280). Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú; Real Instituto Elcano.
- United Nations Office on Drugs and Crime. (2013). *Global study on homicide 2013: Trends, contexts, data*. UNODC. <https://doi.org/10.18356/47f56b96-en>
- Valdés, G. (2013). *Historia del narcotráfico en México*. Grupo Editorial Penguin Random House.
- Vizcarra, S. (2017). Combate al crimen organizado: ¿cuánto hemos avanzado? *Revista Ideele*, 271. <https://bit.ly/3aTez1t>